

Evento: Asociación Uruguaya de Historia Económica. 5tas jornadas de investigación. Montevideo, 23 al 25 de noviembre de 2011

Simposio 21: El Estado empresario en Iberoamérica: desempeño, concepciones y vínculos con la política económica.

Título: Los dilemas de la intervención estatal en la economía. Autonomía administrativa y control político en la temprana historia del Banco República (1896-1931).

Autor: Mag. Marcos Baudean.

e-mail: ma.baudean@gmail.com

1. Introducción

En la ponencia se abordarán las relaciones entre instituciones y desarrollo económico focalizando en el problema de la autonomía administrativa de los entes autónomos en Uruguay. El llamado “*dominio industrial y comercial*” del Estado era la principal herramienta de intervención estatal en la economía en las tres primeras décadas del siglo (lo siguen siendo hoy en día, aunque de una manera diferente). El proceso de construcción de dicho dominio arranca con la fundación del BROU en 1896. La intención original por la cual se dio autonomía administrativa al instituto fue separar la administración de problemas complejos, de las angustias políticas o financieras de los gobiernos. Construir institutos de intervención en la economía que no estuvieran sujetos al juego de la “*política menuda*” (al decir de Carlos Real de Azúa) fue uno de los propósitos orientadores en la forja de los Entes Autónomos. Este principio fue imaginado como un mecanismo que permitiría una intervención racional del Estado en la economía privilegiando los criterios técnicos de actuación sobre los políticos. Sin embargo, la autonomía administrativa presentaba un problema crucial para el andamiaje institucional del Estado: no estaban previstos en la constitución de 1830. Al momento en que se reforma la constitución (hacia 1917) el problema aparece a los legisladores como un tema de difícil resolución. El artículo 100 de la constitución que entra en vigencia en 1919 pretende dar una solución a esta anomalía. Sin embargo, la solución propuesta deja en manos de la ley la reglamentación definitiva de la autonomía administrativa de cada ente Autónomo. Esta resolución no logra corregir los problemas previos y plantea otros que deberán ser resueltos por los gobiernos sucesivos. Un elemento clave de los intentos de los gobiernos por abordar la definición de la autonomía administrativa durante los años de 1920 es que se encontrarán con la oposición de los mismos Entes Autónomos, los cuales no querrán ceder en cuanto al grado de autonomía alcanzado previamente. En éstos, y especialmente en el más antiguo que era el BROU, se había forjado una fuerte cohesión entre los Directorios y los principales funcionarios de carrera que lideraban el instituto.

Los gobiernos se enfrentan a un nuevo actor, el actor burocrático que pugna por mantener la situación de autonomía, consolidada en los años previos a 1920.

En el trabajo original de investigación que sustenta esta ponencia, el objetivo central era describir el primer impulso racionalizador del Estado uruguayo. En esta ponencia abordaremos un aspecto crucial de ese primer impulso que fue el surgimiento dentro de las empresas públicas de un personal jerárquico con características particulares. Nuestra

principal hipótesis es que al amparo de la autonomía administrativa surgió un estamento de burócratas con una clara conciencia de su rol en la política democrática. Intentaremos mostrar cómo este grupo de “*high civil servants*” se percibía a sí mismo como un grupo necesario y diferente del actor político. Creemos que esta hipótesis ilumina un aspecto poco estudiado de la construcción del Estado uruguayo y sus mecanismos de intervención en la economía y la sociedad. Tradicionalmente se ha estudiado el rol de los políticos, de los empresarios, de los trabajadores y las diferentes formas de articulación de estos actores en la conformación de las estructuras del Estado uruguayo. Nosotros quisiéramos agregar un actor más, el cual creemos tiene su propia historia para contar, y que es el actor burocrático.

El foco de nuestra ponencia estará en el Banco República y en la figura de su primer gerente de carrera, don Octavio Morató.

A continuación, delimitaremos las dimensiones analíticas que empleamos para abordar nuestro objeto de estudio. Nos limitaremos a enunciar las principales hipótesis con las cuales interrogaremos el material empírico recolectado. El lector que así lo quiera, puede profundizar el marco teórico en el libro de próxima aparición (BAUDEAN, 2011).

De la reflexión de Max Weber sobre la burocracia tomamos el énfasis que éste hace en la importancia del marco legal en la construcción de los roles que llevarán a cabo políticos y burócratas y en la definición de las características organizacionales de la burocracia. Con esta idea como guía abordaremos **el marco constitucional y legal que dio forma al sistema de empresas públicas** en su origen y particularmente al Banco República.

Del institucionalismo de corte estructuralista, tomamos la hipótesis según la cual en el momento en que el Estado conquista cierta autonomía en el manejo de problemas específicos se convierte en arena del conflicto social (EVANS, RUESCHEMEYER, 1985). Esta hipótesis nos conducirá a precisar **cuáles eran los aspectos críticos de la autonomía administrativa que generaban conflicto entre burocracia y clase política.**

La reflexión de Rudolph y Hoeber Rudolph (1984) nos hará profundizar en la **importancia del manejo del poder hacia el interior de la organización.** En este sentido, intentaremos mostrar cuáles eran los problemas que Directores y altos burócratas del BROU veían en la posibilidad de mayores controles por parte del poder político en el manejo interno de la organización.

La reflexión de Morstein Marx (1963) sobre el *high civil service* nos llevará a darle especial importancia al pensamiento del actor burocrático. De aquí el foco en el pensamiento de Octavio Morató. Dicho pensamiento será interpretado como un indicador de **la autopercepción que los altos burócratas tenían sobre su rol en la política democrática.**

Por último, de la corriente neo-institucionalista (MEYER, ROWAN, 1991) nos interesará explorar la hipótesis según la cual las organizaciones son construidas y modeladas en su estructura y funcionamiento por los valores y principios institucionalizados prevalecientes en las sociedades donde están insertas. Esta hipótesis permite prever que las organizaciones que se alejan de dicho entorno de valores y principios institucionalizados encontrarán problemas en su consolidación y

legitimación. En consecuencia, el trabajo de reconstrucción histórica realizado enfatiza en **los conceptos institucionalizados a lo largo del siglo XIX sobre la estructura del Estado, el valor político y social de la burocracia y la organización del sistema financiero**. La idea de la autonomía administrativa obtenía legitimidad de ciertos principios institucionalizados sobre las finanzas así como entraba en conflicto con otros vinculados a la relación entre los partidos y sus bases sociales.

2. El problema de investigación en su contexto histórico

El período que va desde la década de 1870 hasta la segunda década del siglo XX es el momento histórico de la consolidación y centralización del poder estatal. En el mismo se pasa desde un Estado de cuño liberal a un Estado interventor en la economía. El corolario de este proceso es la institucionalización de la democracia con la constitución de 1919. Con esta reforma se inician la depuración de los procesos electorales y los arreglos institucionales que conducirán a la coparticipación de los partidos tradicionales en la administración.

En las primeras décadas del siglo XX, con Batlle y Ordoñez en la presidencia¹, se consolidan las principales instituciones que mediarán en la intervención en la economía por parte del Estado: las empresas públicas o entes autónomos². Dichos entes eran, precisamente, *autónomos* en un país cuyos cimientos constitucionales prefiguraban un estado “unitario y centralista” al decir de historiadores y constitucionalistas. Dicha *autonomía*, implicaba que los directorios de los entes tenían potestad de “*libre, franca y general administración*”: capacidad de designar y destituir funcionarios y de elaborar su propio presupuesto. Los directorios, a su vez, eran designados por el Ejecutivo con previa venia del Senado³. Sin embargo, según la constitución de 1830 -en curso al momento de la creación de los primeros entes- el poder Administrador recaía en el Ejecutivo.

Es así que la descentralización administrativa y la creación de una burocracia estatal autónoma comienza en Uruguay con elementos emparentados con las reformas que por la misma época (1870-1920) se implementaban en Europa y Estados Unidos (RAMOS, 2004). El elemento en común es el problema de “*resolver el cómo se deberá producir la politización y despolitización simultánea que se debe operar al interior del sistema Ejecutivo de gobierno*” (RAMOS, 2004). Es decir, el problema de cómo construir una burocracia meritocrática relativamente autónoma de los *vicios* de la política, pero al mismo tiempo capaz de servir a los gobiernos democráticamente elegidos.

Sin embargo, el origen del concepto de autonomía tiene una historia que se hunde en los problemas del Estado uruguayo en el siglo XIX. En particular, el problema de generar una estructura estatal con autonomía financiera de los sectores económicamente dominantes en el país. El Banco República fue pensado –entre otros fines- para resolver este problema.

¹ Más precisamente, en su 2da presidencia: 1911 – 1916.

² Luego de 1933 y en un contexto económico y político diferente, las empresas públicas también serán usadas con fines regulatorios junto a otros andamiajes institucionales destinados a tal fin.

³ Este modelo, que es el que corresponde a la 1era Carta Orgánica del Banco de la República (1896), se repitió –con variantes que delimitaban diversos grados de autonomía- para las empresas públicas creadas durante la 2da presidencia de Batlle.

En la coyuntura marcada por la crisis de 1890, uno de los problemas centrales que proponía una institución bancaria vinculada al Estado radicaba en la desconfianza que este vínculo despertaba en los sectores que dominaban el crédito a nivel local. En un sistema de patrón oro, dicho grupo tenía múltiples mecanismos para desestabilizar el normal desarrollo de una nueva institución estatal. La autonomía de la que gozará por ley el BROU (desde 1896) fue una fórmula de compromiso, fruto de la debilidad del Estado frente al capital financiero local. Dicha autonomía aseguraba a éstos últimos que la nueva institución no iba a ser manipulada para sofocar las angustias financieras de los gobiernos.

Ahora bien, hay dos elementos escasamente subrayados en toda su importancia en lo que respecta a esta creación institucional (la descentralización vía la creación de entidades autónomas).

En primer lugar, que esta idea se constituyó en una verdadera tradición en nuestro país. **Pero lo más importante es que esta tradición de autonomía⁴ fue defendida y fundamentada en conceptos de eficiencia organizacional e interés público por las mismas empresas, sus directorios y altos jerarcas (especialmente en el caso del BROU que será el foco de interés de esta ponencia).** Esto es de resaltar porque –en el lenguaje teórico que emplearemos- es un indicador del temprano desarrollo de un actor burocrático con conciencia de un rol diferenciado del actor político partidarios así como de otros actores sociales.

En segundo lugar, el BROU fue a la postre el modelo sobre el cual se inspiraron el resto de las empresas públicas del período. Con la fundación del BROU el concepto de autonomía administrativa aparece por primera vez en su máximo grado de expresión (Sayagues Laso, 1991, 225-253). Batlle y Ordoñez vislumbró en la fórmula organizacional de la autonomía una forma eficiente de administrar organismos complejos y sujetos a la sospecha de “*manejo político*” y la respetó, difundió y alentó.

El concepto de autonomía se volvió problemático cuando se le quiso dar estatuto constitucional. La primera solución es la del artículo 100 de la constitución de 1919. La misma fue una solución incompleta. Desde la entrada en vigencia de la constitución llevó a polémicas tanto a nivel jurídico como entre las nuevas empresas y el Poder Ejecutivo. Tras varios intentos frustrados de reglamentación del artículo 100 a lo largo de la década de 1920, el mismo quedó sin reglamentar. El Consejo Nacional de Administración⁵ (CNA) era quien tenía a cargo la supervisión general de los entes.

En sucesivas reformas constitucionales, la tradición autonómica persiste y se desarrolla a nivel constitucional (1934, 1942 y 1952). Pero persistirá manteniendo características diferentes a las originales. En 1983, Solari y Franco escribían que las autonomías de las empresas públicas fueron altas hasta 1930⁶ y que con la constitución de 1934 comienzan a verse limitadas, cerrándose un ciclo de re-centralización hacia la constitución de 1967.

⁴ Tradición que tuvo tiempo de madurar y permear la conciencia de los burócratas de carrera del Banco República por lo menos a lo largo de 3 décadas (desde la fundación del instituto hasta entrada la década de los '30).

⁵ Según la constitución de 1919 el Poder Ejecutivo se dividía en dos organismos: Presidente y Consejo Nacional de Administración con funciones específicas y diferenciadas.

⁶ Una prueba tangencial de ello son los debates con los gobiernos que se verán en el cuerpo central de esta tesis.

Asimismo sugieren que el estudio de las autonomías a posteriori de 1967 es más complejo de lo que parece si uno se guía exclusivamente por el marco legal⁷.

Ahora bien, poco se sabe de los debates y tensiones que se generaron en el período histórico que va de 1920 a 1933, momento en que la autonomía de las empresas públicas es fuertemente criticada. ¿Cuáles fueron las posiciones de políticos y burócratas en torno a la autonomía?, ¿cuáles eran los grandes temas que se discutieron?, ¿qué alternativas se planteaban para dar solución a los conflictos generados?

En el resto de la ponencia abordaremos dos temas que permiten responder parcialmente las preguntas planteadas.

Primero, la sanción constitucional de la autonomía administrativa de los entes autónomos (1917-1919). Este es el marco legal que da pie a los encuentros y desencuentros entre el BROU y el Poder Ejecutivo durante el período de duración de la segunda constitución que tuvo el país (1919-1933). Encuentros y desencuentros que estarán pautados por la discusión del alcance que la nueva constitución daba a la autonomía del instituto (particularmente en lo referente a la elaboración y sanción de su presupuesto) y la definición del estatuto de sus funcionarios (el debate acerca de si los mismos debían ser considerados funcionarios públicos o especiales).

Segundo, profundizaremos en la perspectiva burocrática sobre estos problemas. Para ello abordaremos el pensamiento de Octavio Morató, gerente del BROU entre 1921 y 1937.

3. La autonomía administrativa del dominio industrial del Estado y la reforma de la constitución

El marco en el que se debatió y se procesó la reforma que culminó en la constitución de 1919 fue una coyuntura donde se superpusieron nuevos y viejos problemas. Como lo expone Benjamín Nahum (NAHUM, 1998: 53-54), dicha coyuntura estuvo marcada por la resolución de al menos tres grandes problemas.

En primer lugar, la experiencia de la guerra civil había puesto de manifiesto la necesidad de superar las limitaciones que la primera constitución oponía al sufragio.

En segundo lugar, los nuevos entes autónomos creados no estaban “*previstos ni regulados*” por la vieja Constitución.

⁷ “Hasta esta última fecha [1967], sin embargo, la autonomía real frente al poder ejecutivo era elevada salvo en los casos, cada vez más frecuentes, de pérdida de la autonomía financiera Sin embargo, la cuestión de la autonomía y su disminución no es tan simple. En forma paralela a la causa financiera se va produciendo también un proceso de pérdida de la autonomía real frente a los partidos políticos. Estos cada vez recurren con más fuerza al sector empresarial estatal, como recurso político. La paradoja es que dada la estructura de los partidos, la pérdida de autonomía frente a ellos puede traducirse muy a menudo en el surgimiento de la posibilidad de afirmar la autonomía frente al poder ejecutivo, inclusive en casos de imposibilidad de autofinanciamiento”. Más adelante concluyen: “.....surge la interrogante sobre si lo más característico del período actual es la disminución generalizada de las autonomías, lo que en algunos aspectos parece evidente, o una compleja transformación por la cual antiguas autonomías reales han sido sustituidas por otras diferentes, pero no menos reales” (SOLARI, FRANCO, 1983: 94-95).

En tercer lugar, y vinculado al problema anterior, la Constitución de 1830 era excesivamente centralista y ponía en manos del Presidente de la República una suma de poder que lo convertía en figura clave en la sociedad. Esta centralización era un problema para la democracia y la reforma constitucional debía dar una respuesta.

En virtud de esta agenda, la discusión de dicha constitución fue uno de los momentos ideológicos más importantes del siglo XX en Uruguay (PANIZZA: 1990). Básicamente se discutió todo el andamiaje institucional que ordenaba la vida política del país.

El problema jurídico que representaba la existencia de organismos y servicios tuvo un largo proceso de discusión que derivó en la redacción del artículo 100 de la Constitución de 1919. Veremos las diferentes posiciones sobre el problema a continuación.

3.1. Posiciones sostenidas a nivel parlamentario sobre el problema de la descentralización (previo a la Constituyente de 1917)

Veremos un resumen de las principales posiciones sostenidas en los debates parlamentarios tal como las resume Sayagués en el *“Tratado de Derecho Administrativo”* (1991: 144 y 145).

Básicamente se sostuvieron tres criterios diferentes frente al problema de los nuevos organismos y servicios descentralizados:

Posición 1. Las Cartas Orgánicas creadas mediante la ley eran inconstitucionales cuando consagraban una descentralización amplia. El principal argumento giraba en torno a la defensa del Poder Ejecutivo como *“jefe superior de la administración”* y al cual la ley no podía quitar las potestades que la Constitución le atribuía expresamente (dictar reglamentos, nombrar y destituir empleados públicos) para cederlas a las autoridades de los nuevos entes. Por otra parte, se cuestionaba fuertemente el hecho de que los presupuestos de gastos de algunas organizaciones (caso del BROU) pudiesen ser sancionados por sus propios directorios o con aprobación del Poder Ejecutivo, desconociendo de esta forma la competencia del Parlamento para autorizar los gastos públicos.

Posición 2. Las Cartas Orgánicas creadas por la ley eran constitucionales. Esta posición fue mantenida por quienes defendieron la creación de los entes en el Parlamento (fuertemente por el sector batllista, pero también por blancos principistas como Martín C. Martínez). Resume Sayagués Laso (1991b: 145):

*“Se argumentaba diciendo que el Presidente era el jefe superior de la administración **general** de la República, pero no de las administraciones **especiales** que el legislador crease; por tanto, concluía que la ley podía dar amplios poderes de decisión a las autoridades de esos servicios. Un razonamiento análogo los llevaba a limitar la competencia del Poder Legislativo en materia presupuestal”*. (énfasis original).

Posición 3. Las Cartas Orgánicas creadas por la ley no eran constitucionales ni inconstitucionales, sino EXTRACONSTITUCIONALES. Esta posición fue defendida por algunos legisladores que votaron favorablemente la creación de los nuevos entes. Se argumentaba que la Constitución de 1830 no preveía la descentralización administrativa por servicios, que comenzó a desarrollarse a posteriori

por la vía de los hechos y por circunstancias especiales. En consecuencia, “*el texto constitucional no la había permitido ni prohibido, sino simplemente ignorado*” (SAYAGUÉS LASO, 1991: 145) .

Los grandes temas que dividían las opiniones se centraban en:

- Los poderes de decisión de los directorios de los entes y su relación con la posición institucional del Poder Ejecutivo.
- La autoridad de la ley para crear dichos servicios frente a la autoridad de la Constitución misma.
- La competencia del Parlamento frente a los presupuestos de gastos de dichos servicios.

Como puede observarse, se trata de una compleja mezcla de problemas jurídicos por una parte, y otros que van directamente a la relación entre política y administración. Estaba en juego la progresiva constitución de áreas de la administración que –de seguir las pautas de desarrollo que mantenían- podrían constituirse en arenas de decisión **con alta independencia de los partidos** en materias económicas, financieras y sociales. El problema radicaba en la precaria situación que tenía el Parlamento frente a estos nuevos segmentos de la administración.

3.2. La Convención Constituyente

Hubo coincidencia entre los constituyentes en que la nueva Constitución consagrara el principio de la autonomía y en que el proyectado Consejo Nacional de Administración (CNA) tuviese a su cargo la superintendencia de dichos organismos. Las mayores divergencias surgieron en torno a la definición de la autonomía y a la conveniencia o no de extenderse sobre la misma en el texto constitucional. Existía diversidad de situaciones en los grados de autonomía que tenían los organismos y servicios descentralizados y también en la independencia económica que podían llegar a tener frente al Ejecutivo. Esto condujo a que no prosperara entre los constituyentes la idea de Martín C. Martínez de darle un contenido preciso al concepto mismo de autonomía. Predominó la idea de que sería la ley la que fijaría la extensión de la autonomía en cada caso. **En consecuencia, el reconocimiento constitucional de la descentralización se redujo a un solo artículo (artículo 100)⁸, no explicitándose el alcance de la autonomía.**

Esto generó la necesidad de definir con mayor precisión la relación entre el CNA y los diversos entes mediante la ley. Dado que preexistían diversas opiniones a nivel político sobre el tema y que los entes tenían posición tomada en defensa de la autonomía, se

⁸ Artículo 100: “*Los diversos servicios que constituyen el dominio industrial del Estado, la instrucción superior, secundaria y primaria, la asistencia y la higiene públicas serán administrados por Consejos Autónomos. Salvo que sus leyes los declaren electivos, los miembros de estos consejos serán designados por el Consejo Nacional. A este incumbe destituir a los miembros de los consejos especiales con venia del Senado, ser juez de las protestas que originen las elecciones de los miembros electivos, apreciar las rendiciones de cuentas, disponer las acciones competentes en caso de responsabilidad y entender en los recursos administrativos según las leyes*”.

generaron debates y enfrentamientos mientras duró la Constitución de 1919 que nunca llegaron a resolverse en forma coherente y unificada.

Pese a estos problemas, **el artículo 100 fue un logro en varios sentidos.** Constitucionalizó el proceso de descentralización administrativa que se había iniciado al margen de la Constitución de 1830. Con ello consagró un amplio traspaso de poderes de administración hacia los Consejos Directivos o Directorios de los entes.

3.3. Las bases legales del conflicto entre gobierno y burocracia

Teniendo en cuenta estas disposiciones constitucionales, el problema estaba en resolver qué pasaba con las previas Leyes Orgánicas de los entes y servicios descentralizados: el artículo 100, ¿derogaba o no esas leyes? En caso afirmativo: ¿en qué medida se había operado dicha derogación? (SAYAGUÉS LASO, 1991:151).

El BROU⁹ se amparaba en la frase “*serán administrados por Consejos Autónomos*” para considerar derogadas de las previas Leyes Orgánicas todo lo referente a los controles administrativos que eventualmente el Ejecutivo pudiera imponer en el gobierno del instituto. Asimismo, en la postura institucional del BROU se consideraba como taxativos todos los casos de intervención del CNA enumerados en la segunda parte del artículo 100. En general, la postura de los entes fue acompañada por la doctrina jurídica de la época, siendo la mayor discrepancia el tema de las potestades presupuestales (donde juristas como Demichelli, Ramela de Castro y Martín C. Martínez mantenían posturas diferentes) (SAYAGUÉS LASO, 1991: 152).

Por su parte, el Poder Ejecutivo (fundamentalmente el CNA) y el Parlamento sostuvieron la tesis de que el artículo 100 consagraba solamente el principio de la autonomía, dejando la precisión del alcance de la misma en manos del legislador. En consecuencia, mientras no se dictase la ley reglamentaria se deberían considerar vigentes todos los artículos de las previas Leyes Orgánicas que preveían intervenciones del Ejecutivo o el Parlamento en la administración de los entes.

Esta divergencia dio lugar a enfrentamientos entre los poderes y las empresas. En nuestra opinión –pese a no tener evidencia contundente al respecto- las empresas se vieron en la obligación de exagerar sus fueros autonomistas debido a que la constitución de 1919 implicaba por primera vez la coparticipación de ambos partidos tradicionales en la conducción de temas administrativos de gobierno. Es plausible que las empresas - frente a un CNA que contenía en su interior a representantes de la oposición por primera vez- buscaran separar más radicalmente su administración de las injerencias de los poderes como forma de preservar el amplio margen de maniobra al que estaban acostumbradas.

En el Anexo puede leerse un detalle de los principales conflictos entre entes y gobiernos durante las décadas de 1920 y 1930.

⁹ Junto con el BROU, también defendían dicha posición los entes autónomos que tenían en lo previo un grado similar de autonomía.

4. La perspectiva de los burócratas: el pensamiento de Octavio Morató sobre la autonomía del BROU y el estatuto de los funcionarios bancarios

Octavio Morató fue Gerente del BROU desde 1921 sucediendo a Jorge West. Dejó su puesto de Gerente en 1937, pasando a desempeñarse como Asesor Técnico del Banco hasta su jubilación definitiva en 1940. Fue funcionario del Banco desde su fundación en 1896. Inicia su carrera como Jefe de la sección Responsabilidades, pasa por Teneduría de Libros, Sub-Contador, Contador General, Gerente, Sub-Gerente A, hasta llegar a la Gerencia de la institución en 1921. Morató no sólo fue, además, uno de los economistas más influyentes de su época, referente permanente en cuestiones bancarias y financieras y activo participante en múltiples actividades académicas, políticas y técnicas a nivel nacional e internacional¹⁰.

La síntesis del pensamiento de Morató proviene de dos fuentes: la compilación de su actuación en el BROU titulada *“Al servicio del Banco de la República y la economía uruguaya”* (MORATÓ, 1976) y la conferencia dictada en 1924 en la Caja Nacional de Ahorros y Descuentos. Esta última fue publicada en forma de libro a posteriori, *“Los funcionarios de las industrias del Estado”* (MORATÓ, 1943). Este material es necesariamente incompleto. Como se consigna en *“Al servicio.....”*, Morató conservaba en su archivo personal copia de toda su actuación en el BROU, llenando la misma unos 50 biblioratos formato oficio. De ese archivo se incluyeron en el mencionado libro 52 informes referentes a múltiples cuestiones bancarias, económicas, proyectos de cambio y cuestiones de gobierno de la institución. Por tanto, queda dentro de nuestra exploración aquella zona de la actuación de Morató que el recopilador de *“Al servicio.....”* encontró razonable y pertinente publicar. Por suerte, dicho recopilador¹¹ fue seguramente alguien que conoció de cerca los temas de mayor importancia para Morató y de los 52 informes publicados, hay 9 que están dedicados precisamente a temas relativos a la defensa de la autonomía administrativa de la institución¹².

Esta síntesis tiene dos objetivos:

- Mostrar el sentido que para Morató comportaba el concepto de autonomía, como una forma peculiar de administración alejada de lo que él llama el *“régimen desquiciador de la administración pública”* (MORATÓ, 1976: 370).
- Mostrar los argumentos que empleó Morató para defender las prerrogativas del BROU para administrarse a sí mismo (dentro de lo que establecía la constitución y la tradición administrativa del instituto).

¹⁰ Carlos Quijano al revisar la actuación del Banco República en la política monetaria de los años veinte comenta: *“En ese período de nuestra historia bancaria hay dos o tres presidentes del Banco que actúan con una gran autoridad moral, pero hay un hombre que actúa con gran autoridad técnica, no obstante la modestia de su vida, que es don Octavio Morató, a quien no se le ha hecho la justicia que merece”*. (QUIJANO, 1995: 266)

¹¹ En el libro referido no se aclara quien fue el recopilador, pero con toda seguridad fue el hijo de Morató, el Dr. Octavio Morató Rodríguez. Fue éste quien desde 1971 se ocupó de realizar gestiones ante el Senado para la publicación de la obra (MORATÓ 1976: 5 – 8). Es razonable pensar que el hijo de Morató conocía de cerca las preocupaciones de su padre dado que nació en 1901, contando con 42 años a la muerte de su padre en 1943.

¹² Ver Morató (1976), asuntos nº: 5, 8, 9, 24, 25, 30, 32, 46 y 48.

4.1. El concepto de autonomía y su sentido en la vida política nacional según Octavio Morató.

El punto basal de la defensa que hace Morató de la autonomía administrativa del BROU es su **visión histórica** de la misma. Es decir, su idea de que la autonomía es un producto peculiar de la historia del país. Como ha sido señalado (SOLARI, FRANCO, 1983), el origen histórico de la descentralización por servicios es algo que progresivamente fue perdiendo peso en los debates sobre las empresas públicas. De ahí la importancia de los argumentos de Morató: su argumentación histórica es una prueba de que en las empresas públicas se estaba creando un estamento muy particular de burócratas.

Hay tres grandes ejes en la visión de Morató sobre los entes industriales y su rol en la vida política y económica del país:

- Hay una “*razón histórica y una razón científica*” para la autonomía administrativa.
- La organización autonómica (o ente autónomo) no puede ser tratada como el resto de la administración pública.
- Un ente autónomo busca la eficiencia de una empresa privada, pero no es una empresa privada.

4.1.1. Hay una “razón histórica y una razón científica” para la autonomía administrativa

Comenzaremos por la conferencia dictada en 1924 en la Caja Nacional de Ahorros y Descuentos sobre el estatuto de los “*funcionarios industriales*” del Estado. En la misma, Morató defiende la tesis de que los funcionarios de la banca estatal son funcionarios “*especiales*”. El objetivo es refutar la tesis rival según la cual a los mismos debían ser clasificados como funcionarios públicos.

En el lenguaje de Morató, las autonomías (que constituyen la forma de organizar la intervención del Estado en la economía) tienen una “*razón histórica y una razón científica*”.

Para Morató, la historia impuso nuevas funciones al Estado y en la asunción de las mismas fue necesario delegar ciertos aspectos en corporaciones especializadas con variables grados de libertad para decidir. En un principio hubo autonomía técnica, pero la misma no implicaba autonomía administrativa. En la Instrucción Pública, Facultades de Estudios Superiores, Caridad Pública, etc.; el Poder Ejecutivo era quien nombraba los empleados, fijaba los sueldos, etc. Con la evolución de estos institutos, algunos de ellos comienzan a adquirir grados más elevados de autonomía administrativa en la medida en que por razón de su función perciben algún tipo de renta independiente de los recursos del Estado. Sucesivamente se llega a la constitución de los entes con mayor grado de autonomía, siendo – en la visión de Morató– los bancos República e Hipotecario los únicos con autonomía “*completa*”.

“Todas las escalas de autonomía que he descrito, no han resultado de la concepción de un plan general, sino de la gravitación de hechos, en algunos casos, de la ratificación de situaciones especiales creadas por la participación del Estado en empresas de

servicio general en otros y del instinto, más que de la visión clara de las conveniencias públicas, en las primeras autonomías creadas; luego, de una concepción superior perfectamente disciplinada, que presidió las confirmaciones que se hicieron, reafirmando la política económica, dentro del terreno práctico de las autonomías, al reorganizar ciertos institutos” (MORATÓ, 1943: 26).

Destaca el éxito del modelo organizacional del BROU y cómo dicho éxito “*constituyó el más grande y poderoso estímulo para que el Estado se propusiera, con seguridad de éxito, entrar de lleno a detentar la explotación de industrias que estaban en manos de particulares, ya creando privilegios, ya adquiriendo instituciones privilegiadas, u organizándolas sobre la base de monopolios o constituyéndolas en competencia con la industria privada” (MORATÓ, 1943: 14-15).*

La base de la razón científica estará en la división del trabajo y la especialización de funciones.

“Todas estas corporaciones [los Consejos Directivos de los servicios descentralizados] se constituyeron con el fin de entregar una gran parte de la gestión o de las funciones del Estado, a elementos especializados o que se especializaran en ellas, aplicando así la conocida y provechosa fórmula de la división del trabajo. Los consejos o Comisiones tenían, y tienen todavía, autonomía en su función técnica, es decir: en la función primordial, que ha sido objeto o es de su constitución. Naturalmente, la autonomía técnica debía girar dentro de las líneas generales que sus leyes orgánicas habían delineado, pero dentro de ellas, autonomía al fin” (MORATÓ, 1943: 23).

Para Morató, división y especialización de funciones encarnan la búsqueda de la “*eficiencia*” en la administración pública:

“(…) del estudio del conjunto de todas esas leyes especiales [las Cartas Orgánicas] y de su comparación se descubre que los grados de autonomía han sido inspirados, en todo tiempo, por estas dos ideas directrices: división del trabajo y la especialización de funciones, como medio de obtener la ‘eficiencia’ en ciertos ramos de la administración pública; la autonomía es el modo de realizar esos propósitos” (MORATÓ, 1943: 26).

Como consecuencia de esta manera de pensar, Morató reclama que la autonomía se considere en toda la extensión del vocablo una vez aprobado el artículo 100 de la Constitución¹³: “*autonomía de gestión; autonomía de administración, por lo menos dentro de las líneas generales que las leyes especiales que rigen cada instituto y que no han sido derogadas, les ha acordado” (MORATÓ, 1943: 21).*

4.1.2. La organización autonómica (o ente autónomo) no puede ser tratada como el resto de la administración pública

Morató identifica a la **administración pública** con el predominio del patronazgo político en el ingreso y en el desarrollo de la carrera administrativa. Esto involucra una forma de organización no científica, irracional, “*desquiciada*” fruto del manejo “*político*” de su estructura. Frente a este concepto contrapone el de organización

¹³ Esta misma postura defendió el directorio del BROU a lo largo de los años de 1920. También coincidieron hombres de los partidos políticos como Martín C. Martínez que veían en el excesivo celo “literalista” de algunos juristas una traba a la realización de todo el potencial de los entes autónomos.

autonómica como aquella en la que es posible poner en práctica la “*disciplina científica de la administración*”. Esto último es producto del hecho de no estar vinculada orgánicamente “*al virus disolutivo de la política*” (MORATÓ, 1976: 370) y tener la posibilidad de experimentar libremente con diferentes métodos de organización tal como sucede en la empresa privada. Un claro indicador de esta diferenciación está en la contraposición del régimen del BROU (o de los entes autónomos en general) como **excepcional** frente al de la administración pública como “*régimen vulgar*”. Otro indicador es la constante asimilación que hace Morató del régimen autonómico con el de la empresa privada.

Hay dos amenazas que Morató intenta conjurar. Por un lado, el problema del status de los funcionarios de los entes autónomos. Si los funcionarios del BROU son considerados como funcionarios públicos dos problemas enfrentan los administradores del instituto. Primero, el problema de la inflexibilidad del régimen de funcionarios públicos (se pueden contratar libremente pero no despedir libremente). Segundo, el problema de la autoridad de los administradores frente a los funcionarios. Si el ingreso y la carrera están sujetos a la intermediación política, el instituto pierde autoridad frente a sus funcionarios. La otra amenaza que percibe Morató es la posibilidad de que se multipliquen los controles del gobierno sobre las decisiones de los directorios autónomos. Más posibilidad de control central implica, para Morató, enlentecer la toma de decisiones del instituto.

En lo que respecta a los funcionarios de los entes industriales, defiende la “*condición excepcional*” de los funcionarios del Banco (lo cual implica que no pueden ser considerados funcionarios públicos). Justifica esta excepcionalidad en la idea de organización “*científica*”, asimilable en su régimen de ingreso y carrera al de la empresa privada:

“Los funcionarios de las industrias del Estado están regidos por reglamentos especiales, dictados por el Directorio de la institución a la cual sirven. Los Directorios resuelven inapelablemente, sobre la situación de los empleados sometidos a su autoridad. Los empleados públicos son agentes del Estado; como tales tienen su representación y autoridad dentro del puesto para el cual han sido nombrados. Los empleados de las industrias del Estado tienen carácter privado y, como las instituciones de que forman parte, están sometidos a las disposiciones del derecho común, como cualquier particular. Los funcionarios de los Bancos de Estado, se encuentran en una posición -de hecho y de derecho- más aproximada a la de los Bancos privados, que a la de los empleados civiles del Estado” (MORATÓ, 1943: 31).

En lo que respecta a los controles centrales, Morató critica –durante los años de 1930- algunos institutos creados con el fin de aumentar dichos controles. Tal es el caso del Tribunal de Cuentas. Este organismo fue creado en 1934 con el fin de realizar la vigilancia y superintendencia en todo lo relativo a presupuestos y gestión de la Hacienda Pública¹⁴. En dos ocasiones, Morató escribió acerca de las disposiciones que regían al Tribunal y cómo las mismas afectaban el normal desempeño de las funciones del Banco (octubre de 1934 y agosto de 1936). En noviembre de 1936 Morató redacta

¹⁴ El artículo 201 de la Constitución de 1934 prescribe: “*La vigilancia en ejecución de los presupuestos y la función de contralor en toda gestión relativa a la Hacienda Pública, será de cargo del Tribunal de Cuentas de la República, que actuará con autonomía funcional, siendo de resorte de la ley que proyectará el mismo Tribunal, la reglamentación de su autonomía, así como la fijación de las atribuciones no especificadas en este capítulo*”.

un Memorando en el cual reúne sus opiniones sobre el Tribunal y su actuación con relación al BROU. En los primeros dos años de funcionamiento del Tribunal habían surgido frecuentes discrepancias con el BROU en cuanto a la apreciación de problemas de orden técnico-contable y administrativos y sobre las maneras de resolverlos (MORATÓ, 1976: 524-525).

4.1.3. Un ente autónomo busca la eficiencia de una empresa privada, pero no es una empresa privada

En este punto, aparece el otro elemento central de la concepción de ente autónomo. Si bien hay una constante asimilación de la organización y administración a los preceptos seguidos en la empresa privada, **un ente autónomo no es una empresa privada**. Se orienta a la consecución del lucro, pero no exclusivamente. Y esto porque el ente autónomo es el lugar, por excelencia para Morató, del **interés público**, entendido como **el interés nacional más allá de “la divisa”**. Cuando Morató trata la defensa de la autonomía presupuestaria del BROU hace especial énfasis en este aspecto:

“El Banco de la República no es una institución únicamente comercial, es una institución de carácter público y de utilidad pública. Como institución comercial, consulta los resultados financieros de sus negocios, hasta donde le permite asegurar la permanente solvencia de la institución; como entidad de carácter público, es un formidable punto de apoyo de las finanzas nacionales, del crédito público, del servicio de la circulación monetaria y de la estabilidad de la moneda y del cambio internacional; y, en fin, en su función de servicio público, fomenta el ahorro nacional, organiza toda clase de facilidades que pone a disposición del Estado y de la población en las mejores condiciones de comodidad; atiende los intereses superiores de la producción, del comercio y de la industria, con la multiplicación y diversificación de los servicios administrativos, técnicos e informativos, con el propósito principal de servir esos intereses

[Por tanto] *no puede decidirse sobre el peso de los gastos administrativos del Banco de la República, considerados desde el punto de vista comercial, exclusivamente”*. (MORATÓ, 1976: 121)

Y, en tanto el BROU (como ente autónomo) es el locus del “*interés público*”, Morató siempre tiende a identificar el interés del BROU con el “*interés nacional*”. **No sólo el Banco debe estar protegido –vía descentralización autonómica- del “virus disolutivo de la política”, sino también de las “conveniencias financieras del Estado”**.

Un texto que resume estos 3 aspectos clave de la concepción autonomista de Morató es “*El pacto de los partidos tradicionales y sus consecuencias en el Banco de la República*” (MORATÓ, 1976). En el mismo hay una dura crítica del autor sobre el “*pacto del chinchulín*” celebrado entre los representantes batllistas y blancos en el CNA¹⁵. En dicho documento, Morató advierte que las consecuencias del pacto serán el comienzo del fin de la “*esencia básica de la formación de los entes autónomos*”, y en particular el fin de un estilo de dirección a nivel del BROU:

¹⁵ Téngase presente al leer las críticas de Morató que él mismo era de extracción batllista. Esto habilita a formular la siguiente pregunta: ¿era Morató al final de su vida más un hombre político, un batllista, que un burócrata al servicio del Estado?

“La adhesión del Directorio a la fórmula del Consejo Nacional de Administración, significa:

- a. *el renunciamiento a la autonomía administrativa, dejándola en manos del Consejo Nacional;*
- b. *la sumisión de los intereses del Banco y los del país, comprometidos también, a las conveniencias financieras del Estado, identificados ambos para hacer frente a las vicisitudes que el tiempo pueda depararle a éste;*
- c. *la destrucción de la organización administrativa, de fundamental importancia para instituciones como el Banco de la República, y su sustitución por el régimen vulgar de la administración pública, donde predominan, no las condiciones de preparación y capacidad, sino las ventajas de interés político. El ingreso a la institución y el ascenso, no serán ya concedidos al más apto; el mejor adaptado triunfará” (MORATÓ, 1976: 369-370).*

5. Conclusiones

Para cerrar la reflexión planteada en la ponencia, quisiéramos destacar tres elementos referidos al pensamiento del actor burocrático en los años veinte y treinta del siglo pasado.

En primer lugar, la fuerte compenetración entre el personal jerárquico de carrera de la institución y los Directorios del BROU en la defensa de los “*fueros autonómicos*” del instituto.

En segundo lugar, la relevancia del actor burocrático al momento de asegurar la continuidad de los objetivos para los cuales fueron creados los entes autónomos. Un aspecto no menor cuando se piensa en continuidades a nivel institucional. Para Octavio Morató el problema que está detrás de los cuestionamientos a las libertades administrativas de los entes frente a la administración central, es el desconocimiento de las razones históricas por las cuales los entes fueron dotados de dichas libertades. Consciente de que el formato autonómico es una rareza tanto desde el punto de vista constitucional como de los valores de la sociedad uruguaya, justifica la autonomía por razones “*científicas*”. Por eso, el lenguaje abstracto de la “*correlación entre función, gestión y agente*” debe interpretarse con cuidado. No se trata de retórica positivista. Es un recurso argumental esgrimido en un momento en el cual la discusión sobre la administración de los entes se producía en forma desconectada con el marco histórico en el cual surgieron los mismos. Por eso Morató describe primero el marco histórico para luego justificarlo en términos “*científicos*”.

Por último, la autopercepción del actor burocrático acerca de su rol en la administración. Morató veía al conjunto de los Entes Autónomos Industriales y Comerciales como un espacio privilegiado para la realización del interés público. La clave de esta posibilidad estaba en la autonomía administrativa ya que permitiría una administración independiente del interés partidario. En la visión de Morató un Directorio autónomo es un Directorio que decide en función de los intereses del BROU, a los cuales equipara con los intereses del país. Un Directorio “*político*”, “*con divisa*”, nombrado en base a razones políticas o acuerdos electorales tendría como consecuencia transformar al BROU en una “*repartición del Estado, a la manera de una oficina*”

pública, bajo un director que no tiene facultades, atribuciones, ni independencia ni otro criterio que aquel que le permite el pequeñísimo margen de los reglamentos administrativos dictados por el CNA” (MORATÓ, 1976: 371).

6. ANEXO. La defensa de la autonomía administrativa y el rol del BROU en la misma: 1920 – 1931. El enfrentamiento entre burócratas y políticos

Se verá en este anexo un informe de los intercambios entre los poderes del Estado y los entes autónomos en lo que refería al manejo administrativo de los mismos. Dado que el “*mirador*” que se ha elegido para observar el objeto de estudio es el BROU, nos concentraremos en los conflictos surgidos en torno a la dirección del mismo. A lo sumo nos referiremos a problemas surgidos respecto a la banca pública y algún tema general sobre las empresas públicas.

Esta lista seguramente no es completa. Los debates que se enumerarán surgen de la bibliografía consultada (MEMORIAS Y BALANCES BROU, 1896-1942; BROU, s/f; MARTÍNEZ, 1964; MORATÓ, 1943 y 1976; SOLARI, FRANCO, 1983; NAHUM, 1993 y 1998). Durante los años de 1920 no hubo solución reglamentaria a los problemas planteados por el artículo 100 de la constitución. Las leyes que surgen del “*pacto del chinchulín*” son un intento de reglamentación parcial y su aplicación mereció una airada crítica de Morató debido a lo que percibía como una definitiva “*politización*” del instituto bancario. Las leyes en cuestión fueron derogadas no bien se instala la dictadura de Terra y la Constitución de 1934 redefine y amplía la sección dedicada a los entes autónomos.

Año ¹⁶	1920-1932: Descripción.
1920	1er Proyecto de la Comisión de Legislación de la Cámara de Representantes de reglamentación del artículo 100. (Miembro Informante: Dr. Juan Andrés Ramírez). El proyecto no llega a ser discutido en el Parlamento.
08/1920	Respuesta inmediata del directorio del BROU (a cargo de su Presidente: Dr. Claudio Williman) al proyecto Ramírez. La misma tiene publicidad en la prensa y se publica oficialmente en 1923 con el nombre “ <i>Antecedentes relativos a la reglamentación del art. 100 de la Constitución</i> ”.
04/1923	El CNA emite un decreto por el cual resuelve que los entes autónomos deberán aplicar sus respectivas leyes orgánicas hasta tanto el Parlamento reglamentase el art. 100 de la Constitución. Esto sucede luego de un conflicto con la Universidad en 1922 por resoluciones dictadas por los Consejos de Facultad que según opinión del CNA debían estar sujetas a su aprobación. Esta resolución del CNA provoca una interpelación en el Senado, la misma se precipita por el conflicto entre el CNA y el Banco de Seguros que se detalla inmediatamente. Los senadores interpelantes fueron: Ramón P. Díaz y Justino Jiménez de Aréchaga.
06/1923	Directorio del Banco de Seguros enfrentado a CNA. El BSE pretendió sancionar por sí mismo su presupuesto, considerando derogado el artículo de su ley orgánica que exigía la aprobación del Poder Ejecutivo. Ante esa actitud el CNA conminó al Directorio del BSE a que reviera lo resuelto y elevara el presupuesto.

¹⁶ En muchos casos no se podrá detallar la fecha exacta y por eso aparece sólo el año.

1923	<p>Ley de Participación de obreros y empleados en las utilidades de las empresas del Estado. Por el primer artículo se destinarían 2/3 de las utilidades de las empresas industriales del Estado a la elevación de los sueldos y jornales de sus empleados y obreros hasta llegar al doble, por lo menos, del promedio de salarios de las empresas particulares. Cubierto ese aumento, podría repartirse, en cuotas iguales a obreros, empleados y directores, el 25% de las utilidades. El proyecto contenía otras normas relativas a la integración de los Directorios de los entes en la cual tendrían injerencia los empleados de los mismos. El proyecto es aprobado en Diputados y rechazado en Senadores por riveristas y nacionalistas. A la postre, los entes de todas formas implementarían el reparto de utilidades entre sus empleados y directores. Es interesante destacar que ya en 1919, Martín C. Martínez era partidario de la participación de los empleados de los entes en la elección de Directores como mecanismo de control a los eventuales excesos del Ejecutivo. Escribe en <i>“Ante la nueva Constitución”</i> : <i>“Si realmente las leyes orgánicas de esos institutos procurasen darles autonomía positiva, al proyectar la forma y tiempo de elegir sus consejos, debían inspirarse en estas reglas [entre otros aspectos] dar alguna participación en la constitución de los mismos [los directorios] a cuerpos de funcionarios o corporaciones no dominados por el criterio o el interés político”</i> (MARTÍNEZ, 1964: 78).</p>
1924	<p>2do Proyecto de la Comisión de Legislación de la Cámara de Representantes de reglamentación del artículo 100. (Miembro Informante: Dr. Edmundo Castillo). Este segundo proyecto tampoco llega a ser discutido en el parlamento. El mismo –que se comentará brevemente más adelante- fue elaborado luego de que el CNA pidiera a los distintos Entes Autónomos su opinión acerca de la reglamentación del artículo 100. La primera respuesta y la que marcaría a la postre la posición del resto de los Entes, es la del BROU (ya referida). (SAYAGUES LASO, E. 1991b).</p>
10/1924	<p>Conferencia de Octavio Morató (Gerente del BROU) en la Caja Nacional de Ahorros y Descuentos: “Los funcionarios de las industrias del Estado”. La conferencia es motivada por la creciente publicidad contraria a la diferenciación de los empleados de los entes autónomos de otros empleados públicos (<i>“exclusivismos”</i> según los funcionarios de la Administración Central). (MORATÓ, 1943).</p>
07/1928	<p>Octavio Morató : “Informe sobre las observaciones del Consejo Nacional de Administración al presupuesto del BROU por considerarlo elevado”. Se centra sobre el tema del <i>“buen manejo”</i> de los presupuestos de los entes. El tema de la autonomía para decidir en materia presupuestaria era cuestionado por estos años. Morató responde con un largo y documentado informe a una mera apreciación (no un explícito pedido de informes) de un integrante del CNA. (MORATÓ, 1976: asunto 8).</p>
01 – 06 /1929	<p>El BROU pide consejo al Ministro de Hacienda para aprobar la participación del personal en las utilidades del Banco. Luego de un largo intercambio de solicitudes y apreciaciones tanto el CNA como el Ministro de Hacienda dejan en claro que el problema en cuestión es facultad propia de la autonomía del BROU consagrada en su Carta Orgánica.</p>

10/1931	<p>Ley 8765. Esta ley es fruto del pacto entre batllistas y blancos no herreristas dentro del CNA. El pacto pasó a la historia con el mote que le propinó L. A. de Herrera: <i>“pacto del chinchulín”</i>. Dicha ley significó una reglamentación parcial del artículo 100, estableciendo normas para la designación de los directorios de los entes autónomos, sanción de presupuestos (deber de elevarlos al Poder Ejecutivo y Parlamento), ingreso y ascenso de funcionarios, entre otros aspectos.</p>
01/1932	<p>Octavio Morató: “Régimen administrativo del Banco de la República (PROYECTO)”. Este proyecto de Morató está vinculado a las consecuencias del <i>“pacto del chinchulín”</i>. Según relata Morató (1976: 370) como consecuencia del acuerdo interpartidario se modificaron las funciones de la Gerencia General como jefe inmediato del personal, pasando las mismas al Directorio del Banco. Con esta disposición se pretendía, obviamente, eliminar toda resistencia de la Gerencia a la política de nombramientos cuotificados que instauraba el mencionado pacto. Morató, ya en enero de 1932, elaboraba un proyecto que no es más que un intento de re centralizar la jefatura del personal del Banco en la figura del Gerente y propone una estructura de departamentos específica. Según el proyecto <i>“los funcionarios que tienen a su cargo la dirección de los departamentos del Banco ejercerán sus funciones reglamentarias bajo la dirección superior del Gerente General y dentro de las normas generales que éste indique”</i>. El proyecto es un intento de garantizar centralidad en la toma de decisiones al Gerente General del Banco que junto con los Secretarios de Directorio, son el único personal de la cúpula de gobierno de la institución que no es nombrado políticamente. (MORATÓ, 1976: asunto 24).</p>
02/1932	<p>Octavio Morató: “El pacto de los partidos tradicionales y sus consecuencias en el Banco de la República”. Contiene las apreciaciones del Gerente General del BROU sobre las eventuales consecuencias negativas que tendrían en la organización y la disciplina del funcionariado del BROU la ley 8765 de octubre de 1931 (fruto del <i>“pacto del chinchulín”</i>). Este es el punto más <i>“álvido”</i> del enfrentamiento entre el BROU y el CNA. (MORATÓ, 1976: asunto 25). A posteriori, mientras Morató fue Gerente General del Banco dedicó varios escritos a cuestionar diversos mecanismos centralistas instituidos en la Constitución de 1934 (que en su opinión cuestionaban la autonomía del Banco o entorpecían el funcionamiento fluido de las operaciones del Banco). Es de destacar que Morató retoma el problema del estatuto de los funcionarios del Banco cuando en 1936 se presenta un proyecto de Estatuto del Funcionario público.</p>
12/1932	<p>Octavio Morató: “Defensa de la autonomía del Banco. A propósito de un proyecto de ley sobre creación de recursos para pensiones a la vejez”. El Gerente General del Banco cuestiona una disposición según la cual el 50% de las sumas que pudieran corresponder a los funcionarios de los entes autónomos y del Frigorífico Nacional como aguinaldos o participación en las utilidades, sea destinada a integrar parte de los fondos necesarios para solventar el déficit existente en los recursos para el pago de las pensiones a la vejez. (MORATÓ, 1976: asunto 30).</p>

12/1932	Octavio Morató: “La autonomía del BROU cercenada por la contribución legal al déficit de los ferrocarriles y transportes del Estado”. Problema similar al punto anterior. (MORATÓ, 1976: asunto 32).
Año	Episodios posteriores a 1932: Descripción.
10/1936	Octavio Morató: “Estatuto del funcionario. Posición del personal de los Bancos del Estado. Memorando de la Gerencia General refutando la incorporación de ese personal a los funcionarios públicos”. (MORATÓ, 1976: asunto 46).
10 / 1934 11/1936	Octavio Morató: “Las funciones del Tribunal de Cuentas y la autonomía del Banco de la República”. Conflicto por la pretensión de que el Tribunal de Cuentas (creado en la constitución de 1934) tuviese la facultad de juzgar la utilidad o necesidad de ciertos tipos de gastos en los entes autónomos. (MORATÓ, 1976: asunto 48).

7. BIBLIOGRAFÍA

ABERBACH, J.; PUTNAM, R. ; ROCKMAN, B. (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge: Harvard University Press.

ACEVEDO, Eduardo (1934). *Anales históricos del Uruguay. Tomo IV*. Montevideo: Barreiro y Ramos.

Banco de la República Oriental del Uruguay [Raúl Montero Bustamante] (s.f.) *El Banco República en su Cincuentenario. Memoria Histórica (1896-1946)*. Montevideo: BROU.

BARRÁN, J. P. (1998). *El Apogeo del Uruguay pastoril y caudillesco*. Montevideo: La República, EBO.

BARRAN, J.P.; NAHUM, B. (1971). *Historia Rural del Uruguay Moderno*. Tomo II. Montevideo: EBO.

BARRAN, J.P.; NAHUM, B. (1973). *Historia Rural del Uruguay Moderno*. Tomo III. Montevideo: EBO.

BARRAN, J.P.; NAHUM, B. (1978). *Historia Rural del Uruguay Moderno*. Tomo VII. Montevideo: EBO.

BARRAN, J.P.; NAHUM, B. (1984). El problema nacional y el Estado: un marco histórico. En: *La crisis uruguaya y el problema nacional*. Montevideo: CINVE, EBO.

BARRAN, J.P.; NAHUM, B. (1986). *Batlle, los estancieros y el imperio Británico*. Tomo III. Montevideo: EBO.

BARRAN, J.P.; NAHUM, B. (1987). Un caso monetario singular: el orismo uruguayo. En: *Revista SUMA* 2 (3) : pp. 79-87

BARRAN, J.P.; NAHUM, B. (1990). *Batlle, los estancieros y el imperio Británico*. 2ª.ed. Tomo I. Montevideo: EBO.

BAUDEAN, Marcos (2011). *Los dilemas de la intervención estatal en la economía. Autonomía administrativa y control político en la temprana historia del Banco República (1896-1931)*. Buenos Aires, Biblos.

BAUZÁ, Francisco (1953). *Estudios constitucionales*. Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.

BÉRTOLA, Luis (2000). *Ensayos de historia económica*. Montevideo: Trilce.

BODEMER, Klaus (comp.) (1993). *La reforma del estado. Más allá de la privatización*. Montevideo: PRONADE, ONSC, CLAEH, FESUR, ECS.

BROU (1896). *Carta Orgánica*. Montevideo: BROU.

BROU (1896). *Estatutos del Banco de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: BROU

BROU (1911). *Carta Orgánica*. Montevideo: BROU.

- BROU (1911). *Reglamento General del Banco de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: BROU.
- BROU (1939). *Carta Orgánica*. Montevideo: BROU.
- BROU 1896-1940. *Memorias del Banco de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: BROU.
- BROU 1896-1940. *Balances del Banco de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: BROU.
- BUCHELI, Mario; et al (1984). *Contribución a la historia económica del Uruguay*. Montevideo: Academia Nacional de Economía.
- CAETANO, G. (1993). *La república conservadora (1916 – 1929)*. Tomo II. Montevideo: Fin de Siglo.
- CAETANO, G.; ALFARO, M. (1995). *Historia del Uruguay contemporáneo. Materiales para el debate*. Montevideo: ICP, FCU.
- CAMARA NACIONAL DE COMERCIO (1984). Moneda y Banca. En: Mario Bucheli; et al. *Contribución a la historia económica del Uruguay*. Montevideo: Academia Nacional de Economía.
- CAMPIGLIA, N. (1969). Estatización y burocracia. En: *Enciclopedia Uruguaya*. (40). Montevideo: Editores Reunidos, Arca.
- CASSINELLI MUÑOZ, Horacio (1999). *Derecho Público*. Montevideo: FCE.
- CLAEH (1977). *La empresa Pública en el Uruguay*. Montevideo: CLAEH.
- CORREA FREITAS; FRANCO, R. (comp.) (1989). *Gestión del Estado y desburocratización*. Montevideo: El libro libre.
- COSIO, Pedro (1924). *Correspondencias*. Montevideo: El Siglo Ilustrado.
- COSTA BONINO, L. (1995). *La crisis del sistema político uruguayo*. Montevideo: FCU.
- DA CUNHA, Nelly (1994). *Empresariado y política 1915-1945*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria. Documento de Trabajo N°15
- DE ARMAS, G.; GARCÉ, A. (1997). *Uruguay y su conciencia crítica*. Montevideo: Trilce.
- DÍAZ, Ramón (2003). *Historia Económica del Uruguay*. Montevideo: Taurus-Santillana.
- EVANS, Peter (1996). *Embedded autonomy. States and industrial transformation*. New Jersey: Princeton University Press.
- EVANS, Peter (1996). El Estado como problema y solución. En: *Desarrollo Económico* 35 (140).

- EVANS, Peter; RAUCH, James (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. En: *American Sociological Review* 64 (5): pp. 748-765.
- EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D. (1985). "The state and economic transformation toward an analysis of the conditions under lying effective intervention". En: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the state back in*. Cambridge University Press, Cambridge, 44-77.
- FAROPPA, Luis (1970). *Perspectivas para un país en crisis*. Montevideo: Nuestra Tierra.
- FILGUEIRA, F.; PAPADÓPULOS, J. (1996). Sacando partido del conservadurismo. Crisis de larga duración y alternativas vedadas en Uruguay. En: *Revista Prisma*, (6): pp. 109-145. Montevideo: UCUDAL.
- FILGUEIRA, F.; RAMOS, C.; GARCÉ, A. et al (2004). "Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX". En: Instituto de Ciencia Política. *El Uruguay del Siglo XX. La Política*. EBO, Montevideo, 173-204.
- FINCH, Henry (1980). *Historia económica del Uruguay*. Montevideo: EBO.
- FRANCO, Rolando (1984). *Democracia "a la uruguaya". Un análisis electoral del período 1925-1984*. Montevideo: El Libro Libre.
- FREGA, A. ; TROCHÓN, Y. (1991). Los fundamentos del Estado empresario (1901-1933). En: *Revista del CLAEH* (58-59): pp. 115-137.
- GARCÉ, Adolfo (2002). *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973)*
Revisando el fracaso de la CIDE. Montevideo: Trilce.
- GALLINAL, Gustavo (1938). *El Uruguay hacia la dictadura*. Montevideo: Nueva América.
- GEDDES, Barbara (1994). *Politician's dilemma. Building state capacity in Latin America*. Los Angeles: University of California Press.
- GONZALEZ, Ariosto (1942). *José Serrato, técnico del Estado*. Montevideo : (s.d.)
- GRACERAS, Ulises (1970). *Los intelectuales y la política en el Uruguay*. Montevideo: Cuadernos de El País.
- GROSS ESPIELL, Héctor; ARTEAGA, Juan José (1991). *Esquema de la evolución institucional del Uruguay*. Montevideo: FCU.
- HAEDO, Eduardo Víctor (1936). *La caída de un régimen*. Tomo I. Montevideo: Instituto Penal.
- HALL, Peter (1986). *Governing the economy*. Oxford: Oxford University Press.
- HALL, Peter (1993). Policy paradigms, social learning and the state. En: *Comparative Politics*. (275 - 296), Apr. 1993.

- HANSON, Simon (1938). *Utopia in Uruguay. Some chapters in the economic history of Uruguay*. New York: Oxford University Press.
- INSTITUTO DE ECONOMÍA (1971). *El proceso económico del Uruguay*. Montevideo: UDELAR. Departamento de Publicaciones.
- JACOB, Raúl (1981). *Uruguay 1929-1938: depresión ganadera y desarrollo fabril*. Montevideo: FCU.
- JACOB, Raúl (1982). *Historia de la industria en el Uruguay*. Montevideo: FCU.
- JACOB, Raúl (1983). *El Uruguay de Terra (1931-1938)*. Montevideo: EBO.
- JACOB, Raúl (1988). *Modelo batllista. ¿Variación sobre un viejo tema?* Montevideo: FCU.
- JACOB, Raúl (1991). *Banca e industria: un puente inconcluso*. Montevideo: FCU.
- JACOB, Raúl (1991). *Banca, Estado y poder económico: directorios (1915 - 1940)*. Montevideo: CIEDUR. Documento de Trabajo N°10.
- JACOB, Raúl (1994). *Historia de empresas e Historia de bancos*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria. Documento de Trabajo N°14
- JACOB, Raúl (1996). *Más allá de Montevideo: los caminos del dinero*. Montevideo: Arpoador.
- JACOB, Raúl (2000). *El Banco de la República Oriental del Uruguay: un banco "multifuncional"*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria. Documentos de Trabajo N°51.
- JEPPERSON, R.; MEYER, J. (1991). "The public order and the construction of formal organizations". En: POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul. *The new institutionalism in organizational theory*. The Chicago University Press, Chicago, 204-231.
- LINDAHL, Goran (1971). *Battle: fundador de la democracia en Uruguay*. Montevideo: Arca.
- MARCH, James; OLSEN, Johan (1997). *El redescubrimiento de las instituciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MARTÍNEZ, Martín C. (1964). *Ante la nueva constitución*. Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.
- MEYER, J.; ROWAN, B. (1991). "Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony". En: POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul. *The new institutionalism in organizational theory*. The Chicago University Press, Chicago, 41-62.
- MORATÓ, Octavio (1943). *Los funcionarios de las industrias del Estado*. Montevideo: Ceibo.
- MORATÓ, Octavio (1976). *Al servicio del Banco República y la economía uruguaya (1896-1940)*. Montevideo: Cámara de Representantes.

- MORSTEIN MARX, F. (1970). “El servicio civil de nivel superior como grupo de acción en el desarrollo político occidental”. En: LA PALOMBARA, Joseph (ed.). *Burocracia y desarrollo político*. Paidós, Buenos Aires, 62-91.
- NAHUM, B.; et al (1991). *Crisis política y recuperación económica*. Montevideo: EBO.
- NAHUM, B. (1993). *Empresas públicas uruguayas. Origen y gestión*. Montevideo: EBO.
- NAHUM, B. (1994). *La deuda externa uruguaya (1864-1930)*. Montevideo: EBO.
- NAHUM, B. (1998). *La época batllista*. Montevideo: La República, EBO.
- NAHUM, B. 2003). *Acerca de la fundación del Banco de la República: los papeles Lessa*. Montevideo: UDELAR, Departamento de Publicaciones.
- ODDONE, J. A. (1967). Mauá, el banquero del Imperio y de la crisis. En: *Cuadernos de MARCHA* (5) : pp. 39-50.
- OSZLAK, O. (1989). *Diagnóstico de la Administración Pública*. Montevideo: Instituto Nacional del Libro, ONSC, Fundación Hans Seidel.
- PANIZZA, F.; PÉREZ PIERA, A. (1988). *Estado y Sociedad*. Montevideo: FESUR – FCU.
- PANIZZA, Francisco (1990). *Uruguay: Batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista*. Montevideo: EBO.
- PAPADÓPULOS, Jorge (1993). *Seguridad Social y política*. Montevideo: CIESU.
- PERROW, CH. (1986). *Sociología de las organizaciones*. México: MCGRAW-HILL.
- PETERS, B. Guy (1999). *La política de la burocracia*. México: CNCPPAP, FCE.
- PIVEL DEVOTO, J. *Los Bancos 1824-1868*. Monteverde, Montevideo, (1976).
- POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul (1991). *The new institutionalism in organizational theory*. Chicago: The Chicago University Press.
- PROYECTO AGENDA URUGUAY (2001). *Servicios públicos: aportes hacia una política de Estado*. Montevideo: Trilce, Centro de Estudios Estratégicos 1815.
- QUIJANO, Carlos (1995). *La economía uruguaya entre 1880 y 1965*. Montevideo: Cámara de Representantes.
- RAMA, Germán (1987). *La democracia en Uruguay*. Buenos Aires: GEL.
- RAMA, Martín (1991). El país de los vivos: un enfoque económico. En: *SUMA* (11) : pp. 7-36.
- RAMA, Martín (2003). “Crecimiento y estancamiento económico en Uruguay”. En: ABOAL, Diego (ed.). *Economía política en Uruguay. Instituciones y actores políticos en el proceso económico*. Trilce, Montevideo, 115-143.

- RAMELA DE CASTRO, Ramón (1923). *Entes autónomos: organización administrativa del dominio industrial del Estado*. Montevideo : (s.d.)
- RAMÍREZ, Juan Andrés (1967). *Dos ensayos constitucionales*. Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.
- RAMOS, Conrado (2004). *Una oportunidad políticamente desaprovechada: La reforma de la Administración Central en el Uruguay*. Tesis Doctoral.
- REAL DE AZUA, Carlos (1964). *El impulso y su freno*. Montevideo: EBO.
- REAL DE AZÚA, Carlos (comp.) (1968). El Uruguay visto por los uruguayos. En: *Biblioteca Uruguaya Fundamental*. Tomo 1 (36). Montevideo: Centro Editor de América Latina.
- REAL DE AZÚA, Carlos (1969). *La clase dirigente*. Montevideo: Nuestra Tierra.
- REGISTRO NACIONAL DE LEYES Y DECRETOS (1932). *Año 1931*. Montevideo: Diario Oficial.
- REYES ABADIE, W.; WILLIMAN, C. (1969). *La economía del Uruguay en el siglo XIX*. Montevideo: Nuestra Tierra.
- REYES ABADIE, W.; VÁZQUEZ ROMERO, A. (1981). La nueva economía. En: *Crónica General del Uruguay* (58). Montevideo: EBO.
- REYES ABADIE, W. (s.f.) *Julio Herrera y Obes, el primer jefe civil*. Montevideo: La República, EBO.
- ROCKMAN, Bert (1992). The new institutionalism and the old institutions. En: *Conference on the dynamics of American politics*, University of Colorado, feb. 1992.
- RODRÍGUEZ, Julio (1969). Los grandes negocios. En: *Enciclopedia Uruguaya* (29). Montevideo: Reunidos, Arca.
- RUDOLPH, LL.; HOEBER RUDOLPH, S. (1984). “Autoridad y poder en la administración burocrática y patrimonial”. En: OSZLAK, Oscar (ed.). *Teoría de la burocracia estatal*. Paidós, Buenos Aires, 121 - 161.
- SAYAGUES LASO, E. (1991). *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo II. Montevideo: FCU.
- SCHNEIDER, Ben Ross (1991). *Politics within the state. Elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- SIKKINK, Kathryn (1991). *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press.
- SIMONET, Douglas (1991). *La apacible sordidez de la burocracia*. Montevideo: PRONADE.
- SKOCPOL, T.; WEIR, M. (1993). Las estructuras del Estado: una respuesta keynesiana a la depresión. En: *Revista Zona Abierta* (63/64): pp 74-153.

- SOLARI, Aldo (1964). *Estudios sobre la sociedad uruguaya*. Tomo I. Montevideo: Arca.
- SOLARI, Aldo (1965). *El tercerismo en el Uruguay*. Montevideo: Alfa.
- SOLARI, Aldo (1967). *El desarrollo social del Uruguay en la posguerra*. Montevideo: Alfa.
- SOLARI, A.; FRANCO, R. (1983). *Las empresas públicas en el Uruguay*. Montevideo: FCU.
- TRÍAS, Vivian (1966). *La crisis del dólar y la política norteamericana. La guerra del oro y la diplomacia*. Montevideo: El Sol.
- TRÍAS, Vivian (1990). *Banca y neoliberalismo en Uruguay*. Montevideo: Cámara de Representantes, EBO.
- TROCHÓN, Y.; VIDAL, B. (1993). *El régimen terrista (1933-1938)*. Montevideo: EBO.
- VARELA, José Pedro (1969). *De nuestro estado actual y sus causas*. Montevideo: Arca.
- WEBER, Max (1992). *Economía y Sociedad*. Bs. As.: FCE.
- WEBER, Max (s.f.) *La política como vocación*. Fichas del ciclo básico, N° 30. Montevideo: FCU.
- WELKER, Juan Carlos (1944). *José Serrato, un ejemplo*. Montevideo: Barreiro y Ramos.
- WILLIMAN, José Claudio; et al (1996). *Centenario del BROU*. Montevideo: Academia Nacional de Economía.
- ZUBILLAGA, Carlos (1979). *Las disidencias del tradicionalismo: el radicalismo blanco*. Montevideo: ARCA, CLAEH.
- ZUBILLAGA, Carlos (1982). *El reto financiero*. Montevideo: ARCA-CLAEH.
- ZURBRIGGEN, C. (2006). *Estado, empresarios y redes rentistas*. Montevideo: ICP – FCS – EBO.