

OSCAR JUAN COLLAZO

ADMINISTRACION PUBLICA



EDICIONES MACCHI

INDICE

Prólogo	XIX
Prólogo de la primera edición	XXI
Capítulo 1: INTRODUCCION. CONCEPTOS FUNDAMENTALES ..	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	2
1.1.3. Relaciones: Hacienda-Estado; Estado-Nación	2
1.1.4. Elementos que contribuyen a dar vida a la Hacienda Pública	4
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. El crecimiento de los fines y funciones del Estado. Las Haciendas Públicas, las paraestatales y las privadas como integrantes del Complejo Económico Nacional	10
1.2. Objeto de la Administración Pública	15
1.2.1. Concepto	15
1.2.2. División	18
1.3. El concepto de Administración Pública	19
2. Delimitación de su campo frente a otras disciplinas afines	19
2.1. Derecho Constitucional	20
2.2. Derecho Civil	20

2.3. Derecho Administrativo	20
2.4. Política y disciplinas conexas	20
2.5. Economía Política	21
2.6. Finanzas Públicas	21
2.7. Derecho Financiero	21
2.8. Estadística	21
2.9. Contabilidad Pública	22
2.10. Otras	22
2.11. Conclusiones	23
 3. Tendencias que se han manifestado en su estudio sistemático	 23
3.1. El enfoque jurídico	24
3.2. La productividad o “administración científica”	24
3.3. El positivismo	25
3.4. Enfoque político, científico, filosófico	25
3.5. El estudio científico de las relaciones humanas	27
3.6. El enfoque antropológico	27
3.7. La actitud práctica	28
3.8. La actitud ecléctica o interdisciplinaria	28
3.9. El enfoque sistémico	29
3.10. Conclusión	31
 4. Delimitación del alcance de ciertas nociones de Derecho Administrativo que se estiman importantes para la debida comprensión de algunos temas que habrán de desarrollarse	 31
4.1. Poder y funciones; potestades	32
4.2. Soberanía, autonomía, autarquía, autarcía	32
4.3. Competencia; avocación; delegación	33
4.4. Jurisdicción	35
4.5. Fisco	35
4.6. Régimen jerárquico	35
 5. El papel del Estado en la sociedad: fines, funciones	 37
 6. La Administración Pública en su ambiente social y político	 40
6.1. Ecología de las instituciones administrativas y de sus programas	40
6.2. Dinámica Social y Administración Pública	42
6.3. Administración Pública y Política; la captación de las aspiraciones populares; objetivos y costos sociales en la gestión pública	44

6.4. Administración Pública y Privada	45
6.5. El papel del administrador público	46
7. La burocracia en los hechos y en la ficción	47
7.1. Indicadores de productividad burocrática; criterios económicos, políticos y sociales	51
8. Los órganos de la Hacienda Pública	54
9. El patrimonio del Estado	55
10. La dinámica hacendal	61
10.1. Concepto	61
10.2. Planeamiento previsto y ordenado	61
10.3. Presupuesto de necesidades y medios	62
10.4. Presupuesto de gastos financieros	62
10.5. Presupuesto basado en el costo de los servicios	63
10.6. Presupuesto financiero y patrimonial	64
10.7. Fijación del Presupuesto	64
10.8. Significación jurídica, económica y política del Presupuesto	65
10.9. El Presupuesto como instrumento de control preventivo, de perfeccionamiento de la gestión y de política económica ...	65
10.10. Autorización suspensiva de hacer y crédito para ejecutar ...	66
10.11. Ejecución presupuestaria y gestión financiero-patrimonial ..	67
10.12. La gestión financiero-patrimonial: remisión	67
10.13. Régimen dispositivo nacional	67
11. El papel de las normas positivas: el ordenamiento básico, el legal y el reglamentario; las llamadas “reservas”	70
12. La responsabilidad por el manejo de la cosa pública	76
12.1. Responsabilidad política, civil, penal, disciplinaria y contable: efectos y alcances	76
13. Control de la Hacienda Pública	93
13.1. Concepto	93
13.2. Divisiones	93

Capítulo II: LA ORGANIZACION COMO MARCO Y BASE PARA LA GESTION Y EL CONTROL	97
1. La organización en Administración Pública	97
1.1. La predeterminación de funciones	97
1.2. La atribución de funciones, la competencia	98
1.3. Concepto de organización; la organización como subsistema ..	99
1.4. Formas	100
1.5. Factores que influyen sobre la organización: políticos, técnicos y de comportamiento humano	100
2. La organización constitutiva o básica	102
2.1. Los Organos Máximos y sus funciones: Volitivo, Directivo, Eje- cutivo y de control. El Poder Judicial	102
2.1.1. De los órganos Volitivo, Directivo y Ejecutivo	102
2.1.2. De los órganos de control	105
2.1.3. El Poder Judicial	111
2.2. Competencia de los distintos órganos en el Proceso de Reorga- nización Nacional	111
2.2.1. Organo Volitivo Impropio	111
2.2.2. Organo Directivo Impropio	112
2.2.3. Organo Ejecutivo Impropio	115
2.2.4. Disposiciones de carácter general	116
3. El Organo Ejecutivo en particular	117
3.1. El punto de donde emana la decisión	117
3.1.1. La función dual: adopción de política y gestión	118
3.1.2. La conducción y la autoridad	119
3.1.3. Las relaciones externas	120
3.1.3.1. Con el Poder Judicial	120
3.1.3.2. Con el Congreso	121
3.1.3.3. Con otros jefes ejecutivos	122
3.1.3.4. Con los partidos políticos	122
3.1.3.5. Con la opinión pública	122
3.1.3.6. Con los grupos de interés	123
3.1.4. La dirección y supervisión interna	123
3.1.4.1. Planeamiento y dirección administrativa	124
3.1.4.2. Organización administrativa	124
3.1.4.3. Selección de agentes	126
3.1.4.4. Sometimiento de estimaciones presupuestarias .	126

3.1.4.5. Afluencia de información	126
3.1.5. Los instrumentos de gestión	126
4. Formas en que funciona el Organo Ejecutivo	132
4.1. Centralización administrativa	132
4.2. Descentralización administrativa	133
4.2.1. Descentralización burocrática o “desconcentración” ..	135
4.2.2. Descentralización institucional	136
4.2.2.1. Divisiones de las entidades descentralizadas	138
4.3. Variantes	140
5. Los órganos secundadores en la gestión ejecutiva	141
5.1. El sistema departamental: concepto y fines	141
5.2. Estructura horizontal; factores determinantes	144
5.3. El crecimiento de las funciones; los cuasi-departamentos	148
5.4. Ministerios y Secretarías; sus funciones comparadas	149
5.5. Coordinación interdepartamental mediante órganos específicos	153
5.5.1. Papel del Gabinete	153
5.5.2. Comisiones interdepartamentales	154
5.6. La organización vertical de los departamentos	154
6. Los Grandes Servicios: del Tesoro, del Patrimonio y del Control Interno	155
6.1. Su integración	155
7. Los órganos mixtos de gestión y de control: los Servicios Administrativos y Contables	157
8. Régimen presupuestario en la Hacienda Central	161
9. Régimen patrimonial y contractual	164
10. El control de la gestión	164
10.1. El control continuo o concomitante	165
10.2. El control ulterior o crítico	169
10.3. Representaciones del Tribunal de Cuentas de la Nación ante los organismos fiscalizados	177
10.3.1. Delegaciones	177
10.3.2. Fiscalías	190
10.3.3. Modificaciones del régimen de control para ambas representaciones	190

10.3.4. Delegación ante la Contaduría General de la Nación	195
10.3.5. Otro tipo de representación	197
10.3.6. Servicio de Inspección	197
10.4. Conclusiones en materia de control	198
11. Las haciendas menores anexas de erogación	200
11.1. Concepto	200
11.2. Características	200
11.2.1. Régimen presupuestario	201
11.2.2. Régimen patrimonial	203
11.2.3. Régimen contractual	204
11.2.4. Régimen de control	205
11.2.4.1. En general	205
11.2.4.2. Casos especiales	208
11.3. Razones que se tienen en cuenta para crearlas	209
11.4. La preeminencia de los Organos Máximos, la superintendencia del Organo Ejecutivo	209
11.5. Resguardos para asegurar la autarquía	210
11.6. Tendencias en su grado	212
11.7. El precio de la autarquía: necesidad de coordinación, soluciones	212
12. Las haciendas menores anexas de producción	213
12.1. Concepto	213
12.2. División	214
13. Las empresas del Estado	215
13.1. Características	215
13.1.1. Régimen presupuestario de las empresas del Estado; bases técnicas para su corrección	218
13.1.2. Régimen patrimonial de las empresas del Estado	223
13.1.3. Régimen contractual	233
13.1.4. Régimen de control	234
13.1.4.1. Control preventivo; control por vía de la limitación de atribuciones de sus autoridades	234
13.1.4.2. Control concomitante y ulterior	237
13.1.4.2.1. Primera etapa	237
13.1.4.2.1.1. Control continuo concomitante	237

13.1.4.2.1.2.	Control ulterior o crítico	242
13.1.4.2.1.3.	El control parlamentario delegado en particular	248
13.1.4.2.1.4.	El caso de Ferrocarriles Argentinos	254
13.1.4.2.1.5.	Comentario general acerca de las tendencias entonces imperantes en materia de control empresarial	258
13.1.4.2.2.	Segunda etapa	259
13.1.4.2.3.	Etapas actuales	264
13.2.	Razones tenidas en cuenta para la creación de empresas estatales	274
13.3.	La preeminencia de los Organos Máximos; la superintendencia del Organismo Ejecutivo	275
13.4.	Resguardos para asegurar la autarquía	276
13.5.	El precio de la autarquía, necesidad de coordinación, soluciones	276
14	Sociedades del Estado	277
14.1.	Características. Normas vigentes	277
15.	Incidencia de los aportes a empresas y sociedades del Estado en la ejecución del Presupuesto General	281
16.	Entidades que integran el Sistema Bancario Oficial	293
16.1.	Características. Normas aplicables	293
17.	Los Organos Consultivos, de Racionalización o Reforma Administrativa y de Coordinación	297
17.1.	Los Organos Consultivos, naturaleza y características de sus funciones	297
17.2.	De la Racionalización o Reforma Administrativa y de la Coordinación	301
17.2.1.	Concepto, órganos	301
17.2.2.	Trayectoria	302
17.2.3.	El Sistema Nacional de la Reforma Administrativa ..	348

18. La Organización Regional o Periférica	355
18.1. Exposición del tema	355
18.2. Causas determinantes del crecimiento de los servicios locales	356
18.3. Formas de organización	357
18.4. Las relaciones entre la repartición central y los sectores regionales	360
18.5. Coordinación entre los sectores regionales de distintas reparticiones centrales	363
19. Organización Informal	364
19.1. Concepto	365
19.2. Elementos de la Organización Informal	366
19.3. La formación de influencia	366
19.3.1. “Los hombres detrás del trono”	367
19.3.2. El secretario personal	368
19.3.3. “La pléyade invencible”	368
19.3.4. Otros ejemplos	369
20. Las Haciendas Paraestatales	370
20.1. Concepto y formas, el porqué de su reunión en un solo haz ...	370
20.2. Razones para adoptar tal tipo de solución	376
20.3. Necesidad de su fiscalización	377
20.4. El caso particular de las Sociedades de Economía Mixta	378
20.4.1. Características	378
20.4.2. Régimen patrimonial y contractual	382
20.5. El caso de las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria	383
20.5.1. Características	383
20.5.2. Régimen patrimonial y contractual	385
20.6. Los casos de Concesiones de Servicios Públicos y de Obra Pública	386
20.6.1. Características	386
20.6.2. Régimen legal	393
20.6.3. Régimen tarifario	403
20.6.4. Antecedentes históricos: Los presupuestos del país y las concesiones	404
20.6.4.1. Las liberalidades y sus incidencias financieras: análisis, crítica y solución	404

20.6.4.2. El fondo de rescate y sus incidencias financieras y patrimonial: análisis, crítica y solución	407
20.6.4.3. El índice correctivo de la tarifa: análisis, crítica y solución	411
20.7. Régimen de fiscalización de las Haciendas Praestatales	412
20.7.1. Estudio particularizado	412
20.7.2. Conclusiones	423
21. Sociedades de Dirección y Control	423
21.1. Concepto y características	423
21.2. La Corporación de Empresas Nacionales	425
21.2.1. Objeto	425
21.2.2. Empresas incorporadas	426
21.2.3. Funciones de la Corporación	429
21.2.4. Administración de la Corporación	431
21.2.5. Régimen de control	432
21.2.6. Disposiciones complementarias	432
21.2.7. Evaluación general de la ley 20.558	434
21.2.8. Disolución de la Corporación	436
22. Organización Federal y Municipal	440
22.1. Principios fundamentales que rigen la forma federal de Gobierno adoptada por la Constitución Nacional	440
22.2. Las haciendas de las provincias y de los municipios	444
Bibliografía	445