

Marcos Baudean

Dilemas de la intervención estatal en la economía

Autonomía administrativa y control político
en la temprana historia del Banco República
(1896-1931)

Editorial Biblos
Investigaciones y ensayos

Índice

INTRODUCCIÓN

1. Presentación del tema y justificación	17
2. Pregunta de investigación	19
3. El desarrollo del Estado uruguayo en una perspectiva histórica	25

CAPÍTULO 1 BUROCRACIA Y POLÍTICA

1. Weber: burócratas, políticos y el sentido de la burocracia en las sociedades modernas.....	34
1.1. Roles y perfiles: políticos y burócratas	34
1.2. El sentido de la burocracia en la política moderna según Weber	36
2. Continuadores y críticos de Weber.....	39
2.1. Burocracia, autonomía y la construcción de competencias a lo largo del tiempo: Evans y Rueschemeyer.....	39
2.2. Críticas al énfasis de Weber en la superioridad del tipo ideal burocrático: Rudolph y Hoebe Rudolph	42
2.3. El rol de “Higher Civil Service” en la democracia moderna: Fritz Morstein Marx	44
2.4. Políticos y burócratas desde una perspectiva comparada: Aberbach, Putnam y Rockman.....	48
3. El aporte del institucionalismo sociológico	51
4. Evidencia empírica reciente	55
5. Marco analítico.....	57

6. Tipo y alcance del estudio	58
--------------------------------------------	-----------

CAPÍTULO 2

EL MARCO INSTITUCIONAL PREVIO A LA FUNDACIÓN DEL BROU

1. La descentralización administrativa en Uruguay durante el mandato de la Constitución de 1830	62
1.1. El alcance "real" de la autonomía administrativa y sus principales dimensiones (previo a la reforma constitucional)	64
2. Burocracia, clientelismo y eficiencia: el problema de la definición del estatuto de los funcionarios públicos	65
2.1. El marco institucional: breve repaso histórico sobre el problema de los funcionarios públicos y su estatuto.....	66
2.2. Los obstáculos que enfrentaba cualquier proyecto de construir una burocracia meritocrática en los comienzos del siglo XX: la inclinación a "vivir a costa del Estado" y los usos políticos de la burocracia	68
3. La tradición bancaria y monetaria del país desde los comienzos de la vida independiente hasta fines del siglo XIX.....	71
3.1. Los bancos y las leyes bancarias, 1850-1896: transformación de la economía y necesidades financieras del Estado	74
Apéndice	78

CAPÍTULO 3

LA CONCEPCIÓN AUTONÓMICA DEL BROU

1. El Banco República: primera Carta Orgánica y Estatutos (1896).....	86
1.1. La dirección del Banco.....	86

1.2. Autonomía administrativa: los cometidos del Directorio.....	87
1.3. Las funciones de los principales cargos dirigentes y administrativos.....	88
1.4. Los vínculos con el Estado.....	90
2. Algunos hechos resaltables y modificaciones de la Carta Orgánica hasta 1914.....	92
2.1. Estatización. Nueva carta orgánica: 17 de julio de 1911.....	93
2.2. Ley de junio de 1913.....	94
2.3. Modificaciones en la carta orgánica.....	95
3. Los usos de la autonomía administrativa.....	95
Apéndice.....	100

CAPÍTULO 4

LA CONSAGRACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA: EL ARTÍCULO 100 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1919 Y SUS CONSECUENCIAS

1. Posiciones sostenidas a nivel parlamentario sobre “el problema” de la descentralización (previo a la Constituyente de 1917).....	104
2. La reforma constitucional y la discusión sobre los entes autónomos.....	106
2.1. La Comisión de Constitución.....	106
2.2. La Convención Constituyente.....	109
3. La consagración de la descentralización administrativa en la Constitución de 1919 y los problemas que planteó su interpretación.....	110

4. La defensa de la autonomía administrativa y el rol del BROU en la misma, 1920-1931: el enfrentamiento entre burócratas y políticos	113
5. Los proyectos de reglamentación del artículo 100 y sus contenidos.....	117
5.1. El proyecto de Juan Andrés Ramírez, 1920.....	117
5.2. El segundo proyecto de reglamentación (miembro informante: doctor Edmundo Castillo)	120
6. La posición institucional del BROU frente a los proyectos de reglamentación del artículo 100	121
7. Conclusión.....	124

CAPÍTULO 5
EL PENSAMIENTO POLÍTICO SOBRE
LAS EMPRESAS PÚBLICAS: ALGUNAS CLAVES

1. Sobre Batlle y sus gobiernos	127
2. Otras perspectivas “autonomistas” en el interior del Partido Colorado	130
3. Martín C. Martínez y su visión del “dominio industrial y comercial del Estado”	133
4. Los radicales blancos: Lorenzo Carnelli.....	139
5. La izquierda frente a la burocracia pública	141
5.1. Los derechos de los trabajadores públicos	142
5.2. El “árbol frondoso del burocratismo parasitario”	143
6. Conclusión	145

CAPÍTULO 6

LA PERSPECTIVA DE LOS BURÓCRATAS: EL PENSAMIENTO DE OCTAVIO MORATÓ SOBRE LA AUTONOMÍA DEL BROU Y EL ESTATUTO DE LOS FUNCIONARIOS BANCARIOS

1. El concepto de autonomía y su sentido en la vida política nacional según Morató	148
1.1. Hay una “razón histórica y una razón científica” para la autonomía administrativa.....	149
1.2. La organización autonómica (o ente autónomo) no puede ser tratada como el resto de la administración pública	151
1.3. Un ente autónomo busca la eficiencia de una empresa privada, pero no es una empresa privada	153
2. La posición de Morató sobre el estatuto de los funcionarios del BROU: ¿funcionarios especiales o funcionarios públicos?	155
2.1. La conferencia de 1924 de Octavio Morató.....	156
3. Conclusión	163

CAPÍTULO 7

EL DESENLACE: FUNDAMENTOS Y CONSECUENCIAS DEL “PACTO DEL CHINCHULÍN” SOBRE LOS ENTES Y EL BROU

1. ¿Quiénes eran los principales beneficiarios del pilar burocrático del Estado en términos electorales?	165
2. El pacto: condiciones, leyes y consecuencias sobre la administración y los entes autónomos	169
3. Conclusión	173
Apéndice	174

CONCLUSIONES177

BIBLIOGRAFÍA.....181

INTRODUCCIÓN

1. Presentación del tema y justificación

En este libro se estudiará un momento clave en la construcción de la burocracia pública en Uruguay: los años que van desde 1919 a 1933 que son aquellos donde imperó la segunda constitución del país y el primer período democrático en términos estrictos.¹ Se estudiará dicho proceso de construcción en un espacio preciso: la relación entre los poderes de gobierno (ejecutivo y legislativo) y el Banco República (BROU). El BROU era ya en ese momento la principal institución financiera del país. Asimismo era el pilar de la política económica en la medida en que el banco cumplía funciones no sólo vinculadas al crédito sino también al manejo de la moneda (banco central).

La elección del Banco República se justifica en dos puntos que en nuestra opinión son centrales para la cuestión que se desarrollará en este libro:

1. Si queremos entender el debate sobre la fisonomía de la burocracia estatal entre 1920 y principios de los años de 1930 es necesario remontarse a los orígenes históricos del BROU. Uno de los ejes de discusión sobre la creciente burocracia pública en aquellos años, tiene que ver con el problema de cómo interpretar y hacer uso de la autonomía administrativa de las organizaciones de este tipo. Este mecanismo de la autonomía administrativa se inicia formalmente con la carta orgánica del BROU en 1896 y luego se consagra en la constitución que entra en funcionamiento en 1919.² El origen histórico de la cualidad autónoma de las

1. Gerardo Caetano (1993) y Goran Lindahl (1971) son algunos de los historiadores que más han profundizado en el período que interesa en este libro. Lindahl justifica la excepcionalidad de este período en el hecho de que a partir de 1919 la ciudadanía y los partidos —en un marco de profundización democrática— pasan a ser los ejes centrales de la vida política del país. Este hecho no sólo era novedoso en el país sino también en el contexto latinoamericano.

2. Autonomía que en el artículo 100 de la constitución de 1919 se extiende a los siguientes institutos: “Los diversos servicios que constituyen el dominio industrial

empresas públicas en Uruguay está ligado a la fundación del BROU, organización que –a la postre– sería la primer empresa pública.

2. El BROU es un clásico ejemplo de organización que opera en un campo altamente técnico, pero que a la vez debe cumplir con fines sociales que pueden chocar con los requerimientos técnicos que hacen al gobierno “racional” de la organización. Esto lleva a conflictos hacia dentro y fuera de la organización y principalmente en lo que hace a la relación entre la visión que desde la política se tiene de la organización y su manejo (encarnado en el gobierno, sus poderes y las maquinarias partidarias) y la visión del actor burocrático (el funcionario de carrera en el sentido weberiano). El marco legal de relacionamiento entre la organización y los poderes públicos es central en cómo se dirimen estos conflictos. La inexistencia de reglamentaciones claras o la existencia de reglamentaciones que admiten una amplia gama de interpretaciones derivan en conflictos entre burócratas y políticos cuya resolución marca fuertemente el destino futuro de las organizaciones y de los campos organizacionales.

Como consecuencia de los dos puntos anteriores, estudiar los conflictos entre el BROU y el Ejecutivo entre los años de 1920 y principios de los años treinta, es mucho más que un conflicto entre una parte de la burocracia y los poderes: *ahí pueden rastrearse los orígenes de patrones de relacionamiento y estructuración de la burocracia que trascenderán largamente al BROU y su destino en la vida económica nacional*. Si esto último es posible, ésta investigación aportará elementos exploratorios y descriptivos sobre la historia de la relación entre la administración y las políticas públicas en Uruguay. Como señala Guy Peters, hay un vínculo directo entre ambas:

El sistema político participa en la elaboración de políticas públicas que beneficiarán a algunos miembros de la sociedad y perjudicarán a otros....Sin embargo, las leyes carecen de sentido si no se aplican, y aquí es donde interviene la administración pública. Los administradores –incluida la policía– reciben la encomienda de poner en práctica las leyes de la legislatura o los decretos de un ejecutivo. (Peters, 1999: 80-81)

del Estado, la instrucción superior, secundaria y primaria, la asistencia y la higiene públicas”.

2. Pregunta de investigación

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 y 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 eleccionarios y los arreglos institucionales que conducirán a la coparticipación de los dos partidos tradicionales en la administración.

En las primeras décadas del siglo XX, con Batlle y Ordoñez en la presidencia,³ se consolidan las principales instituciones que mediarán en la intervención en la economía por parte del Estado: las empresas públicas o entes autónomos.⁴ Dichos entes –en su mayoría– tenían una particularidad muy saliente desde el punto de vista institucional: eran, precisamente, *autónomos* en un país cuyos cimientos constitucionales prefiguraban un estado “unitario y centralista” al decir de historiadores, constitucionalistas y contemporáneos. No es sencillo definir brevemente cuál era el contenido de dicha *autonomía*, pero básicamente la misma implicaba que los directorios de las empresas o entes tenían potestad de “libre, franca y general administración”, con 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.⁵ Es preciso recordar en este punto, que 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). Esto en un contexto con problemas diferentes. El elemento en común que se puede resaltar con las reformas del Civil Service en Inglaterra (Informe Northcote

3. Más precisamente, en su segunda presidencia: 1911-1916.

4. 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.

5. 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 ya referidas.