

Revista

de

Ciencias Económicas

Publicación mensual del "Centro estudiantes de ciencias económicas"

Director:

Rómulo Bogliolo

Administrador:

Roberto E. Garzoni

Secretario de Redacción:

Redactores:

**Italo Luis Grassi - Mauricio E. Greffier - James Waisman
Juan R. Schillizzi - Juan F. Etcheverry - José E. Griffi**

Año VI

Junio de 1918

Núm. 60

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN
CHARCAS 1835
BUENOS AIRES

Las funciones de la administración económica

- I. CONCEPTO DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS SEGÚN FAVIO BESTA. DIVISIÓN Y CLASIFICACIÓN ADOPTADAS POR DICHO AUTOR. — II. TEORÍA DE GIUSEPPE CERBONI. CLASIFICACIÓN QUE PROPONE. — III. OBJECIONES DE BESTA A LA TEORÍA DEL SISTEMA DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS IDEADO POR CERBONI. — IV. CONCEPTO DE LA INTEGRACIÓN Y DE LA DIFERENCIACIÓN ADMINISTRATIVA.

I.—Expresa Besta que así como la vida normal de todo ser organizado se revela en un sistema de funciones constantes, del mismo modo, la vida administrativa — si bien no reviste idéntica forma en todas las haciendas, desde que cada una tiene existencia y desenvolvimiento distinto — se desarrolla por medio de un conjunto de funciones que no cambia substancialmente mientras aquella no sufra radicales transformaciones.

Las haciendas, dice, no son por sí mismas organismos; pero, cada una tiene propio organismo de personas y de bienes y propio sistema de funciones. En las funciones de los organismos personales está toda la *administración*; por lo que la *función administrativa*, en sentido lato, quiere referirse a la acción definida y coordinada de los órganos personales de la hacienda.

Pero el campo de la administración excede del de la contabilidad; ésta queda enteramente en el ámbito de la *administración económica*, es decir, aquella parte de la administración que atiende directamente a los bienes económicos; por consiguiente, la función *económico-administrativa* comprende

la acción definida y coordinada de los órganos personales de las haciendas, en cuanto se refiere a los bienes económicos.

Divide las funciones especiales propias de cada órgano administrativo en: a) funciones de la autoridad eminente o patronales o volitivas; b) funciones de la mente directiva o del administrador; c) funciones ejecutivas.

Considerando su objeto inmediato establece la siguiente clasificación:

- a) Funciones de gestión;
- b) Funciones de dirección;
- c) Funciones de contralor.

La *gestión* abraza casi todas las funciones fundamentales de las haciendas económicas y comprende la adquisición de bienes, su transmisión o empleo para obtener los fines de la hacienda.

La teoría completa de las funciones de gestión, es decir, la técnica de las multiformes haciendas, aún cuando se pudiera compilar en un mismo cuerpo de doctrina — lo que Bستا no reputa posible — escaparía, según él, del campo de la contabilidad.

La *dirección* comprende el trabajo de organizar la administración entendida en su más amplio significado. No debe circunscribirse, por lo tanto, a la primitiva fijación de los órganos administrativos, de su rol y de su trabazón, sino que ha de estudiar y realizar todo desarrollo progresivo con el fin de obtener plena armonía entre las relaciones o condiciones internas de la hacienda y sus relaciones externas.

Son funciones de *contralor* aquellas por las cuales se revela, se recuerda, se estimula y se fiscaliza toda la vida económica de la hacienda.

Las funciones de contralor son por su naturaleza accesorias y podrían eliminarse si todos los que tienen acción directa o indirecta en la administración de una hacienda poseyeran completa honestidad, perfecta memoria y clara inteligencia, en forma de saber constantemente lo que ha de realizarse para mayor provecho de ella, sin necesitar de estímulos para obrar ni de frenos para dejar de hacer.

Respecto de su índole propia distingue las funciones del contralor económico en: *ordinarias* y *extraordinarias*, según que se refieran a la vida normal de las haciendas o a condiciones transitorias y excepcionales en que ellas puedan encontrarse.

Las funciones ordinarias se dividen en: *continuas* y *discontinuas* o *periódicas*. Las primeras atienden a cada uno de los hechos administrativos, los preceden, acompañan y siguen; las segundas comprenden la serie de hechos y la marcha general de la hacienda y se verifican solamente a intervalos de tiempo más o menos largos.

Las funciones continuas abarcan la *determinación*, la *registro* y el *constreñimiento* de cada hecho.

Las funciones discontinuas o periódicas pueden ser *especiales* o *generales*. Las primeras conciernen a un ramo particular de la administración; las segundas, a la hacienda en su conjunto.

Las funciones periódicas especiales se subdividen en: a) de *previsión* de las entradas y salidas; b) de *revisación* y *aprobación* de tales actos por el que ejerce la dirección de trabajo administrativo; c) la *compilación* de las boletas de las rentas o de los impuestos firmes a pagar, y su *aprobación*; d) la formación de *inventarios parciales*, su *revisación* y *aprobación*; e) la formación del *balance general* de parte de cada agente que intervenga en el gobierno de la riqueza; f) el *examen* y *juicio* que sobre tales balances formula aquel a quien se rinden. Algunas de las funciones precedentes no pueden realizarse sin la compilación de valores por lo que la *avaluación de los bienes* aparece como función instrumental de aquellas al par que de otras no pocas funciones del contralor económico.

Son funciones periódicas generales: a) la *previsión* de las rentas y de los gastos considerada en relación a todo el patrimonio, y también la *previsión* de las entradas y salidas financiera; b) la *fijación* de las entradas y la *limitación* de las salidas en las haciendas dependientes; c) la *formación de los balances generales* de administración; el *examen* y *juicio* de tales balances en las haciendas dependientes.

Las funciones extraordinarias se dividen a su vez en: *particulares* o *especiales* y *generales*.

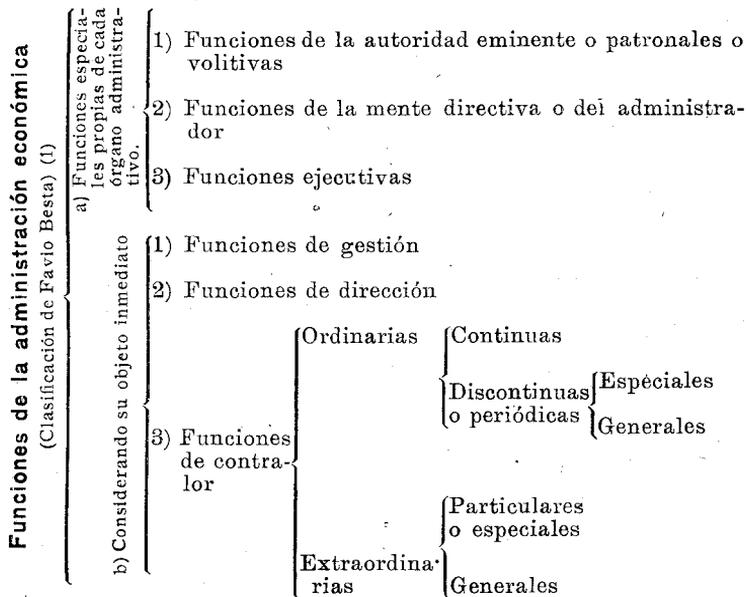
Son funciones extraordinarias especiales: a) las *pericias* en materia civil o penal en lo que concierne a la liquidación de débitos o créditos controvertidos, administración de bienes, y a fraudes supuestos en la compilación de las registros o de los documentos en que ellas se prueban; b) los *juicios arbitrales* en materia atingente con el contralor económico; c) los *repartos* por juicios de graduación de créditos garantizados por hipotecas; d) la *revisación* e *informe* excepcionales sobre

algún ramo de la gestión de una hacienda que se sospeche funcione irregularmente.

Son funciones extraordinarias generales: a) las investigaciones y los estudios preventivos o los *planos de implantación* de haciendas y la formación de los *inventarios iniciales* que son el punto de partida y la base de todos los balances generales que se sucederán; b) la revisión y reorganización de administraciones que marchan defectuosamente; c) el contralor relativo a la división en las haciendas que se extinguen, a la liquidación de su substancia y a la partición del activo neto entre aquellos a quienes pertenece si se tratara de una hacienda colectiva; d) el contralor relativo a la división de patrimonio de los fallecidos, entre sus herederos.

Debe observarse que en el desenvolvimiento natural de las haciendas, las primeras funciones de contralor que aparecen son las continuas, y que las periódicas — sobre todo las generales — no se evidencian sino en las haciendas muy perfeccionadas.

Tales grupos de funciones del contralor económico se entienden considerando en general las haciendas; en muchas de ellas se observará sólo una parte y no la más considerable de esas funciones.



(1) Resumida y ordenada por A. A.

II.—Cerboni, al desarrollar su teoría sobre el sistema de las funciones administrativas, expone que en las haciendas la vida económica se desenvuelve en una serie de funciones que forman un verdadero y propio sistema, gobernado por una ley eterna de mecánica administrativa, ingénita en cada ente económico natural o moral. Tales funciones se suceden en un orden genético, siempre igual y constante, tanto en las pequeñas haciendas como en las mayores; previsión, ordenación, formalización, liquidación, revisión, ejecución, fiscalización y sanción final, son otras tantas funciones a las que virtualmente está sujeto todo hecho administrativo. En las pequeñas haciendas pasa inadvertido el desenvolvimiento de tales funciones, mientras que en las grandes cada una de ellas cobra figura e importancia, como sucede en la administración del estado.

Desarrollando ese pensamiento expresa que es necesario que el hombre conciba su hacienda, es decir, que se forme una idea bastante exacta de ella si es que está constituida; que la constituya y la organice si no la tiene; y si está organizada, que la estudie para mejorarla. Todo ello forma un trabajo mental más o menos intenso según la entidad de la hacienda, y que se acentuará al principio de cada período de la vida haciendal, pero sin detenerse jamás, a lo menos totalmente, porque la organización de la hacienda requiere una labor de continuidad.

Pero el pensamiento va más allá; no puede hacer abstracción de la materia que debe realmente alimentar la hacienda; por eso, mientras cumple la función precedente es menester que reconozca cuales son las materias que entran en la administración. Y como tales materias están destinadas a la transformación, a la circulación y al traspaso, se impone por lógica consecuencia la necesidad de avaluarlas y practicar un regular inventario, ya para tenerlas presente en todo instante, o para coordinarlas en el ordenamiento fijado a la hacienda.

Llenadas estas dos funciones se presenta luego la necesidad de proveer a las exigencias futuras, y aquí nace otro grupo de actos mentales, o si se quiere, una tercera función inicial que es la previsión de las rentas y de los gastos.

Por consiguiente, el orden lógico de las cosas nos lleva del campo de las funciones iniciales al de las de ejecución; desde que las entradas y gastos previstos exigen forzosamente su realización.

Todo cuanto sucede para procurarse, formalizar y admi-

nistrar el rédito, todo lo que es necesario para comprometer liquidar y pagar los gastos; todo ello entra en el dominio de las funciones ejecutivas, las cuales tejen una inmensa tela de relaciones materiales y morales entre las personas que tienen intereses en la hacienda.

El ejercicio de tales funciones se cumple merced a los siguientes actos progresivos: a) para las entradas: la formalización, la recaudación, la destinación; b) para los gastos: el compromiso o empeño, la liquidación y preparación para el pago, y el pago.

Dichas funciones se ligan entre sí estrechamente; primero, porque no se puede pensar en los gastos si no se ha atendido con anterioridad a las entradas; y después, porque tanto las unas como las otras no se realizan de una sola vez, sino que se producen gradualmente pasando por diversas etapas.

Salido que se haya de ese círculo de funciones ejecutivas ha concluído la parte material, objetiva, de la vida hacendal; y a medida que la parte ejecutiva va cesando gradualmente, surge la necesidad de examinar cuanto ha sucedido y los efectos materiales y morales obtenidos por el ejercicio de la hacienda. Nacen, en consecuencia, las últimas funciones que son: la registración y rendición de cuentas, el contralor y la fiscalización de todas las operaciones realizadas, que sirven para preparar los medios a fin de que se pueda formular un juicio último, una sanción formal o moral sobre la obra administrativa de todo el período.

Observa también, que todos los hombres, desde el simple obrero hasta el ministro de hacienda de un gran estado, cumplen la propia misión administrativa obedeciendo virtualmente al mismo orden de funciones. Señala en esto una suprema ley de *similaridad*; pero agrega: una cosa es contemplar dichas funciones desde el punto de vista teórico y otra es apreciarla en sus especiales exteriorizaciones. Y es indudable que al aplicarse tales funciones pierden el carácter de generalidad que revisten, desde que adquieren formas, modos o aspectos especiales según los casos en que se cumplen y de las condiciones de tiempo y de lugar en que han de realizarse; es decir, que se rigen por la ley de adaptación, la cual no contradice ni interrumpe la unidad fundamental del pensamiento:

El sistema de las funciones administrativas (Clasificación de G. Cerboni)	I) Iniciales	{ 1) Concepción, constitución y ordenamiento de la hacienda 2) Reconocimiento, custodia y avaluación de la substancia 3) Previsión de las entradas y de los gastos
	II) De gestión ejecutiva	{ 1) Formalización de las entradas 2) Recaudación de las entradas 3) Destinación de las entradas 4) Compromiso o empeño de los gastos 5) Liquidación y preparación para su pago 6) Pago de los gastos
	III) Conclusionales	{ 1) Balance general 2) Revisación y fiscalización 3) Sanción

III.—Besta, criticando la teoría de las funciones administrativas ideada por Cerboni, sostiene que éste ha estudiado las funciones no como realmente aparecen en el hecho, sino como las puede contemplar el pensamiento. Mas que a las haciendas en cuanto son explicación de la vida de cada uno o de las sociedades, Cerboni, se circunscribió a las personas físicas o morales, a sus necesidades y no a sus fines; por ello, escaparon a su observación las empresas, especialmente las colectivas, las cuales tienden a acumular riqueza que pasará luego a sus propietarios pero no atienden directamente a satisfacer las necesidades de éstos. Cuando ideó su sistema de funciones administrativas dirigió su pensamiento exclusivamente a las haciendas en que la riqueza es únicamente medio, y consideró en especial las más vastas, que tienen todas sus entradas y salidas reducidas a dinero.

Por otra parte, no ha proporcionado la demostración de que tal sistema de funciones se revele virtualmente o en el hecho en todas las haciendas. Las funciones por él llamadas *iniciales* son funciones de contralor, y ni se presentan todas en las diversas haciendas, ni comprenden todas las funciones del contralor que requieren tal o cual hacienda. Así, no existe en las haciendas independientes la revisión y sanción de los balances generales compilados por el administrador; tampoco pueden presentarse balances parciales de los agentes, como la revisión y sanción de los mismos cuando se trate de haciendas simples, es decir, que carecen de agentes. En lo que se refiere a las funciones llamadas de *gestión ejecutiva* — pero que en el hecho comprenden también funciones de contralor — difícil es persuadirse de que las enunciadas puedan comprender con suficiente veracidad y armonía todo el ciclo de las

entradas y de los gastos en las variadas situaciones en que se sucede el multiforme trabajo de gestión en las empresas.

Antes de emitir su teoría, Cerboni debió contemplar las haciendas más simples; donde es más pobre la vida administrativa, e indagar allí, cómo las funciones fundamentales, efectivamente reconocidas en ellas, se van diferenciando e integrando en las varias clases de haciendas a medida que se apartan de la escala primitiva. Es indudable, añade, que para el acertado examen de un orden cualquiera de cosas es preferible estudiarlo donde revista su máxima explicación y no donde aparece en estado embrionario, pero esto es verdad siempre que se trate de órdenes de cosas las cuales llegando a un mismo grado de desarrollo asumen idéntico aspecto. Para que tal afirmación fuera aplicable al estudio de las haciendas en general sería necesario poder demostrar que todas son de un único orden, que no difieren sino por su extensión, que el estado más vasto representa el natural y necesario desarrollo de cada una; en suma, que una empresa ferroviaria, una institución bancaria, una república, etc., llegadas que sean a su mayor desenvolvimiento, no difieren entre sí substancialmente en lo que concierne a la economía, cuya demostración no cree que pueda hacerse.

IV.—Añade Besta, que los organismos administrativos de las haciendas se desarrollan paralelamente al progreso de la organización social. Llama *integración administrativa* a la evolución que se explica merced al acrecentamiento de las personas que constituyen el organismo de la administración de una hacienda, cuyo acrecentamiento de personas suele ir acompañado de un acrecentamiento de patrimonio o de entradas y salidas de bienes. La *diferenciación administrativa* implica, a su vez, la evolución que se evidencia con una distinción de órganos de la administración, o si se quiere, con un acrecentamiento de estructura.

La evolución natural en el mundo de las haciendas conduce a una progresiva y continua diferenciación de los patrimonios y de los organismos administrativos, y por consiguiente, de las funciones de éstos.

La diferenciación administrativa en lo que concierne a cada hacienda es diferenciación de funciones y, por consiguiente, diferenciación de órganos. En las haciendas más simples, en las que una sola persona cumple todo el trabajo administrativo, no existe separación de órganos, pero cuando ese trabajo excede de las fuerzas de una sola persona, el orga-

nismo resulta complejo. El que gobierna la hacienda se despoja de algunas funciones accesorias, confiándolas a otros; luego, con el crecimiento de la integración administrativa las funciones fundamentales reciben órganos propios y de las diferenciaciones más generales el progreso se encamina hacia las más especiales. A medida que la hacienda crece en extensión también las funciones de importancia se van gradualmente confiando a distintas personas y las atribuciones de cada una de éstas se tornan sucesivamente menos complejas. Cuando la diferenciación de las personas y de los órganos ha llegado al límite máximo y la obra confiada a cada uno ha alcanzado la simplicidad mayor, cada cosa puede hacerse con la más grande perfección y rapidez.

El error fundamental de la escuela carboniana al expresar la teoría de las funciones administrativas es, precisamente, el haber supuesto un proceso de evolución totalmente contrario al afirmar que todas las haciendas son en cuanto a las funciones de sus organismos, es decir, a su vida, virtualmente iguales, o sea, que tienden a igualarse, y que el tipo perfecto ha de buscarse en la más vasta: la del estado.

Si hubiera procedido en sus investigaciones con método positivo y experimental debiera reconocer que todas parten de una estructura embrional común y que tienden a diversificarse cada vez más por vía de sucesivas diferenciaciones.

ALBERTO AREVALO.

Rosario, junio de 1918.