

Economía política de la administración pública

Ferrán Brunet

Doctor en Economía
Profesor Departamento de Estructura
y Política Económica
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Autónoma de Barcelona
España

RESUMEN

La actividad organizadora del Estado, los servicios y las empresas públicas, se desarrollan en la medida en que las formas y las relaciones de la producción capitalista se hallan ante límites que dificultan la mercantilización y la capitalización de actividades socialmente necesarias. En este artículo, se analiza cómo tiene lugar este proceso y se establece e investiga la adecuación de las formas estatales a estas tareas.

El Estado, la Administración Pública, puede prestar actividades socialmente no capitalizables porque carece de proceso de valorización, porque sus formas no son mercantiles. Las formas y los variados fines y poderes del Estado se sintetizan en múltiples Administraciones Públicas cuyo patrimonio, dominios y actividades no se someten o pueden no someterse a normas mercantiles. Directamente ajenas a las exigencias mercantiles, las actuaciones y actividades del Estado precisan de criterios inmediatos, políticos, jurídicos y administrativos para su organización. Estas características conforman los específicos funcionamiento y dinámica del proceso de trabajo y de la estructura administrativos.

LA ACTIVIDAD ORGANIZADORA DEL ESTADO CAPITALISTA.

“Realidad de la Idea Etica”, el Estado hegeliano también se aplica al mantenimiento de los intereses particulares. El interés general se materializa en los intereses particulares y esta realización del interés general materializa al Estado (1).

El autor agradece a los profesores Jacint Ros Hombravella, Joan Martínez Alier y José María Vidal Villa, catedráticos de las Universidades de Barcelon, leyeron y comentaron la versión preliminar de esta investigación.

Desde el punto de vista desarrollado en esta investigación, las relaciones de producción capitalistas, las formas productivas esenciales al capitalismo constituyen, organizan y desarrollan la sociedad civil y el Estado político. Como el conjunto de la formación económico-social, el Estado se halla determinado por las relaciones de producción. El fin y el poder del Estado moderno, político, son el fin y el poder de la sociedad capitalista, civil. El contenido, el fin del fin político, es necesidad de la sociedad civil, y su forma política una necesidad de la forma económica y de la abstracta autonomía de las relaciones de producción capitalistas.

En su *forma y materia*, el fin y el poder del Estado capitalista expresan una necesidad esencial de las relaciones de producción capitalistas. Las posibilidades y necesidades formales y materiales de las formas económicas y de la sociedad civil conforman el fin y el poder del Estado. Las relaciones de producción capitalistas, su forma y su materia, determinan al Estado, su forma, su posibilidad y su necesidad, su fin y su poder, su materia. Las relaciones de producción capitalista determinan *qué necesidades sociales se sustanciarán en los fines propios a los cuales el Estado capitalista aplicará su poder*.

La forma de las relaciones de producción capitalistas determina también el *modo* como las necesidades sociales que escapan a sus posibilidades serán convertidas en fines y poderes del Estado. Las necesidades e intereses específicos particulares, de sectores y clases sociales, han de adoptar forma de intereses *generales*, han de adaptarse a la especificidad del Estado a través de los modos y formas políticas, representativas y jurídicas. Las relaciones de producción determinan *qué* necesidades de la formación económica social serán objeto del Estado y *cómo* alcanzarán a serlo.

Lógicamente puede establecerse que los requisitos, contradicciones y límites de las relaciones de producción que éstas no logren superar por sí habrán de derivar en necesidades susceptibles de tomar forma político-estatal y de convertirse en objeto y fin del Estado. El desarrollo de las relaciones de producción y de las distintas formaciones económico-sociales concreta esta determinación, especificando las necesidades e intereses y los fines y poderes del Estado.

La *forma* y el *desarrollo* de las relaciones de producción determinan, pues, la peculiar estructuración de las formación económico-sociales capitalistas en sociedad civil y Estado político, en formas económicas y formas estatales, en sector privado y sector público. *La actividad del Estado subviene a los límites o a la imposibilidad de someter actividades socialmente necesarias a*

relaciones de producción capitalistas. Los fines y poderes del Estado se desprenden de las materias en las cuales las relaciones de producción capitalistas no pueden establecerse de modo inmediato o dominar directamente. Según las actividades necesarias socialmente sean o no mercantilizables y/o capitalizables, así se conforman los ámbitos, dominios, esferas de lo privado y de lo público (2). *Forma el dominio de lo público cuanto no está directamente sometido al dominio de las relaciones de producción capitalistas.*

Los fines y los poderes del Estado, la materia y el modo de la actividad estatal, requieren la adopción de las formas políticas y jurídicas que especifican al Estado. *La determinación por las relaciones de producción se media con las formas específicas del Estado,* y se concretiza con el desarrollo de aquellas relaciones y de estas formas. Salvo algunas (3), las necesidades que alcanzan forma de fines y poderes del Estado mayormente no son ocasionales o puntuales, sino sostenidas y repetitivas. Esta circunstancia expresa la necesidad y el lugar del Estado en la *reproducción social* y convierte los fines y poderes en actividad estatal y aún en dominios públicos. La actividad del Estado posee el doble carácter, aspecto y sentido de *actividad organizada* en relación con otras formas sociales de actividad, y con formas y modos de *organización de la actividad.* Las actuaciones en relación con el interior (organización de la actividad) y en relación con el exterior (actividad organizada) se sintetizan en, y conforman, *la actividad organizadora* del Estado.

El específico modo de la actividad organizadora del Estado, las *formas administrativas,* se desprende de la peculiar determinación de los fines y poderes del Estado en formas políticas y jurídicas por las relaciones de producción. Los órganos y formas administrativas son el modo como el Estado subviene a la sostenida actividad pública organizada que requiere la sociedad civil y que determinan las relaciones de producción capitalistas. Las formas administrativas son formas necesarias de la actividad organizadora del Estado y *se desprenden de la especificidad y formas del Estado, de la naturaleza y carácter de la actividad pública.* Por su actividad organizadora y formas políticas, jurídicas y administrativas, el Estado aparece como *determinante* de la sociedad. Las formas y la actividad públicas hacen aparecer a la sociedad civil como subsidiaria del Estado político. La actividad organizadora y las formas administrativas propias del Estado añaden mediaciones en la determinación del Estado por las relaciones de producción. Inversamente, y a semejanza de las formas políticas y jurídicas, los fines, medios y modos administrativos añaden *inmediatez y especificidad* a la actuación del Estado.

La actividad organizadora del Estado tiene límites territoriales o, en relación con las fronteras que él señala, varía en interior y

exterior. Vinculado formalmente a la soberanía nacional popular y a la representatividad política, y materialmente a la historia, a la geografía y a otras circunstancias, el ámbito estatal (o administrativo) configura el *carácter nacional institucional* de la actividad organizadora del Estado. La internacionalización de la producción capitalista hace que, si bien las mayores diferencias formales entre los países capitalistas avanzados sean las relativas a las instituciones y a la circulación económica nacional (4), incluso la actividad organizadora del Estado tiende a una material homogeneización. En este sentido, se desarrolla la supresión de fronteras comerciales interiores entre Estado y la cesión de competencias y actividades organizadoras a instituciones estatales supranacionales como las Comunidades Europeas. En la medida en que subsistan, las *sociedades transnacionales* aprovechan las diferencias en la esfera de la circulación y de las actividades públicas, complementando su internacionalización de la producción.

Las relaciones de producción capitalistas determinan mediatamente a las formas económicas (y la especificidad de la esfera de la circulación) y su dinámica, y a las formas estatales (y la especificidad de las formas políticas, jurídicas y administrativas) y su desarrollo.

Estas especificidades confieren a los fenómenos económicos y estatales sus modos inmediatos de aparición, actuación y transformación. La actividad organizadora resulta clave en la relación de las formas estatales con las formas económicas. *La actividad y formas administrativas son el modo inmediato de relación del Estado con la actividad y formas económicas.*

La actividad organizadora del Estado es, pues, clave en la *conformación inmediata y en la complejidad real de la realidad.* De ahí que, en la subjetivación inmediatista de las relaciones de producción, en la cosificación de éstas, la objetiva actividad organizadora se subjetiva en potencia del Estado, en voluntad y prepotencia políticas y estatales, en politicismo y estatismo.

LA ADMINISTRACION PUBLICA, FORMA DEL ESTADO CAPITALISTA

El Estado moderno, político, representativo, democrático está determinado en su forma y en su materia por las relaciones de producción capitalistas. Coincidente en su necesidad y posibilidad con el fin y el poder de la sociedad capitalista, el Estado y el dominio de los fines, intereses y medio públicos se constituyen como el *modo adecuado de satisfacción de los fines e intereses que sobrepasan la forma propia de las relaciones de producción capitalistas.* La especi-

ficidad de las formas públicas deriva de la *especificidad de su modo de constitución* y de la *especificidad de su modo de determinación*.

Muy otra es la forma tradicional de abordar la cuestión de las Administraciones Públicas. El desconocimiento de la Economía Política impide fundamentar científicamente las formas estatales. La interpretación del Estado y del dominio público toma entonces dos caminos sólo aparentemente opuestos y realmente necesarios uno al otro: el *idealismo* y el *positivismo*. La afirmación del interés general y del interés del Estado, de los fines genéricos del Estado, requiere el complemento descriptivo de las funciones que éste realiza. La síntesis del idealismo y del positivismo en el formalismo lleva a *deducir las funciones de las Administraciones Públicas desde los fines del Estado* (5). Las más completas de esas interpretaciones se ven movidas a partir de la afirmación de la separación de poderes y de la primacía del poder legislativo para llegar al predominio del ejecutivo y a sus múltiples funciones reales. La que fuera revolucionaria y democrática teorización moderna del Estado representativo y de la división del poder concluye en la *dualidad entre la política y la Administración* y en la prepotencia de esta última. Afortunadamente, el carácter técnico de las funciones de la Administración hace que la conclusión de este viaje ideológico sea feliz. Deducida formalmente la Administración pública desde la idea de Estado, su positividad despierta el ingenio de los intérpretes. El ser de la Administración se busca en las definiciones, en la etimología (6), en los diccionarios (7), y en viejas palabras y textos, y se fija en clasificaciones de funciones. Administración pudiera ser tratar los bienes según su destino natural; conservar y explotar útilmente; y también puede ser aquello que no es disponer, aquello que no compromete el porvenir más que por un tiempo corto y por tanto es frecuentemente renovable. Cabe ver también la administración como un hecho o un conjunto de actos ejecutados sobre determinado patrimonio y encaminados a conservarlo y a explotarlo según su naturaleza, y cabe ver el administrar como el derecho y deber o la facultad y obligación de realizar esos actos.

El par *Estado-Administración* escinde el tratamiento de la Administración entre una tendencia a *distinguir* uno de otra y una tendencia a *identificar* uno con otra. Para el *primero* de estos puntos de vista, la Administración viene a ser una función del Estado de la cual es titular el poder ejecutivo. La sentencia "*la administración es aquella actividad del Estado que no es legislación ni justicia*" (8) se inscribe en esta línea de pensamiento, a la que aúna una consideración *residual* de la Administración. El *segundo* punto de vista, la identificación del Estado con la Administración, puede partir de considerar al Estado en su poder, en sus funciones o en sus órganos (9). En tanto que sujeto administrador, la Administración se configura

entonces como un conjunto de órganos, como organización. Pero también la Administración, se dirá en esta misma línea, es acción, actividad administradora. E incluso, si la función se entiende como la existencia pensada en actuación, *la Administración resulta ser el Estado en actividad*. La Administración es el actuar del Estado. Embrión y residuo del Estado, la Administración, para esa formulación, no puede independizarse de la política. Entendido el poder ejecutivo como Gobierno y Administración, ésta hallaría su independencia, si acaso, en la figura del funcionario, en la independencia del funcionariado.

La cuestión de la *independencia de la Administración* en relación con el Estado divide la interpretación de la Administración de modo similar a la escisión creada por la consideración genérica del par Estado-Administración. Función política y función administrativa resultan dispares cuando se oponen política y Administración (10). Por el contrario, una y otra función llegan a identificarse cuando ambas se presenta como mutuamente necesarias. El enfoque y tendencia que *identifica* Estado y Administración, al identificar sus funciones y conducir hacia su clasificación y al estudio de los medios y de las formas organizativas precisas a su cumplimiento, tiene la ventaja interpretativa de *abarcarse la problemática teórica relativa al Estado*. De ahí que ésta sea la tendencia *predominante* de la "ciencia de la Administración". La teorización contemporánea acerca de la Administración Pública presenta, pues, la doble tendencia de, o bien considerar específico su objeto, o bien disolverlo en otros. Por lo demás, a cada una de estas líneas del pensamiento administrativista se superpone el peso de las diversas tradiciones y de las diversas realidades nacionales en la interpretación de los fenómenos administrativos. Ese conjunto de elementos y de circunstancias da lugar a un abigarrado muestrario de síntesis interpretativas (11).

El discurrir moderno sobre la Administración Pública se inclina hacia una *consideración inespecífica de su objeto*. Entre *Estado y proceso de trabajo*, la *ciencia moderna de la Administración pública escoge el segundo*: como las restantes interpretaciones dominantes de los fenómenos sociales opta por la *naturalización* del objeto de estudio. En ello encuentra el reconocimiento social de cientificidad, de objetividad, el valor más elevado. La naturalización que consiste en considerar como tarea científica la investigación del proceso de trabajo en la Administración Pública, las clases de medios, los modos reales o mejores de organización, el proceso y el procedimiento administrativos, aún cuando todo ello sea técnica e inmediatamente necesario y pedagógicamente conveniente, resulta ser adecuado ideológicamente; permite evacuar las difíciles cuestiones relativas al Estado capitalista. En esta situación, y aunque en el mejor de los casos la Administración Pública conserve alguna especificidad en

relación con el trabajo en general (12), las funciones de las Administraciones Públicas se conciben en tanto que *proceso de trabajo*, o como distintos momentos de éste. La *función* de la Administración pública, definida por su forma como jurídica o por sus relaciones como instrumento de realización de las decisiones políticas y de intermediación y mantenedora del contacto de los gobiernos con los ciudadanos (13) no queda con ello precisada sino de un modo formalista o relacional. Entonces, las *funciones reales* de la Administración pública, esencialmente indeterminadas, establecidas por decisiones políticas, exteriores y variables, deberán ser inventariadas y clasificadas. Cabe, por ejemplo, ordenar las funciones administrativas en principales, auxiliares y de mando, o en funciones de información, de estudio, de preparación de las decisiones y de ejecución y adaptación, o en funciones generales de concepción y de dirección y en misiones de interés nacional (diplomáticas y defensivas) y de ejecución y gestión (económicas y sociales) (14).

Las Administraciones Públicas se prestan bien a una *consideración según el proceso de trabajo*, según el objeto y según los momentos del proceso de trabajo, no sólo en virtud de una supuesta determinación política (por el Estado, por el Gobierno) de sus fines, o por la disparidad de estos fines (y de los del Estado capitalista), sino también porque justamente *las Administraciones Públicas no están sujetas a un proceso de valorización*. Es propio del dominio público que su *patrimonio* no funciona como capital sino al margen de la (directa) valorización. *La no vigencia de la valorización en las Administraciones Públicas indetermina el proceso productivo, reduciéndolo a proceso de trabajo*. En consecuencia, el idealismo y el positivismo, la *exclusión de una consideración teórica del Estado* en el análisis de las Administraciones Públicas, se fundamenta en circunstancias objetivas para cuya superación es preciso ampliar el ámbito y el nivel de la investigación. Por lo demás, el carácter *inmediato* de las funciones de las Administraciones Públicas y su multiplicidad y diversidad, son elementos que, junto con la *especificidad* de relaciones del dominio público, configuran la *apariencia de autonomía y de independencia* de las Administraciones Públicas y del Estado capitalistas, y aún el aparente carácter y modos técnicos de sus funciones productoras, gestoras, organizadoras o mediadoras. El *desconocimiento de la Economía Política* tiene por resultado la *desintegración de la totalidad social*. En lo relativo al análisis del Estado y de las Administraciones Públicas capitalistas, la *naturalización* de las relaciones sociales derivadas de aquel desconocimiento y desintegración del objeto de investigación, conduce al *inmediatismo y a la politización*, a atribuir a necesidad natural o a aleatoriedad política las formas y fines del Estado y los dominios, modos y medios de las Administraciones Públicas.

La *determinación formal y material del Estado capitalista por las relaciones de producción* capitalistas es el *principio interpretativo* que, en cambio, permite dar razón de la necesidad y posibilidad, de los fines y poderes del Estado capitalista, de las formas políticas y de la constitución y movimiento de la actividad organizadora del Estado, y de las instituciones y órganos públicos y, finalmente, de la *forma Administración Pública*. La *forma estatal*, moderna, política, requerida por las relaciones de producción capitalista y constituida por la representatividad es el modo necesario de realización de los intereses que se establecen como generales, por lo cual "(...) la *administración* es la actividad *organizadora* del Estado" (15). Las contradicciones generadas por las relaciones de producción capitalistas que alcanzan la forma de necesidades sociales, a través de su formulación como intereses generales, pueden convertirse en objetivos políticos y del Estado, y la repetición de todo ello dar lugar a la *formación de órganos estatales específicos, de Administraciones Públicas*. *Determinadas formal y materialmente por las relaciones de producción, las Administraciones públicas se constituyen como forma de unidad de necesidades y posibilidades específicas, de fines y capacidades específicos, de medios y modos específicos. La especificidad de los fines y capacidades estatales configura la forma Administración Pública. Las Administraciones Públicas son la forma en la cual se materializan el poder y los fines del Estado capitalista.*

Estableciendo el concepto de Administración Pública, pueden abordarse a continuación dos aspectos subordinados aunque esenciales a la forma Administración Pública: el de la *especialidad* y el de la *actividad organizadora* de las Administraciones Públicas. Siendo así que la Administración Pública es la forma como se sintetizan los fines y capacidades estatales, deberá existir una *correspondencia* tal entre esos fines y esas capacidades que ambos sean susceptibles de *síntesis*. También aquí (16) rige la determinación del Estado y de las formas estatales y políticas por las relaciones de producción capitalistas. Efectivamente, las materias y modos propios de cada (ramo de la) Administración Pública, la *especialidad* de las Administraciones Públicas, fruto de la especificación del interés general y de la especificidad que adquieren los fines y poderes del Estado, están determinadas por las relaciones de producción capitalistas: éstas señalan al Estado las *materias precisas* en las que se le requiere y los *modos pertinentes* en los que se le requiere. De donde se deduce, también, el cómo de la correspondencia establecida entre la materia y los modos, entre los fines y las capacidades de las Administraciones Públicas. Constituida la especialidad de las Administraciones Públicas por su materia y modos, los específicos dominios públicos están determinados y son señalados por las relaciones de producción y por las contradicciones

y necesidades sociales que éstas generan. Síntesis de específicos fines y capacidades estatales, *la forma Administración Pública se concretiza y sustancia en específicas Administraciones Públicas*, cada una de las cuales tiene por fines y capacidades algunos de los intereses específicos del Estado.

El dominio público, las formas y materias políticas constitutivas del Estado capitalista y las formas y materias difícilmente sometibles de modo inmediato a relaciones de producción capitalistas, se constituyen en Administraciones Públicas. Pero por lo mismo que los concretos intereses del Estado constitutivos de las *diversas Administraciones Públicas* son *producto y síntesis* del conjunto de una formación económico social y por tanto *no* son determinables conceptualmente, *tampoco la determinación lógica agota la diversidad material y procedimental de cada Administración Pública*, salvo en lo relativo a la genérica necesidad de correspondencia entre la materia y los modos. La lógica no alcanza a determinar que el carbón u otra sustancia vaya a constituirse en interés del Estado y que el mejor modo de satisfacer ese interés sea su producción en sociedades estatales.

La especialidad de las Administraciones Públicas es el primero de los aspectos derivados del concepto Administración Pública en el que queríamos detenernos. El segundo aspecto derivado de la forma Administración Pública que vamos a considerar, el de la *actividad organizadora*, *se desprende también de la unidad formal y material*, de la específica síntesis de fines y capacidades estatales que son las Administraciones Públicas. Establecida por especiales materias y modos, y determinada por mediación de éstos por las relaciones de producción capitalista, la actividad organizadora de la Administración Pública se configura como tal en el *doble* aspecto y sentido de *organización de la actividad del Estado* y en el de la *actividad organizada por el Estado*. Pues bien, la *organización* de la actividad del Estado, la creación de órganos, *determina sólo de modo aparente* la actividad organizada por el Estado, la actividad de las Administraciones Públicas: la actividad de las Administraciones Públicas y la creación de órganos están *esencialmente* determinadas por las relaciones de producción capitalista. Lejos de ser creadora de órganos y de actividad del Estado, la actividad organizadora (interna y externa) del Estado capitalista está determinada por las relaciones de producción capitalista (17). Las relaciones de producción requieren formal y materialmente las formas y materias, el fin y el poder del Estado, los dominios públicos, materias y modos constitutivos y organizativos de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, creemos haber alcanzado un modo esencial de determinación de esta forma del Estado capitalista que son las

Administraciones Públicas. *La Administración Pública es la forma como el Estado capitalista parece organizarse y organizar, cuando en realidad las relaciones de producción capitalistas organizan al Estado capitalista en Administraciones Públicas.* En lugar de ser determinantes, el Estado y las Administraciones Públicas *están determinados*. En lugar de ser, como parecen, determinantes de las relaciones sociales, el Estado capitalista y las formas en las cuales se sintetizan sus específicos fines y capacidades, medios y modos, las Administraciones Públicas, *están esencialmente determinados por las relaciones de producción capitalistas.* Satisfecha, en relación con las Administraciones Públicas, la *exigencia científica* de separación y mediación entre la apariencia y la esencia, el concepto de Administración Pública permite considerar la actividad organizadora del Estado capitalista. *Organizado y organizador* merced a la forma Administración Pública, el Estado capitalista y las Administraciones Públicas resultan ser *producto y síntesis de la formación económico-social.*

EL PROCESO DE TRABAJO Y LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVOS

La concreción de la actividad organizadora del Estado capitalista en Administraciones Públicas da lugar a considerar a éstas como forma de la organización de la actividad del Estado y como forma de la actividad organizada del Estado. En tanto que organizado y que organizador, *el Estado capitalista aparece bajo la forma de Administración Pública.* Parecería que los ideales o fines cuya realización atañe al Estado dieran pie a la organización de su actividad en órganos que llevaran a cabo la actividad organizada. Por el contrario, realmente, el Estado y las Administraciones Públicas no derivan de la Idea sino de las relaciones de producción capitalistas. Estas proporcionan *nuevo material* a la Administración del Estado (18). Para ello, sin duda, y dado el carácter político del Estado capitalista, es imprescindible la *mediación del ideal y voluntad políticos.* Pero éstos no son más que de modo aparente y muy inmediato los determinantes del Estado y de las Administraciones Públicas.

En cambio, "desde el punto de vista *político*, el Estado y la organización de la *sociedad* no son dos cosas distintas. El Estado es la organización de la sociedad (19). No obstante, y justamente, "el Estado se basa en la contradicción entre la *vida pública y privada*, entre los *intereses generales y especiales (...)*. Este desgarramiento, esta vileza, este *esclavismo de la sociedad burguesa* es el fundamento natural en que se basa el Estado moderno (...)" (20). De donde, como dice Marx, "La razón *política* es precisamente razón política, porque piensa *sin salirse* de los límites de la política. (...) El principio de la política es la *voluntad*. Cuanto más parcial, o sea

cuanto más perfecta es la razón política, tanto más cree en la omnipotencia de la voluntad, tanto mayor es su ceguera ante los *límites naturales* y mentales de la voluntad, tanto más incapaz es por tanto de descubrir la fuente de las dolencias sociales (21).

Difícilmente el Estado moderno, político, va a negar la base objetiva ("natural") de su existencia, las relaciones de producción capitalistas, el desgarramiento de la sociedad burguesa en intereses generales y especiales, ni la base subjetivada de su existencia y poder, la voluntad política. Por el contrario, asentado el Estado moderno sobre esa contradicción, "la *administración* tiene que limitarse a una actividad *formal y negativa*, toda vez que su poder acaba donde comienzan la vida burguesa y su trabajo" (22). La buena voluntad de la Administración Pública está en contradicción con su mismo carácter. "La *contradicción* entre el carácter y la buena voluntad de la administración, por una parte, y sus medios y capacidad, por la otra, no puede ser superada por el Estado, sin que éste se supere a sí mismo y a que *se basa* en esta contradicción (23).

De ahí resulta la *impotencia* de la Administración. Y la imposibilidad de reconocer esa impotencia: el Estado es realmente impotente en relación con las contradicciones de la sociedad civil en la que se fundamenta, pero no puede creer en su impotencia porque ello supondría negarse a sí mismo y a la voluntad política (24). El Estado es esencialmente ciego, *no sabe ver en su principio, en la sociedad civil, los males que denuncia, y los atribuye a fuerzas naturales o a sí mismo*. Incapaz de salirse de los límites de la política, *se recluye en la omnipotencia de la voluntad*. Para el Estado, el remedio de las contradicciones sociales y de su persistencia a pesar de la actividad de la Administración del Estado consiste en corregir la Administración, en corregir los fallos accidentales o intencionados de la Administración. "Allí donde el Estado confiesa la existencia de abusos *sociales*, los busca o bien en *leyes naturales*, irremediables con las fuerzas humanas, o en la *vida privada*, independiente de él, o en *disfuncionalidades de la administración*, que dependen de él" (25).

El Estado moderno, político, es incapaz de negar la base de su propia existencia. Y es impotente frente a las contradicciones de la sociedad civil burguesa que lo fundamentan. Imputa las contradicciones sociales a motivos de orden natural o a sí mismo, a fallos o disfuncionalidades de su propia Administración. Realmente incapaz e impotente, el Estado se halla circunscrito a una actividad formal y negativa, determinada y limitada por las relaciones de producción capitalistas, y a la perpetua capacidad de corregir sus propias disfuncionalidades, sus propias formas, sus Administraciones, en aplicación de la razón y de la voluntad políticas.

Las Administraciones Públicas y la *estructura y las reformas administrativas*, en consecuencia, al mismo tiempo que están estrictamente *determinadas por las relaciones de producción capitalistas, expresan la mayor de las discrecionalidades derivadas de la razón y de la voluntad políticas* (26). Complementariamente, puede observarse que, en tanto que organizado y en tanto que organizador, el *Estado es y deviene a través de las Administraciones Públicas*, de la organización y actividad organizadora de la estructura administrativa. Las Administraciones Públicas son la *forma de continuidad y de modificación*, de adecuación del Estado capitalista. La *inmediatez* de las Administraciones Públicas y su doble carácter de organizadoras del Estado, hacen de éstas la forma estatal de adaptación interna y externa del Estado.

Formalmente escindida la totalidad social en Estado político y en sociedad civil, el Estado moderno se fundamenta en la representatividad política. Erigidos en ciudadanos, en sujetos de derechos políticos, los hombres constituyen el poder soberano por el cual se establece por "pluralidad de voces" el orden jurídico que expresa el interés general. El reconocimiento de derechos, el ejercicio de la representación, el poder soberano, el orden jurídico, el Estado moderno, son formas políticas instituidas por o en relación con un *conjunto específico de personas*: a cuantos estaban sujetos con anterioridad a otras formas, a los nacidos en un territorio, a los que residan en él, a quienes se les conceda, etc. *La universalidad de los derechos políticos requiere la especificación de los sujetos*. Estado, poder soberano, interés general, ordenamiento jurídico, intereses y medios públicos, tienen por fuente y ámbito de vigencia unos *ciudadanos y un territorio precisos*. La representatividad y la soberanía, la capacidad de representar y de decidir admite grados distintos de universalidad. La particularidad y especialidad de los intereses establecidos como públicos propicia el desarrollo de *formas del Estado que tienen fines y capacidades específicos y limitados a un territorio, a unos ciudadanos o a un dominio público específicos*.

Las modernas revoluciones burguesas se han sustentado en la *centralización* y en la *concentración* del poder del Estado en órganos centrales y concentrados. Las formas políticas modernas preconizan y establecen la *universalidad de los derechos políticos de los ciudadanos y del poder del Estado y de las instituciones que lo expresan y la coincidencia de la titularidad de la soberanía con su ejercicio*. Fundado el Estado en el interés general de los ciudadanos, éste predomina sobre sus intereses particulares. Frente a los poderes y derechos locales, de los señores y de las ciudades, las formas estatales modernas son universales y uniformes y se expresan en un único y omnipotente poder soberano. El ejercicio del poder del Estado, la vigencia de las leyes y del ordenamiento jurídico,

requiere, no obstante, *formas estatales especiales y distintas de los genéricos órganos representativos*. El Estado moderno requiere el *asentamiento* en el territorio de medios estatales y la *desconcentración* del poder de los órganos y el desglose de las *competencias*. Junto a estos motivos inmediatos y urgentes, la *desconcentración* del poder del Estado capitalista y de sus órganos es necesaria por la concretización del interés general en múltiples y específicos intereses. Por su parte la especificidad (reconocida en algunos) de los intereses de los ciudadanos en razón del territorio, y la pervivencia de derechos o fueros especiales, vienen a hacer necesaria la *descenralización* del poder del Estado. Junto a la esencial determinación por las relaciones de producción y a la inmediata discrecionalidad política, la representatividad y soberanía política y la universalidad y especificidad de los intereses, en sus grados respectivos, confluyen en las *formas de estructuración del Estado capitalista en órganos o Administraciones*. De donde, la complejidad de la estructura administrativa, el mosaico y la dinámica de órganos del Estado, de Administraciones Públicas con dominios, territorios, intereses, fines, capacidades y medios estatales específicos. El Estado capitalista, pues, se configura y aparece como un conjunto de, por ejemplo, *Administraciones centrales* (políticas, representativas, legislativas, judiciales, fiscalizadoras o de control interno y externo, represivas, ideológicas, etc.); de *órganos desconcentrados*; de Administraciones, órganos o instituciones *especializadas o sectoriales* en materia de dirección y/o de producción de infraestructuras y servicios públicos (mercantiles y sociedades privadas, propiedad de los distintos órganos estatales, o no mercantiles) y en materia de servicio personales (sanitarios, de redistribución de rentas); de *Administraciones territoriales*; etcétera.

La diversidad de Administraciones Públicas en que se organiza el Estado capitalista, la distinción o atribución de medios, fines, capacidades y soberanía de cada una acarrea unas específicas *relaciones* entre ellas y entre clases de ellas. La *subordinación* al poder soberano parece el criterio principal que rige la actuación de los órganos del Estado; la capacidad de cada Administración Pública parece sujeta a la representatividad. No obstante, precisamente, ésta se da en grados distintos según cual sea su clase. La mayor universalidad de los intereses parece coincidir con la mayor representatividad, alcanzando las formas políticas más genéricas y centrales, poder de tutela en relación con los intereses y Administraciones más específicos. *El derecho y los tribunales constitucionales, y el derecho administrativo y la jerarquización de la potestad de mando, son los modos como se establecen y se arbitran las relaciones interadministrativas excepcionales y regulares*. Los intereses, los fines, las capacidades y los medios de las Administraciones Públicas son exteriores a cada una de ellas. Cada órgano

del Estado los tiene señalados por su órgano superior, siendo los órganos representativos los escalones genéricos. La *potestad* de cada Administración Pública está establecida por su *dependencia jerárquica*. La *exterioridad* de los fines y potestades de cada Administración Pública refleja de modo particular la genérica exterioridad de los fines y capacidades del Estado: éstos serán determinados por las relaciones de producción capitalistas. No sometidos inmediatamente el Estado capitalista y las Administraciones Públicas a las relaciones de producción capitalistas, su actuación se configura inmediatamente *sólo como proceso de trabajo cuyos fines y capacidades le son señalados políticamente*.

La actuación del Estado se aleja en sus objetivos y en sus formas de los objetivos y de las formas propios del proceso de producción capitalista. No sujetos los objetivos y formas estatales a las exigencias inherentes a la valorización, la unidad determinada entre proceso de trabajo y proceso de valorización desaparece en favor de *un proceso de trabajo dirigido, señalado y modificado jerárquicamente*. Las Administraciones Públicas no son, pues, unidades productivas. Aún cuando exista una relación entre los fines, capacidades y formas de actuación específicos de las distintas Administraciones (27), todas ellas se instituyen centralmente. Las Administraciones Públicas desarrollan sólo procesos de trabajo, y éstos se establecen de modo inmediato en formas políticas y jerárquicas. *Carentes de racionalidad propia, económica, mercantil, capitalista, sus fines deben someterse a la discrecionalidad política de los órganos competentes*. La ausencia (formal) de intereses, fines y capacidades propios o autónomos requiere la preeminencia (jerárquica) de los órganos políticos (representativos); y a la inversa. De donde se desprende una *doble característica del modo de actuación de las Administraciones Públicas*: el proceso de trabajo administrativo tiene por posibilidad y necesidad el permitir y el precisar la *división del trabajo y la militarización*. No sometidas a las formas (limitaciones) económicas capitalistas, el proceso de trabajo en las Administraciones Públicas puede ser objeto de la mayor y mejor división del trabajo. Lógicamente (y en la realidad histórica), las Administraciones Públicas constituyen un lugar ideal para pensar e intentar los métodos de "organización científica del trabajo", la especificación y división de las tareas, la especialización y el trabajo en cadena, la asignación de funciones a personas y la militarización del trabajo.

De las formas de las Administraciones Públicas cabe deducir los principios más abstractos, técnicos y políticos. La mayor racionalidad y la mayor aleatoriedad, la mayor división del trabajo y la mayor subordinación a órdenes, las definiciones más generales y los procedimientos más particulares, las relaciones exteriores de la Administración y las relaciones interadministrativas, todo ello

encuentra en el *derecho administrativo* su mejor expresión oficial. *Abstraídas en el derecho administrativo, las formas de las Administraciones Públicas alcanzan su formulación ideal.* Completando la abstracción de la sociedad civil en el Estado capitalista y del *bourgeois* en el *citoyen*, abstracción formal y materialmente generadora del derecho, *el derecho administrativo abstrae del Estado las Administraciones Públicas.* Las Administraciones Públicas tienen en el derecho administrativo sus principios y procedimientos genésicos y formales. La abstractividad del proceso de generación del derecho se complementa en la disciplina del derecho administrativo: *en lugar de la determinación del Estado por la sociedad civil, el Estado parece constituirse a sí mismo y a la sociedad civil por el derecho.* El derecho constitucional y el derecho administrativo parecen constituir el Estado y estructurar sus órganos. Administraciones Públicas, Estado y sociedad civil se atienen en sus formas y relaciones al derecho. Salvando al Estado, un vínculo nuevo se establece entre la sociedad civil y las Administraciones Públicas. La inversión del orden histórico, real (y lógico), da lugar a la *aparente conformación de un orden inmediatamente real.* *La sociedad civil aparece crecientemente conformada por las Administraciones Públicas.* Abstraídos entre sí, constituidos como tales en la abstracción, y de modo más inmediato por el derecho, *Estado y sociedad civil se relacionan de modo jurídico e inmediatamente por el derecho administrativo.* El derecho administrativo insufla la relación entre la forma Administración Pública, por la parte del Estado, y el sujeto administrado, por la parte de la sociedad civil. Concretiza en relación administrativa, exteriorizada, sintetizada y abstraída en el derecho administrativo, la relación entre el Estado capitalista y la sociedad civil se inmediateza.

Derecho de la Administración Pública, el derecho administrativo establece y regula las formas en las cuales se ejerce el imperio de lo estatal en lo particular. Siendo su objeto las relaciones jurídico públicas, el derecho administrativo formula y fija las relaciones sociales que se establecen entre las Administraciones Públicas y las personas sujetos de derechos y de deberes en relación con la Administración del Estado. Forma consustancial del Estado capitalista, el *derecho* sustenta el carácter jurídico de la libertad de las personas y el ejercicio del poder del Estado. Producto y expresión de la sociedad civil y del Estado, forma de ejercicio del poder del Estado, el derecho es tanto la forma de garantía y de gestión de la distancia que en el régimen de producción capitalista existe entre la igualdad y la libertad individuales, como la forma de garantía y de gestión de la sumisión del Estado al derecho.

Aparente e inmediato instrumento de sujeción de la sociedad civil y de los individuos, el Estado se somete al derecho *en su forma.*

Instrumentado por el derecho, el poder del Estado se somete al derecho. Sujeto de este modo al "principio de legalidad", el Estado se organiza a sí mismo y organiza las formas de la supremacía general del Estado (y de sus formas específicas, las Administraciones Públicas) en relación con la sociedad civil y con sus formas e intereses particulares, por la mediación del derecho administrativo. *La especificidad jurídica del Estado se sintetiza en el derecho administrativo.* Como conformador de la actuación inmediata del Estado, el derecho administrativo establece y desarrolla las capacidades y procedimientos de las Administraciones Públicas. Más allá de las diferencias formales y sustanciales entre ordenamientos administrativos nacionales, y más allá de las variadas descripciones y tendencias interpretativas, puede reconocerse en el derecho administrativo la instrumentación del carácter "exorbitante" del derecho de los individuos y la "unilateralidad" propias a la actuación del Estado. *Sujeta la Administración Pública al derecho, su actuación no requiere ni la voluntad ni el acuerdo de los administrados. El poder del Estado reviste los actos de la Administración.* La Administración y sus potestades (de mando, reglamentaria, jurisdiccional, etc.) particularizan las formas del poder del Estado. Con independencia de que la subordinación de la Administración al derecho tenga lugar por su sujeción a la *common law* o se rija por un especial régimen administrativo, la *posición activa* de la Administración, las relaciones de *subordinación* hacia la Administración y la forma del *reglamento*, configuran lo esencial y específico de la *relación jurídico-administrativa*. La actuación administrativa consiste entonces en el ejercicio de las potestades administrativas. Los *actos administrativos* resultan ser, así, tanto la declaración de voluntad como el ejercicio de esa voluntad, tanto la reglamentación y su cumplimiento como el reglamento y los resultados de su ejecución. Dividida en múltiples actos administrativos, la actuación del Estado ha de atenerse a lo mandado en la ley y desarrollar los reglamentos precisos para ello. La *aplicación del reglamento* es el procedimiento jurídico inmediato preciso a la actuación de las Administraciones Públicas. La actuación reglamentaria es el modo necesario de relación entre las Administraciones Públicas y los administrados.

El desmenuzamiento y concretización de la actuación y del poder del Estado en el *formalismo de la actuación administrativa reglamentaria* es el modo necesario de particularizar la satisfacción del interés general, y es un modo simple, amplio y flexible de ejercicio del poder del Estado. El formalismo reglamentario reduce la discrecionalidad de la Administración, da garantía a los administrados de observancia de la ley, de igualdad de trato y, en su caso, de reparación del daño que les causare la actuación administrativa, y limita el recurso de los ciudadanos y del Estado a las formas consti-

tutivas del poder del Estado. *La inmediatez de la actuación administrativa, la especificidad del procedimiento, y la coherencia con el entero ordenamiento jurídico, impiden que los actos administrativos reflejen directamente la esencial determinación de las Administraciones Públicas y del Estado por las relaciones de producción capitalistas.*

Las Administraciones Públicas son la forma inmediata del Estado capitalista. El Estado se le aparece al ciudadano bajo la especie de Administración Pública. El desarrollo de las relaciones de producción capitalistas y la subsecuente exacerbación de las contradicciones y necesidades sociales confluyen en la ampliación del dominio público y en la potenciación de las formas políticas y la reafirmación de la voluntad política. Los motivos que desarrollan la forma Administración Pública y la inmediatez de ésta conducen a la *aparente determinación del actuar de los ciudadanos por la Administración Pública.* La Administración concurre en cualquier relación social. Más aún, se produce una estatalización y una privatización, si no materiales sí por lo menos parcialmente formales de la actividad económica y de la actividad pública, respectivamente. Desde los derechos naturales de la persona o los derechos políticos del ciudadano, el hombre se ve reconocer derechos y exigir deberes en cuya satisfacción está sometido a la Administración.

El sinfín y la disparidad de fines y de capacidades estatales, de Administraciones Públicas, el entramado de órganos del Estado, parecería ser una reproducción estatal de la sociedad civil y conducir a la reconciliación entre el Estado y los particulares. Lejos de ello, no parece sino que con el moderno Leviatán, la condición de administrado, de interesado o de público, resulta para el individuo una *imagen desvirtuada de la sociedad y de su condición de ciudadano, persona y hombre.* La contradicción entre las libertades e igualdades formales y materiales pervive tras la inmediatez del quehacer de las Administraciones Públicas.

NOTAS

1. "El fin del Estado es el interés general en cuanto tal, y como éste es la sustancia de los intereses particulares, también el mantenimiento de éstos" Hegel Gottfried Wilhelm Friedrich. **Fundamentos de la Filosofía del derecho.** Buenos Aires, 1937, p. 220).

2. La concreción histórica de esos dominios resulta variable, aunque también se halla determinada por las relaciones de producción, por su desarrollo.

3. Pocas. Generalmente, las ocasionales son algunas actividades inmediatamente políticas, constitutivas del Estado.

4. Salvo en los supuestos de supresión de fronteras comerciales interiores entre Estado y la cesión de competencias y actividades organizadoras a instituciones estatales supranacionales, como las Comunidades Europeas.

5. Por su parte, el idealismo economicista revive esa dicotomía complementaria en una "teoría normativa" y una "teoría positiva" de la economía pública.

6. La etimología latina del término administración pudiera hallarse tanto en las formas **ad** y **ministrare**, esto es, servir, como en las formas **ad manus trahere**, esto es, manejo o gestión. Ambas convienen a la idea de la Administración como acto de servir y de administrar.

7. La Real Academia de la Lengua Española da la siguiente definición de la voz Administración Pública: "1. Acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y formación de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado. 2. Conjunto de organismos encargados de cumplir esta función". (Real Academia de la Lengua Española (1970). **Diccionario de la Lengua Española**, Madrid, p. 26).

Añadiremos, finalmente, que los tratados de Administración Pública coinciden muy poco cuando mencionan como predecesores de la disciplina a algunos autores, y aún sólo en el momento de referirse a los antecedentes nacionales. Esta circunstancia, que pudiera excusarnos de hacer citas que resultarían en este caso una pura formalidad, es indicativa de la cualidad científica alcanzada en el estudio de la Administración Pública.

8. Merkl, Adolf (1927), **Teoría general del derecho administrativo**, México, D.F., 1980, p. 13. Subrayado de A. Merkl.

9. Cf. su exponente. Carré de Malberg, R. (1922), **Contribution à la théorie générale de l'Etat**. Tomo II. París, 1962, pp. 143 ss.

10. Hacia este lado se inclina en mayor medida el **administrativismo** alemán desde Lorenz von Stein hasta Max Weber. Para este último, el análisis sociológico de la organización burocrática puede sintetizarse en "las siguientes principales y más generales consecuencias sociales del control burocrático: 1. la tendencia a la "nivelación" en interés de la base más amplia posible en el reclutamiento en términos de competencia técnica; 2. la tendencia a la plutocracia resultante del interés en la más amplia preparación técnica posible. (...) 3. el predominio de un espíritu de impersonalidad formalística, **sine ira et studio**, sin odio ni pasión (...) El desarrollo de la burocracia favorece grandemente la nivelación de las clases sociales y puede considerarse que ésta es históricamente la tendencia normal. Contrariamente, todo proceso de nivelación social crea una situación favorable al desarrollo de la burocracia (...) Esa combinación inevitablemente anuncia en todas partes la democracia de masas (...) "Weber, Max (1947). **The theory of social and economic organization**. Nueva York, 1964, p. 340.

11. El camino recorrido históricamente en los discursos acerca de la Administración Pública parte del **constitucionalismo** y, pasando por el **Derecho administrativo**, llega a la consideración de los **medios óptimos** de alcanzar los objetivos señalados. De este modo, a mitad de camino, ha podido decirse que "los objetos posibles, y empíricamente reales, de

las ciencias administrativas, son la **política administrativa**, el **derecho administrativo** y la **práctica administrativa**". (Merkl Adolf, (1927) *Op. Cit.*, p. 115. Subrayado de A. Merkl). Las ciencias administrativas, la ciencia de la administración, o el discursar moderno acerca de la Administración Pública encuentran sus **precedentes** "teóricos" y ciertamente empíricos en las llamadas "ciencia de la policía" y "ciencias camerales". Expuestas en diccionarios y manuales para el aprendizaje y uso de funcionarios y opositores, esas ciencias versaban principalmente sobre jurisdicciones y finanzas públicas (entre los clásicos se cuenta Joseph von Sonnenfeld (1770), Grundsätze der Polizei, *Handlung und Finanz*, Viena). El siglo XIX tiene sus clásicos en Alexis de Tocqueville (1856), *L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris 1975) en Lorenz von Stein (1866-1884), *Die Verwaltungslhere*, Stuttgart) y en Maurice Hauriou (1901), *Précis de droit administratif*, Paris: 1964). La "administración pública moderna" del siglo XX tiene sus límites y referencias, el derecho administrativo, con Otto Mayer (1903), *El derecho administrativo alemán*, Madrid: 1934), Adolf Merkl ((1927). *Op. cit.*) y Ernest Forsthoff ((1949, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid: 1958); y la "organización científica del trabajo" iniciada por Frederick W. Taylor (1911), *Principles of scientific management*, Nueva York; 1978); se adereza, además, con notas sociológicas en el estilo de Max Weber ((1947), *Op. Cit.*), señaladamente. Luego, los usos y costumbres de cada país dan lugar a otras tantas síntesis, entre los que sobresalen las de Fritz Morstein Marx ((1965), *El Estado administrativo*, Madrid: 1975) y Otto Haussleiter ((1969), *Verwaltungssoziologie*, Baden-Baden) en la República Federal Alemana; las de Gérard Belorgey ((1967), *Le gouvernement et l'Administration de la France*, Paris) y Charles Debbasch ((1972, *Science administrative*, Paris) en Francia; los de William A. Robson (ed) (1937), *The British civil servant*, Londres) y (Lord Fulton) ((1968), *The Civil Service*, Londres) en el Reino Unido; y las de Dwight Waldo ((1948), *The administrative State*, Nueva York) y Félix A. Nigro y Lloyd G. Nigro ((1973), *Modern public administration*, Nueva York) en Estados Unidos.

12. Entender por administración la actividad consciente o planificada, adecuada a la naturaleza de la cosa y a fines, es **sustituir** el término trabajo por otro equivalente (si se entiende por trabajo la actividad adecuada a fines). Cabría reconocer, en cambio, cierta diferencia entre trabajo y administración si se atiende al carácter no explicitado de ésta como trabajo **inmaterial**, que no transforma inmediatamente su objeto. Desde ese punto de vista, el trabajo administrativo, salvo en la materialidad del papeleo, generalmente no consiste en transformar de modo inmediato una materia, sino acaso relaciones sociales.

Por su parte, Adolf Merkl, que intentara llevar al Derecho administrativo los postulados de Hans Kelsen, dice que "se entiende por **administración**, en su sentido más amplio, **toda actividad humana planificada para alcanzar determinados fines humanos**", y al mismo tiempo dice que "**administración** es aquella **suma** de funciones estatales que pueden ser **condicionadas** por la **forma de precepto jurídico** que se llama **institución** (...)" (Merkl, Adolf. *Op. Cit.*, pp. 8 y 59. Subrayados de Merkl, A.) Pero a pesar de los equilibrios semánticos, Merkl **mantiene la especificidad de la Administración Pública**, en su caso, en razón del carácter jurídico postulado para su función y del instrumento del reglamento.

13. Cf. Debbasch, Charles. *Op. Cit.*, p. 28.

14. Vid. un completo repertorio de clasificaciones, por ejemplo, en Langrod, Georges (dir.) (1966), *Tratado de ciencia administrativa*. Madrid, 1973, pp. 297 a 337.

15. Marx, Karl (1844), *Notas críticas al artículo "El rey de Prusia y la reforma social Por un prusiano: Arnold Ruge"*, in "Vorwärts!", n. 60, reproducido en: Marx, Karl y

Engels, Friedrich. (Varios años), **Obras de Marx y Engels**. Vol. 5, Barcelona, 1978. p. 236. Subrayados de K. Marx.

16. Puede demostrarse cómo rige...)

17. "La forma que cobra la cosa pública en un Estado que no es el de la cosa pública, no puede ser otra que una no-forma, una forma que se engaña a sí misma, que se contradice a sí misma, una **forma aparente** y que se presentará (que finalmente se mostrará) como la falsa apariencia que es". Marx, Karl (1843), **Crítica de la filosofía del Estado de Hegel**, op. cit., p. 80 Subrayado de K. Marx).

18. Esta es una expresión de Marx que sintetiza la determinación del Estado por las relaciones de producción. Dice así: "(...) A medida que crecía la división del trabajo dentro de la sociedad burguesa, creaba nuevos grupos de intereses, y por tanto nuevo material para la administración del Estado. Cada interés **común** se desglosaba inmediatamente de la sociedad, se contraponía a ésta como interés superior, **general**, se sustraía a la propia iniciativa de los individuos de la sociedad y se convertía en objeto de la actividad del Gobierno, desde el puente, la escuela y los bienes comunales de un municipio rural cualquiera, hasta los ferrocarriles, la riqueza nacional y las universidades de Francia". Marx, Karl, (1852), **El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte**, op. cit. pp. 312-313. Subrayados de K. Marx). Veamos ahora la crítica política de Marx a las intenciones y prácticas políticas: "Napoleón perfeccionó esta máquina del Estado. (...) Todas las revoluciones perfeccionaban esta máquina, en vez de destruirla. Los partidos que luchaban alternativamente por la dominación, consideraban la toma de posesión de este inmenso edificio del Estado como el botín principal del vencedor (...) La máquina del Estado se ha consolidado ya de tal modo frente a la sociedad burguesa, que (...)" (*Ibid.*).

19. Marx, Karl (1844), **Notas críticas al artículo "El rey de Prusia y la reforma social. Por un prusiano Arnold, Ruge"**. En: Marx, Karl y Engels, Friedrich (Varios años), **Obras de Marx y Engels**. Vol. 3. Barcelona, p. 236. Subrayados de K. Marx.

20. *Ibid.*, p. 237. Subrayados de K. Marx.

21. *Ibid.*, pp. 237-238. Subrayados de K. Marx.

22. *Ibid.*, p. 237. Subrayados de K. Marx.

23. *Ibid.* Subrayados de K. Marx.

24. "Incluso los políticos radicales y revolucionarios buscan la causa del mal no en la **esencia** del Estado sino en una **forma** concreta del Estado, que es lo que quieren sustituir por otra **forma**". (*Ibid.*, p. 236. Subrayados de K. Marx).

25. *Ibid.* Subrayado de K. Marx.

26. Por donde puede comprenderse la razón y las formas de la complejidad real y de la complejidad de la interpretación de los fenómenos relativos a la Administración Pública, a la diversidad y especialidad de las Administraciones Públicas, y de la estructura y reforma administrativas.

27. Los específicos fines, capacidades y formas de actuación de las Administraciones Públicas, se hallan relacionados, y la relación entre todos ellos está esencialmente

determinada por las relaciones de producción capitalistas. La casuística de Administraciones, fines, capacidades y formas de actuación, su **combinatoria**, es innumerable. Es posible clasificar algunas combinaciones de Administraciones y de fines (por ejemplo, en instituciones políticas-constitutivas del Estado capitalista: representativas, legislativas, de dirección, de ejecución, judiciales, ideológicas, represivas—; en instituciones económicas centrales —banco central, ministerio de finanzas—, en servicios públicos, etc.), de capacidades y de formas de actuación (directa, indirecta; policía, fomento, servicio público; orden público, utilidad pública, prestación; régimen administrativo, régimen privado, economía mixta, concertación, concesión; etc.). Todas esas y las restantes clasificaciones son descriptivas. No alcanzan la complejidad de la realidad. Requieren una interpretación que se remonte a la esencia, a la determinación por las relaciones de producción capitalistas. Desde este punto de vista, desde esa complejidad, quizá no podrá decirse si la estatalización de una sociedad es una medida de orden público económico, de utilidad pública o de prestación de un servicio, ni tampoco si la actuación del banco central es directa o indirecta. Pero sí se comprenderá la necesidad de la forma estatal en ambos casos, o que un servicio público pueda tomar la forma de sociedad por acciones, aún reportando pérdidas.

28. Y, puesto que el derecho es sustancialmente producto del poder legislativo constituido por las formas representativas, la sumisión del Estado al derecho, aseguraría la primacía de la sociedad civil sobre el Estado.