

Errores de política y responsabilidad del estado

Mientras seguimos con vivo interés los acontecimientos puestos en marcha por el reciente Congreso de la Federación Rural, queremos proseguir con nuestras reflexiones sobre los términos de la controversia planteada. Como dijimos en nuestra última edición, en lo que puede constituir una confrontación de fuerzas, a nosotros nos interesa de qué lado está la razón.

Según entendemos nosotros la controversia, el Congreso celebrado en la Rural del Prado reclama una transferencia de recursos a favor de los productores pecuarios, en virtud de dos razones próximas entre sí, a saber,

(1) el gobierno lesionó los intereses de los damnificados con una política equivocada, mantenida a pesar de las reiteradas peticiones formuladas por los representantes del gremio en el sentido de su abandono o corrección;

(2) el gobierno formuló ciertas promesas al gremio sobre la conducción de su política económica, que los integrantes de aquél tomaron como dato para sus decisiones empresariales, en particular sus decisiones de invertir y tomar deudas con esa finalidad. Esas promesas posteriormente fueron incumplidas.

Debemos preguntarnos si semejantes comportamientos gubernamentales serían capaces de comprometer la responsabilidad del estado; en un sentido más amplio que el de inquirir si las acciones legales que los productores afectados pudieran promover ante los tribunales ordinarios tendrían probabilidades de éxito; en un sentido tan amplio que trascienda los confines del derecho positivo y la jurisprudencia y pueda transitar por las inmensidades de la equidad y el derecho natural; pero en un sentido, con todo, capaz de dirimir sobre la justicia o injusticia de la pretensión que de hecho ha sido ya deducida ante el gran tribunal de la opinión pública.

Esta cuestión es insoslayable, toda vez que quepa asignar al reclamo del Congreso de la Rural un contenido distributivo. La alternativa consistiría en sostener que las medidas que se demandan no tienen ese carácter, sino que pueden fundamentarse en el interés colectivo. En esa dirección apuntaría la cita del mensaje de Artigas al Cabildo de Montevideo de agosto de 1815, con que se cierra la declaración del Congreso, pero en cambio contradice prácticamente toda la fundamentación del mismo documento y la parte oratoria que lo precedió y puede presuntamente usarse para iluminar su contenido. En efecto, el sentido general de los procedimientos de la asamblea no puso el acento en el estado afligente de la campaña y la consiguiente conveniencia de cambiar la política hacia adelante, que es lo que habría estado en consonancia con la cita artiguista, sino en el origen de la ruina de muchos productores en el error o la inconducta gubernamental y en la consiguiente justicia de compensar el uno o la otra. La

cuestión distributiva resulta, pues, insalvable.

Estas consideraciones no obstan, por supuesto, a que reconozcamos entre los agravios del gremio rural alguno que asienta sus fundamentos en el interés público, y puede así obviar las arduas cuestiones sobre distribución.

Tenemos presente, al efectuar esta acotación, el tema de las detracciones, que fue tocado por el Cr. Braga en su discurso de clausura, de una manera, diríamos, lateral. En este aspecto, en nuestra opinión, el gremio tiene de su lado la unanimidad de los principios y toda la literatura sobre política económica, y la razón que le asiste en tal sentido es incuestionable. Sin embargo, el tema ni siquiera encontró un rincón en la declaración final. Habrá que suponer que su orden de magnitud es inadecuado para contemplar las pretensiones del gremio.

La justicia distributiva consiste en dar a cada uno lo suyo y el planteamiento del Congreso de la Federación nos conduce inevitablemente a preguntarnos si una ley hipotética que dispusiera la transferencia de recursos de la comunidad al gremio rural sería justa, en el sentido de que pudiese percibirse como una compensación al error o la inconducta de los gobernantes, que previamente hubiese comprometido la responsabilidad colectiva de la República.

Y así planteada la pregunta, a nuestro juicio debe responderse, en términos generales, negativamente.

La reserva implícita en esta expresión de nuestro criterio concierne las medidas de 1979 adoptadas en abierta contradicción con la política agropecuaria adoptada el año anterior y mantenida oficialmente mientras de hecho se la conculcaba. La política de agosto del '78 conllevaba ciertas reglas en cuanto al obrar gubernamental en el área respectiva, que fueron inequívocamente violadas al prohibir la exportación de carne y aún la faena de bovinos y al importar carne de la Argentina y venderla a precios subsidiados. A nuestro modo de ver todo esto comprometió la responsabilidad del estado, puesta la cuestión sobre el plano de gran amplitud en que hemos resuelto situarnos. Pero tales medidas no merecieron ninguna atención expresa del Congreso, presuntamente, una vez más, porque el orden de magnitud del daño así infligido no cuadra con el orden de magnitud de la pretensión que ahora se está formulando.

Ello deja la cuestión referida a una única cuestión: si el deterioro de los términos del intercambio del sector pecuario, que indudablemente aconteció, es imputable a las decisiones del gobierno y si, siéndolo, estas decisiones habrían hecho responsable por el daño inferido a toda la comunidad. La otra cuestión que la declaración menciona, el abandono del sistema tabular de cambios, carece de toda especificidad respecto del gremio rural y la

alusión a ella en el documento final nos luce indefendible.

Igualmente indefendible nos parecen las impugnaciones prodigadas durante la parte oratoria de otros errores de las autoridades nacionales que, ciertos o no, guardan con la cuestión central poca o ninguna relación. A nosotros nos parece claro que si nos ponemos a discutir sobre cosas como la extranjerización de la economía en este contexto, renunciamos de una vez por todas a discernir lo que él encierra con alguna claridad.

Entrando, pues, por fin, en lo que estimamos constituye el meollo de la cuestión, resumiremos nuestra posición en tres puntos.

1.- Todos los gobiernos se equivocan. Los gobiernos deben cumplir las leyes y la constitución escrupulosamente y comprometen la responsabilidad de la comunidad cuando no lo hacen. Pero hay una vasta zona del quehacer gubernamental en que éste no se halla sujeto a reglas, donde él es, como suele decirse, discrecional. En esa zona los gobernantes sólo comprometen la responsabilidad colectiva cuando abusan de sus poderes discrecionales, obrando en procura de metas personales, u otras ajenas a su función.

2.- El primer punto de nuestra posición no implica devolver la cuestión al área del derecho positivo, a la que habíamos acordado hacerla trascender, sino sólo la afirmación de que la solución del derecho positivo —que es efectivamente la del punto N° 1 y no sólo la del nuestro, sino en líneas generales la de todos los sistemas jurídicos de Occidente— destila una sabiduría secular que, con las más fundadas razones, declara que una posición diferente liquidaría la paz pública de una vez para siempre.

3.- La posibilidad de error gubernamental integra de manera conspicua el riesgo empresarial. En algunos países, ese ingrediente es el más importante de todos. Si pudiera organizarse un sistema de transferencias públicas para neutralizar los errores del gobierno, si el riesgo empresarial tuviera que ver sólo con cosas como las inundaciones y las sequías y el ciclo económico y la acción de gobiernos extranjeros, la economía sería muy distinta de la que conocemos. Lamentablemente, la dificultad que existe para ello es insuperable. La misma razón que hace que los gobiernos se equivoquen —la esencial falibilidad del hombre— haría que los jueces que debieran dirimir acerca de si la transferencia procedía en cada caso y cuál debería ser su magnitud, se equivocarán asimismo y antes aún, que sus juicios estuviesen permanentemente abiertos a la controversia y una vez más, que la paz social se destruyese por completo. Por eso el riesgo empresarial no puede depurarse de ese componente, que en muchos sitios, aquí entre ellos, es el principal. Y esto se aplica a todas las actividades. No vemos por qué el sector empresarial rural podría ser considerado una excepción.