

OSCAR JUAN COLLAZO

ADMINISTRACION PUBLICA

VOL. II



EDICIONES MACCHI

Prólogo	1
CAPITULO III - LA GESTION ADMINISTRATIVA	3
1. Esquema teórico de la gestión administrativa. Su consideración como sistema abierto	3
2. La adopción de política	10
2.1 La determinación de los fines	10
2.2 El proceso de adopción de política	16
2.3 Discrecionalidad e investigación en la política administrativa	18
2.4 Ideología y política administrativa	20
2.4.1 Fuentes de ideología	20
2.4.2 Ideología política	20
2.4.3 Ideología administrativa	21
2.4.4 Cualidades requeridas en los agentes administrativos	21
2.4.5 Efectos de la orientación ideológica	22
2.5 Influencias externas	22
2.5.1 El impacto de los grupos de interés	22
2.5.2 Relaciones públicas	23
2.5.3 La cuestión de la legalidad	24
2.6 Conclusiones	24
3. El planeamiento	25
3.1 Concepto y características. Principios que lo rigen. Importancia	25
3.2 Tipos de planeamiento	28
3.3 Planes de corto, mediano y largo plazo	31
3.4 Plan anual operativo	32
3.5 Planes generales, especiales, sectoriales	33
3.6 Cualitatividad y cuantitatividad en los planes. Los objetivos y la acción del plan evaluados como "autorizaciones suspensivas de hacer"	33
3.7 Vinculación con el presupuesto	34
3.8 La participación popular y sectorial en el planeamiento	36
3.9 Organización y sistemas	37
3.9.1 Generalidades. El planeamiento como subsistema abierto	37
3.9.2 Necesidad de la existencia de órganos específicos	40
3.9.3 Carácter de esos órganos	41
3.9.4 Utilidad de la existencia de órganos centrales	41
3.9.5 Funciones primordiales del órgano central	41
3.9.6 Localización de la Oficina Central de Planeamiento	42
3.9.7 Organización interna	43
3.9.8 Otras unidades de planeamiento	44
3.9.9 Control de la ejecución del planeamiento	46
3.10 Procedimiento para llevar a cabo el planeamiento	46
3.11 Selección previa de los proyectos a estudiar	54
3.12 Formulación y evaluación de proyectos en el sector público	55
3.12.1 Contenido de un proyecto	55
3.12.2 Evaluación del proyecto	56
3.12.2.1 Diversos criterios de evaluación social	57

	3.12.2.2 Selección entre los criterios para evaluar	58
	3.12.2.3 Factores económicos y políticos en la evaluación	58
3.13	El planeamiento en el ámbito nacional argentino	59
	3.13.1 Primeros antecedentes	59
	3.13.2 Primer Plan Quinquenal	61
	3.13.3 Plan de emergencia para 1952	65
	3.13.4 Segundo Plan Quinquenal	65
	3.13.5 Plan de Restablecimiento Económico e Informe sobre problemas de Desarrollo Económico	69
	3.13.6 Plan Verrier	70
	3.13.7 Plan de Estabilidad y Desarrollo	71
	3.13.8 Plan Nacional de Desarrollo 1965-69	71
	3.13.9 Sistema Nacional de Planeamiento	72
	3.13.9.1 Fines	74
	3.13.9.2 Planes	74
	3.13.9.3 Componentes del sistema	75
	3.13.9.4 Organismos no integrantes del sistema pero vinculados a él	78
	3.13.9.5 Valoración del sistema y sus vinculaciones	80
	3.13.9.6 Características generales del planeamiento previsto por la ley	81
	3.13.10 Organismos o instrumentos con la misión fundamental de apoyar las actividades de planeamiento creados o perfeccionados con pos- terioridad a la ley 16.964	81
	3.13.11 Acción desarrollada en 1969	85
	3.13.12 La aprobación de políticas nacionales de 1970 y el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-75	86
	3.13.13 Los cambios de estructuras - El Plan Trienal 1974-77	92
	3.13.14 El Ministerio de Planeamiento	96
	3.13.15 La época actual	100
4.	La comunicación en Administración Pública	113
	4.1 Concepto, significado y objetivos	113
	4.2 Fases de la comunicación	116
	4.3 Canales y medios de comunicación	118
	4.4 Conclusiones	121
5.	El presupuesto	122
	5.1 Concepto	122
	5.2 Significación económica, jurídica y política	122
	5.3 El presupuesto como instrumento de control preventivo, de perfecciona- miento de la gestión y de política económica	123
	5.4 El presupuesto como subsistema abierto	131
	5.5 Vinculación con los planes en vigor	131
	5.6 Alcance en materia de recursos	131
	5.7 Alcance en materia de gastos	134
	5.8 Modalidades de los sistemas presupuestarios en cuanto a previsiones	140
	5.9 Principios que rigen al presupuesto	149
	5.9.1 Generalidades	149
	5.9.2 Universalidad	150
	5.9.3 Unidad	161
	5.9.4 Equilibrio	166
	5.9.5 Periodicidad	170
	5.9.6 Precedencia	178
	5.9.7 Especificación	180
	5.9.8 Publicidad, claridad, uniformidad	181
	5.9.9 Exactitud	182
	5.9.10 Exclusividad	183
	5.9.11 Ajuste a las normas constitucionales	185



5.9.12	Reglas relativas a la dirección ejecutiva	186
5.10	La estructura presupuestaria	187
5.10.1	Clasificación de los gastos y recursos computados en el presupuesto	187
5.10.2	La estructura presupuestaria en general: la inclusión de las clasificaciones que toman en cuenta los objetivos inmediatos; la que lo hace respecto a objetivos finales, el fondo de la cuestión	196
5.11	Vinculación con las cuentas nacionales	196
5.12	El presupuesto por coeficientes	200
5.13	La estructura del Presupuesto Nacional	202
5.14	Preparación del presupuesto	213
5.14.1	Principios que rigen tal preparación	213
5.14.2	Problemas generales en la mecánica del proceso	224
5.14.3	Tendencias advertidas en los órganos intervinientes	229
5.14.4	Procedimientos para estimar los gastos y para calcular los recursos	230
5.14.5	El presupuesto de gastos financieros y el basado en el costo de los servicios	231
5.14.6	El Presupuesto funcional o de ejecución	232
5.14.7	El Sistema de Plancamiento-Programación-Presupuestación. El Análisis Costo-Beneficio	233
5.14.8	El Presupuesto Base Cero	240
5.14.9	Etapas en la preparación del Presupuesto	244
5.15	Métodos de dirección en la ejecución presupuestaria	249
6.	Acción en ejecución de las previsiones	251
6.1	Conceptos generales y metodología	251
6.2	Gestión por procedimientos	254
6.2.1	La Ley de Procedimientos Administrativos y su reglamentación ..	255
6.2.2	Las normas que atribuyen competencia a los diversos órganos ...	270
6.2.3	Normas de operatoria de la gestión financiero-patrimonial	271
6.2.3.1	Ejecución del presupuesto en lo relativo a recursos	271
6.2.3.1.1	Conceptos generales y remisiones	271
6.2.3.1.2	Fuentes de recursos	272
6.2.3.1.3	Fijación y recaudación	273
6.2.3.1.4	Centralización	274
6.2.3.1.5	Clasificación de los recursos de acuerdo a la forma de recaudación	276
6.2.3.1.6	Actualización de créditos a favor del Estado ..	277
6.2.3.1.7	Cobro judicial de los impuestos	277
6.2.3.1.8	Derechos de los administrados; prescripción ...	278
6.2.3.1.9	Control de la recaudación	279
6.2.3.1.10	Registro de los recursos	283
6.2.3.1.11	Inembargabilidad de los recursos	285
6.2.3.2	Ejecución del presupuesto en lo relativo a gastos	286
6.2.3.2.1	Conceptos generales y remisiones	286
6.2.3.2.2	Uso del crédito autorizado por el presupuesto ..	286
6.2.3.2.2.1	Competencia originaria para usarlo y su evolución	286
6.2.3.2.2.2	El proceso de los gastos	289
6.2.3.2.2.3	Obligaciones susceptibles de traducirse en compromisos sobre presupuestos futuros	319
6.2.3.2.3	Control de los gastos. Responsabilidad	322
6.2.3.2.4	Registro de los gastos	329
6.2.3.3	Clausura del año financiero	334
6.2.3.3.1	Efectos	334
6.2.3.3.2	Balance presupuestario, resultado financiero, resultado patrimonial, incidencia presupuestaria en las finanzas de las generaciones pretéritas o	

		futuras, cierre de cuentas en los servicios administrativos	339
	6.2.3.3.3	La cuenta general del año financiero	345
6.2.3.4		La gestión de fondos y valores. El servicio del Tesoro ..	351
	6.2.3.4.1	Conceptos generales en la doctrina	351
	6.2.3.4.2	Unidad de caja y de dirección	353
	6.2.3.4.3	Ejecución material de las operaciones de tesorería	354
	6.2.3.4.4	Centralización del registro contable del movimiento de fondos y valores y de las operaciones cuyo conocimiento es necesario para el mejor gobierno del Tesoro. Estados periódicos. Balances preventivos de caja	354
	6.2.3.4.5	El servicio del Tesoro en el Estado Argentino ..	356
		6.2.3.4.5.1 Normas generales	356
		6.2.3.4.5.2 Organos directivo	371
		6.2.3.4.5.3 Organos ejecutivos	371
		6.2.3.4.5.4 Organos auxiliares	376
		6.2.3.4.5.5 Organos de control interno	378
		6.2.3.4.5.6 Contabilidad de fondos y valores ...	379
		6.2.3.4.5.7 Control externo de las operaciones del Tesoro	381
6.2.3.5		La gestión de los bienes que no sean fondos ni valores ..	383
	6.2.3.5.1	Conceptos generales	383
	6.2.3.5.2	Normas vigentes	387
	6.2.3.5.3	Contabilidad de esos bienes	392
	6.2.3.5.4	Control externo concomitante y ulterior	396
6.2.3.6		La gestión contractual	397
	6.2.3.6.1	Conceptos generales	397
	6.2.3.6.2	Normas en vigor	404
		6.2.3.6.2.1 Disposiciones generales	404
		6.2.3.6.2.2 Ley de Contabilidad y sus reglamentaciones. Disposiciones complementarias	406
		6.2.3.6.2.3 Ley de Obras Públicas y sus reglamentaciones. Disposiciones complementarias	416
		6.2.3.6.2.4 Otras normas	422
	6.2.3.6.3	Control externo	422
6.3		El ejercicio de las facultades discrecionales	423
	6.3.1	La alta conducción	423
	6.3.2	La labor de la gestión en el nivel medio	424
		6.3.2.1 El campo de la gestión en el nivel medio	424
		6.3.2.2 Su función doble	425
		6.3.2.2.1 La gestión en el nivel medio y la alta conducción	425
		6.3.2.2.2 La gestión en el nivel medio y el control de las operaciones	427
	6.3.2.3	Su caracterización: "el reino del que hace"	427
	6.3.2.4	El apoyo a la alta conducción	429
		6.3.2.4.1 La comunicación con ella	429
		6.3.2.4.2 Recepción y emisión de órdenes	431
		6.3.2.4.3 Los problemas del ejecutor de la gestión	432
		6.3.2.4.4 La necesidad de pensar en términos más amplios	432
	6.3.2.5	Actuación en pro del fin	433
		6.3.2.5.1 Asignación de mayor autoridad a la gestión en el nivel medio	433
		6.3.2.5.2 Refuerzo del sector de línea	434

	6.3.2.5.3	Necesidad de organizar el trabajo	434
	6.3.2.5.4	Programación de la información	435
	6.3.2.5.5	Conservación de antecedentes	436
6.3.3		El arte de la supervisión	436
	6.3.3.1	Concepto	436
	6.3.3.2	Habilidades requeridas para ejercer la supervisión	437
	6.3.3.3	Problemas de la supervisión	439
7.		Administración del recurso humano	443
	7.1	Principios generales	443
	7.2	Selección	444
	7.3	Ubicación	445
	7.4	Rotación	445
	7.5	Promoción, calificación	446
	7.6	Clasificación de los puestos	446
	7.7	Retribución justa	446
	7.8	Mejoramiento de su capacidad	447
	7.9	Relaciones con los agentes: reclamaciones o quejas; organizaciones sindicales	448
	7.10	Régimen de descansos para mantener la salud y eficiencia	448
	7.11	Servicios de asistencia	449
	7.12	Seguros	449
	7.13	Baja	449
	7.14	Conclusiones	449
	7.15.	Moral	449
		7.15.1 Concepto y elementos	449
		7.15.2 Construcción de la moral de grupo	451
	7.16	La disciplina	451
	7.17	Normas vigentes en la Administración Pública Nacional	451
		7.17.1 Estatutos, escalafones, su evolución	451
		7.17.2 Normas relativas a la estabilidad	468
		7.17.3 Normas relacionadas con las remuneraciones	477
		7.17.4 Normas relativas a compensaciones y reintegros	478
		7.17.5 Régimen de acumulación de cargos, funciones y/o pasividades ..	479
		7.17.6 Medidas adoptadas para la capacitación del recurso humano	479
		7.17.7 Régimen y prácticas en materia de seguros	482
8.		La gestión en las haciendas anexas de producción: principios dominantes: flexibilidad operativa, eficiencia, eficacia, efectividad, superintendencia de los Organos Máximos	483
9.		Procedimientos para mejorar la gestión	490
	9.1	Principios generales	490
	9.2	Técnicas a emplearse	493
		9.2.1 Estudio de reconocimiento	493
		9.2.2 Estudios generales o especiales intensivos	494
		9.2.3 Planeamiento de programas	498
		9.2.4 Programas de simplificación del trabajo para supervisores	498
		9.2.5 Programas de medición del trabajo; sistemas de costos estándares ..	499
		9.2.6 Sugerencias de los agentes operativos	501
		9.2.7 Auditorías administrativas internas	501
		9.2.8 Análisis de actitudes y comportamiento de grupos	502
		9.2.9 Investigación operativa y sistemas automáticos de procesamiento de datos	502
CAPITULO IV — EL CONTROL DE LA GESTION HACENDAL Y LA EVALUACION DE LOS RESULTADOS Y LOS EFECTOS DE LA ACCION CUMPLIDA ..			505
	1.	Conceptos generales, metodología	505
	2.	El control en la Hacienda Central	508
	3.	El control en las haciendas menores anexas de erogación	517
	4.	El control en las entidades del Sistema Bancario Oficial	517

5. El control en las empresas que funcionan en el ámbito del Ministerio de Economía	520
6. El control en las empresas que funcionan en otros ámbitos	529
7. El control en las Cajas Nacionales de Previsión	532
8. El control en las entidades concesionarias	532
9. El control de la gestión del Tribunal de Cuentas de la Nación	533
10. Evaluación de los resultados y efectos de la acción cumplida; retroalimentación de los procesos de adopción de política, de planeamiento y de presupuestación	533
Bibliografía	541