

EX CURSUS

LA ADMINISTRACION DICASTERIAL

Aunque el desarrollo del Cameralismo en Austria ha sido uno de los temas de interés en esta obra, nuestra preocupación se ha centrado propiamente en la versión germana de las ciencias camerales. Ciertamente, incluso, hemos resaltado el que von Justi y von Sonnenfels, los grandes catedráticos cameralistas de Viena, no fueron austriacos propiamente hablando. Tampoco hemos puesto nuestra atención en el desarrollo del Cameralismo en el Imperio austro-húngaro como tal, ni en los principados no germánicos. En suma, los países alemanes han sido nuestro objeto de estudio.

Sin embargo, el que nos hayamos centrado en el Cameralismo germánico nos obligó a dejar al margen un interesante fenómeno que se relaciona con él. Nos estamos refiriendo a la *administración dicasterial*, de la que hablaremos muy brevemente en estas páginas.

La administración dicasterial ha tenido mucho menos atención que la administración cameralista, aunque tienen un estrecho parentesco. Ella ha sido el tema de las reflexiones del profesor húngaro Carlos Eszlary, catedrático de la Universidad de Pecs y egresado de las universidades francesas. Eszlary ha estudiado a la administración dicasterial en dos trabajos,¹ verdaderos aportes no sólo a la misma, sino también para el Cameralismo.

¹ Eszlary es autor, como se ha dicho, de dos trabajos sobre esta forma de administración: "Le système administratif dicasterial de la monarchie des Habsbourg" y "Les administrations camérales de Brandembourg et de la Monarchie des Habsbourg et leurs effets sur les administrations modernes". Ambos fueron publicados en la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* en 1963 y 1964, respectivamente.

La administración dicasterial es el modo de administración que va asumiendo gradualmente el Estado absolutista, desde la aparición de sus gérmenes en la Edad Media. Eszlary dice que "la denominación *dicasteria* significa el conjunto de los órganos que se encuentran a la cabeza de la administración, y cada uno de estos órganos es un *dicasterium*. En consecuencia, la administración cameral no es sino un detalle de la administración dicasterial".² Para aclarar su definición, Eszlary dice que la Cancillería es un dicasterio, pero no un órgano cameral; al contrario, la Cámara es en sustancia un órgano cameral y, asimismo, un dicasterio. De aquí, agrega, que toque a las "ciencias camerales" la administración en general, pero con el acento en las finanzas y en los derechos de la Corona.

Interpretando el planteamiento de Eszlary, debemos decir que la administración dicasterial es la forma de organización administrativa original del Estado absolutista en la mayoría de los países europeos, y que se caracteriza por el establecimiento de las instituciones administrativas que hoy día, evolucionadas al presente, hunden sus raíces en el pasado. Son tan antiguas las instituciones administrativas dicasteriales, que incluso anteceden a las instituciones cameralistas. De hecho, los pensadores cameralistas estudiaron a la administración dicasterial varios siglos después que había sido instaurada. Como lo aclara Eszlary, la administración dicasterial es un "sistema administrativo nuevo... que fue expuesto, explicado y criticado dos siglos más tarde por los cameralistas".³

Durante la Edad Media la administración establecida era la administración curial. A su cabeza se encuentra el Jefe del Estado y son los miembros de la corte los que realizan las actividades administrativas. Sus órganos son individuales y sus funciones las realizan gratuita y honorariamente. De este modo, su relación con el rey es personal y voluntaria. Este sistema —señala Eszlary— fue reemplazado durante el siglo XV por la administración dicasterial, en muchos de los países de la Europa de entonces. Sin embargo, los orígenes de esta administración se encuentran en el principado de Borgoña durante el siglo XIII, cuando este territorio formaba parte del Sacro Imperio Romano Germánico.

La nueva administración es diametralmente opuesta a la administración curial del medioevo. Ahora ya no existen particulares desempeñando cargos de la administración como negocio privado, sino funcionarios

² Eszlary, "Le système administratif dicasterial de la Monarchie Habsbourg" *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 3, p. 253.

³ *Ibid.*

asalariados. No se adquieren los cargos por subasta, ni son vitalicios ni hereditarios, en fin, la relación personal ha desaparecido. Ahora los funcionarios son tales, sirven al Estado, y están agrupados en forma colegiada, no de manera individual. Otro elemento, finalmente, es que los servidores del Estado son nombrados y removidos libremente por el soberano.

La administración dicasterial, no obstante, nace en territorios que comparten condiciones históricas similares. Esto explica porqué también en el mundo eslavo se encuentran desarrollos dicasteriales de importancia, como en Hungría, donde inclusive se encuentran gérmenes dicasteriales en el siglo X. Cuenta Eszlary que en la época del primer rey de Hungría, San Etienne (997-1038), ya se había formado uno de los órganos dicasteriales típicos: el Consejo Real. Durante el reinado de Matías de Hunyad (1458-1490) la administración dicasterial se ha consolidado, esencialmente porque se implantó en ella la jerarquización entre sus órganos colegiados.

Austria adopta el sistema dicasterial de la experiencia en Hungría. Fue Maximiliano I (1493-1519) quien hace la adopción, tomando como base las ideas de Matías de Hunyad. La administración dicasterial es organizada de conformidad a dos planos, uno en el nivel del Imperio en su conjunto, otro en lo relativo a los países en lo particular, ya se tratara de Austria, Bohemia, Hungría o Lombardía.

La organización global del Imperio está integrada por los siguientes dicasterios: el Consejo Secreto, Cancillería, Cámara y Consejo de Guerra. El conjunto de estos órganos, de los cuales sólo la Cancillería no es un colegio, constituye el conjunto de la administración dicasterial.

En cuanto a los reinos que integran el Imperio austro-húngaro, el de Hungría es el que desarrolla a la administración dicasterial típica, formada por la Cancillería, el Consejo de Gobierno y la Cámara Real. De esta organización, como de la relativa a la del Imperio, sólo nos interesa la dicasterial relativa a la Cámara.

La Cámara de la corte imperial fue establecida en 1527, tan temprano como en Alemania en general y aun antes que en Brandemburgo, aunque la formalización de su organización y sus competencias ocurrió en 1537 por medio de un reglamento *ad hoc*. Estaba dividida en cuatro cámaras especiales, a saber, la Alta y la Baja correspondientes a Austria, y las relativas a Hungría y a Bohemia. La Cámara de la corte imperial tenía preminencia sobre las cámaras de los reinos que integran al Estado austro-húngaro, toda vez que le están subordinadas. La autoridad de la Cámara imperial se consolidó gracias a los reglamentos de 1637 y 1672. En éste último año fue puesta bajo su potestad a la Dirección de Finanzas hún-

gara. En 1686 fue creada la administración de la Cámara de Buda, cuyas competencias incluían la administración de impuestos, la administración de los territorios reconquistados a los turcos y la explotación económica de estos territorios.

Entre 1714 y 1717 la Cámara imperial incluyó en su organización a seis comités, con actividades diversas que nos recuerdan al Directorio General prusiano. Cuatro de ellos se dedicaban a la supervisión de las cámaras de Hungría, Transilvania y Eslavonia, el quinto asumía responsabilidades meramente técnicas y el sexto supervisaba a la Cámara del reino de Austria. Además, de acuerdo a su condición cameral, también asumía la dirección hacendaria del Imperio. La Cámara Imperial llegó a su máximo desarrollo en la época de la reina María Teresa (1740-1780) —aquella soberana con la que colaboraron Justi y Sonnenfels— cuando asumió en 1742 el título de Directorio Público y Cameral.

La Cámara real de Hungría, por su parte, atendía la administración de los dominios del reino, supervisaba la recabación y uso de los ingresos financieros, así como la vigilancia de la administración de las minas y los bosques patrimonio del príncipe. La Cámara húngara, como colegio que era, estaba integrada por cuatro consejeros y un Maestro en Cuentas. Ella dependía directamente del príncipe. En el año de 1531 asumió, como denominación oficial, el título de Administración de la Cámara.

La administración dicasterial austro-húngara fue un fenómeno histórico importante. Sin embargo, no fue motivo de la reflexión intelectual en el sentido dicasterial de su naturaleza, sino únicamente en su significado cameral. No obstante, el más grande jurista húngaro de siempre —dice Eszlary—, Etienne Werboczy, habla de la administración dicasterial en su obra *Tripartitum*, publicada en 1514. La administración dicasterial fue abolida en 1848, pero para entonces había dejado como herencia la tecnología del trabajo gubernamental sistematizado y racional, así como una administración de personal basada en el mérito, la competencia y la responsabilidad profesional.

Pero éstos no fueron, de ningún modo, los únicos legados dicasteriales a la administración pública moderna. Otra herencia debe ser aquí analizada, a saber, la de la administración, presupuestación y control de los ingresos y egresos estatales. Carlos Eszlary examina estos progresos de la tecnología administrativa, tanto en Austria como en el principado alemán de Brandemburgo. En lo relativo a la administración, no se podría agregar mucho a lo antes tratado en esta obra. La novedad dicasterial cameralista y no cameralista, la encontramos en la presupuestación y el control.

Ya en el lejano año de 1688 se formuló, por primera vez en Bran-

demburgo, un presupuesto de ingresos y egresos. Naturalmente, en él no habían todos los componentes de un presupuesto moderno; pero se encontraban en su contenido los elementos originales que hoy día se contemplan como indispensables en un presupuesto: estimación de fuentes tributarias, destino del gasto y previsión de contingencias.

En Austria, el uso del presupuesto es anterior a Alemania. En 1546 era ya elaborado por la Cámara imperial, si bien en forma plena encontramos presupuestos formulados en la época de María Teresa, en la cual se utilizaban como una herramienta tecnológica decisiva en la ejecución de las tareas del Estado. Un dato a favor de lo dicho es que se había establecido una programación trimestral, pero no siguiendo al año natural, sino al año fiscal, de modo que la Cámara imperial estimaba los tiempos necesarios para la elaboración del presupuesto. Así, a partir de 1669 se ordena a las cámaras subalternas elaborar durante los tres primeros meses del año fiscal (octubre, noviembre y diciembre) el anteproyecto de presupuesto de cada una de ellas, para ser ejercido a partir de enero. Esta calendarización presupuestal sigue siendo utilizada hoy día.

Tanto en Brandemburgo, como en Austria, el presupuesto tenía una estructura similar. En ambos reinos existía un plan global y varios planes específicos. El de Brandemburgo es especialmente revelador: estaba dividido en el Plan Entero, que comprendo los programas generales, y los Planes en Detalle que los especificaban. El presupuesto estaba desglosado en dos grandes rubros: 1) Manutención ordinaria y 2) Manutención extraordinaria; a su vez, cada rubro se dividía doblemente en gastos e ingresos ordinarios y extraordinarios, según el caso. Eszlary encuentra elementos de interés indudables en materia presupuestal, que acredita a la administración dicasterial de la Cámara.

Eszlary explica que, en materia de control y contabilidad, el sistema medieval de la confianza en la persona del administrador, es sustituido por la tecnología. "La administración cameral inaugura un sistema de contabilidad que no solamente fue adoptado por la administración ministerial posterior, sino que, en nuestros días, sigue en uso".⁴

Comenta nuestro autor que en Europa, desde fines del siglo XV y en varios países a la vez, como en Alemania, Austria, Italia y España, se usó el sistema de contabilidad doble. En 1761 tal era la práctica contable usada en Austria por el Maestro en Cuentas de la Cámara, Jose Matías Puechberg, colaborador de María Teresa, quien con base en sus expe-

⁴ Eszlary, "Les administrations camérales de Brandemburg et de la Monarchie des Habsbourg et leurs effets sur les administrations modernes", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 2, p. 176.

riencias administrativas dejó a la posterioridad la obra titulada *Contabilidad cameral* (publicada en Viena en 1762). Otros varios trabajos sobre contabilidad, obra de cameralistas austriacos y alemanes, contribuyeron al progreso de la contabilidad pública dicasterial y dejaron testimonios de sabiduría que no debemos soslayar. Seguramente los especialistas en las materias contables de la actualidad, sabrán ocuparse de ellos; aquí únicamente hemos querido hacer breves reflexiones sobre la administración dicasterial, especialmente desde el ángulo cameralista, y que no podían ser dejadas de un lado por la importancia que revisten.