

**OSCAR JUAN COLLAZO**

# **ADMINISTRACION PUBLICA**



**EDICIONES MACCHI**

SOCIEDAD ANONIMA  
CORDOBA 2015 · BUENOS AIRES

## INDICE

<i>Prólogo</i> .....	XV
<b>CAPÍTULO I—Introducción: Conceptos fundamentales</b> .....	1
1. Administración pública: sujeto; objeto; concepto .....	1
1.1. La hacienda pública como sujeto de la Administración Pública .....	1
1.1.1. Origen .....	1
1.1.2. Concepto .....	1
1.1.3. Relaciones: Hacienda-Estado; Estado-Nación .....	2
1.1.4. Elementos que contribuyen a dar vida a la Hacienda Pública .....	5
1.1.5. Características: por su existencia; por su índole; por su condición; por el fin que persigue su institución; por su estructura; por el fin que persigue ulteriormente .....	5
1.1.6. Las Haciendas Públicas, las paraestatales y las privadas como integrantes del Complejo Económico Nacional .....	10
1.2. El objeto de Administración Pública .....	13
1.1.2. Concepto .....	1
1.2.2. División .....	13
1.3. El concepto de Administración Pública .....	13
2. La Administración Pública en su ambiente social y político .....	15
2.1. Ecología de las instituciones administrativas y de sus programas .....	16
2.2. Dinámica Social y Administración Pública .....	17
2.3. Administración Pública y Política; la captación de las aspiraciones populares; objetivos y costos sociales en la gestión pública .....	21
2.4. Administración Pública y Privada .....	22
3. Delimitación de su campo frente a otras disciplinas afines .....	23
3.1. Derecho Constitucional; 3.2. Derecho Civil; 3.3. Derecho Administrativo; 3.4. Política y disciplinas conexas; 3.5. Economía Política; 3.6. Finanzas Públicas; 3.7. Derecho Financiero .....	23
3.8. Estadística .....	24
3.9. Contabilidad Pública .....	24
3.10. Otras .....	25
3.11. Conclusiones .....	25
4. Tendencias que se han manifestado en su estudio sistemático .....	26
4.1. El enfoque jurídico .....	27

4.2. La productividad .....	27
4.3. El positivismo .....	28
4.4. El enfoque político, científico y filosófico .....	28
4.5. El estudio de las relaciones humanas .....	29
4.6. El enfoque antropológico .....	29
4.7. La actitud práctica .....	30
4.8. La actitud ecléctica .....	30
5. Delimitación del alcance de ciertas nociones de Derecho Administrativo que se estiman importantes para la debida comprensión de algunos temas que habrán de desarrollarse .....	30
5.1. Poder y funciones; potestades .....	31
5.2. Soberanía, Autonomía, Autarquía, Autarcía .....	32
5.3. Competencia; Avocación; Delegación .....	32
5.4. Jurisdicción .....	34
5.5. Fisco .....	35
5.6. Régimen jerárquico .....	35
6. Los órganos de la Hacienda Pública .....	36
7. Patrimonio del Estado .....	38
8. Dinámica hacendal .....	44
8.1. Concepto .....	44
8.2. Planeamiento previsto y ordenado .....	44
8.3. Presupuesto de necesidades y medios .....	45
8.4. Presupuesto de gastos financieros .....	45
8.5. Presupuesto basado en el costo de los servicios .....	46
8.6. Presupuesto financiero y patrimonial .....	47
8.7. Fijación del presupuesto .....	47
8.8. Significación jurídica, económica y política del presupuesto ..	48
8.9. El presupuesto como instrumento de control preventivo, de perfeccionamiento de la gestión y de política económica .....	49
8.10. Autorización suspensiva de hacer y crédito para ejecutar ....	50
8.11. Ejecución presupuestaria y gestión financiero-patrimonial ....	51
8.12. La gestión financiero-patrimonial: remisión .....	51
8.13. Régimen dispositivo nacional .....	51
9. El papel de las normas positivas: el ordenamiento básico, el legal y el reglamentario .....	55
10. La responsabilidad por el manejo de la cosa pública .....	61

10.1. Responsabilidad política, civil, penal, disciplinaria y contable: efectos y alcances .....	61
11. Control de la Hacienda Pública .....	74
11.1. Concepto .....	74
11.2. Divisiones .....	74
CAPÍTULO II — <i>La organización como marco y base para la gestión y el control</i> .....	79
1. La organización en Administración Pública .....	79
1.1. La predeterminación de funciones .....	79
1.2. La atribución de funciones, la competencia .....	81
1.3. Concepto de organización .....	81
1.4. Formas .....	82
1.5. Factores que influyen sobre la organización: políticos, técnicos y de comportamiento humano .....	82
2. La organización constitutiva o básica .....	84
2.1. Los órganos máximos y sus funciones: Volitivo, Directivo, Eje- cutivo y de control. El Poder Judicial .....	85
2.1.1. De los órganos Volitivo, Directivo y Ejecutivo .....	85
2.1.2. De los órganos de control .....	88
2.1.3. El Poder Judicial .....	95
3. El Organo Ejecutivo en particular .....	96
3.1. El punto de donde emana la decisión .....	96
3.1.1. La función dual: Adopción de política y gestión .....	96
3.1.2. La conducción y la autoridad .....	97
3.1.3. Las relaciones externas .....	99
3.1.4. La dirección y supervisión interna .....	103
3.1.5. Los instrumentos de gestión .....	105
4. Formas en que funciona el Organo Ejecutivo .....	108
4.1. Centralización administrativa .....	109
4.2. Descentralización administrativa .....	109
4.2.1. Descentralización burocrática o “desconcentración” .....	112
4.2.2. Descentralización institucional .....	112
4.3. Variantes .....	118
5. Los órganos secundadores de la gestión ejecutiva .....	118
5.1. El sistema departamental: concepto y fines .....	119
5.2. Estructura horizontal: factores determinantes .....	122
5.3. El crecimiento de las funciones: los cuasi-departamentos .....	127
5.4. Ministerios y Secretarías: sus funciones comparadas .....	128
5.5. Coordinación interdepartamental mediante órganos específicos .....	130

5.5.1. Papel del Gabinete .....	130
5.5.2. Comisiones interdepartamentales .....	131
5.6. La organización vertical de los departamentos .....	131
6. Los grandes servicios: del tesoro, del patrimonio y del control interno .....	132
6.1. Su integración .....	132
7. Los órganos mixtos de gestión y de control: los servicios administrativos y contables .....	134
8. Régimen presupuestario en la Hacienda Central .....	139
9. Régimen patrimonial y contractual .....	143
10. El control de la gestión .....	143
10.1. El control continuo o concomitante .....	144
10.2. Control ulterior o crítico .....	149
10.3. Representaciones del Tribunal de Cuentas de la Nación ante los organismos fiscalizados .....	158
10.3.1. Delegaciones .....	159
10.3.2. Fiscalías .....	174
10.3.3. Modificaciones recientes del régimen de control para ambas representaciones .....	174
10.3.4. Delegación ante la Contaduría General de la Nación ....	178
10.3.5. Otro tipo de representación .....	180
10.3.6. Servicio de inspección .....	181
10.4. Conclusiones en materia de control .....	181
11. Las haciendas anexas de erogación .....	183
11.1. Concepto .....	183
11.2. Características .....	184
11.2.1. Régimen presupuestario .....	185
11.2.2. Régimen patrimonial .....	188
11.2.3. Régimen contractual .....	189
11.2.4. Régimen de control .....	191
11.3. Razones que se tienen en cuenta para crearlas .....	199
11.4. La preeminencia de los órganos máximos, la superintendencia del Organismo Ejecutivo .....	200
11.5. Resguardos para asegurar la autarquía .....	201
11.6. Tendencias en su grado .....	203
11.7. El precio de la autarquía: necesidad de coordinación, soluciones .....	204

12. Las haciendas anexas de producción .....	204
12.1. Concepto .....	204
12.2. División .....	205
13. Las Empresas del Estado .....	207
13.1. Características .....	207
13.1.1. Régimen presupuestario, bases técnicas para su corrección	210
13.1.2. Régimen patrimonial .....	226
13.1.3. Régimen contractual .....	229
13.1.4. Régimen de control .....	230
13.1.5. El caso de Ferrocarriles Argentinos .....	254
13.1.6. Comentario general acerca de las tendencias imperantes en materia de control empresario .....	258
13.2. Razones tenidas en cuenta para la creación de empresas es- tatales .....	259
13.3. La preeminencia de los órganos máximos, la superintendencia del Organó Ejecutivo .....	260
13.4. Resguardos para asegurar la autarquía .....	260
13.5. El precio de la autarquía, necesidad de coordinación, soluciones	260
14. Las sociedades del estado o nacionalizadas .....	261
14.1. Origen, regímenes aplicables .....	261
14.2. El caso particular de TELAM .....	264
15. Los órganos consultivos, de racionalización y de coordinación ..	268
15.1. Los órganos consultivos, naturaleza y características de sus funciones .....	268
15.2. De la racionalización y de la coordinación .....	272
15.2.1. Concepto, órganos .....	272
15.2.2. Trayectoria .....	274
16. La organización regional o periférica .....	322
16.1. Exposición del asunto .....	322
16.2. Causas determinantes del crecimiento de los servicios locales	323
16.3. Formas de organización .....	324
16.4. Las relaciones entre la repartición central y los sectores re- gionales .....	327
16.5. Coordinación entre sectores regionales de distintas reparticio- nes centrales .....	331
17. La organización informal .....	333
17.1. Concepto .....	333
17.2. Elementos de la organización informal .....	334

17.3. La formación de influencia .....	335
17.3.1. "Los hombres detrás del trono" .....	335
17.3.2. El secretario personal .....	336
17.3.3. "La pléyade invencible" .....	337
17.3.4. Otros ejemplos .....	338
18. Las haciendas paraestatales .....	339
18.1. Concepto y formas, el porqué de su reunión en un solo haz .....	339
18.2. Razones para adoptar tal tipo de solución .....	344
18.3. Necesidad de su fiscalización .....	345
18.4. El caso particular de las sociedades de economía mixta .....	346
18.4. El caso particular de las sociedades de economía mixta ....	346
18.4.2. Régimen patrimonial y contractual .....	350
18.5. El caso de las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria .....	352
18.5.1. Características .....	352
18.5.2. Régimen patrimonial y contractual .....	354
18.6. Los casos de concesiones de servicios públicos y de obra pú- blica .....	355
18.6.1. Características .....	355
18.6.2. Régimen legal .....	364
18.6.3. Régimen tarifario .....	376
18.6.4. Antecedentes históricos: Los presupuestos del país y las concesiones .....	377
18.7. Régimen de fiscalización de las haciendas paraestatales .....	387
18.7.1. Estudio particularizado .....	387
18.7.2. Conclusiones .....	398
19. Las sociedades de dirección y control .....	399
19.1. Concepto y características .....	399
19.2. La Corporación de Empresas Nacionales .....	401
19.2.1. Objeto .....	401
19.2.2. Empresas incorporadas .....	402
19.2.3. Funciones de la Corporación .....	405
19.2.4. Administración de la Corporación .....	409
19.2.5. Régimen de control .....	410
19.2.6. Disposiciones complementarias .....	412
19.2.7. Evaluación general del proyecto .....	413
20. Advertencia final de actualización .....	416
<i>Bibliografía</i> .....	421