

Manual de Ciencia de la Administración

COLECCIÓN
CIENCIAS POLÍTICAS

DIRECTORES:

Rafael del Águila
Fernando Vallespín



Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de la propiedad intelectual. La infracción de los

derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) vela por el respeto de los citados derechos.

Manual de Ciencia de la Administración

M. Baena del Alcázar



Consulte nuestra página web: **www.sintesis.com**
En ella encontrará el catálogo completo y comentado

Diseño de cubierta: mano d santo

© M. Baena del Alcázar

© EDITORIAL SÍNTESIS, S. A.
Vallehermoso, 34 - 28015 Madrid
Tel.: 91 593 20 98
<http://www.sintesis.com>

Reservados todos los derechos. Está prohibido, bajo las sanciones penales y el resarcimiento civil previstos en las leyes, reproducir, registrar o transmitir esta publicación, íntegra o parcialmente, por cualquier sistema de recuperación y por cualquier medio, sea mecánico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o por cualquier otro, sin la autorización previa por escrito de Editorial Síntesis, S. A.

Depósito Legal: M. 16.135-2005
ISBN: 84-9756-275-5

Impreso en España - Printed in Spain

Índice

1. Introducción	13
1.1. Poder político y Administración. La obligada referencia al Estado	14
1.1.1. Administración, poder y organización	14
1.1.2. La vinculación entre Estado y Administración	15
A) El origen de las Administraciones actuales	15
B) La evolución hasta mediados del siglo XX	16
1.2. Objeto del estudio científico. Las notas propias de las Administraciones públicas	18
1.2.1. Administración pública y organizaciones privadas y semipúblicas	18
1.2.2. La extensión orgánica y la pluralidad o fragmentación	19
A) El volumen orgánico y su extensión	20
B) La pluralidad de organizaciones	21
1.2.3. El carácter contingente	22
1.2.4. La relación entre política y Administración	23
1.3. Las Administraciones públicas en el sistema de relaciones sociales	24
1.3.1. Los objetivos metodológicos	24
1.3.2. Los datos a retener de los estudios anteriores	25
1.3.3. El contexto actual del planteamiento	26
1.3.4. Las Administraciones en las relaciones sociales	28
A) La cúpula organizacional y el sistema institucional	28

B) La situación de la Administración en la cúpula organizacional	30
1.4. La noción de Ciencia de la Administración	31
1.4.1. La crisis de identidad como ciencia y las concepciones recientes	31
1.4.2. La solución mantenida	32
2. El contexto contemporáneo de las Administraciones públicas	37
2.1. Generalidades	38
2.2. Las Administraciones de las democracias occidentales ante la crisis del Estado de Bienestar	38
2.2.1. Descripción general	39
2.2.2. Los problemas sobrevenidos	40
2.3. La situación y las tendencias actuales	41
2.3.1. Una nueva concepción del Estado	43
2.3.2. Las repercusiones en la gestión pública	44
2.4. Un enfoque distinto. La <i>governance</i>	47
3. La Administración como elemento del sistema político	51
3.1. Generalidades	52
3.2. La visión de la Administración por los pensadores políticos	53
3.3. Organización territorial del Estado y Administración pública	55
3.4. La situación de las Administraciones en los sistemas políticos	59
3.4.1. Administración y régimen totalitario	60
3.4.2. La situación en las democracias	61
A) Presidencialismo y parlamentarismo	62
B) Los funcionarios en el sistema democrático	63
4. La participación en el sector público y la relación de la Administración con otros elementos del sistema político	67
4.1. La participación y el Estado democrático de Derecho	68
4.1.1. Generalidades	68

4.1.2. Las Administraciones en un contexto de pluralismo político ..	69
4.1.3. La participación ciudadana	69
A) Planteamiento general	70
B) Modos y posibilidades de participación	70
4.2. La Administración y los elementos del sistema político. Los partidos políticos	72
4.2.1. Introducción	72
4.2.2. Las relaciones con los partidos en un sistema democrático	73
4.2.3. Administración y sistema de partidos	74
A) Los sistemas políticos de partido único	74
B) Los sistemas de partidos múltiples	76
4.3. La Administración y los elementos del sistema político. Las relaciones con otros grupos organizados	78
4.3.1. Generalidades	78
4.3.2. Las relaciones con los grupos más importantes	79
A) Relación con los grupos profesionales	79
B) Relaciones con los sindicatos y otras organizaciones de intereses económicos	80
4.4. Administración y empresas privadas. Las relaciones con la gran empresa	82
 5. La burocracia. Los modelos y teorías anteriores y su crítica	 87
5.1. La problemática científica de la burocracia	88
5.1.1. Puntos de vista previos	88
5.1.2. Los significados de la expresión	89
5.1.3. Los principales problemas planteados	89
5.2. La burocracia en la teoría de Marx y sus seguidores	90
5.2.1. Introducción	90
5.2.2. Los distintos enfoques marxistas	91
A) La visión de la burocracia en la teoría primitiva	91
B) La nueva visión en las teorías marxistas occidentales	92
5.3. La burocracia en la teoría de Max Weber y la recepción e interpretación de la teoría	93
5.3.1. La formulación de la teoría	94

A) La concepción como modelo y los requisitos para la existencia como tal	95
B) La visión weberiana de la burocracia	96
5.3.2. La recepción del modelo	97
A) El juicio peyorativo y las disfunciones de la burocracia	97
B) La incompreensión del modelo	98
5.4. La necesaria crítica del modelo weberiano	99
5.4.1. La limitación a una organización simple	100
5.4.2. El contraste con la realidad	100
A) Burocracia y contingencia de las Administraciones	100
B) Las relaciones entabladas desde el medio burocrático	101

6. La burocracia como organización y el poder de los burócratas **105**

6.1. Generalidades. El sistema de gestión de los asuntos públicos y el poder de los burócratas	106
6.2. El sistema de articulación y el poder burocrático en las sociedades modernas	107
6.2.1. Las consecuencias del sistema de gestión de los asuntos públicos .	107
6.2.2. El poder burocrático en la sociedad	108
6.3. Los grupos de burócratas y su poder	109
6.3.1. La delimitación del grupo en cada organización	110
6.3.2. La fragmentación en subgrupos burocráticos	110
6.3.3. El dominio de los grupos sobre las estructuras orgánicas	111
6.3.4. Los datos clave del poder burocrático en el Estado	112
A) La relación de los burócratas con la clase política	112
B) El ejercicio del poder en la organización administrativa	114
6.4. La presencia de los burócratas en los ámbitos de poder de la sociedad ...	115
6.5. La repercusión de las nuevas tendencias en el poder de los burócratas ...	116

7. Decisión política y políticas públicas **121**

7.1. La teoría sobre las políticas públicas	122
7.1.1. El origen de la noción y el contexto científico actual	122

7.1.2. La validez de la idea utilizada para el análisis de las decisiones políticas	125
7.2. El papel de la Administración en las políticas públicas	126
7.3. La definición conceptual de las políticas públicas y sus consecuencias científicas	127
7.3.1. El concepto mantenido	127
7.3.2. La intervención de la Administración y las condiciones en que se realiza	128
7.4. La clasificación de las políticas	129
7.4.1. Una decisión innovadora. Aceptaciones y variedades de la innovación	130
7.4.2. El contenido del mandato de la decisión política	130
7.4.3. La entidad de las medidas	132
8. Funciones de la Administración y factores administrativos	135
8.1. La actuación de la Administración y las políticas públicas. El modelo de las funciones administrativas	136
8.1.1. La conceptualización de las funciones	137
8.1.2. Su enumeración	138
8.2. Los factores administrativos a considerar al realizar las funciones	140
8.3. La función de apoyo a la decisión política como asesoramiento y asignación de recursos	142
8.4. La función de ejecución. Su diversidad	144
8.5. La función de mantenimiento	146
8.6. Reflexión sobre las funciones como modelo teórico	147
8.6.1. La innovación que supone	147
8.6.2. Las implicaciones del carácter de modelo teórico	148
9. La situación de los políticos y los altos funcionarios	153
9.1. Las relaciones políticos-altos funcionarios y su importancia respecto a las políticas públicas	154
9.2. Los grupos considerados y sus notas características	155

9.2.1. Los políticos	155
A) La adscripción al grupo	156
B) Notas o cualidades de los políticos	157
9.2.2. Los altos funcionarios	159
A) La noción de altos funcionarios y su delimitación	159
B) Las notas o cualidades	160
9.3. La teoría elaborada sobre los tipos o modelos de relación	163
9.4. La influencia de la configuración de los puestos de la organización ...	164
9.4.1. Los puestos de designación política	164
A) Su importancia respecto al volumen de la organización	165
B) La provisión de puestos	166
9.4.2. La adscripción orgánica de los altos funcionarios	168
9.5. La doble condición. Los híbridos y su conceptualización	169
9.6. La modificación o corrupción de las pautas del sistema	170

10. Las políticas públicas. La fase inicial 175

10.1. Las fases de las políticas públicas. Su enumeración y consideración posterior	176
10.2. Fases de las políticas públicas y funciones administrativas	178
10.3. Elaboración y aprobación de la decisión. La fase de formulación de las políticas públicas	179
10.3.1. Relaciones internas y externas e intervención de los altos funcionarios	179
10.3.2. Las etapas del proceso	182
10.4. La iniciativa de la decisión. El posible condicionamiento por planes anteriormente aprobados	182
10.5. La información y su elaboración. El estudio sobre la decisión proyectada	184
10.6. El proceso de aprobación	186
10.6.1. Los instrumentos de aprobación y las incidencias y presiones externas	186
10.6.2. Aprobación e imputación de la decisión	188
10.7. El carácter de la decisión adoptada	188

11. Las políticas publicas. Las fases posteriores a la formalización de la decisión	191
11.1. La fase de implementación de las políticas públicas	192
11.1.1. El momento y circunstancia de la implementación. El seguimiento por los políticos	192
11.1.2. El contenido de la implementación	194
A) La consideración y el manejo de los factores administrativos	194
B) Las relaciones entabladas, en especial las relaciones laterales	195
C) El distinto contenido según las clases de políticas públicas	197
11.2. La fase de ejecución de las políticas públicas	199
11.2.1. La aplicación del modelo de los factores	199
11.2.2. La ejecución de las políticas operativas	200
A) Variabilidad según el procedimiento de gestión	201
B) Los supuestos de creación de empresas y establecimientos públicos	202
11.3. Reflexión sobre la evaluación	203