

Autonomía administrativa y democracia en el Uruguay de la década de 1920. (1era. parte)

**Por el Prof. Marcos Baudean*

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 presidencia (1), se consolidan las principales instituciones que mediarán en la intervención en la economía por parte del Estado: las empresas públicas o entes autónomos(2).

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 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.

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.

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 autonomía (4) 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 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 periodo. 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

Administración (5) (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 1930 (6) y que con la constitución de 1934 comienzan a verse limitadas, cerrándose un ciclo de re-centralización hacia la constitución de 1967. 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 legal (7).

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. (8)

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.

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, conclúase 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 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 BROU (9) 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.

(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.

(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.

(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).

(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”.

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

**Profesor de Fundamentos de la Investigación Social, Métodos de investigación y Taller de Monografía.
Depto de Estudios Internacionales
FACS – ORT Uruguay
(ma.baudean@gmail.com).*

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)*. En prensa.
- BAUZÁ, Francisco. 1953. *Estudios constitucionales*. Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.
- BERTINO, M.; BERTONI, R. 2003. *Balance fiscal, economía y política. Uruguay 1906-1930*. En: *XVIII Jornadas anuales de Economía del BCU*, Montevideo, 2003.
- BERTINO, M.; BERTONI, R.; TAJAM, H. ; YAFFÉ, J. 2003. La larga marcha hacia un frágil resultado (1900-1955). En: INSTITUTO DE ECONOMÍA. *El Uruguay del Siglo XX: La Economía*. Montevideo: EBO.
- 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: Cambridge University Press
- 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*. Montevideo: EBO.
- 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*. Chicago: The Chicago University Press.
- LINDAHL, Goran. 1971. *Batlle: 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*. Chicago: The Chicago University Press.
- 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. 1963. The higher civil service as an action group in western political development. En: LA PALOMBARA, Joseph (ed.). *Bureaucracy and political development*. Princeton: Princeton University Press.
- 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: CNCPAP, FCE.
- PIVEL DEVOTO, J. 1976. *Los Bancos 1824-1868*. En: Revista Histórica (Publicación del Museo Histórico Nacional) XLVIII (s.d)
- 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.

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*. Buenos Aires: Paidós.

- SAYAGUES LASO, E. 1991. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo II. Montevideo: FCU.
- SCHNEIDER, Ben Ross. 1991. *Politics within the state. Elite bureaucrats ; 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, Cristina. 2003. Estado, empresarios y la búsqueda de rentas. El Contralor de Exportaciones e Importaciones 1931-1961. En: *Terceras Jornadas de Historia Económica de la Asociación Uruguaya de Historia Económica (AUDHE)* Montevideo, 9 al 11 de julio de 2003.

ZURBRIGGEN, C. 2006. *Estado, empresarios y redes rentistas*. Montevideo: ICP – FCS – EBO.