

LIBERTAD Y REGULACIÓN EN LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA

BANCARIO URUGUAYO, 1896 – 1938

Raúl Jacob

Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

Dirección electrónica: rjacob@chasque.apc.org

INTRODUCCIÓN

Entre 1896, en que el gobierno de la época fundó un banco del Estado, y 1938, en que entró en vigencia una ley reguladora de la actividad (la segunda desde el nacimiento del Uruguay, la primera aprobada en lo que iba del siglo XX), se produjo una profunda transformación en el sistema bancario nacional, caracterizada por un progresivo avance de normas, disposiciones, leyes y decretos que acotaron el margen de libertad de bancos y de banqueros, definieron funciones e instancias, o intentaron responder a la improvisación, cuando no la instauraron. A pesar de su falta de organicidad, y en muchos casos de su escasa efectividad, es un hecho que en lo normativo el disciplinamiento del sistema ganaba terreno lenta pero firmemente. En esta dinámica incidió, decididamente, la presencia de un banco gestado por el Estado, y a partir de 1911 de su total propiedad, llamado a cumplir, entre otras funciones, la de un banco central.

Los islotes de libertad en la que en estos años se desarrolló la actividad bancaria no fueron totalmente asimilables a los principios del *free-banking*, tampoco el proceso de su regulación, en su conjunto, encaja en el marco de los postulados de algunas teorías (Boyer, 1989).

En general el sector servicios siempre ha sido fuertemente regulado por el Estado (transportes, comunicaciones, etc.). Por otra parte es sabido que las instituciones bancarias han sido tradicionalmente más reglamentadas que otras empresas. La razón es sencilla: los gobiernos tienen conciencia de que los costos sociales de la caída de un banco son mucho más grandes que los costos privados (Scialom, 1999: 74-75). El mundo financiero, en la medida en que elige a quién debe dejar entrar y a quién no, discrimina, convirtiéndose en un universo que tiende a la oclusión. La variable “electiva” es independiente de otras, que habitualmente sirven para evaluar el grado de apertura y liberalización de la actividad: los controles de crédito, la regulación de la tasa de interés, el grado de autonomía en la gestión de las instituciones, la propiedad de las empresas, las trabas al libre flujo de capitales internacionales.

El límite cronológico de este trabajo se inscribe en un horizonte temporal signado a nivel mundial por dos épocas bien definidas: la del auge del patrón oro clásico, entre el último cuarto del siglo XIX y 1913-1914, y los años de 1914 a 1945, entre las dos guerras mundiales, en que las reglamentaciones van limitando la competencia y cerrando el sistema financiero. Un tiempo que finaliza con el establecimiento de las bases para un nuevo orden monetario internacional.

La periodificación utilizada trata de adaptar esa realidad internacional a la nacional, y también al objetivo de las páginas que siguen: 1) existe una etapa previa, que se extiende de la primera Constitución a la fundación del banco del Estado (1830- 1896); 2) los comienzos y la consolidación del Banco de la República Oriental del Uruguay, hasta la crisis de la convertibilidad (1896 - 1914) marcan un nuevo período; 3) en los años de inestabilidad en el sistema monetario, de la inconvertibilidad a los efectos de la crisis mundial (1914 - 1931), avanza la modernización del sistema bancario; 4) a partir

de las restricciones cambiarias y el establecimiento del control de cambios, a la ley de bancos (1931 - 1938), se profundiza la regulación del sector.

DEL *FREE-BANKING* A LA EXPERIENCIA DEL BANCO NACIONAL, 1830 - 1896

En 1828 una Convención Internacional, firmada por los representantes de los gobiernos de Gran Bretaña, Brasil y Buenos Aires, reconoció la independencia de la antigua Banda Oriental del Uruguay. Dos años después la primera Constitución, al precisar las competencias de los poderes Ejecutivo y Legislativo, estableció a quién correspondía definir el sistema monetario y a quién correspondía autorizar la instalación de los establecimientos bancarios, iniciando una práctica que con variantes continuaron las siguientes Cartas, en una sucesión que llega hasta nuestros días (véase Cuadro N° 1). Se entendió que la facultad de emitir billetes, acuñar monedas y fundar bancos particulares no estaban comprendidas en los límites de la libertad de industria consagrada constitucionalmente.

Las continuas guerras que se produjeron, tanto en el nuevo país como en la región en la que estaba inserto, conspiraron en la realización de muchas de las normas que habían previsto los primeros Constituyentes.

Durante una década se vivió una suerte de *valetodo* monetario, utilizándose las unidades de otros países, con el antecedente de que coexistían las heredadas del período colonial hispánico y las que había introducido la invasión lusitana. Recién en 1840 se conocieron las primeras monedas acuñadas con la inscripción “República Oriental del Uruguay”.

Todavía en 1863 se usaban monedas de plata y de oro de otros estados. Se afirmaba en un informe legislativo: “*Pero ni estas monedas (de oro) ni las de plata y bronce, creadas por la Ley de 23 de Junio de 1862 han sido todavía acuñadas. En el país tienen curso legal en defecto de moneda nacional, diversas monedas extranjeras de peso, Ley*

y valores diferentes admitidas por la necesidad solamente pero que cesarán de correr en cuanto aquella esté sellada por cuyo motivo no se mencionan.” (Alonso Criado, M.,1863: 551). Sucesivas disposiciones fueron pautando la transición del bimetalismo (1854, 1862) al patrón oro (1865, 1876). A partir del último cuarto del siglo XIX, y hasta 1914, salvo breves interrupciones, el público optó por convertir los billetes en pesos uruguayos al signo británico, la libra esterlina de oro. Al no producirse el metal en el territorio se quedaba atado a los saldos del comercio exterior, a las vicisitudes del modelo agroexportador.

El país fue, en sus comienzos, un puerto y su región circundante. No es de extrañar que el poderoso sector mercantil de Montevideo presionase, tempranamente, por liberalizar el mercado de crédito. En 1838 el Parlamento sancionó una ley que dejaba a las partes contratantes la fijación del interés, fijando el 12% anual a favor de los menores de edad y de los contratos en que nada se dijera acerca de la tasa (Acevedo, 1933: T1, 507). Esa tradición se continuó en 1865, al declararse ley el Código de Comercio promulgado en 1857 para la Provincia de Buenos Aires (Jacob, 1991: 24). 1

Al igual que en otros países los servicios financieros fueron desarrollados por las casas de los comerciantes-prestamistas, propiedad de inmigrantes y de comerciantes nativos.

Montevideo, pero también distintos puntos del interior del país, conocieron las “Sociedades de Cambios”. Los comerciantes que las fundaron carecían de autorización legal para emitir billetes, pero lo hicieron por el monto del capital de cada una de ellas, al que generalmente descontaron el costo del diseño y la impresión. Es así que a mediados del siglo XIX existió este tipo de instituciones en Montevideo, en los puertos sobre el río Uruguay, en la región fronteriza con Brasil. Fueron experiencias aisladas, y no coincidieron entre sí en la medida monetaria que utilizaron para sus emisiones. Su radio fue local, se conoce de una que pudo tener sucursales.

El sistema bancario formal uruguayo se fue delineando en la segunda mitad del siglo XIX, a partir del establecimiento en 1857 de la sucursal de un banco extranjero, el *Mauá* de Brasil, y la creación de una institución nacional, el *Banco Comercial*, originada en el sector mercantil, en una “Sociedad de Cambios” existente en Montevideo. Algunas de estas Sociedades se fueron transformando en bancos por ley, otras fueron liquidadas: en 1860 un decreto del Poder Ejecutivo prohibió que continuaran funcionando y la emisión de cualquier billete que no procediera de los establecimientos legalmente autorizados (Jacob, 1996: 58-59).

En 1863 se instaló el primer banco británico, el *London & River Plate*. En ese entonces entre los principales productos de exportación se encontraban los cueros y la carne salada (tasajo) y en el medio rural se estaba produciendo la incorporación masiva del ovino.

Estos establecimientos recibieron depósitos, concedieron créditos y emitieron billetes convertibles a oro. Después de un corto período de experimentación, la actividad bancaria fue reglamentada en sus aspectos más generales. La Ley del 23 de marzo de 1865 estableció normas para la instalación de Bancos de depósito, emisión y descuento bajo ciertas condiciones: la emisión no podía exceder el triple del capital efectivo, los billetes debían ser convertibles a oro, el Gobierno autorizaba el funcionamiento de las instituciones por períodos renovables de veinte años, la fiscalización del sistema estaba a cargo de Comisarios designados por el Estado y financiados por los Bancos, etc.

En 1854, cuando aún no existía ninguna institución bancaria formal, se había aprobado un proyecto de *Banco Nacional* que fracasó (Pivel Devoto, 1976: 39-41). Es a partir de la década del ochenta en que el Estado se vuelca decididamente a estimular la fundación de un “Banco de Estado”, que en su concepción no significaba otra cosa que un “Banco del Estado”. Buscaba con cierta premura abastecer sus necesidades económicas y

mejorar la recaudación, creando un sistema nacional mediante la difusión de sucursales por todo el país, con el propósito de alcanzar una administración fiscal y financiera más eficiente, difundir el crédito y el uso del papel moneda. Junto a la extensión de rieles de ferrocarril e hilos telegráficos constituía una parte importante del proceso de modernización, aunque en Uruguay, al igual que en otros países latinoamericanos, la *revolución bancaria* se produjo antes que la industrial (Marichal, 1997: 340, 354). El proyectado *Banco del Uruguay*, de 1883, inició el largo camino de iniciativas hacia la constitución de un Banco Central (1967). Buscaba facilitar el encuentro de capitales que financiaran la empresa mediante una serie de concesiones, como el uso del escudo nacional; el privilegio de emitir moneda; la recepción de los depósitos oficiales; el cumplimiento de los compromisos de la deuda pública. En contrapartida, el Estado le fijaba una serie de obligaciones y se reservaba ciertos derechos, entre otros: la apertura de sucursales en el interior del país; un crédito al Gobierno en cuenta corriente; la designación de por lo menos un representante en el Directorio, el nombramiento de su Presidente.

Una parte del capital se destinaría a fundar un Banco Hipotecario, tomando como modelo el de la Provincia de Buenos Aires.

Pasaron algunos años hasta que la idea se concretó en 1887 con la apertura del *Banco Nacional de la República Oriental del Uruguay*, obra del financista español Emilio Reus y de un grupo de capitalistas que reclutó en Buenos Aires. El hecho de que los propietarios del Banco “oficial” eran extranjeros incidió en Reus, que se abocó a solicitar el cambio de nombre de la institución, *Banco Nacional de la República Oriental del Uruguay* en lugar de *Banco del Uruguay*, y a declarar que el capital estaría

integrado en pesos uruguayos y la contabilidad se llevaría en esa moneda y no en libras esterlinas, como lo autorizaba la ley de 1883².

El *Nacional* nació para cumplir con una serie de funciones muy específicas: era un banco de emisión destinado a coexistir con otros bancos emisores, y constaba de dos secciones: una Comercial y de Habilitación y otra Hipotecaria. Debía servir las múltiples necesidades del Estado; facilitar el crédito a la producción, fundamentalmente a los pequeños y medianos productores rurales y a los industriales; difundir las prácticas bancarias en todo el país mediante una red de sucursales; combatir la usura; intervenir en el mercado hipotecario; etc. El Poder Ejecutivo se reservó el derecho de designar al Presidente y tres de los restantes diez Directores, es decir a cuatro de los once miembros (Alonso Criado, 1887: 125-208; DSCR, 1887: 327 a 343).

La experiencia del Banco fue tan fecunda como corta. Participó de los movimientos especulativos del segundo lustro de la década de 1880 y no pudo resistir las consecuencias de la crisis económica de 1890. Murió mientras el Estado intentaba conseguir fondos para reflotarlo y los bancos competidores tomaban medidas para facilitar y apresurar su desaparición.

En 1892 se procedió a liquidarlo. En esa oportunidad se volvió a plantear la idea de establecer un “Banco de Estado”, aunque el momento no era el más oportuno. En cambio, en 1893 se legisló sobre liquidación de bancos y sociedades anónimas.

La Sección Hipotecaria sobrevivió, pero con autonomía y con el estatuto de Banco. Este fue estatizado en 1912, manteniéndose así hasta hoy (*Banco Hipotecario del Uruguay*).

La crisis de 1890 había impactado a toda una generación y los contemporáneos tomaron debida nota de lo sucedido: para ellos la fortaleza de la institución estaba en relación directa con el grado de involucramiento del Estado.

A mediados de la década se aprobaron un par de leyes que permitieron vislumbrar que no se había descartado el proyecto: en 1895 se aceptó concluir el proceso de liquidación del *Nacional* y se autorizó al gobierno de la época a concertar un empréstito en Europa para fundar otro banco. La carta orgánica y el estatuto del mismo vendrían posteriormente, después de obtenerse el capital. Las gestiones fueron exitosas, por más que aún hoy se discute el costo del préstamo obtenido. Finalmente el Parlamento aprobó los aspectos formales del proyecto.

NACIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DEL BANCO DEL ESTADO, 1896 - 1914

Es así que en 1896, de las ruinas del *Banco Nacional* surgió el *Banco de la República Oriental del Uruguay* (conocido actualmente por la sigla *BROU*).

El correspondiente Mensaje del Poder Ejecutivo no mencionaba modelos. Los parlamentarios, en ocasión de su trámite legislativo, refirieron algunos puntos a las experiencias de los bancos de Francia, Inglaterra y de la Provincia de Buenos Aires. Esto también había acontecido al tratarse otras iniciativas.

Las bases para organizar el *BROU* fueron las mismas en las que habían reposado el *Banco Nacional* (1887) y el frustrado *Banco de Emisión y Descuento* (1892) (DSCS, 1896, 526- 527).

Si bien el Estado había conseguido el dinero que permitió la creación del *BROU*, y en consecuencia ocupó mayor espacio en el control y en el gobierno de la institución, el *República* no nació con vocación de banco estatal: jurídicamente era una institución mixta de la que participaría el capital privado, tanto en la financiación como en la dirección. Esta mayor injerencia del Estado se reflejó en otros aspectos: una vez que perdieran vigencia las autorizaciones concedidas a algunos bancos para emitir billetes sus permisos no serían renovados pues el *BROU* asumiría el monopolio en la emisión.

Se optaba por un sistema de jerarquización bancaria inducida, en abierta oposición a los postulados del *free-banking*. Se seguía la modalidad de dejar competir al banco con los restantes integrantes del sector.

Además de las funciones de banco comercial, y en el futuro de banco central, se le asignaron otras nuevas, propias de una concepción asistencial: debía establecer un *Monte de Piedad*, y a partir del momento en que el capital privado ocupase su espacio, debía auspiciar la creación de Cajas Rurales para auxiliar a los pequeños agricultores (véase Cuadro N° 2).

Particular importancia se le concedió al establecimiento de la red física que lo transformaría en un banco nacional: en un plazo perentorio debía abrir sucursales en todas las capitales departamentales (provinciales).²

En un par de años el Banco completó la instalación de esas filiales y se transformó en una institución de alcance nacional (véase Cuadro N° 3). Uruguay completó su red financiera estatal mucho antes que el ferrocarril la suya. El *BROU*, al unir a Montevideo con todos los departamentos, fue un representante del Estado, de un Estado que había nacido sin un territorio claramente definido y que había tenido grandes dificultades a lo largo del siglo XIX para delimitar su presencia. Era, en esencia, un elemento *gerschenkroniano* que se introducía en el campo y en los centros urbanos.

De 1899 son las primeras operaciones del *Monte de Piedad Nacional*, luego *Caja Nacional de Ahorros y Descuentos*, sección a la que se dotó de un capital específico. Resulta sugestivo constatar, también en este aspecto, el proceso de secularización de la sociedad uruguaya, ya que el Estado sustituyó a la acción de la Iglesia, que en otros países combatió la usura abriendo *Montes de Piedad* al estilo colonial (Quiroz, 1992: 273-274). Se orientó a los préstamos al consumo sobre la base de los adelantos de sueldos y la pignoración de diversos objetos.

Los comienzos del *BROU* fueron exitosos, y por obra del destino, el peso del Estado fue mayor al establecido originalmente pues el capital privado nunca se integró.

En la primera década del siglo XX, al caducar en 1907 la última de las autorizaciones para emitir papel moneda, asumió sin contratiempos su monopolio y el de acuñación de monedas. Era el sendero por el que transitaban los principales países de Europa. La constitución de una única institución emisora ha sido valorada como un signo de modernidad (Martín Aceña, 1985: 126). Por más que el modelo adoptado distaba del ejemplo del *Reichsbank* (1875), o del caso suizo (1905), cuyo papel estaba limitado a la esfera de la circulación.

En 1911 se cambió la ley fundacional, reconociéndosele al Estado la propiedad del capital y el derecho a designar la totalidad de los miembros del directorio. Por más que la medida fue tomada en un período histórico en el que se crearon muchas de las empresas estatales (1911-1916), en este caso simplemente se legitimó una situación de hecho que se había prolongado a lo largo de tres lustros, al constatarse el desinterés del capital privado en integrarse a una empresa mixta (o su falta de confianza en ser socio comercial del Estado).

El nuevo estatuto del Banco lo autorizaba a redescantar documentos de la cartera de otras instituciones, es decir a officiar de “banquero de otros banqueros”, precisando mejor su perfil de Banco Central. Las operaciones se iniciaron en 1914 y en sus comienzos no fueron de gran envergadura: por un máximo de cuatro millones de pesos (casi la misma suma en dólares de la época).

El nuevo marco legal aprobado en 1911 estimuló la apertura al año siguiente, en 1912, de la Sección de Crédito Rural destinada a promover - en la más amplia acepción de la palabra - la producción rural. Era uno de los instrumentos de la política gubernamental para transformar el agro con la finalidad de contrarrestar el peso de la gran propiedad

ganadera. La difusión de la agricultura, y el apoyo a los pequeños y medianos productores, fue parte de una estrategia para cambiar el mundo rural sobre la base de binomios definidos por el espacio y el tamaño (pequeños y medianos empresarios versus grandes) y por la especialización productiva (granos y granja versus reses).

La crisis de 1913 jugó una mala pasada pues dificultó la capitalización de esta nueva Sección. Aún así ella sobrevivió y le sumó al *República* una nueva función: las propias de la banca de fomento. Para evitar repetir la experiencia del fenecido *Banco Nacional* el *BROU* no podía invertir en empresas ni adquirir acciones, estando legalmente impedido de actuar como un banco de inversiones.

Se le encomendó además la organización de las Cajas Rurales. Las mismas podían constituirse en sindicatos rurales y tomar a su cargo la comercialización de la producción, la enseñanza agrícola, la defensa de los intereses rurales, y la creación de diversos mecanismos de previsión social (caja de ahorros mutuos, de retiros y de seguros).

La aprobación en un breve período, de 1896 a 1911, de las dos Cartas Orgánicas por las que se rigió el *BROU*, muestran un panorama singular: por un lado existía una institución que era sometida a una regulación minuciosa y precisa, de una complejidad y profundidad hasta entonces desconocida. Su situación contrastaba con el grado de libertad del resto del sistema bancario, de sus competidores.

Un paso importante se dio en mayo de 1912, cuando el Poder Ejecutivo obligó a los establecimientos bancarios privados a remitir mensualmente al Ministerio de Hacienda, para ser publicitados, los promedios de los saldos diarios de los depósitos (cuenta corriente, plazo fijo y caja de ahorros); los descuentos y adelantos; la existencia en caja de billetes y de oro amonedado. Esta disposición además encomendó al *BROU* la valuación del stock monetario, y al Ministerio de Relaciones Exteriores y la Aduana la

notificación del ingreso y egreso de oro. En septiembre de 1913 la norma se perfeccionó: los bancos debían consignar por separado la situación del encaje oro el último día de cada mes, datos que serían difundidos públicamente en conjunto, sin dar a conocer las sumas correspondientes a cada institución bancaria. Se reconocía que, hasta ese momento, los indicadores “*no se concentran, coordinan y comparan por oficinas o institución alguna, dando lugar, por tanto, a apreciaciones y divagaciones más o menos imaginativas sobre la verdadera situación de la plaza*” (RNLD, 1912: 396-398; 1913: 599).⁴

La estatización del *BROU* no fue un hecho aislado, se inscribió en el proceso de constitución del sector financiero estatal. En los años de 1911 y 1912 pasó a manos del Estado el *Banco Hipotecario* y, además, se creó el *Banco de Seguros del Estado*; en 1919 nació la *Caja Nacional de Ahorro Postal*.

Mientras tanto, en el seno de la sociedad se fueron gestando nuevas formas asociativas, que repercutirían en el campo crediticio. En 1902, el Segundo Congreso de los Círculos Católicos de Obreros, resuelve promover e impulsar la constitución de cooperativas de crédito, de acuerdo a las pautas europeas. Buscaba fomentar el hábito del ahorro y solucionar la problemática de artesanos, pequeños comerciantes, agricultores y obreros. Es así que en 1905 nace *La Caja Obrera* en Montevideo, a la que le siguen algunas “Cajas Populares” en centros urbanos del interior del país. Comenzaron a ocupar lentamente el espacio de la banca privada, que muy tardíamente se expandió más allá de Montevideo.

TURBULENCIAS EN EL SISTEMA MONETARIO: INCONVERSIÓN Y CRISIS, 1914 – 1931

En los años veinte, cuando el Dr. Edwin Walter Kemmerer propició el establecimiento de bancos centrales en algunos países de América Latina, en particular en el área andina

y en la región centroamericana, el *BROU* había sorteado con éxito su principal prueba de fuego.

En 1914, como consecuencia de la primera gran guerra, debió adoptar la suspensión de la libre convertibilidad del peso uruguayo a la espera de tiempos mejores. La medida se fue prorrogando sucesivamente y fue aceptada como hecho irreversible más de medio siglo después, luego de la reforma monetaria del año 1975, con la eliminación de la ley de curso forzoso. El orismo había sido una de las grandes tradiciones heredadas del siglo XIX, y salvo breves y accidentadas interrupciones, se lo pudo preservar de los desórdenes y dificultades monetarias de los países vecinos. Fue el basamento del comercio del puerto de Montevideo con el hinterland de la cuenca del Plata. El temor al curso forzoso y a las consecuencias del empapelamiento habían sobrevivido a la decadencia de ese tráfico. La crisis se produjo un año después del triunfo del frigorífico, la nueva tecnología industrial llamada a cambiar la estructura, el destino y el valor de las exportaciones de carne.

A raíz de la primera Gran Guerra (1914 - 1918) el *BROU* abrió un crédito a los gobiernos de Francia y Gran Bretaña para facilitar el abastecimiento de alimentos y materias primas. Esa línea de expansión en los negocios lo llevó a inaugurar en 1927 una sucursal en París, contrariando ideas esbozadas en la década del diez, que buscaban radicarla en el sur de Brasil, en la región que utilizaba los ferrocarriles y puertos uruguayos para comunicarse con el exterior; o en los Estados Unidos, el país destinado a financiar las grandes obras públicas. La posguerra había mostrado un centro financiero mundial emergente, que era Nueva York; y otro más antiguo, París, que había recuperado su viejo esplendor. Ambos competían ahora activamente con Londres, cuestionando su liderazgo (Joslin, 1963: 228).

A partir de 1925 la Sección de Crédito Rural fue robustecida, pues a sus objetivos agregó el apoyo al sector fabril, cambiando su denominación por la de Sección de Crédito Rural e Industrial.

Es así que entre los funcionarios del Banco había técnicos agrarios para colaborar en el cumplimiento de nuevos cometidos, como la organización de las Cajas Rurales, la solicitud de prendas agrarias, la administración de la red de Graneros Oficiales y el Mercado de Frutos del puerto de Montevideo.

A esa altura el *BROU* había traspuesto sus propios límites y no sólo satisfacía las necesidades “de Caja” del Estado, sino que era una de las palancas del modelo estatista-intervencionista y de su proyecto modernizador: caucionaba títulos de deuda de las nuevas empresas públicas, facilitaba dinero para los más variados proyectos, fomentaba el hábito del ahorro y había colaborado en la construcción de un fastuoso edificio destinado al Poder Legislativo (véase Cuadro No. 4).

Si las ganancias generadas por la institución no fueron mayores se debió al hecho de que el *BROU* cumplía además diversos fines sociales. Para fomentar el hábito del ahorro se pagaban intereses altos. En cambio, para apoyar a los sectores productivos, se subsidiaba el precio del dinero. El Banco, con gran peso en el sistema financiero (véase Cuadro N° 5), podía servir de punto de referencia, pero no podía orientar el crédito de la banca privada.

Los préstamos concedidos al Estado – que a comienzos de la década de 1930 ascendían al quince por ciento de las colocaciones - o no cubrían su costo, o eran gratuitos.

Por otra parte no se desinteresó de la suerte de sus funcionarios. La consecuencia fue que implantó una política social que en algunos casos se anticipó a la legislación nacional.

Los cometidos de la institución trascendían los negocios bancarios, y así lo reconocían sus Directores: *“Conviene advertir en primer término que hace ya muchos años fue felizmente abandonado el concepto de que el Banco de la República es una casa de comercio cuyo fin principal es ganar dinero. Especialmente desde que el Banco fue definitivamente oficializado comenzó a difundirse un concepto completamente distinto que hoy se ha afirmado, el cual sin olvidar que el Banco constituye una fuente natural de renta para el Estado, ha definido la acción del instituto como encaminada a dirigir por todos los medios compatibles con el estatuto legal el desenvolvimiento económico del país. La función que desempeña el Banco del Estado tiene carácter eminentemente económico-social (...)”*(BROU, 1931:17).

Su papel de “banco de bancos” fue afirmado por una ley de 1920, que fijó para los redescuentos el tope de seis millones de pesos. Equivalía al 33% del capital del *BROU* y al 7% de las colocaciones de ese año. Otra disposición de 1926 autorizó al *República* a destinar para préstamos a los bancos particulares un porcentaje de un empréstito con los financistas “Hallgarten y Cía.” de Nueva York (Jiménez de Aréchaga, 1942: 33-38). Ese año el máximo se amplió a diez millones de pesos. A pesar de ello los redescuentos se mantuvieron en cifras conservadoras: de 1920 a 1926 fluctuaron entre el 37% y el 48% de la suma permitida; de 1927 a 1937 entre el 12% y el 46% (AE: 1920-1937). Esto significa que en todo el período los establecimientos particulares dejaron sin utilizar más de la mitad del dinero a su disposición. De acuerdo a manifestaciones del Gerente de la institución, la banca privada se resistía a los redescuentos por temor a la competencia comercial del *República*, pues trabajaban con la misma clientela (Morató, 1976: 44-45).

Un paso importante en la perfección de la operativa bancaria lo constituyó la aprobación en 1919 de una ley que reglamentó el uso a nivel nacional del cheque como medio de

pago, pues obligó a crear una Cámara Compensadora integrada por la totalidad de las instituciones privadas y el *BROU*. Este “Clearing House” se inspiraba en la legislación inglesa y en la argentina. Junto a la imposición del billete bancario a que obligó la inconversión decretada un lustro antes, el cheque ayudó a dinamizar la actividad mercantil y a modificar la forma de hacer los negocios, cambiando la forma de comprar y de vender, una transformación en el *modus vivendi* que, por imperio de las circunstancias, se produjo en muy poco tiempo.

En 1914 se intervino en la fijación del precio del dinero, rectificando la filosofía liberal que emanaba del antiguo Código Civil: se fijó en doce por ciento anual el interés máximo para los préstamos con garantía hipotecaria, y del catorce por ciento en los obligaciones personales o prendarias, tipificándose además el delito de usura (castigado con uno a tres meses de prisión). En 1918 y 1928, al aprobarse las leyes que crearon la prenda rural y la prenda industrial, se decretó que el interés de esos nuevos productos no podía exceder del ocho por ciento anual (RNLD, 1914: 596-597; 1918: 257 y 1928: 550).

El Estado reforzó en este período la fiscalización del sistema bancario. Comenzó en 1915, al crear la Inspección General de Hacienda, con una fundamentación con tintes casi patéticos: “*Que hasta el presente no existe una oficina pública que controle los actos de las sociedades anónimas, que muchas veces se instalan sin llenar los requisitos legales (...)*” (RNLD, 1915: 216 y sigs.). En 1916, por iniciativa del Poder Ejecutivo, se creó la Inspección Nacional de Bancos, que funcionaría en la órbita del Ministerio de Hacienda financiada por las instituciones bancarias. Debía controlar el encaje monetario de los bancos privados y el destino de los depósitos bancarios. La Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes entendió que la propuesta había sido “tímida” (DSCR, marzo de 1916: 250-252). Pese a estas salvedades se iba perfeccionando el

sistema instaurado en 1912 con la obligatoriedad de hacer pública la información, y que aún conocería otras instancias: en 1919 se estableció que las sociedades anónimas, tanto las nacionales como las extranjeras, quedaban sujetas a su fiscalización, naciendo así la Inspección General de Bancos y Sociedades Anónimas (DSCS, febrero de 1919: 376).

Las empresas quedaban obligadas a publicar trimestralmente sus balances en el *Diario Oficial*.

Tal amplitud de facultades hacía del Inspector General de Bancos y Sociedades Anónimas un personaje importante entre los funcionarios del Estado, y así lo percibió la élite financiera. 5

A comienzos de la década de 1920 las dificultades sufridas por un banco privado determinaron una ley por la que se privilegiaba el ahorro en caso de cesación de pagos de la institución depositaria (1923).

Al año siguiente se los obligó a declarar la existencia de títulos de Deuda Externa (1924).

El Estado se había reservado para sí el derecho de autorizar la instalación de los establecimientos bancarios, de regular la competencia. Ese poder discrecional el Parlamento lo utilizó para controlar, disminuir o dificultar el ingreso de bancos internacionales. De los ocho establecimientos existentes en 1935, uno databa del siglo XIX y cinco se habían radicado entre 1904 y 1915. Al último, el *Francés e Italiano para la América del Sud*(1924), se le exigió invertir un porcentaje de sus ganancias en empresas industriales y agrícolas (Jacob, 1996: 147, 155). Ese afán de apoyar las instituciones estatales y las privadas nacionales encontraba su sustento en el impulso del modelo de desarrollo caracterizado por su nacionalismo económico que venía promoviendo una parte del elenco político desde las primeras décadas del siglo. 6

La banca privada todavía mantenía algunas ventajas sobre la oficial: podía crear medios de pago secundarios sin la exigencia de encaje (Milot, 1993: 53-54). El conservadurismo de los banqueros fue el instrumento autoregulator. Aún así, en vísperas del crac de Wall Street, varias instituciones operaban en el límite entre la prudencia y el *default*. No obstante, Uruguay pudo sortear sin grandes cataclismos en su sistema bancario los efectos de las crisis económica de 1929.

Para ese entonces éste era relativamente nuevo, si se tiene en cuenta lo expresado anteriormente para las filiales de bancos del exterior, y se considera que de las nueve instituciones privadas nacionales existentes en 1930, cinco se habían originado en las dos primeras décadas del siglo, entre los años 1908 y 1915.

Desde la perspectiva de la década de 1930, la intervención estatal no había afectado la inversión en el sector: el 56% de los bancos nacionales y el 88% de los extranjeros habían surgido después de la creación en 1896 del *BROU*.

CONTROL DE CAMBIOS Y REGULACIÓN, 1931 - 1938

La crisis de 1929 impuso nuevos cambios. Uruguay se sumó al conjunto de países que en 1931 implantaron el control en la comercialización de las monedas extranjeras y del traslado de capitales al exterior (29 de mayo). Fue al *BROU* al que se le asignó este cometido. Después de la inconvertibilidad el Banco había intervenido en el mercado de cambios para impedir que el peso uruguayo se apartara en forma pronunciada de las paridades tradicionales, aplicando el sistema de flotación sucia. En 1929, poco antes de la crisis norteamericana, las reservas no alcanzaron y se dejó flotar hacia abajo el peso. Dos años después el signo uruguayo se había depreciado en la mitad de su valor. Se recurrió al instrumento del Control de Cambios, asignándosele al *BROU* el monopolio en la compra y en la venta de moneda extranjera. La medida fue complementada pocos

meses después con el Contralor de Exportaciones, y continuó en los años siguientes con otras, como el Contralor de Importaciones. La obra se coronó en 1941 con la creación del Contralor de Exportaciones e Importaciones, que sobrevivió hasta 1959. El tipo de cambio pasó a ser la variable clave en la estrategia de industrialización a la que apostó un sector de la clase dirigente, complementando los instrumentos clásicos que se venían utilizando desde el último cuarto del siglo XIX (impuestos a la importaciones).

En junio de 1932 las cuentas en moneda extranjera fueron arbitrariamente convertidas a pesos uruguayos. Debido a que las sumas depositadas eran insignificantes la medida no provocó muchas protestas (Rodríguez Ayçaguer, 1996: 187).

Ese año también se adoptaron mecanismos para buscar un camino alternativo para la emisión monetaria, ante la crisis del comercio internacional y el colapso del mercado de capitales: se autorizó a utilizar la deuda pública externa como encaje.

En 1931 la Gerencia del *BROU* planteó reestructurar el sistema bancario, en lo que fue uno de los intentos más racionales por poner orden en esa suerte de polimorfismo que se había consolidado a lo largo de 35 años de historia. El régimen de emergencia establecía la creación, aunque con carácter provisorio, del Departamento de Emisión del *BROU*, sobre bases semejantes al Banco de Inglaterra. La propuesta incluía la fundación de un *Banco Central*, o *Banco de Reservas*, con una dirección imbuida de espíritu corporativista, con delegados del Poder Ejecutivo y los bancos oficiales; de la banca privada nacional y extranjera; de las gremiales de comerciantes, industriales y productores rurales. El *Banco de la República* sobreviviría, pero sin el derecho de emisión que sería adjudicado al *Banco Central* o *de Reservas*. Se crearía un *Banco de Crédito Rural e Industrial*, y se segregaría del *BROU* a la *Caja Nacional de Ahorros y Descuentos*. Estas dos nuevas instituciones pasarían a ser controladas por el *BROU*.

La sanción de una ley para regular el funcionamiento de la banca privada culminaba la reforma institucional (Morató, 1976: 333-334). La crisis económica pospuso este y otros proyectos que pretendían legislar sobre defensa del ahorro, canalización de los depósitos bancarios y funcionamiento de la banca privada.

El *BROU* continuó con su estructura multifuncional, construida por sedimentación a lo largo del tiempo. Tampoco hallaron eco, ni siquiera por afán de imitación, los consejos del técnico Otto Niemayer, jefe de la misión enviada en 1933 por el *Banco de Inglaterra* en respuesta de una solicitud realizada oportunamente por la vecina Argentina (Ortíz Batalla: 1998).

En 1935, ante una medida similar de revaluación de las reservas de oro (que no había sido sugerida por el grupo asesor británico), mientras Argentina creó un Banco Central, separando las distintas funciones bancarias y respetando las diferentes especializaciones, Uruguay optó por crear un Departamento de Emisión que funcionó con autonomía pero dentro de la estructura del *BROU*.

Un año antes, la publicación británica *The South American Journal*, advertía: “*There are a large number of local banking institutions established in each of the Latin-American countries whose operations are to-day mostly confined to internal business, and of course a number of Central Banks, such as those of Chile, Peru, Colombia, etc., but the experience of these during recent years has not been such as to justify other countries adopting the advice of experts to create Central Banks (...)*” (Nº 1, 6 de enero de 1934: 13).

La Ley de agosto de 1935 que revaluó el oro fue la que creó el Departamento de Emisión del *BROU*. Para garantizar su autonomía se otorgó la administración a un Consejo Honorario integrado por el directorio del *BROU*, dos delegados de los bancos privados (uno de los nacionales y otro de los internacionales), un representante de las

gremiales de comerciantes e industriales, y otro de las corporaciones rurales. Sus cometidos eran emitir billetes, acuñar monedas y la “*supervigilancia y fiscalización*” de las disposiciones sobre el régimen de la banca privada (RNLD, 1936: 508 y sigs.).

La Ley de Bancos de 1938 ratificó la potestad del *BROU* de ejercer controles sobre la banca privada, aunque la reglamentación de la misma obligó a compartir esa función con la dependencia del Ministerio de Hacienda que lo hacía habitualmente (véase Cuadro N° 6).

La nueva Carta Orgánica de 1939, al reconocer la existencia de dos departamentos, uno Bancario y otro de Emisión, no hizo más que reflejar los ecos de un debate reflatado a comienzos de la década, sobre la incompatibilidad de que una misma institución reuniese el “gobierno” de la moneda y del crédito (BROU, 1931: 14).

Las reformas procesadas por Uruguay entre 1935 y 1939 fueron graduales y pragmáticas, contrastando con la organicidad con que se dieron en Argentina. Como lo había expresado en 1928 el Gerente de la institución: “*El Banco es una organización federativa confederada*” (Morató, 1976: 136). Y sin duda tenía razón, ya que con el mismo nombre coexistían un banco de Estado, un banco del Estado, un banco de Bancos, un banco de Fomento Rural e Industrial, un banco de Acción Social, y aunque el espíritu de los años veinte insistía en subrayar que lo importante no era ganar dinero..., también un banco comercial.

Algunos contemporáneos entendieron que al utilizarse los fondos del revalúo para reactivar la economía se había perdido la oportunidad de establecer un Banco Central de Reservas (Bellán, 1937: 135). Sectores empresariales, si bien admitían la necesidad de introducir reformas en la estructura del Departamento de Emisión, se mostraban satisfechos con el desempeño del *BROU*. Desde el Estado se decía que en realidad nada había cambiado en 1935 y 1939 (Berchesi, 1947: 4-7). Una percepción similar se gestó

en algunos ámbitos académicos (Damonte-Sárachaga, 1971: v.1, 117-118). Recién tres décadas después del nacimiento del Departamento de Emisión del *BROU*, mediante la aprobación en 1966 de una nueva Constitución, se consagró la creación del *Banco Central del Uruguay*.

En 1933 se rebajaron los intereses hipotecarios, fijándose como tasa máxima el ocho por ciento anual. La Constitución de 1934 prohibió la usura y dejó sentada la necesidad de que una ley fijase el límite máximo al interés de los préstamos y la pena a aplicarse a los contraventores (Artículo 51).

La ley bancaria de 1938 fue la primera en regular las relaciones entre el sector bancario público y el privado. Con su aprobación se cumplió con una inquietud manifestada desde mucho antes por el sector dirigente de la banca oficial, preocupado por la seguridad del sistema, por dictar normas claras y precisas para otorgar seguridad jurídica a los consumidores y a los oferentes. 7

Fue elaborada por el Ministerio de Hacienda con el cometido de “*condicionar en múltiples formas la posibilidad de que se instalen nuevos Bancos*”, y contó con el apoyo de las instituciones existentes que fueron consultadas acerca del proyecto original. En algunos puntos se reconoció la influencia de modelos de otros países: el de la Reserva Federal de Estados Unidos en lo referido al procedimiento de liquidación de bancos, los consejos de las misiones Kemmerer y Niemayer a Chile y Argentina en la fijación de capitales mínimos, etc. (DSCR: 1937, 45 a 50 y DSCS: 1937, 806). La norma fortaleció en todas las instancias la autoridad monetaria del Poder Ejecutivo. Al revés que en otros países ratificó el modelo de *banca universal*, eliminando disposiciones casuísticas que habían permitido vislumbrar la apertura hacia la especialización bancaria.⁸ Fue una salida jurídica ecléctica, acorde con la singularidad manifiesta en la construcción del *BROU*.

Distinguió tres tipos de instituciones: Bancos, Casas Bancarias y Cajas Populares. El reconocimiento de estas últimas puede considerarse un éxito de la Iglesia, que las había promovido. Con ciertas reminiscencias del Mac Fadden Act (1927) aceptó el principio de fragmentación geográfica y determinó que las Cajas podían establecerse en el interior del país pero no en Montevideo. La explicación era simple: los bancos privados, de origen metropolitano, tenían una muy débil presencia en esa parte del territorio nacional, colonizada tempranamente por las sucursales y agencias de la banca estatal.

Incluyó disposiciones para autorizar el ingreso de instituciones de otros países: reconocimiento del principio de reciprocidad a los bancos uruguayos, responsabilidad solidaria de la casa matriz, determinación expresa del capital, ausencia de impedimentos para que el personal local integrase los cuadros ejecutivos, limitación del personal extranjero (50% de los cargos), etc.

La ley estableció la facultad del Poder Ejecutivo de fijar las tasas de interés pasivas, si así lo acordaba la mayoría de los bancos afiliados a la Cámara Compensadora de Cheque, siempre y cuando representaran más de la mitad de los depósitos.⁹ La disposición, que regimentaba la competencia en la captación del ahorro, fue fundamentada en la necesidad de proteger a los clientes. En los hechos incidía en la división del mercado.

Los ahorristas fueron contemplados con nuevas medidas: los bancos y cajas populares no podían recibir depósitos por una suma superior a cinco veces su capital realizado más el fondo de reserva, que se podía extender a ocho veces si demostraban poseer una especial liquidez. Estaban obligados, además, a mantener un encaje en depósitos a la vista en el *BROU* para todas las obligaciones exigibles: oro, billetes o títulos de Deuda Pública, Bonos del Tesoro.

También se fijó el monto del fondo de reserva (equivalente al 50% del capital realizado), y la forma de integrarlo (con un 10% de las utilidades líquidas anuales).

Además determinó el conjunto de normas para la fiscalización de establecimientos bancarios, definiendo la obligatoriedad de informes mensuales, publicación de balances y acceso a la información requerida por la Inspección General de Hacienda; encomendando al Banco de la República la instancia de la liquidación de los mismos, si así lo requiriese el Poder Judicial o el Poder Ejecutivo (RNLD, 1938: 20-25).

A partir de setiembre de 1939, Uruguay abandonó la libra y siguió al oro, lo que en los hechos significaba mirar en dirección al dólar, a la espera de un nuevo orden monetario mundial.

CONCLUSIONES

Ya antes de existir establecimientos bancarios la primera Constitución nacional, aprobada en 1830, había definido a qué poderes del Estado correspondía autorizar su instalación. Pocos años después se liberalizó el mercado del crédito.

Al igual que en gran parte de América Latina el sistema bancario formal nació al comenzar la segunda mitad del siglo XIX. En 1865, una ley heterodoxa, reglamentó su funcionamiento. La norma, que autorizaba a los bancos a emitir bajo el régimen de libre conversión a oro, también les permitió crear dinero fiduciario y funcionar con recursos ajenos.

En la década del ochenta el Estado apoyó la creación de un “Banco de Estado” privado, con el objeto de satisfacer sus necesidades económicas, mejorar la recaudación y crear una red nacional de sucursales para difundir el crédito y el uso del papel moneda en todo el territorio. El *Banco Nacional*, como se le denominó, no resistió las consecuencias de la crisis de 1890.

En 1896 fue el propio Estado el que, mediante un empréstito contratado con esa finalidad, fundó el *Banco de la República O. del Uruguay (BROU)* como institución mixta. El capital privado nunca se integraría a la empresa.

Se elegía un sistema de jerarquización bancaria inducida, en abierta oposición a los postulados del *free-banking*. El banco debería competir con los restantes integrantes del sector, combinando las funciones comerciales con las de fomento a la producción y las bancocentralistas. En poco tiempo – y mucho antes que lo hiciera el ferrocarril – completó su red física nacional, llegando a todas las capitales departamentales con el designio *gerschenkroniano* de promover el desarrollo económico.

A partir de 1907, casi una década después de su fundación, cuando el *BROU* asume el monopolio de emisión y de acuñación monetaria, la autoregulación fue perdiendo terreno por el incesante avance del Estado.

Los intentos por fiscalizar la actividad bancaria privada (1912 - 1919) se anticiparon a la crisis económica mundial y a los efectos del comienzo de la guerra europea, aunque la conflagración no hizo más que profundizar la intervención de la autoridad monetaria: inconvertibilidad monetaria y prohibición de exportar oro; fijación de interés máximo para las obligaciones personales, hipotecarias y prendarias, delito de usura (1914).

En el período que transcurre entre la creación de la cámara interbancaria compensadora de cheques (1919), y el control de cambios por parte del *BROU* (1931), se legisla sobre protección a los pequeños ahorristas (1923) y en todo ese período se manifestó un notorio desinterés por el establecimiento de sucursales de bancos extranjeros.

Si bien el banco oficial tuvo un rol hegemónico en el sistema bancario, su existencia no desestimuló a la iniciativa privada, que fundó nuevas instituciones en las dos primeras décadas del siglo XX. La disponibilidad de recursos financieros se duplicó en los veinticinco años siguientes a la crisis de 1913 (véase Cuadro N° 8). Estado y

particulares se beneficiaron de la transformación de la economía uruguaya (desarrollo de las empresas públicas, de la industria, diversificación de las exportaciones de carnes), y colaboraron en la modernización del sistema bancario.

No se dio un cambio abrupto en las normas, la organización y la regulación estatal del negocio bancario. Por el contrario, a partir de las crisis de 1913 y de 1929, hubo un deslizamiento lento unas veces, más rápido otras, hacia una ley general que fijase las reglas del juego atendiendo todos los intereses: el de los ahorristas, el de los empresarios bancarios y el del Estado. Fue un cuarto de siglo pragmático, en el que se conocieron disposiciones particulares en respuesta a problemas concretos.

La ley de bancos contó con el apoyo de la banca privada y fue aprobada en momentos en que ésta ganaba posiciones en el sector (véase Cuadro No. 5).

Si uno analiza la ley, así como el sucedáneo bancocentralista que fue el *BROU*, llega a la conclusión que la ausencia de un modelo fue la norma y que primó lo ecléctico.

Es así que en los años treinta cristalizó el *BROU* como un banco polifuncional, con un departamento específico al que se encomendó la emisión. A pesar de que se enviaron misiones al exterior no se recurrió al apoyo explícito de técnicos internacionales especializados en diseñar Bancos Centrales. El camino seguido fue otro: observar, estudiar, analizar y tomar lo que sirve, o lo que se cree que es de utilidad.

Lo mismo acontece con el estatuto de 1938, influido por numerosas legislaciones contemporáneas, que no llegó a adoptar el principio de especialización bancaria.

Analizado desde el punto de vista estructural, este corpus reglamentario reconoció al *BROU* como el centro del sistema bancario. La oportunidad sirvió para precisar algunas normas bancocentralistas (encajes, mínimo de liquidez, etc.). Estas medidas técnicas, al reconocer el valor de los títulos emitidos por el Estado, ahondó la vinculación del sistema financiero al sector público.

Se puede concluir que con ella finalizaba la primera etapa de la modernización del sistema bancario nacional, caracterizada por el desarrollo de un marco jurídico que restringió los grados de libertad del sector. Un proceso de modernización, largo proceso, iniciado tres décadas antes, en 1907, al asumir el *BROU* el monopolio de emisión en todo el territorio nacional.

En cambio, si se advierte que la regulación del sistema bancario figuró en la agenda política desde comienzos de la década de 1920, y que las normas para el funcionamiento del Departamento de Emisión del *BROU* se aprobaron recién en 1948, trece años después de su creación, se puede deducir que la determinante política importó y mucho, pues toda esta estructura reglamentaria creó figuras legales que no eliminaron cierta dosis de permisividad, de falta de responsabilidad en los controles de la autoridad monetaria, vestigios de un liberalismo que no quería morir del todo.

CUADROS

Cuadro N° 1

ESTADO, BANCOS Y MONEDA: EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA	DEFINICIÓN DEL SISTEMA MONETARIO	AUTORIZACIÓN PARA LA CREACIÓN E INSTALACIÓN DE BANCOS
1830	Poder Legislativo	Poder Legislativo
1918	Poder Legislativo	Poder Legislativo
1934	Poder Legislativo	Poder Ejecutivo
FUENTE: elaborado en base a -Manuel M. De la Bandera, <i>La Constitución de 1967</i> , Montevideo, Secretaría del Senado, 1969; pp. 637 a 643, 788 y 816.		

Cuadro N° 2

HACIA LA CREACIÓN DEL BANCO CENTRAL: BROU (1896 -1939)

AÑO	ACONTECIMIENTO
1896	Fundación del BROU Carta Orgánica.
1898	Consolidación de la red física nacional
1899	Primeras operaciones del Monte de Piedad Nacional
1907	Monopolio de emisión
1911	Estatización. Nueva Carta Orgánica
1912	Sección de Crédito Rural
1914	Suspensión de la libre conversión a oro Inicio de las operaciones de redescuento Reforma de la Carta Orgánica.
1918	Préstamos a los gobiernos de Francia y Gran Bretaña Artículo 100 de la nueva Constitución: reconocimiento del dominio industrial del Estado y de la autonomía de otros entes autónomos
1919	Ley de cheques y creación del clearing
1925	Sección de Crédito Rural e Industrial
1926	Modificación de la Carta Orgánica
1927	Primera sucursal en el exterior: París
1929	Modificación de la Carta Orgánica Ley de creación de los Graneros Oficiales.
1930	Administración del Mercado de Frutos del puerto de Montevideo
1931	Control de cambios y del traslado de capitales al exterior Pacto político que estableció la coparticipación de los partidos políticos en el gobierno de los entes autónomos
1935	Departamento de Emisión Supervigilancia y fiscalización de la banca privada.
1938	Ley de Bancos.
1939	Reforma de la Carta Orgánica División en Departamento Bancario y Departamento de Emisión

Cuadro N° 3

**BANCO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY:
EXTENSIÓN DE LA RED FÍSICA (1896-1940)**

AÑO	NÚMERO DE SUCURSALES Y AGENCIAS	% EN LAS CAPITALES DEPARTAMENTALES	% EN CENTROS URBANOS SECUNDARIOS
1896	10	100	-
1920	32	56	44
1940	50	36	64

FUENTE:
Raúl Jacob, *Más allá de Montevideo: Los caminos del dinero*, Montevideo, Ed. Arpoador, 1996, pág. 101

Cuadro N° 4

**EL BANCO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY Y LA POLÍTICA ECONÓMICA
(1912-1938): ESTATISMO / APOYO A LAS EMPRESAS PÚBLICAS ***

FECHA	ORGANISMO	MEDIDA **
1912: 08/06	Banco Hipotecario del Uruguay	Estatización. Adquisición de las acciones en poder de los inversores privados.
1915: 16/12	Administración de Correos, Telégrafos y Teléfonos	Préstamo hasta \$ 100.000.
1916: 21/07	Administración Nacional del Puerto de Montevideo	Creación. Autorización a caucionar Deuda Pública por \$2:500.000.
1928: 05/09	Frigorífico Nacional.	Creación. Autorización a caucionar Deuda Pública por \$ 5:000.000.
1929: 26/ 06	Instituto de Química Industrial	Cuenta especial por \$ 30.000.
1931: 15/10	Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland	Creación. Préstamo de hasta \$ 2:000.000 para adquirir las primeras partidas de combustible.
1935: 09/04	Administración de Usinas y Teléfonos del Estado	Crédito por \$ 4:000.000 para financiar adquisiciones a la empresa Siemens.
1936: 09/01	Administración de los FFCC. y Tranvías del Estado	Crédito por \$ 1:500.000 para compra de material rodante.
1937: 26/05	Caja Nacional de Ahorro Postal	Línea de crédito en apoyo a sus actividades.

* Algunos ejemplos.
** Sólo se incluyen las disposiciones específicas, sin contemplar las genéricas que autorizan operaciones con instituciones bancarias en general.

FUENTE: elaborado en base a *Registro Nacional de Leyes*, años 1912 a 1938.

Cuadro N° 5

**EL BANCO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
EN EL SISTEMA BANCARIO (1920-1940)**

AÑO	% DEL TOTAL DE CAPITALES *	% DEL TOTAL DE DEPÓSITOS	% DEL TOTAL DE ADELANTOS
1920	57	49	58
1930	48	52	59
1940	48	38	53

* A partir de 1929 el rubro Capital incluye el Fondo de Reserva y de Previsión.
FUENTE: elaborado en base a
- BROU, *Sinopsis Económica y Financiera del Uruguay- Estadística Retrospectiva*, Montevideo, 1933, pág. 121.
- Dirección General de Estadística, *Síntesis Estadística*, Montevideo, 1940, pp. 151 y 152.

Cuadro N° 6

LA FISCALIZACIÓN DE LA BANCA PRIVADA (1865 - 1938)

DISPOSICIÓN	AÑO	CARGO Y/ o INSTITUCIÓN
Ley de Bancos	1865	Comisario de Bancos-Gobierno Nacional
Ley	1916	Inspección Nacional de Bancos Ministerio de Hacienda
Ley	1919	Inspección General de Bancos y Sociedades Anónimas- Ministerio de Hacienda
Decreto	1934	Inspección General de Hacienda, Bancos y Sociedades Anónimas - Ministerio de Hacienda
Ley de Revalúo del Oro	1935	Departamento de Emisión del Banco de la República Oriental del Uruguay
Ley de Bancos	1938	Departamentode Emisión del Banco de la República Oriental del Uruguay e Inspección General de Hacienda, Bancos y Sociedades Anónimas

FUENTE: elaborado en base a
- Matías Alonso Criado, *Colección Legislativa de la República O. del Uruguay*, año 1865,
- *Registro Nacional de Leyes*, años 1912 a 1938.

Cuadro N° 7

AVANCES EN LA ESTRUCTURA REGULATORIA

AÑO	DISPOSICIÓN
1907	Monopolio de la emisión de papel moneda y de acuñación de monedas
1912	Obligación de informar sobre depósitos, créditos, existencia de billetes y de oro amonedado, etc.
1913	Obligación de difundir la situación del encaje oro
1914	Suspensión de la libre convertibilidad y prohibición de exportar oro
1914	Establecimiento de un tope para los intereses hipotecarios, prendarios y obligaciones personales. Definición del delito de usura.
1916	Creación de la Inspección de Bancos
1918	Establecimiento de un tope para los intereses de la prendas rurales
1919	Creación de la Inspección General de Bancos y Sociedades Anónimas y obligación de publicar los balances
1919	Creación de la Cámara Compensadora de Cheques
1923	Protección a los pequeños ahorristas
1924	Obligación de declarar la existencia de títulos de deuda externa
1928	Establecimiento de un tope para las prendas industriales
1931	Control de la comercialización de moneda extranjera
1932	Utilización por el BROU de la deuda externa como encaje
1932	Pesificación de las cuentas en moneda extranjera
1933	Rebaja de los intereses hipotecarios
1934	La nueva Constitución prohíbe la usura
1936	Se encomienda al BROU fijar los tipos de cotización en las operaciones de compra y venta de moneda extranjera
1938	Ley de bancos

FUENTE: elaborado en base a *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, años 1907 a 1938

Cuadro N° 8

DISPONIBILIDAD DE RECURSOS FINANCIEROS (en miles de pesos corrientes)

AÑO	DEPÓSITOS * (a)	P.B.I ** (b)	% de a/b
1913	40.723	149.226	27
1918	84.491	221.044	38
1923	127.090	217.261	58
1928	152.963	296.152	52
1933	171.846	249.501	69
1938	226.768	372.877	61

* BROU más bancos privados. A partir de 1929 se incluyen las Cajas Populares. Los saldos corresponden al mes de diciembre de cada año, salvo para 1933 (agosto).

** Las estimaciones del PBI utilizadas difieren de las de Luis Bértola y colaboradores, que llegan hasta el año 1936 (*El PBI de Uruguay 1870 - 1936*, Montevideo, Universidad de la República - Facultad de Ciencias Sociales, 1998).

FUENTE: elaborado en base a BROU y Magdalena Bertino y Héctor Tajam, *El PBI de Uruguay 1900-1955*, Montevideo, Universidad de la República- Facultad de Ciencias Económicas, 1999.

NOTAS

1. Decía el informe de la Comisión a la que se había encomendado su revisión: *“El Uruguay tiene la gloria de haber sido el primero, si no el único país en América que, rompiendo con todas las añejas ideas sobre el dinero y las absurdas preocupaciones contra la usura, se colocó en el terreno práctico y positivo de las cosas, abandonando al interés de las partes calcular el que deben dar y tomar por el uso del dinero que fuese materia de sus estipulaciones”* (El Libro del Centenario del Uruguay, Montevideo, Agencia Capurro, 1925, pág. 351).
2. Ese frenesí nacionalista estaba determinado por la necesidad de imponer la institución, que nacía ligada al Estado: *“Tiene el Estado Oriental su Ley de moneda y es precisamente el derecho de acuñarla y darle valor el más antiguo atributo de toda soberanía en la historia del derecho político universal”*, escribía Reus en la fundamentación del proyectado Banco, (DSCR, op. cit., tomo 83 al 85, 23ª. Sesión del 2 de mayo de 1887, pág. 335).
3. El Banco difundió las sucursales para cumplir un servicio público. Años después, en 1928, el Gerente de la institución le buscaría un contenido ideológico: *“La política desarrollada obedece además al criterio que aconseja el establecimiento de los ferrocarriles pobladores. La creación de las instituciones o de los organismos son un antecedente y una causa de las actividades económicas. No son, en general, su consecuencia, como resultan en la determinación de la política de las actividades privadas”* (Octavio Morató, *Al servicio del Banco República y la economía uruguaya (1896 -1940)*, Montevideo, 1976, pág.137).
4. La medida fue un avance importante en la reglamentación del sistema bancario, aunque, en la larga duración, incompleta y de dudosa precisión. Así lo reconoció en 1933 la Gerencia General del BROU, que consideraba que *“habría interés en obligar a los bancos a confeccionar en una forma más amplia y clara, sus estados financieros mensuales, cuya información deberá ser standarizada y publicada periódicamente”* (Octavio Morató, op. cit., pp. 429-433). Y también en la década de 1960 la Comisión a la que se encomendó la redacción del plan de desarrollo para la Alianza para el Progreso: el Banco de la República clasificaba sus colocaciones de acuerdo a la “profesión” de los prestatarios, y la banca privada recién a partir de 1963 proporcionó al BROU información detallada sobre el destino del crédito por sectores y ramas. (*“Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965 – 1974 elaborado por la C.I.D.E.- Compendio”*, Montevideo, C.E.C.E.A., 1966, pág. 449).
5. En junio de 1930, el Consejo Nacional de Administración (1919 y 1933), rama colegiada del Poder Ejecutivo de la que dependió el Ministerio de Hacienda, decidió enviar en misión oficial al Inspector General de Bancos y Sociedades Anónimas, Leopoldo Hughes, a las principales plazas financieras (Londres, París y Nueva York). Un año después debió suspenderlo por un mes en sus funciones, entre otras razones, *“por estar vinculado a empresas que debía investigar”* (Archivo General de la Nación, Consejo Nacional de Administración, N° 5247, Tomo 2, pág. 331, Acta N° 81 del 3 de junio de 1930, y N°5257, Tomo 3, pág. 338, Acta N° 32 del 10 de setiembre de 1931).
El Encargado Interino de la Legación Británica en Montevideo subrayaba la buena voluntad hacia su país de este funcionario, que le informaba de los pasos que en la gestión de la deuda externa uruguaya pensaba dar su superior, el Ministro de Hacienda, sin sentirse obligado a reprimir su opinión personal: *“El señor Hughes, por ejemplo, a menudo me ha expresado su deseo de que estos préstamos del Gobierno se colocaran en el Reino Unido (...)”* (Benjamín Nahum, *Informes diplomáticos de los Representantes del Reino Unido en el Uruguay, 1921-1923*”, Montevideo, Universidad de la República, 1993, Tomo 3, pág. 217).
6. Es a partir del año 1911 que un sector del partido gobernante, el *batllismo* (denominación generada por los partidarios del presidente José Batlle y Ordóñez (1903 - 1907, 1911 - 1915), impulsó un modelo de desarrollo económico y social asentado en el intervencionismo estatal, el nacionalismo económico, el apoyo al desenvolvimiento industrial, a la subdivisión de la propiedad rural y el impulso a la legislación social de avanzada. De ahí que no sorprenden las palabras de uno de sus partidarios, el Dr. Eduardo Acevedo Alvarez, futuro Ministro de Hacienda: *“Hay que tratar de dificultar el establecimiento de nuevas sucursales de Bancos extranjeros”* (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, sesión del 14 de agosto de 1924, pp. 546 a 553).
7. En efecto Octavio Morató, gerente del BROU, proponía sancionar una ley de banca privada, con la obligación de mantener un encaje mínimo sobre las obligaciones. Aunque en marzo de 1931 admitía el fracaso: *“No ha podido concretarse ningún proyecto ni siquiera se ha insinuado la tendencia a discutir alguno .El legislador parece que todavía no ha atribuido al problema la importancia y la trascendencia que realmente tiene”* (Informe N° 19, Morató, 1976: 303).

8. La ley que en 1924 había autorizado la radicación de una sucursal del *Banco Francés e Italiano para la América del Sud* dispuso que el mismo debía invertir durante un tiempo la mitad de sus ganancias en empresas industriales y agrícolas. La ley de 1938 dejó sin efecto esa disposición.
9. A partir del 25 de julio de 1938 comenzó a fijarse administrativamente el interés máximo a los depósitos.

BIBLIOGRAFÍA

- Academia Nacional de Economía (1984), *Contribución a la Historia Económica del Uruguay*, Montevideo.
- Acevedo, E. (1933-1936), *Anales Históricos del Uruguay*, Montevideo, Barreiro y Ramos, 6 Tomos.
- Alonso Criado, M., *Colección legislativa de la República Oriental del Uruguay*, Montevideo, años 1852 a 1896.
- *Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay*, Montevideo, años 1920 a 1940.
- Archivo General de la Nación (1929 – 1933), Consejo Nacional de Administración, Actas.
- Banco de la República Oriental del Uruguay (s.f) (1933), *Sinopsis Económica y Financiera del Uruguay. Estadística retrospectiva*, Montevideo. (Primera y segunda edición).
- Banco de la República Oriental del Uruguay (1931), *La acción del Banco del Estado*, Montevideo.
- Barrán, J. P., Nahum, B. (1967 - 1978), *Historia rural del Uruguay moderno*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 7 Tomos.
- Barrán, J. P., Nahum, B. (1979-1987), *Battle, los estancieros y el Imperio Británico*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 8 Tomos.
- Bellán, O. (1937), *Los Bancos Centrales*, Montevideo, Peña y Cía.
- Berchesi, N. (1947), *El Banco Central y su función reguladora del crédito y de la moneda*, Montevideo, Cámara Nacional de Comercio.
- Bertino, M., Tajam, H. (1999), *El PBI de Uruguay 1900 – 1955*, Montevideo, Universidad de la República, Instituto de Economía.
- Bertino, M., Bertoni, R., Tajam, H., Yaffé, J., (2001), “La larga marcha hacia un frágil resultado. 1900 – 1955”, en Instituto de Economía, *El Uruguay del siglo XX – La Economía*, Montevideo, Editorial Banda Oriental.
- Bértola, L. y col. (1998), *El PBI de Uruguay 1870 – 1936 y otras estimaciones*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales.
- Boyer, R. (1989), *La Teoría de la Regulación. Un análisis crítico*, Buenos Aires.
- Cámara Nacional de Comercio (1983), *Historia monetaria, bancaria y del mercado de capitales del Uruguay*.
- Cassis, Youssef (1994), *Business Elites*, U.K., Edward Elgar Publishing
- Damonte, J. y Saráchaga, D. (1971), *Evolución monetaria del Uruguay (1896 – 1955)*, Montevideo, Universidad de la República – Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, (2 vol.).
- De la Bandera, M. (1969), *La Constitución de 1967*, Montevideo, Poder Legislativo.
- Dirección de Estadísticas (1940), *Síntesis Estadística*, Montevideo.
- Drake, P. (1989), *The Money Doctor in the Andes*, Durham, Duke University Press.
- DSCR, (1887) *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*, Tomos 83 a 85; (1916, marzo); (1924, agosto); (1937, agosto).

- DSCS (1896), *Diario de Sesiones de la H. Cámara de Senadores*, Tomo 70; (1919, febrero); (1937, diciembre).
- *El Libro del Centenario del Uruguay*(1925), Montevideo, Agencia Capurro.
- Gerschenkron, A. (1965), *Economic Backwardness in Historical Perspective. A Book of Essays*, Cambridge, Mass. Harvard University Press.
- Jacob, R. (2000), *El Banco de la República O. del Uruguay: un banco "multifuncional"*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria, Documento de Trabajo N° 51.
- Jacob, R. (1996), *Más allá de Montevideo. Los caminos del dinero*, Montevideo, Ed. Arpoador.
- Jacob, R. (1991), *Banca e industria: un puente inconcluso*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria - CIEDUR.
- Jiménez de Aréchaga, E. (1942), "Redescuento y liquidación de Bancos privados" en *Revista del Banco de la República O. del Uruguay*, No. 3, octubre.
- Joslin, D. (1963), *A century of banking in Latin America*, London, Oxford University Press.
- Marichal, C. (1997), "Nation building and the origins of banking in Latin America, 1850 – 1930", en Teichova, van Hentenryk, Ziegler (ver Teichova, 1997).
- Martín Aceña, P. (1985), "Desarrollo y modernización del sistema financiero, 1844 – 1935", en Sánchez Albornoz, N. (compilador), "*La modernización económica de España 1830 – 1930*", Madrid, Alianza Editorial.
- Millot, J. (1993), *Política económica y regulación en el período de predominio del quincismo*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales (inérito).
- Montero Bustamante, R. (1946), *El Banco de la República en su cincuentenario-Memoria histórica 1896-1946*, Montevideo.
- Morató, O. (1976), *Al servicio del Banco de la República y de la economía uruguaya (1896 – 1940)*, Montevideo.
- Nahum, B. (1997), *Cuando fuimos ricos...*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Nahum, B. (1993 – 1999), *Informes diplomáticos de los representantes del Reino Unido en el Uruguay*, Montevideo, Universidad de la República, Tomos 2 al 8.
- Ortiz Batalla, J. (1998), *Los Bancos Centrales en América Latina*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana - Universidad de San Andrés.
- Pivel Devoto, J. (1976) (1979), *Contribución a la historia económica y financiera del Uruguay: Los bancos* en *Revista Histórica*, N° 142-144 y 151-153, Montevideo, A. Monteverde y Cía. S.A., Barreiro y Ramos S.A.
- Quiroz, A. (1992), "Desarrollo financiero y economía agraria de Exportación en el Perú 1884-1950", en *Revista de Economía*, N° 2, Madrid, Alianza Editorial.
- RNLD, *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, Montevideo, Ministerio del Interior, años 1911 a 1939.
- Rodríguez Ayçaguer, A. (1996), *Selección de informes de los representantes diplomáticos de los Estados Unidos en el Uruguay - Tomo 1, 1930 – 1933*, Montevideo, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Scialom, L. (1999), *Économie bancaire*, París, Éditions La Découverte.
- Schweikart, L. (1997), "Banking in North America, 1700 – 1900", en Teichova, van Hentenryk, Ziegler (ver Teichova, 1997).
- Teichova, A., Kurgan-van Hentenryk, G. y Ziegler, D. (1997), *Banking, trade and industry*, Cambridge University Press.