

Autonomía administrativa y control democrático en la construcción del Estado uruguayo (1919-1933)

Marcos Baudean*

Resumen

En el artículo se aborda el problema de la autonomía administrativa de los entes autónomos en Uruguay desde una perspectiva institucionalista. El *dominio industrial y comercial* del Estado fue la principal herramienta de intervención estatal en la economía en las tres primeras décadas del siglo xx. Con la autonomía administrativa se pretendía separar la administración de problemas complejos de las angustias políticas o financieras de los gobiernos. Se suponía que este mecanismo permitiría una intervención racional del Estado en la economía al privilegiar los criterios técnicos de actuación sobre los criterios políticos. Sin embargo, la autonomía administrativa no estaba prevista en la Constitución de 1830. La solución propuesta en el artículo 100 de la Constitución de 1919 deja en manos de la ley la reglamentación definitiva de la autonomía administrativa de cada ente autónomo. Los intentos de los gobiernos por reglamentar la autonomía administrativa durante los años de 1920 se encontraron con la oposición de los entes autónomos. En los entes, especialmente en el más antiguo que era el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), existía una fuerte cohesión entre directorios y principales funcionarios de carrera. Los gobiernos enfrentaban un nuevo actor, el actor burocrático que pugnaba por mantener la situación de autonomía consolidada en los años previos a la puesta en marcha de la Constitución de 1919. El repaso de estos

* Sociólogo (Universidad de la República) y máster en Políticas Públicas (Universidad ORT Uruguay). Docente de Metodología de la Investigación en la Licenciatura en Estudios Internacionales de Facultad de Ciencias Sociales y Administración, Departamento de Estudios Internacionales, Universidad ORT Uruguay. <ma.baudean@gmail.com>

conflictos arroja luz sobre el presente en la medida en que muchos de los problemas actuales relativos a la intervención del Estado tienen una larga historia en Uruguay.

Palabras clave: Estado, Uruguay, administración pública, empresas públicas, reforma constitucional, historia económica.

Abstract

The article explores the problem of administrative autonomy at the level of public enterprises from an institutional perspective. The «industrial and commercial domain» was the main tool for State intervention in the economy during the first three decades of the Twentieth Century in Uruguay. Administrative autonomy was conceived as the shield used to separate the administration of complex issues from the political and financial anguishes of governments. Allegedly, through this mechanism, rational State intervention in the economy would rely on technical rather than on political considerations. However, administrative autonomy was not foreseen in the 1830's Constitution. The proposed solution stated in Art. 100 of 1919's Constitution provided that legislation was to regulate on the administrative autonomy of each public enterprise.. However, all governments' attempts to regulate on administrative autonomy would steadily face opposition from public enterprises during 1920s. A strong cohesion between Directors and high civil servants had been formed in the majority of public enterprises, especially in the Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), which was the oldest public enterprise. Governments had to face a new agent, the bureaucratic actor who fought hard to keep autonomy untouched during the years leading to the instauration of 1919's Constitution. A review of these conflicts sheds light on the present, since many of the problems in relation to State intervention have a long history in Uruguay.

Keywords: State, Uruguay, Public Administration, Public Enterprises, Constitutional Reform, Economic History.

INTRODUCCIÓN

El llamado *dominio industrial y comercial* del Estado fue la principal herramienta de intervención estatal en la economía en las tres primeras décadas del siglo xx (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 criterios políticos. Sin embargo, la autonomía administrativa presentaba un problema crucial para el andamiaje institucional del Estado: no estaba prevista 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 estos, 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.

Desde una perspectiva general, el objetivo de este artículo es describir el primer impulso racionalizador del Estado uruguayo. En particular, se aborda un aspecto crucial de ese primer impulso que fue el surgimiento dentro de las empresas públicas de un personal jerárquico con características particulares. La principal hipótesis es que al amparo de la autonomía administrativa surgió un estamento de burócratas con una conciencia de su rol en la política democrática. Se intentará mostrar cómo este grupo de *high civil servants* se percibía a sí mismo como un grupo necesario y diferente del actor político. Se cree 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. Este artículo quiere agregar un actor más, el cual se cree que tiene su propia historia para contar: los altos mandos de la burocracia pública.

El foco del trabajo está en el Banco de la República y en la figura de su primer gerente de carrera, don Octavio Morató.

1. MARCO ANALÍTICO

A continuación, se delimitan las dimensiones analíticas empleadas para abordar el objeto de estudio. Se enunciarán únicamente las principales hipótesis con las cuales se interrogará el material empírico recolectado. El lector que así lo quiera, puede profundizar el marco teórico en Baudean (2011).

De la reflexión de Max Weber sobre la burocracia se toma el énfasis que este 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 se abordará *el marco constitucional y legal que dio forma al sistema de empresas públicas* en su origen y particularmente al Banco de la República.

Del institucionalismo de corte estructuralista se toma 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 conduce a precisar *cuáles eran los aspectos críticos de la autonomía administrativa que generaban conflicto entre burocracia y clase política*.

La perspectiva neoweberiana de Rudolph y Hoeber Rudolph (1984) permite profundizar en *la importancia del manejo del poder hacia el interior de la organización*. En este sentido, se intentará mostrar cuáles eran los problemas que directores y altos burócratas del BROU veían en la posibilidad de mayores controles del poder político en el manejo interno de la organización.

La reflexión de Morstein Marx (1963) sobre el *high civil service* lleva 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 neoinstitucionalista (Meyer, Rowan, 1991) interesa 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. Allí 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 Ordóñez en la presidencia,¹ se consolidan las principales instituciones del Estado que mediarán en la intervención en la economía: las empresas públicas o entes autónomos.² Estos 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 Senado.³ 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.

Así, la descentralización administrativa y la creación de una burocracia estatal autónoma comenzó 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 era 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 de la República fue pensado —entre otros fines— para resolver este problema.

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 gozaría por ley el BROU (desde 1896) fue una fórmula de compromiso, fruto de la debilidad del Estado

1 Más precisamente, en su segunda presidencia, 1911-1916.

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

3 Este modelo, que es el que corresponde a la primera 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 segunda presidencia de Batlle y Ordóñez.

frente al capital financiero local. Dicha autonomía aseguraba a este último 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 Uruguay. *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 jefes (especialmente en el caso del BROU)*. Esto es de resaltar porque —en el lenguaje teórico que se emplea en este trabajo— es un indicador del temprano desarrollo de un actor burocrático con conciencia de un rol diferenciado del actor político partidario así como de otros actores sociales.

En segundo lugar, el BROU fue a la postre el modelo sobre el cual se inspiraron las otras empresas públicas del período. Con la fundación del BROU el concepto de autonomía administrativa apareció por primera vez en su máximo grado de expresión (Sayagués Laso, 1991, pp. 225-253). Batlle y Ordóñez 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 fue la del artículo 100 de la Constitución de 1919. Fue una solución incompleta. Desde la entrada en vigencia de la Constitución llevó a polémicas tanto en el 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, este quedó sin reglamentar. El Consejo Nacional de Administración (CNA)⁵ tenía a su cargo la supervisión general de los entes.

En sucesivas reformas constitucionales, la tradición autonómica persistió y se desarrolló en la Constitución (1934, 1942 y 1952). Pero lo hizo manteniendo características diferentes a las originales. En 1983, Solari y Franco escribían que las autonomías de las empresas públicas fueron altas hasta 1930,⁶ que con la Constitución de 1934 comenzaron a verse limitadas y se había cerrado un ciclo de recentralización hacia la Constitución de 1967. Asimismo sugerían 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 legal.⁷

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

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.

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

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 fue 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 del artículo se abordan 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 fueron 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 estos debían ser considerados funcionarios públicos o especiales).

Segundo, se profundizará en la perspectiva burocrática sobre estos problemas. Para ello se abordará 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 (1998, pp. 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. En tercer término, y vinculado al problema anterior, la Constitución

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, pp. 94-95).

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. Las diferentes posiciones sobre el problema se verán a continuación.

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

El siguiente es un resumen de las principales posiciones sostenidas en los debates parlamentarios, tal como las resume Sayagués Laso en el *Tratado de derecho administrativo* (1991, pp. 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, p. 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, p. 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) tuviera 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 esta en el texto constitucional. Había una 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 y no se explicitó el alcance de la autonomía.*

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

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 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, p. 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, y la mayor discrepancia estuvo en el tema de las potestades presupuestales (donde juristas como Demichelli, Ramela de Castro y Martín C. Martínez mantenían posturas diferentes) (Sayagués Laso, 1991, p. 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 esta 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 opinión del autor —pese a no tener evidencia contundente al respecto— las empresas se

de cuentas, disponer las acciones competentes en caso de responsabilidad y entender en los recursos administrativos según las leyes».

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

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 incluía 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.

3.4. Conflictos por la autonomía administrativa: 1920-1932

Se verá en este apartado un informe de los intercambios entre los poderes del Estado y los entes autónomos en lo que refería al manejo administrativo de estos. Dado que el *mirador* que se ha elegido para observar el objeto de estudio es el BROU, se estudiarán los conflictos surgidos en torno a la dirección de este banco. A lo sumo se hará referencia a problemas surgidos respecto a la banca pública y algún tema general sobre las empresas públicas.¹⁰

Esta lista seguramente no es completa. Los debates que se enumerarán surgen de la bibliografía consultada (memorias y balances del BROU, 1896-1940; BROU, s/f; Martínez, 1964; Morató, 1943 y 1976; Solari, Franco, 1983; Nahum, 1993 y 1998).

Si se segmenta el período en términos analíticos, puede observarse que en la primera mitad de los años de 1920 el problema predominante era la reglamentación del artículo 100. Sin embargo, en esta década no se llegó a una solución reglamentaria definitiva a los problemas planteados por este artículo.

A partir de 1923 comenzaron a sumarse nuevos ejes de debate. Uno de ellos estaba vinculado a los trabajadores de las empresas públicas. Por un lado, lo concerniente al estatuto de los funcionarios de las empresas públicas y por otro la eventual participación de estos en las ganancias de las empresas. El primer tema era muy polémico. La posición del BROU (en la cual la argumentación de Morató es clave) tendía a considerar a los empleados de las empresas como empleados públicos diferentes de los empleados de la Administración central. La idea de fondo es que dicha segmentación es necesaria para asegurar *agilidad* a las jerarquías de las empresas en la toma de decisiones relativas

10 Debe destacarse que estos conflictos se dieron en el marco de una discusión mayor acerca del rol del Estado en la sociedad y la economía. No se profundizará en los vínculos entre los debates entre burocracia y poderes con los debates societales acerca del rol del Estado. Sin lugar a dudas la posición de los altos burócratas de las empresas tenía articulaciones tanto con los partidos como con los grupos sociales (por ejemplo, empresarios) que intervinieron en esta polémica. Para una visión del respaldo político a la posición autonomista de las empresas puede verse el libro del autor (Baudean, 2011, cap. 5). Para la articulación entre militancia empresarial y participación en los directorios de las empresas públicas puede leerse con interés el trabajo de Nelly Da Cunha (1994). Si bien es claro que el interés empresarial (particularmente rural) estuvo presente en altos cargos de dirección de las empresas, no hay estudios que ahonden en la influencia de esa presencia en la política pública del período.

al personal (particularmente la contratación, sanción, despidos y ascensos).¹¹ Esta idea de segmentación tenía defensores en los sectores progresistas de los partidos Blanco y Colorado (Baudean, 2011, cap. 5). No se ha recogido evidencia histórica clara acerca de las perspectivas opuestas a esta segmentación. Es claro que entre los funcionarios de la Administración central se cuestionaba fuertemente la idea (Morató, 1943).

Si los de 1920 fueron años de discusión centrada en aspectos relacionados a los vínculos jurídicos entre empresas y poderes del Estado y a temas organizacionales, la década de 1930 sumó otro eje de discusión: las diferencias entre el BROU y el gobierno sobre la política económica (particularmente la política monetaria) (Moreira, Rodríguez, 2011).

Respecto a los temas de relación entre gobierno y empresas, las leyes que surgen del *pacto del chinchulín* son un intento de reglamentación parcial del artículo 100. 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 instaló la dictadura de Terra y la Constitución de 1934 redefinió y amplió la sección dedicada a los entes autónomos. En esta Constitución se refinaron los controles del gobierno sobre las empresas y surgieron nuevos institutos, como el Tribunal de Cuentas, que fueron cuestionados desde el BROU (Morató, 1976, asunto 48).

Conflictos por la autonomía administrativa entre poderes del Estado y entes autónomos. 1920-1932

Fecha*	Descripción de episodios (1920-1932)
1920	Primer 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 llegó a ser discutido en el Parlamento.
Agosto 1920	Respuesta inmediata del directorio del BROU al proyecto Ramírez (a cargo de su presidente, Dr. Claudio Williman). Tuvo publicidad en la prensa y se publicó oficialmente en 1923 con el nombre <i>Antecedentes relativos a la reglamentación del art. 100 de la Constitución</i> .
Abril 1923	El CNA emitió un decreto por el cual resolvía que los entes autónomos debían aplicar sus respectivas leyes orgánicas hasta tanto el Parlamento reglamentase el artículo 100 de la Constitución. Esto sucedió luego de un conflicto con la Universidad en 1922 por resoluciones dictadas por los Consejos de Facultad que, según opinó el CNA, debían estar sujetas a su aprobación. Esta resolución del CNA provocó una interpelación en el Senado, que se precipitó 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.

11 Para profundizar en estos temas véanse los capítulos 4 y 6 de Baudean (2011).

Fecha*	Descripción de episodios (1920-1932)
Junio 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.
1923	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 estos. El proyecto fue aprobado en Diputados y rechazado en Senadores por riveristas y nacionalistas. A la postre, los entes de todas formas implementaron 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> : «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» (Martínez, 1964, p. 78).
1924	Segundo proyecto de la Comisión de Legislación de la Cámara de Representantes de reglamentación del artículo 100 (miembro informante: Dr. Edmundo Castillo). Este proyecto —que se comenta brevemente más adelante— tampoco llegó a ser discutido en el Parlamento. Fue elaborado luego de que el CNA pidió a los entes autónomos su opinión acerca de la reglamentación del artículo 100. La primera respuesta, que marcaría a la postre la posición del resto de los entes, fue la del BROU ya referida (Sayagués Laso, 1991b).
Octubre 1924	Conferencia de Octavio Morató (gerente del BROU) en la Caja Nacional de Ahorros y Descuentos: «Los funcionarios de las industrias del Estado». La conferencia fue 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).
Julio 1928	Octavio Morató: <i>Informe sobre las observaciones del Consejo Nacional de Administración al presupuesto del BROU por considerarlo elevado</i> . Se centró en el tema del <i>buen manejo</i> de los presupuestos de los entes. La autonomía de decisión en materia presupuestaria era cuestionada por esos 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).
1.6.1929	El directorio del 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.
Octubre 1931	Ley 8765. Esta ley es fruto del pacto entre batlistas 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 y estableció normas para la designación de los directorios de los entes autónomos, sanción de presupuestos (deber de elevarlos al Poder Ejecutivo y al Parlamento), ingreso y ascenso de funcionarios, entre otros aspectos.

Fecha*	Descripción de episodios (1920-1932)
Enero 1932	Octavio Morató: <i>Régimen administrativo del Banco de la República (proyecto)</i> . Este proyecto está vinculado a las consecuencias del <i>pacto del chinchulín</i> . Según relata Morató (1976, p. 370), como consecuencia del acuerdo interpartidario se modificaron las funciones de la gerencia general como jefe inmediato del personal y pasaron 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 recentralizar la jefatura del personal del Banco en la figura del gerente y propone una estructura de departamentos específica. Según el proyecto, «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 este indique». 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).
Febrero 1932	Octavio Morató: <i>El pacto de los partidos tradicionales y sus consecuencias en el Banco de la República</i> . Contiene las apreciaciones del gerente general del BROU sobre las eventuales consecuencias negativas que tendría la ley 8765 de octubre de 1931 (fruto del <i>pacto del chinchulín</i>) sobre la organización y la disciplina del funcionariado del BROU. Este es el punto más álgido 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 o entorpecían el funcionamiento fluido de las operaciones del Banco). Debe destacarse que Morató retomó el problema del estatuto de los funcionarios del Banco cuando en 1936 se presentó un proyecto de estatuto del funcionario público.
Diciembre 1932	Octavio Morató: <i>Defensa de la autonomía del Banco. A propósito de un proyecto de ley sobre creación de recursos para pensiones a la vejez</i> . 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 integrarse a los fondos necesarios para solventar el déficit en los recursos para el pago de las pensiones a la vejez (Morató, 1976, asunto 30).
Diciembre 1932	Octavio Morató: <i>La autonomía del BROU cercenada por la contribución legal al déficit de los ferrocarriles y transportes del Estado</i> . Problema similar al punto anterior (Morató, 1976, asunto 32).
Fecha	Episodios posteriores a 1932: Descripción.
Octubre 1936	Octavio Morató: <i>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</i> (Morató, 1976, asunto 46).
Noviembre 1936	Octavio Morató: <i>Las funciones del Tribunal de Cuentas y la autonomía del Banco de la República</i> . 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).

* En muchos casos no se pudo detallar la fecha exacta y en su lugar aparece solo el año.

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 en 1937, cuando pasó a desempeñarse como asesor técnico del Banco hasta su jubilación definitiva en 1940. Fue funcionario del Banco desde su fundación en 1896. Había iniciado su carrera como jefe de la sección Responsabilidades, pasó por Teneduría de Libros, fue subcontador, contador general, gerente, subgerente A, hasta llegar a la gerencia general de la institución en 1921. Morató no solo fue uno de los economistas más influyentes de su época, sino además referente permanente en cuestiones bancarias y financieras y activo participante en múltiples actividades académicas, políticas y técnicas a nivel nacional e internacional.¹²

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, con la cual llenaba 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. Afortunadamente, dicho recopilador¹³ seguramente conoció de cerca los temas de mayor importancia para Morató, y de los 52 informes publicados hay nueve que están dedicados precisamente a la defensa de la autonomía administrativa de la institución.¹⁴

Esta síntesis tiene dos objetivos: mostrar el sentido que comportaba para Morató el concepto de autonomía, como una forma peculiar de administración alejada de lo que

12 Carlos Quijano, al revisar la actuación del Banco República en la política monetaria de los años veinte comentó: «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, p. 266).

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

14 Véase Morató (1976), asuntos n.ºs 5, 8, 9, 24, 25, 30, 32, 46 y 48.

él llamó el *régimen desquiciador de la Administración pública* (Morató, 1976, p. 370), y mostrar los argumentos que empleó Morató para defender las prerrogativas del BROU para autoadministrarse (dentro de lo que establecían la Constitución y la tradición administrativa del instituto).

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 la *visión histórica* que tiene de esta. 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. Allí Morató defendió la tesis de que los funcionarios de la banca estatal son funcionarios *especiales*. El objetivo era refutar la tesis rival según la cual estos 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 estas fue necesario delegar ciertos aspectos en corporaciones especializadas con variables grados de libertad para decidir. En un principio hubo autonomía técnica, pero esta no implicaba autonomía administrativa. En la Instrucción Pública, Facultades de Estudios Superiores, Caridad Pública, etcétera, el Poder Ejecutivo era quien nombraba

los empleados, fijaba los sueldos... Con la evolución de estos institutos, algunos de ellos comenzaron a adquirir grados más elevados de autonomía administrativa en la medida en que por razón de su función percibían algún tipo de renta independiente de los recursos del Estado. Sucesivamente se llegó a la constitución de los entes con mayor grado de autonomía. En la visión de Morató, los bancos República e Hipotecario fueron los únicos entes 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, p. 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, pp. 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, p. 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, p. 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 Constitución:¹⁵ «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, p. 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 contraponen el de organización 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, p. 370) y de 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 estatus 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:

15 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.

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, p. 31).

Morató criticó —durante los años de 1930— algunos institutos creados con el fin de aumentar los controles centrales. 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 pública.¹⁶ En dos ocasiones —octubre de 1934 y agosto de 1936—, Morató escribió acerca de las disposiciones que regían al Tribunal y cómo estas afectaban el normal desempeño de las funciones del Banco. En noviembre de 1936 Morató redactó un memorando en el cual reunía 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, pp. 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

16 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».

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, p. 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 solo el Banco debe estar protegido —vía descentralización autónoma— del «virus disolutivo de la política», sino también de las «conveniencias financieras del Estado».*

Un texto que resume estos tres 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 cual hace una dura crítica al *pacto del chinchulín* celebrado entre los representantes batllistas y blancos en el CNA.¹⁷ En este 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:

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

- el renunciamiento a la autonomía administrativa, dejándola en manos del Consejo Nacional;
- 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 este;
- 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, pp. 369-370).

17 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?

5. CONCLUSIONES

Para cerrar la reflexión planteada 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. Es 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 estos surgieron. 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 aquel que decide en función de los intereses del BROU, a los cuales equipara con los intereses del país. Un directorio *político, con divisa*, nombrado por 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, p. 371).

Creemos que los tres puntos recién planteados sugieren que la investigación sobre la evolución histórica de los altos mandos de la burocracia a lo largo del siglo xx puede aportar una perspectiva enriquecedora sobre la cambiante capacidad del Estado uruguayo para intervenir en la vida económica.

BIBLIOGRAFÍA

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

- ACEVEDO, Eduardo: *Anales históricos del Uruguay*, t. IV. Montevideo: Barreiro y Ramos, 1934.
- BANCO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY: *Memorias del Banco de la República Oriental del Uruguay 1896-1940*. Montevideo: BROU.
- *Balances del Banco de la República Oriental del Uruguay 1896-1940*. Montevideo: BROU.
 - *Carta orgánica*. Montevideo: BROU, 1939.
 - *Carta orgánica*. Montevideo: BROU, 1911.
 - *Reglamento general del Banco de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: BROU, 1911.
 - *Carta orgánica*. Montevideo: BROU, 1896.
 - *Estatutos del Banco de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: BROU, 1896.
 - [Raúl Montero Bustamante]. *El Banco República en su cincuentenario. Memoria histórica (1896-1946)*. Montevideo: BROU, s. f.
- BARRÁN, José Pedro: *El apogeo del Uruguay pastoril y caudillesco*. Montevideo: La República-EBO, 1998.
- BARRÁN, José Pedro, Benjamín NAHUM: *Batlle, los estancieros y el imperio británico*, t. I, 2.^a ed. Montevideo: EBO, 1990.
- «Un caso monetario singular: el orismo uruguayo», en: *Revista SUMA*, 2(3), 1987, pp. 79-87.
 - *Batlle, los estancieros y el imperio británico*, t. III. Montevideo: EBO, 1986.
 - «El problema nacional y el Estado: un marco histórico», en: CINVE. *La crisis uruguaya y el problema nacional*. Montevideo: CINVE-EBO, 1984, pp. 11-34.
 - *Historia rural del Uruguay moderno*, t. VII. Montevideo: EBO, 1978.
 - *Historia rural del Uruguay moderno*, t. III. Montevideo: EBO, 1973.
 - *Historia rural del Uruguay moderno*, t. II. Montevideo: EBO, 1971.
- BAUDEAN, Marcos: *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, 2011.
- BAUZÁ, Francisco: *Estudios constitucionales*. Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, 1953.
- BERTINO, M., R. BERTONI, H. TAJAM, J. YAFFÉ: «La larga marcha hacia un frágil resultado (1900-1955)», en: INSTITUTO DE ECONOMÍA: *El Uruguay del siglo XX: La economía*. Montevideo: EBO, 2003.
- BÉRTOLA, Luis: *Ensayos de historia económica*. Montevideo: Trilce, 2000.
- BODEMER, Klaus (comp.): *La reforma del Estado. Más allá de la privatización*. Montevideo: PRONADE, ONSC, CLAEH, FESUR, ECS, 1993.
- BUCHELI, Mario, et al.: *Contribución a la historia económica del Uruguay*. Montevideo: Academia Nacional de Economía, 1984.
- CAETANO, G.: *La república conservadora (1916-1929)*, t. II. Montevideo: Fin de Siglo, 1993.
- CAETANO, G., M. ALFARO: *Historia del Uruguay contemporáneo. Materiales para el debate*. Montevideo: ICP-FCU, 1995.
- CAMPIGLIA, N.: «Estatización y burocracia», en: *Enciclopedia Uruguaya*, n.º 40, Montevideo: Editores Reunidos, Arca, 1969.

- CASSINELLI MUÑOZ, Horacio: *Derecho público*. Montevideo: FCE, 1999.
- CLAEH: *La empresa pública en el Uruguay*. Montevideo: CLAEH, 1977.
- CORREA FREITAS, R., R. Franco (comp.): *Gestión del Estado y desburocratización*. Montevideo: El libro libre, 1989.
- COSIO, Pedro: *Correspondencias*. Montevideo: El Siglo Ilustrado, 1924.
- COSTA BONINO, L.: *La crisis del sistema político uruguayo*. Montevideo: FCU, 1995.
- DA CUNHA, Nelly: *Empresariado y política 1915-1945*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria, Documento de Trabajo n.º 15, 1994.
- DE ARMAS, G., A. Garcé: *Uruguay y su conciencia crítica*. Montevideo: Trilce, 1997.
- DÍAZ, Ramón: *Historia económica del Uruguay*. Montevideo: Taurus-Santillana, 2003.
- EVANS, Peter: *Embedded autonomy. States and industrial transformation*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 1996.
- «El Estado como problema y solución», en: *Desarrollo Económico*, 35(140), 1996, pp. 529-562.
- EVANS, Peter, D. RUESCHEMEYER: «The state and economic transformation toward an analysis of the conditions under lying effective intervention», en: P. EVANS, D. RUESCHEMEYER, T. SKOCPOL: *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, pp. 44-77.
- EVANS, Peter, James RAUCH: «Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth», en: *American Sociological Review*, 64(5), 1999, pp. 748-765.
- FAROPIA, Luis: *Perspectivas para un país en crisis*. Montevideo: Nuestra Tierra, 1970.
- FILGUEIRA, F., J. PAPADÓPULOS: «Sacando partido del conservadurismo. Crisis de larga duración y alternativas vedadas en Uruguay», en: *Revista Prisma*, 6, 1996, pp. 109-145.
- FILGUEIRA, F., et al.: «Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX», en: Instituto de Ciencia Política. *El Uruguay del siglo XX. La política*. Montevideo: EBO, 2004, pp. 173-204.
- FINCH, Henry: *Historia económica del Uruguay*. Montevideo: EBO, 1980.
- FRANCO, Rolando: *Democracia «a la uruguaya»*. *Un análisis electoral del período 1925-1984*. Montevideo: El Libro Libre, 1984.
- FREGA, A., Y. TROCHÓN: «Los fundamentos del Estado empresario (1901-1933)», en: *Cuadernos del CLAEH*, 58-59, 1991, pp. 115-137.
- GARCÉ, Adolfo: *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973)*. *Revisando el fracaso de la CIDE*. Montevideo: Trilce, 2002.
- GALLINAL, Gustavo: *El Uruguay hacia la dictadura*. Montevideo: Nueva América, 1938.
- GEDDES, Barbara: *Politician's dilemma. Building state capacity in Latin America*. Los Angeles: University of California Press, 1994.
- GONZALEZ, Ariosto: *José Serrato, técnico del Estado*. Montevideo, s. e., 1942.
- GRACERAS, Ulises: *Los intelectuales y la política en el Uruguay*. *Cuadernos de El País*, Montevideo, 1970.
- GROSS ESPIELL, Héctor: Juan José Arteaga. *Esquema de la evolución institucional del Uruguay*. Montevideo: FCU, 1991.
- HAEDO, Eduardo Víctor: *La caída de un régimen*, t. I. Montevideo: Instituto Penal, 1936.

- HALL, Peter: «Policy paradigms, social learning and the state», en: *Comparative Politics*, 25(3), 1993, pp 275-296.
- *Governing the economy*. Oxford: Oxford University Press, 1986.
- HANSON, Simon: *Utopia in Uruguay. Some chapters in the economic history of Uruguay*. Nueva York: Oxford University Press, 1938.
- INSTITUTO DE ECONOMÍA: *El proceso económico del Uruguay*. Montevideo: Udelar, 1971.
- JACOB, Raúl: *El Banco de la República Oriental del Uruguay: un banco «multifuncional»*. Documentos de Trabajo n.º 51, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria, 2000.
- *Más allá de Montevideo: los caminos del dinero*. Montevideo: Arpoador, 1996.
- *Historia de empresas e historia de bancos*. Documento de Trabajo n.º 14, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria, 1994.
- *Banca, Estado y poder económico: directorios 1915-1940*. Documento de Trabajo n.º 10, Montevideo, CIEDUR, 1991.
- *Banca e industria: un puente inconcluso*. Montevideo: FCU, 1991.
- *Modelo batllista. ¿Variación sobre un viejo tema?* Montevideo: FCU, 1988.
- *El Uruguay de Terra (1931-1938)*. Montevideo: EBO, 1983.
- *Historia de la industria en el Uruguay*. Montevideo: FCU, 1982.
- *Uruguay 1929-1938: depresión ganadera y desarrollo fabril*. Montevideo: FCU, 1981.
- JEPPERSON, R., J. MEYER: «The public order and the construction of formal organizations», en: Walter Powell, Paul Dimaggio. *The new institutionalism in organizational theory*. Chicago: The Chicago University Press, 1991, pp. 204-231.
- LINDAHL, Goran: *Batlle: fundador de la democracia en Uruguay*. Montevideo: Arca, 1971.
- MARCH, James, Johan OLSEN: *El redescubrimiento de las instituciones*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- MARTÍNEZ, Martín C.: *Ante la nueva constitución*. Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, 1964.
- MEYER, J., B. Rowan: «Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony». En: Walter POWELL, Paul DIMAGGIO: *The new institutionalism in organizational theory*. The Chicago University Press, Chicago, 1991, 41-62.
- MORATÓ, Octavio: *Al servicio del Banco República y la economía uruguaya (1896-1940)*. Montevideo: Cámara de Representantes, 1976.
- *Los funcionarios de las industrias del Estado*. Montevideo: Ceibo, 1943.
- MOREIRA, Carlos: *Una mirada a la democracia uruguaya. Reforma del Estado y delegación legislativa, 1995-1999*. México: Flasco México-Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- MOREIRA, Cecilia, Lucía RODRÍGUEZ: «Entre el ajuste y el pensar de nuevo. La política monetaria desarrollada por el Banco de la República tras el derrumbe del patrón oro, 1931-1932», V Jornadas de Investigación, noviembre 2011, disponible en el sitio web de la Asociación Uruguaya de Historia Económica, <<http://www.audhe.org.uy/images/stories/upload/ponencia%20moreira%20rodriguez.pdf>> [20.11.2011].

- MORSTEIN Marx, E.: «El servicio civil de nivel superior como grupo de acción en el desarrollo político occidental», en: Joseph LA PALOMBARA (ed.). *Burocracia y desarrollo político*. Buenos Aires: Paidós, 1970 [1963], pp. 62-91.
- NAHUM, B.: *Acerca de la fundación del Banco de la República: los papeles Lessa*. Montevideo: Udelar, 2003.
- *La época batllista*. Montevideo: EBO- La República, 1998.
- *La deuda externa uruguaya (1864-1930)*. Montevideo: EBO, 1994.
- *Empresas públicas uruguayas. Origen y gestión*. Montevideo: EBO, 1993.
- NAHUM, B., et al.: *Crisis política y recuperación económica*. Montevideo: EBO, 1991.
- ODDONE, J. A.: «Mauá, el banquero del Imperio y de la crisis», en: *Cuadernos de Marcha*, 5, 1967, pp. 39-50.
- OSZLAK, O.: *Diagnóstico de la Administración pública*. Montevideo: Instituto Nacional del Libro, ONSC, Fundación Hans Seidel, 1989.
- PANIZZA, Francisco: *Uruguay: Batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista*. Montevideo: EBO, 1990.
- PANIZZA, Francisco, A. PÉREZ PIERA: *Estado y sociedad*. Montevideo: FESUR-FCU, 1988.
- PAPADÓPULOS, Jorge: *Seguridad social y política*. Montevideo: CIESU, 1993.
- PERROW, Ch.: *Sociología de las organizaciones*. México: McGraw-Hill, 1986.
- PETERS, B. Guy: *La política de la burocracia*. México: CNCPAP, FCE, 1999.
- PIVEL DEVOTO, J.: *Los bancos 1824-1868*. Montevideo: Monteverde, 1976.
- PROYECTO AGENDA URUGUAY: *Servicios públicos: aportes hacia una política de Estado*. Montevideo: Trilce, Centro de Estudios Estratégicos 1815, 2001.
- QUIJANO, Carlos: *La economía uruguaya entre 1880 y 1965*. Montevideo: Cámara de Representantes, 1995.
- RAMA, Germán: *La democracia en Uruguay*. Buenos Aires, GEL, 1987.
- RAMA, Martín: «Crecimiento y estancamiento económico en Uruguay», en: Diego ABOAL (ed.). *Economía política en Uruguay. Instituciones y actores políticos en el proceso económico*. Montevideo: Trilce, 2003, pp. 115-143.
- «El país de los vivos: un enfoque económico», en: *SUMA*, 11, 1991, pp. 7-36.
- RAMELA DE CASTRO, Ramón: *Entes autónomos: organización administrativa del dominio industrial del Estado*. Montevideo: (s. d.), 1923.
- RAMÍREZ, Juan Andrés: *Dos ensayos constitucionales*. Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, 1967.
- RAMOS, Conrado: *Una oportunidad políticamente desaprovechada: La reforma de la Administración central en el Uruguay*. tesis doctoral, 2004.
- REAL DE AZÚA, Carlos: *La clase dirigente*. Montevideo: Nuestra Tierra, 1969.
- (comp.). *El Uruguay visto por los uruguayos*, Biblioteca Uruguaya Fundamental, t. 1, n.º 36. Montevideo: Centro Editor de América Latina, 1968.
- *El impulso y su freno*. Montevideo: EBO, 1964.
- REGISTRO NACIONAL DE LEYES Y DECRETOS: *Año 1931*. Montevideo: Diario Oficial, 1932.

- REYES ABADIE, W.: *Julio Herrera y Obes, el primer jefe civil*. Montevideo: La República-EBO, s. f.
- REYES ABADIE, W., A. Vázquez Romero: «La nueva economía», en: *Crónica General del Uruguay*, 58, Montevideo: EBO, 1981.
- REYES ABADIE, W., C. WILLIMAN: *La economía del Uruguay en el siglo XIX*. Montevideo: Nuestra Tierra, 1969.
- RODRÍGUEZ, Julio: «Los grandes negocios», en: *Enciclopedia Uruguaya*, 29. Montevideo: Editores Reunidos, Arca, 1969.
- RUDOLPH, LL., S. HOEBER RUDOLPH: «Autoridad y poder en la administración burocrática y patrimonial», en: Oscar OSZLAK (ed.). *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós, 1984, pp. 121-161.
- SAYAGUES LASO, E.: *Tratado de derecho administrativo*, t. II. Montevideo: FCU, 1991.
- SCHNEIDER, Ben Ross: *Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.
- SIKKINK, Kathryn: *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press, 1991.
- SIMONET, Douglas: *La apacible sordidez de la burocracia*. Montevideo: Pronade, 1991.
- SKOCPOL, T., M. Weir: «Las estructuras del Estado: una respuesta keynesiana a la depresión», en: *Revista Zona Abierta*, 63/64, 1993, pp. 74-153.
- SOLARI, Aldo: *El desarrollo social del Uruguay en la posguerra*. Montevideo: Alfa, 1967.
- *El tercerismo en el Uruguay*. Montevideo: Alfa, 1965.
- *Estudios sobre la sociedad uruguaya*, t. I. Montevideo: Arca, 1964.
- SOLARI, A., R. FRANCO: *Las empresas públicas en el Uruguay*. Montevideo: FCU, 1983.
- TRÍAS, Vivían: *Banca y neoliberalismo en Uruguay*. Montevideo: Cámara de Representantes-EBO, 1990.
- *La crisis del dólar y la política norteamericana. La guerra del oro y la diplomacia*. Montevideo: El Sol, 1966.
- TROCHÓN, Y., B. VIDAL: *El régimen terrista (1933-1938)*. Montevideo: EBO, 1993.
- VARELA, José Pedro: *De nuestro estado actual y sus causas*. Montevideo: Arca, 1969.
- WEBER, Max: *Economía y sociedad*. Buenos Aires: FCE, 1992.
- *El político y el científico*. Madrid: Alianza, 1967.
- WELKER, Juan Carlos: *José Serrato, un ejemplo*. Montevideo: Barreiro y Ramos, 1944.
- WILLIMAN, José Claudio, et al.: *Centenario del BROU*. Academia Nacional de Economía, Montevideo, 1996.
- ZUBILLAGA, Carlos: *El reto financiero*. Montevideo: ARCA-CLAEH, 1982.
- *Las disidencias del tradicionalismo: el radicalismo blanco*. Montevideo: ARCA-CLAEH, 1979.
- ZURBRIGGEN, Cristina: *Estado, empresarios y redes rentistas*. Montevideo: ICP-FCS-EBO, 2006.