

DOS LOGICAS DISTINTAS EN POLITICA

El debate en torno a la refinanciación del endeudamiento interno (1991 - 1992)

ALDO GUERRINI ¹

Introducción

Este artículo se inscribe en una investigación más amplia cuyo propósito global es el de indagar acerca de las "nuevas formas de hacer política y las nuevas formas de disciplinamiento de los partidos". Esta búsqueda -abierta, incipiente, sujeta a nuevas comprobaciones empíricas- recorre las legitimaciones que se invocan para las opciones políticas adoptadas, las modalidades en la toma de decisiones, la batería instrumental que se utiliza para la gestión gubernamental y la forma en que se procuran los respectivos disciplinamientos de los fraccionados conjuntos partidarios.

Si bien el tema admitiría múltiples abordajes -como por ejemplo su proyección en los esbozos de reformas constitucionales y político-electorales- lo que se selecciona como centro de interés es la interrogante acerca de cómo, en los hechos, a través de los meandros del proceso fáctico cotidiano de la producción política, está o no cambiando la modalidad de ejercicio del poder.

Aquí procuraremos analizar las alternativas en torno al debate sobre la refinanciación del endeudamiento interno, considerando que, aún no siendo una de las leyes más importantes del período, en su discusión se involucran lógicas disímiles y a veces francamente contrapuestas, condenadas no obstante a una peculiar convivencia. El estudio está acotado en el tiempo (dado que es un tema de larga recurrencia), ubicándolo en 1991 y comienzos de 1992, y no se dirige a evaluar su contenido técnico, o sus consecuencias estrictas en materia de políticas agropecuarias y financieras. Nuestro objeto consistirá en extraer de los discursos políticos en torno a la refinanciación y del ambiente que contextualizó su negociación, observaciones útiles a los efectos de la determinación de alteraciones en los alineamientos y relaciones "intra" e "inter" partidarias, en los mecanismos de distribución de estímulos negativos y positivos, sean ellos bienes políticos colectivos, globales, o de tipo particularista.

A través de los movimientos del elenco de actores políticos -considerándolos a todos, pero centrando el interés en el Partido Nacional y sus principales fracciones- procuraremos exponer en grandes trazos las dificultades de un verdadero proceso refundacional (de lógicas políticas, de mentalidades dominantes) en su enfrentamiento con anteriores pautas de legitimación y, aún, de efectividad política.

¹ Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Este es un proceso abierto, no solamente porque el tema de la refinanciación tiene apariciones periódicas, sino más que nada porque las mismas lógicas contrapuestas persisten. La polémica es permanente, los actores van reformulando sus posiciones en el juego transaccional y habrá que esperar el largo plazo para estar en condiciones de fundar hipótesis más abarcativas.

En el momento de la terminación del presente artículo, dos nuevos acontecimientos confirmaron esta "historia de nunca acabar"². En octubre de 1993 el senador Raumar Jude (Unión Colorada y Batllista) presenta un proyecto de ley que extiende a todos los deudores del Banco de la República y la banca gestionada los beneficios de una refinanciación que el directorio del Banco de la República había propuesto en Junio de ese año, sólo para aquellos que debían más de cinco millones de dólares. La iniciativa abarcaría a todos los deudores agropecuarios y agroindustriales que hubiesen contraído sus compromisos hasta el 31 de agosto de 1993. Con argumentos como los que se expondrán cuando avancemos en el artículo, voceros oficiales atacaron la propuesta y las gremiales rurales la apoyaron.

El segundo acontecimiento es el pronunciamiento negativo de la Suprema Corte de Justicia, emitido el 30 de setiembre, ante un recurso de inconstitucionalidad contra la ley de refinanciación del endeudamiento interno (Ley 16243) promovido por una casa bancaria de plaza. Las partes sustantivas de la sentencia sostienen:

"...La Corte no juzga el mérito o desacierto legislativo, sino tan sólo si la ley es o no constitucionalmente válida. La norma legal, que dentro de su competencia constitucional dispone una solución equivocada, errónea, desacertada, respecto al punto que regula, será

2 "Una historia de nunca acabar" fue el título del editorial de El Observador Económico del 25 de Octubre de 1993 que comentaba los hechos que referimos.

una mala ley, pero no por ello es inconstitucional. El principio de igualdad no impide que se legisle para clases o grupos de personas, siempre que éstos se constituyan justa y racionalmente ... es que si todas -o casi todas- las leyes discriminan, debe saberse cuál ha de ser el criterio o la pauta que corresponde manejar por el juzgador de la constitucionalidad, para no inmiscuirse en la propia tarea legislativa ... No se desconoció el principio de igualdad, en tanto no se benefició con el régimen de refinanciación de deudas a una o más empresas determinadas, sino a una amplia categoría - formada racionalmente- de esas mismas empresas - agropecuarias, industriales, comerciales y de servicios que contrajeron deudas vinculadas al giro normal de sus negocios con instituciones del sistema financiero público y privado, con anterioridad al 30 de junio de 1983- lo que impide que se hable de discriminación o de desigualdades odiosas. ... El instituto de la expropiación no puede ser invocado en el caso porque no se transfiere ningún derecho de los particulares al estado".

Este fallo -que involucra sólo a quien interpuso el recurso, pero obviamente sienta un precedente- mereció duras respuestas de la Asociación de Bancos (ABU) y del periódico El Observador Económico. La ABU emitió un comunicado en cuyo punto tercero afirma:

"La Asociación de Bancos del Uruguay discrepa con los fundamentos del referido fallo, en especial con las afirmaciones que niegan la existencia de un derecho de propiedad sobre los créditos bancarios; restringen la aplicación del instituto de la expropiación al desapoderamiento de bienes a favor del estado; y se abstienen de ponderar la razonabilidad del interés general pretendidamente protegido por las leyes impugnadas".

En su editorial del 25 de octubre pasado El Observador Económico califica de "insólito" el fallo de la Corte, considerándolo un "masazo a la credibilidad crediticia e inversora del país" reclamándole al Parlamento, además, que deje de lado la iniciativa del senador Jude y se dedique a los grandes temas del país, dejando de "interferir en los contratos privados". Los grandes temas en los que el Parlamento, estaría omiso serían "reforma de la

seguridad social, reforma del estado, prudencia fiscal y efectivo esfuerzo de que el gasto público no crezca". Dado que ésa sería la verdadera "génesis y esencia histórica de la institución parlamentaria", también radicaría ahí el verdadero concepto de interés general a defender. En los debates que describimos más adelante se exponen argumentos similares y se despliegan las mismas lógicas contrapuestas. Sólo que ahora con la sentencia de la Suprema Corte, la lógica de mercado, de los bienes colectivos y el retorno al estado liberal encuentra una nueva oportunidad para su prédica contra el particularismo, contra la concepción de la ley como poseedora de cualidades discriminatorias hacia el mercado. Es la cereza sobre el pastel, si no fuera que éste es un pastel que nunca termina de entrar al horno.

I) El marco general del nuevo escenario político

El marco en el cual se inscribe este trabajo parte de afirmar que el período posterior a la etapa neo-batllista se dibuja en torno a nuevas coordenadas dimensionadas en cuatro ejes principales: a) un proceso de centralización y concentración de los poderes decisorios en el Poder Ejecutivo, en desmedro del Legislativo; b) la adscripción a dicho proceso de un sentido excluyente -en sentido tendencial-, en contraposición al modelo anterior, que era inclusivo por naturaleza hasta el punto de indiferenciar -según algunos- estado y sociedad civil; c) la preferencia -visible en la contemplación práctica y en la jerarquización que se le confiere a través del discurso político- de la ciudadanía política por sobre las formas de expresión de la ciudadanía social; y d) un nuevo modelo de regulación económica, si bien aún no totalmente delineado, en todo caso muy distinto a la impregnación keynesiana anterior. Estos cuatro elementos someramente anotados incidirán en la estructura del estado (y en su lógica burocrática interna), en los fundamentos y modalidades de la toma de decisiones gubernamentales y

en los partidos políticos, que verán alterado el perfil de sus roles mediadores y representacionales anteriores. Los partidos comienzan a abandonar sus pautas "keynesianas" y tienden -en un trayecto que no puede dejar de ser zigzagueante y aún contradictorio- hacia un tipo especial de partidos "de opinión" o, desde otro ángulo, hacia un posicionamiento de "partido de gobierno" (efectivo o potencial) cuya oferta no se basará en la distribución particularista sino en la formulación de grandes lineamientos de política. Ello implica privilegiar en su competencia la producción de bienes colectivos, de interés general, en lugar de los bienes particularistas-retributivos que caracterizaron la etapa anterior, y que ahora progresivamente pasarán a ser estigmatizados por perturbar una lógica de mercado abiertamente asumida. Ineludiblemente, esto supone nuevas racionalidades en sus pautas funcionales, en sus disciplinamientos, en el papel de los liderazgos. A su vez, se modifica la competencia dentro de los partidos y entre los partidos, según nuevos patrones de los cuales los actores individuales no siempre son conscientes, o lo son en forma desigual y no sin perplejidades³.

Existe un juego de conflictos que, entre otros, se expresa en las oposiciones "partido keynesiano/partido de opinión", "fragmentación/disciplinamiento", "estado social/formas más o menos puras de estado liberal", cuyos ejemplos concretos, marchas y contramarchas, pliegues y resistencias estarán en el desarrollo de este artículo. Si estamos en un proceso de centralización estatal y concentración de poder en un régimen cuasi-presidencialista, la fragmentación de los partidos ligados al ejercicio de gobierno -característica que no es novedosa- adquiere otra peligrosidad en función de los perfiles emergentes,

3 El Senador Santoro había presentado, a fines de 1990, un informe a una convención partidaria, donde lo más resonante fué su insinuación de que no había que descartar los trámites de reforma constitucional para permitir la reelección de Lacalle, pero lo más sustantivo fue su larga disquisición acerca de las modificaciones en la forma de hacer política, que habían puesto fuera de toda posibilidad real los viejos métodos clientelares típicos.

ávidos de señales inequívocas dirigidas al mercado. Las interrogantes acerca de los vaivenes de la potencialidad autodisciplinante de los partidos, o del "partido de gobierno" en especial, insumo básico a la hora de producir políticas, incorpora el tema de los límites de tolerancia ante el alejamiento o desmarque de las fracciones minoritarias con respecto a la línea directriz que impone la fracción triunfadora. Se requiere entonces recorrer las fuentes de tensión intrapartidaria y la manera de encarar su atenuación mediante la adjudicación de premios y castigos, para lo cual se pueden encontrar ejemplos en el debate político reciente, que permitan atravesar el complejo "decisión-disciplinamiento y autorregulación-límites de disidencia", en el marco de la intrincada urdimbre de relaciones entre legitimidades, modos de hacer política y criterios de efectividad.

II) Refinanciación del endeudamiento interno: un episodio elocuente, con viejas raíces y claros destinatarios.

Las medidas parlamentarias adoptadas en torno al problema del endeudamiento interno -suspensión de ejecuciones, nueva ley de refinanciación⁴⁾- ofrecen vetas atractivas para nuestro objeto de estudio. El endeudamiento interno y la manera en que incide sobre los agentes económicos es un viejo problema, cuya dramática actualidad tiene origen en la ruptura de la "tablita" en 1982⁵⁾. Desde entonces, integra como uno de los componentes principales lo que se suele denominar como la "pesada herencia" de la dictadura militar en el campo económico y financiero. Junto a la

4 El tema de la refinanciación de la deuda interna sigue todavía hoy en la agenda política.

5 La "tablita" era una modalidad de tipo de cambio preanunciado, cuyo ritmo devaluatorio era conocido de antemano sobre la base de la garantía del estado. La misma se quebró abruptamente a fines de noviembre de 1982, provocando una disparada del dólar y perjudicando a quienes habían aceptado endeudarse en dicha moneda.

problemática del tratamiento de las violaciones a los derechos humanos y la identificación de sus responsables, o la restitución de funcionarios públicos y docentes ilegalmente despedidos durante el período de facto -que se fueron saldando de distintas formas- la consideración del salvataje de los empresarios afectados por la ruptura de la "tablita" comenzó en 1985. En diciembre de ese año, se promulgó una primera ley de refinanciación (Ley No. 15.786), producto de un acuerdo mayoritario de blancos y colorados, con la oposición del Frente Amplio (que entonces incluía lo que hoy es el Nuevo Espacio). Pero también votó en contra el Senador Carlos Julio Pereyra quien al fundamentar largamente su posición contraria al proyecto, pronosticó su fracaso como solución efectiva y su inevitable reaparición como problema en el corto o mediano plazo.

La actitud del líder del Movimiento Nacional de Rocha delineaba claramente una de las facetas del perfil que desde entonces adoptaría dicho movimiento. Fundado en 1964 por el Dr. Javier Barrios Amorín -fallecido al poco tiempo- el Movimiento Nacional de Rocha se distinguirá por una prédica fuertemente remitida a los conceptos de honradez administrativa, de lucha contra todo vestigio de corrupción política, de apego a los principios de libertad y de probidad republicana, sin poder eludir cierto sesgo conservador en sus planteos sociales. La gestión senatorial de Pereyra en el período 1966-71 lo destacará notoriamente, hasta el punto que integrará la fórmula presidencial de Wilson Ferreira Aldunate, completándola en la aspiración vicepresidente. Luego de una conducta sumamente digna y relevante durante todo el período de facto, el Movimiento Nacional de Rocha asumirá públicamente tres banderas distintivas durante la administración Sanguinetti. En primer lugar, se opondrá a la "Ley de Caducidad de la pretensión punitiva del Estado", integrará la Comisión que posteriormente impulsará el recurso de referéndum contra dicha ley y participará activamente en toda su campaña, separándose así de la actitud de Por la Patria, su antiguo aliado. En segundo lugar, se opondrá a la Ley de Refinanciación de 1985 y bregará, en tercer lugar, contra lo

que el Senador Pereyra entiende como el peligroso aumento de la extranjerización de la tierra, presentando proyectos al respecto en el parlamento. El Movimiento Nacional de Rocha, que sufrió en ese período desprendimientos importantes -como el del hoy Vicepresidente de la República Dr. Gonzalo Aguirre-identificará como responsables de la crisis nacional a los dos actores que habían sido excluidos expresamente de la Concertación Nacional Programática: las Fuerzas Armadas y los banqueros. Y, contra estos últimos, seguirá esgrimiendo sus argumentos durante todo el período de discusión de las sucesivas refinanciaciones, defendiendo claramente al sector de los pequeños y medianos productores rurales, por razones económicas, de justicia y de sobrevivencia del país, según el discurso oficial del movimiento. Era inevitable, así, su choque con la fracción mayoritaria del Partido Nacional, el Herrerismo, y su propuesta económica.

Luego de la sanción y reglamentación de la Ley 15.786, será a fines de mayo de 1990 que los directorios del Banco Central, Banco de la República y especialmente la banca gestionada aprobarán nuevas normas tendientes a facilitar el cumplimiento de los adeudos (concentrados, desde la compra de carteras, en dichos bancos). Dada la persistencia de la situación, en octubre de 1990 la Cámara de Representantes aprueba un proyecto de ley suspendiendo las ejecuciones, que fracasará en el Senado. El asunto reaparece el 8 de mayo de 1991, cuando un nuevo proyecto de suspensión de ejecuciones ingresa a la Cámara de Representantes, la que lo remite a una Comisión integrada por las comisiones de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, más las Comisiones de Hacienda y la de Ganadería y Agricultura. Pese a que se logró imprimirle el carácter de "grave y urgente" al tema y se concedió un plazo de 20 días, finalmente no hubo pronunciamiento. Un grupo de legisladores de la Comisión de Hacienda lo hizo suyo, lo aprobó en dicha Comisión y lo remitió al Plenario el 10 de junio de 1991. Habiendo obtenido la aprobación en ambas cámaras, la ley fue vetada por el Ejecutivo, pero la Asamblea General levantó dichos vetos el 3 de setiembre y así surgió la Ley 16.206 de suspensión de ejecuciones.

Los impulsores de dicha ley 16.206 habían sostenido que el lapso de suspensión aprobados (90 días) se utilizaría para redactar un nuevo y definitivo proyecto sobre el endeudamiento interno. Por tanto, de inmediato se constituyó un grupo interpartidario -abarcativo de todos los lemas- que trabajó en el tema, acotando a los deudores que hubiesen contraído préstamos antes de junio de 1983. La refinanciación de la deuda se instrumentaba mediante una categorización de los deudores en función del número de empleados, monto de la deuda actualizada y superficie explotada (para el caso de los deudores del agro), destacándose en este aspecto que el límite máximo era de 1.200 hectáreas Índice CONEAT 100, al 30 de junio de 1983⁶⁾. Incluía aspectos novedosos como la posibilidad de cancelación de la deuda por medio de la entrega de tierras como dación en pago en beneficio del Instituto Nacional de Colonización, a lo cual se podrían acoger los deudores cuya superficie explotada excediese el límite de las 1200 hectáreas. Un tercer aspecto relevante era que agregaba una disposición de reactivación empresarial, a través de créditos que en determinadas condiciones concedería el Banco de la República a aquéllos que se ampararan en sus disposiciones. Hay que advertir desde ya que, en el momento de la aprobación final de la ley, estas dos disposiciones desaparecieron, fruto de las negociaciones, y en buena medida ante el cuestionamiento del concepto de Banco de Fomento que los proponentes querían reafirmar para el Banco de la República.

Habiendo sido aprobada en ambas cámaras, el Poder Ejecutivo interpuso vetos parciales a esta norma el 20 de diciembre de 1991. El 2 de enero de 1992 la Asamblea General fracasa en su intento de levantar los vetos. A partir de allí, la Comisión Interpartidaria -un verdadero "Frente Refinanciador" pues agru-

6) El índice CONEAT (Comisión Nacional de Estudio Agroeconómico de la Tierra) es una medida de la productividad potencial de los suelos, en función de la producción ganadera (vacuna y ovina), e incluyendo zona, acceso a rutas, calidad de la tierra, etc. El Índice CONEAT 100 es la productividad media del país.

paba representantes de todos los lemas y prácticamente cada una de las fracciones volvió al ataque, renegó con los representantes del Poder Ejecutivo, superó nuevos vetos, limó asperezas internas e impuso una nueva suspensión de ejecuciones por 60 días. La última versión de la ley de refinanciación, al aprobarse el 5 de marzo de 1992 (Ley 16.243), limitaba la superficie de los predios a 750 hectáreas, y eliminaba todo lo concerniente al Instituto Nacional de Colonización y a la reactivación vía préstamos del Banco de la República. El 8 de noviembre del mismo año mediante la Ley 16.322 se modificaron las categorizaciones de deudores y se ampliaron los plazos.

En los capítulos que siguen procuraremos analizar las argumentaciones de impulsores y oponentes a las normas en cuestión. Consideraremos indistintamente las iniciativas mencionadas puesto que -salvo las evaluaciones de artículos puntuales- el sustento de ambas posiciones siempre fué el mismo, y no es nuestro objeto desmenuzar técnicamente las normas, ni evaluarlas desde una óptica económica.

Toda la discusión en torno a la aprobación inicial de la suspensión de ejecuciones y la normativa posterior, los fundamentos de los distintos vetos del Ejecutivo, su levantamiento, involucran principalmente al Partido Nacional como partido de gobierno y a sus relaciones intrapartidarias como momentos vivos de una dinámica de enfrentamiento y disciplinamiento que se inscribe en un marco más global de gestión de gobierno.

El eje Herrerismo-Renovi (con la sola excepción de un Diputado herrerista) se constituyó en el bastión político de las posturas del ejecutivo, contando con la eficaz colaboración de los diputados montevideanos (principalmente Atchugarry y Vázquez Platero) del Batllismo Radical. Del otro lado, el "Frente Refinanciador" claramente conducido por el Movimiento Nacional de Rocha al cual se sumó el Polo Progresista, como actores nacionalistas. Se le agregan la Cruzada 94, el Nuevo Espacio (con escarceos del Diputado Michelini), el Frente Amplio (de muy bajo perfil en todo el asunto), y una buena parte del Batllismo Radical (sus diputados del in-

terior). El Foro Batllista osciló, aunque fue decisivo para la aprobación del proyecto de ley final y el Pachequismo en general respaldó al Gobierno desde la figura del Senador Juan Carlos Blanco, con algunas disidencias como el también Senador Raumar Jude. Como se ve, hubo dos actores fundamentales -los dos del Partido Nacional, fracciones enfrentadas en el tema- y luego, o bien actuaciones de bajo perfil, o bien divisiones en el interior de las distintas fracciones políticas.

Los proyectos que nos ocupan se referían a todos los empresarios, ya fuesen rurales, industriales o comerciales, sin más distinción que la de haber contraído sus deudas antes de determinada fecha, y con las limitaciones conocidas en cuanto a extensión de los predios, monto de las deudas y personal ocupado. Asimismo, por las comisiones parlamentarias correspondientes desfilaron delegaciones de las agremiaciones rurales, de la Cámara de Industrias y de Comercio, de la Asociación de Bancos, autoridades del Banco de la República y del equipo económico, etc. Los únicos que estaban decididamente a favor de la medida fueron los gremios rurales. Los demás actores se pronunciaron -con matices- en contra. El Banco de la República se inclinaba por confiar en los recursos administrativos y en su buena voluntad para ir estudiando caso por caso.

Resulta notorio que el grupo social referente, el que estaba en la mente y en las argumentaciones -muchas veces dramáticas⁷⁾- de los parlamentarios, y el que más se movilizó y presionó fue el de los productores rurales. Hasta tal punto que el 28 de noviembre de 1991, en medio de una exposición en la que venía reclamando más tiempo para decidir con mayores elementos de juicio y más consenso, el Diputado Luis Hierro López (Foro Batllista) afirmó:

7) El Diputado Amaro relató casos de su conocimiento, como el de un productor que vendió todo lo que tenía, saldó su deuda, limpió su nombre, y luego se suicidó. El Diputado Suárez Lerena mencionó dos remates en la localidad de Sauce (Canelones), en uno de los cuales de un predio de 8 hectáreas que adeudaba 40 millones de pesos, el Banco de la República habría obtenido en remate apenas 10 millones, lo cual consideraba ridículo y criminal.

III) La presentación inicial a cargo del "Frente Refinanciador"

En el informe brindado por la mayoría de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes, el 10 de junio de 1991 (primera suspensión de ejecuciones del período a estudio), se establecía:

"a) La Comisión no cuenta con información exacta del número de ejecuciones de pequeños y medianos deudores que se lograrían suspender en caso de aprobarse este proyecto de ley pero, sin dudas, tenemos la certeza de que alcanzaría a muchos, con el consiguiente abandono de la tierra por parte de productores agropecuarios, así como el cierre de talleres y pequeñas industrias urbanas; b) Debemos señalar que este nuevo proyecto de ley establece claramente que los deudores alcanzados son aquéllos que fueron afectados por la ruptura de la "tablita", hecho determinante del sobreendeudamiento interno, así como en el artículo 4o. se establece una categorización de deudores que, para definir los pequeños y medianos, se ajusta al criterio utilizado en los artículos 6o. y 15o. de la Ley No. 15.786 de 4 de diciembre de 1985".

Posteriormente, en el curso del debate, se manejaron diversas cifras: las presentadas por el presidente del Banco de la República, Cr. Berriel, que habló de 10.000 juicios ejecutivos en trámite (en general) sin discriminar los que afectaban a los amparados en el proyecto en debate. También el presidente de la Asociación de Bancos mencionó vagamente una cifra de 400, y el Esc. Heber Rossi Passina, de la Mesa de Productores de Sarandí Grande estimó en 1.500 las ejecuciones con orden de remate.

El Diputado Héctor Lezcano (Nuevo Espacio - Partido Demócrata Cristiano), miembro informante, sostuvo:

"Aunque no podemos precisar con responsabilidad las cifras involucradas, tenemos la convicción, avalada por testimonios de que son miles las personas que a la brevedad pueden ser sujetos de ejecuciones judiciales o desapoderamientos de sus fuentes de trabajo,

"¿Cómo reaccionamos frente al problema de la deuda interna? Lo hacemos con una ley que se prepara fuera de la Cámara, y advierto que lo digo con gran honestidad y respeto hacia quienes han trabajado tan arduamente en este tema. No quiero molestar a nadie ni deseo polemizar, pero se trata de un proyecto de ley que viene armado por un grupo de presión"

El acta de la sesión indica, a continuación de estas palabras: "interrupciones". Esto quiere decir que tal aseveración motivó una andanada de réplicas simultáneas, imposibles de transcribir por los taquígrafos. Según otros diputados, Hierro López se refería principalmente a la Mesa de Entidades Rurales de Sarandí Grande, nucleamiento que agrupa a pequeños y medianos productores, uno de cuyos orientadores es el ex-Diputado cívico Rossi Passina, y que notoriamente actuó como "lobby" en todos los prolegómenos de las leyes en consideración.

Los productores rurales han sido considerados con razonable acierto como uno de los tradicionales bastiones electorales del Partido Nacional. En 1984, no obstante, habían optado por otorgar su confianza al Partido Colorado. Pero en 1989 volvieron a filas, siendo factor importante en el arrasador triunfo del Partido Nacional en el interior del país, donde obtuvo 16 de las 18 intendencias en juego. Allí abrevan indistintamente tanto el Herrerismo como el Movimiento Nacional de Rocha, con lazos muy sólidos que deben ser defendidos, lo que puede explicar que no se sancionara al Diputado herrerista Néstor Andrade, solitario disidente de su sector en este tema⁸⁾. Otros integrantes del "Frente Refinanciador", en particular el Frente Amplio, no tienen los mismos vínculos todavía, lo que puede explicar su bajo perfil en los debates parlamentarios y públicos⁹⁾.

8) En 1992 el Diputado Machiñena fue drásticamente separado del Herrerismo cuando se negó a votar la propuesta gubernamental de reforma de la seguridad social. En 1990, ante una situación similar, el Diputado Sedarri estuvo a punto de ser expulsado.

9) Con la excepción del Diputado Sergio Previtali, quien ha estado vinculado a la producción agropecuaria personalmente.

o ambas cosas, de sus materiales y equipamiento"... "Hemos presentado esta iniciativa en el entendido de que estamos propiciando una medida absolutamente provisoria, estableciendo un plazo razonable de 90 días para abocarnos al estudio de soluciones de fondo y considerando que lo que queremos quienes firmamos este proyecto es encontrar una solución generosa y amplia para los pequeños productores, industriales y comerciantes, una solución equitativa para los medianos productores y una solución justa y rigurosa, sin duda muy severa, para aquellos grandes deudores que a lo largo de estos años han lucrado con la expectativa de sucesivas refinanciaciones. Cabe señalar que la mayoría de estos grandes deudores no ocupan sus predios, no se preocupan de su producción y han retirado su dinero del país a costa del sacrificio de la comunidad nacional en su conjunto. Nadie quiere amparar a esos malos pagadores; nadie quiere amparar la ineficiencia productiva o reclamar normas de protección estatal para todos y cada uno de los casos"⁽¹⁰⁾

En la cita se encierran muchas de las interrogantes que merecieron intercambios de puntos de vista disímiles. Por un lado, la imposibilidad de establecer fehacientemente el número de productores y empresarios que la ley abarcaría, dado lo insuficiente de los registros del Banco de la República, en particular. Por otro lado, no solo la dificultad en categorizar a los empresarios en pequeños, medianos o grandes -dada la discusión según rubros o zonas- sino también la pertinencia de estas distinciones cuando lo que se viene procurando es otorgarle absoluta preeminencia al mercado en la suerte de los actores económicos en competencia, disminuyendo las regulaciones y los intervencionismos estatales "distorsionantes". Bueno es remarcar que la argumentación de Lezcano en referencia a la despreocupación, ausentismo y carácter especulador y no productivo de ciertos grandes propietarios de tierras, empalma perfectamente con una prédica tradicional desarrollada históricamente por la izquierda, pero no sólo por ella.

10) Este subrayado y todos los que siguen, son del autor.

IV) La lógica del gobierno y sus usinas ideológicas

La resistencia contra los proyectos en consideración fue sustentada en los ámbitos parlamentarios por los Senadores Ignacio de Posadas y Juan Carlos Raffo, y los Diputados Luis A. Heber, Arturo Heber Fullgraff y Jaime Trobo (todos herreristas), el Senador Sergio Abreu (Renovación y Victoria-RENOVI), el Senador Juan Carlos Blanco (Unión Colorada y Batllista-Pachequismo), y los Diputados por Montevideo Alejandro Atchugarry y Roberto Vázquez Platero (Batllismo Radical-lista 15). Dejando de lado las imperfecciones de redacción, más algunas dudas jurídicas -de las cuales se encargó el Vicepresidente Gonzalo Aguirre-, los núcleos centrales de argumentación en cámara o en los fundamentos de los sucesivos vetos interpuestos por el Poder Ejecutivo, fueron los siguientes:

- a) Los proyectos vulnerarían el principio de la seguridad jurídica, emitiendo muy malas señales a los inversores -nacionales o extranjeros- justamente en momentos en que se reclama incrementar los alicaídos índices de inversión para sostener una política de crecimiento. Con este tipo de iniciativas sólo se estaría logrando agravar esta falencia crónica de nuestra economía, y las pérdidas sólo podrían recuperarse "con el paso de varias generaciones" como afirmó el Dr. Ramón Díaz, presidente del Banco Central.⁽¹¹⁾
- b) Se estaría violando groseramente el principio de propiedad, establecido en la Constitución, al no permitir a los acreedores recuperar legítimamente sus créditos, actuando legalmente y en función de contratos libremente pactados. Estos contratos se verían desconocidos por una intervención arbitraria del Parlamento, invasora de los fueros del Poder Judicial.

11) El Dr. Ramón Díaz es un abogado especializado en economía, fundador y director del Semanario Búsqueda hasta su designación por la actual administración en la presidencia del Banco Central. Es una de las máximas figuras del neoliberalismo económico y ha sido fuertemente presionado para su renuncia por la oposición al gobierno y por el Movimiento Nacional de Rocha.

- c) Paradojalmente, se estaría perjudicando a los mismos sectores que supuestamente se pretendería defender, dado que, en el futuro, las instituciones financieras pensarían dos veces antes de conceder créditos a pequeños o medianos productores e industriales, ante el riesgo de que el Parlamento pudiese reincidir en este tipo de medidas. Lo único que se conseguiría sería el aumento del "spread" bancario, el encarecimiento del dinero y -una vez más- la imposibilidad de incentivar la inversión productiva.
- d) Se estaría dejando de lado el sacrificio de aquellos productores que sí pagaron, cumpliendo con sus compromisos asumidos en ocasión de la anterior refinanciación de 1985, para lo cual en muchos casos debieron desprenderse de su tierra y sus bienes. Se les estaría gritando en la cara que fueron tontos, que en el Uruguay pagar las deudas no es conveniente. ¿Cómo resarcirlos ahora a ellos, cómo decirles que fueron y son la base sana de la estructura económica nacional?
- e) Se apuntaría -también, una vez más ...- a realizar una transferencia desde la sociedad toda a un sector específico de ella, dado que el principal perjudicado sería el Banco de la República (acreedor de la mayoría de los deudores involucrados), y el Banco de la República "somos todos los uruguayos". En los debates los opositores al proyecto manejaron diversas cifras en cuanto al costo que esta operación le acarrearía al banco, siendo la mayor cercana a los 300 millones de dólares. Se disponía "alegremente" semejante sacrificio, sin aclarar de dónde surgirían los recursos que les permitirían al Banco de la República afrontar las pérdidas, con lo cual aumentaba la irresponsabilidad de la propuesta.
- f) Se obstaculizaría el imprescindible proceso de sinceramiento de la economía nacional, decisivo en toda operación de incremento de la competitividad y la eficiencia. En ese sentido, argumentaba el Diputado Luis Alberto Heber:

"Y nos preguntamos cuándo se va a terminar esto para que los sectores reales del país paguen y acepten la suerte que tienen los demás en todas partes del mundo, como ocurre en toda instancia empresarial que actúa en una situación de libertad de mercado".

En la misma línea de razonamiento, agregaba, -contundente- el Diputado Carlos Garat (Herrerismo):

"Seguimos en el caso del endeudamiento con la defensa de la ética de no pagar y al país no le sirven los productores, comerciantes e industriales que no pagan sus deudas. Cuanto antes dejen de serlo, mayor bien le harán a la nación, dejando que en su lugar vengan otros porque el país no se termina. Siempre que hay un mal empresario viene otro que es bueno y lleva las cosas a feliz término".

- g) En general, se aludía a la inconstitucionalidad de los proyectos, porque entraban en colisión con el principio de separación de poderes, vulneraba el derecho de propiedad, perturbaba la administración de justicia ágil y rápida, alteraba la paridad jurídica entre los actores de un juicio, entre otras argumentaciones.

Por entenderlos útiles como insumo para extraer conclusiones, citaremos tres cuerpos de argumentación de actores distintos. El Poder Ejecutivo, al fundamentar sus observaciones a la ley de suspensión de ejecuciones, afirmaba:

"Así, aún cuando el ámbito de los beneficiarios puede considerarse reducido, la sanción de una ley de estas características habrá de influir negativamente, interrumpiéndolo en el avance de un proceso de **mentalización social**⁽¹²⁾ que, paulatina y trabajosamente se orienta a inculcar la saludable convicción de que la forma de evitar las ejecuciones es pagando las deudas y no usufructuando lo que con razón se califica como 'fiestas legales'".

12) Conviene remarcar el constante propósito pedagógico del gobierno, tanto en sus fundamentos de veto -como el que nos ocupa- como en las principales intervenciones del Presidente Lacalle y sus ministros más destacados.

... "Ello es, además, basamento indispensable para apuntalar el concepto de seguridad jurídica sin cuya consolidación es imposible cualquier emprendimiento hacia el crecimiento económico que depende indisolublemente del incremento de la inversión. Y la filosofía que inspira el proyecto, lejos de favorecer el establecimiento de condiciones favorables para invertir en el país, actúa en sentido contrario al afectar la capacidad bancaria para el otorgamiento de nuevos créditos y, por lo tanto, para la inversión con recursos prestados".

El Senador Juan Carlos Blanco (pachequista), luego de comentar la tradición uruguaya en proyectos intervencionistas similares (anteriores refinanciaciones, arrendamientos, etc.), evaluando que una de sus principales consecuencias resultaba el sacrificio de las generaciones futuras en aras del presente proseguía:

"Este enfoque, sin duda, lleno de las mejores intenciones, aspira a ejercer la solidaridad, pero lo hace sobre la base de cambiar las reglas que rigen el funcionamiento de la economía y la sociedad. El Uruguay, como sociedad, parece incapaz de ejercer la solidaridad en forma personalizada, concreta e individualizada, dirigida a quien la necesita. En lugar de ello, prefiere utilizar las generalizaciones y destruir las bases del sistema económico y social que se ha dado. Los países desarrollados, los que han alcanzado logros económicos y sociales importantes, proceden de otra manera. Nosotros también procedimos de otra forma cuando fijamos la base de nuestros sistema político y social. Así lo escribimos en nuestros códigos y, en ese marco, nuestro país alcanzó sus más altos niveles de desarrollo, en cuyo ámbito fue posible realizar una política de reasignación de recursos reales hacia los más necesitados con que se constituyó una sociedad equilibrada. Nos enfrentamos al MERCOSUR, a la competencia por capitales e inversiones con Europa Oriental, con el Sudeste asiático -Tailandia y Filipinas- y, por supuesto, con el propio mundo desarrollado. En esta hora crítica si levantamos estas observaciones ⁽¹³⁾ le damos un mensaje al

13) Alude a los vetos del Poder Ejecutivo.

mundo en el que le decimos que el Parlamento uruguayo puede decidir que las cuentas no se pagan, que serán refinanciadas por acto de autoridad, en los términos que ella decida".

Por su parte, el Senador Sergio Abreu (RENOVI) se expresaba de la siguiente manera en la Comisión de Hacienda del Senado:

"... Pero también es cierto que este tipo de medidas, para ser tomadas, deberían estar enmarcadas en una política definida, en una orientación establecida y, además, en consonancia con propuestas políticas que se realizan antes de las elecciones y que, de una u otra forma tienen vinculación y compromiso con las personas o los mandatarios que, en última instancia, recogen el apoyo público. Por lo tanto, en este sentido existe políticamente una orientación a buscar un sinceramiento de la economía del país y a que esta situación atendible desde el punto de vista humano, social y económico, puede distorsionar la línea transparente y de coherencia que se plantean los hombres públicos frente a su electorado, antes y después de las elecciones. Cada uno asume su responsabilidad, y los sectores políticos que favorecen directamente la búsqueda de soluciones a estos problemas, lo hacen, naturalmente, en consonancia con su propuesta electoral. Por su parte, los sectores políticos, como el Partido de Gobierno, que anunciaron previamente en forma clara y terminante que esta situación no debería repetirse, es decir que debería tener lugar un sinceramiento de la economía en el buen sentido de la palabra, son coherentes cuando no acompañan más allá de lo atendible las dificultades que se plantean".

Durante todo este período, el semanario "Búsqueda" actuó como verdadera usina ideológica en contra de tales iniciativas, editorializando más de una vez sobre los perjuicios de las mismas, y alentando a quienes reclamaban mayor audacia al gobierno, en su "puesta al día del Uruguay con el mundo". El 12 de diciembre de 1991, cuando ambas cámaras habían sancionado el primer proyecto de refinanciación y estaba todavía pendiente el recurso del veto por parte del ejecutivo, "Búsqueda" editorializa bajo el expresivo título de "Contra toda lógica". El artículo

constituye una muy prolija síntesis de toda la argumentación esgrimida contra las iniciativas legales en cuestión que implicaban -a juicio del editorialista- "una subversión de valores y principios de ecuanimidad".

Allí se profetiza:

"Pobre destino puede tener el país si va a operar sobre la base de incentivar conductas que poco y nada tienen que ver con los valores que han forjado buena parte de la bonanza económica de los países que admiramos. Como para que después vayamos a la caza de fantasmas para explicar nuestro subdesarrollo"... ¿Por qué se insiste tozudamente con 'soluciones' que lo único que hacen es hundirnos más en la mediocridad? ¿Quién pagará los costos de la 'generosidad' de los parlamentarios? ¿Por qué se le teme tanto a dejar funcionar libremente los mecanismos legales para llegar una solución definitiva del tema, como ocurre en la mayor parte del mundo?"

V) La lógica de la compensación en el "Frente Refinanciador"

En el eje del "Frente Refinanciador", nítidamente, se ubicó el Movimiento Nacional de Rocha, apropiándose del tema y con los desempeños protagónicos de su líder Carlos Julio Pereyra en el Senado, y Daniel Delgado en Diputados. En filas del Partido Nacional se agregaban, secundariamente, los representantes del Polo Progresista (Zumarán y Aldorio Silveira), más la presencia disidente, testimonial, del Diputado herrerista por Durazno, Néstor Andrade. Como ya lo dijimos antes, también el Frente Amplio, todo el Nuevo Espacio con la vacilación del Diputado Rafael Michelini, los diputados del interior del Batllismo Radical, la Cruzada 94 y algunos representantes pachequistas. El Foro Batllista no asumió los primeros planos; al final del proceso, sus votos fueron decisivos -negocia-

ción mediante- para acotar los alcances de la ley de refinanciación pero permitirle ser aprobada (febrero 1992).

En trazos gruesos, se fundamentó lo siguiente:

- a) Tanto la suspensión de ejecuciones como el nuevo proyecto de refinanciación se referían a una clara responsabilidad del Estado. Ello no se desligaba de la agresividad de la banca en la época previa, acerca de la cual se incluían comentarios y anécdotas referidas a los abusos de la "buena fe" de los productores rurales, al obligarlos a pasar sus deudas a dólares ⁽¹⁴⁾. Pero, igualmente, se entendía indiscutible la responsabilidad estatal dado que la ruptura de la tablita en noviembre de 1982 había constituido un engaño para los agentes económicos. El Estado debía hacerse cargo del problema, tal y como lo había hecho en instancias como la restitución de funcionarios y docentes destituidos por el régimen militar.
- b) Restringiendo el proyecto exclusivamente a los endeudados antes del 30 de junio de 1983, se argumentaba que -sin descartar casos de injusticia, por otra parte difíciles de tamizar- la inmensa mayoría de los productores en riesgo sencillamente no habían podido pagar pese a su voluntad de hacerlo. Eran gente que tenía solamente un pedazo de tierra como medio de vida. Había que impedir que pasaran a engrosar los cinturones de miseria de las ciudades y era de interés nacional preservar la viabilidad de numerosos establecimientos, económica y socialmente necesario para el desarrollo del país, deteniendo así la verdadera hemorragia rural que cada año eliminaba 1000 productores del campo.

14) En una de sus intervenciones en el plenario, el senador Pereyra recordaba las épocas en que los gerentes de los bancos recorrían las estancias o los locales de remate-feria, con cajones de abundante y generoso whisky con el cual convidaban a los productores, para luego inducirlos a pasar sus deudas viejas o nuevas de moneda nacional a dólares.

- c) Además de las razones antedichas, había que tener en cuenta diversos factores adversos para los productores afectados, siendo el más mencionado el de la extensa sequía recientemente sufrida.
- d) Contrariamente a lo calculado por los parlamentarios contrarios a la ley, sus defensores estimaban el costo global de la operación -difícil de establecer de antemano- en no más de 50 millones de dólares. Valía la pena el gasto si con ello se preservaba el afincamiento en la tierra de miles de pequeños productores y sus familias. Rechazando el argumento sobre el sinceramiento de la economía -tan reclamado por los opositores a la ley- se sostenía que los costos de las operaciones de compras de carteras, salvataje de bancos fundidos o asistencia a grandes empresas (por ejemplo, las de la industria frigorífica) habían implicado centenares de millones de dólares. Todos sabían -afirmaban- que esos eran casos en los que a veces se fundía la empresa pero no el empresario, cosa que sí ocurría en el universo social incluido en los proyectos de estudio.
- e) Contestando las acusaciones sobre las pérdidas que estas leyes le acarrearían al Banco de la República, se remarcaba que la capacidad de rescate de los créditos a través del remate de las propiedades era ínfima. Citando ejemplos concretos, el Senador Pereyra sostenía que se podía esperar que a través de las ejecuciones, el Banco de la República jamás recuperaría más de un 30% de los créditos, en el mejor de los casos -y había ejemplos que indicaban cifras menores con frecuencia- y todo esto al costo de liquidar miles de productores, generando un verdadero drama social.
- f) Se señalaba que el grueso de los productores afectados era de tipo mediano y pequeño y representaban un escaso porcentaje del monto total adeudado a la banca, pues los grandes deudores no estaban incluidos en los proyectos presentados.

Concluía el Diputado Daniel Delgado (Movimiento Nacional de Rocha):

"Insisto en la necesidad de proteger a los pequeños y medianos empresarios que no tienen la fuerza necesaria para negociar con la banca como lo hacen los grandes deudores..."...Si bien es cierto que los gobernantes deben gobernar con la cabeza, no se deben olvidar del llamado del corazón, que da calor humano a las soluciones a que se pueda llegar, defendiendo al país real, al de la producción y del trabajo, al que hemos conocido salvando la economía nacional y asegurando nuestra independencia. De esa manera, posibilitaremos el renacimiento de una sociedad más justa y humana, donde con esfuerzo y trabajo el Uruguay comience a desarrollarse y a producir por el bien de todos."

VI) El ambiente político de las transacciones

El itinerario de las discusiones de estas leyes fue signado por una fuerte defensa de la actitud del Gobierno a cargo de sus principales voceros parlamentarios, incluso cuando las señales del Poder Ejecutivo no fueron absolutamente nítidas. El Presidente Lacalle sostuvo una línea de acción firme, pero no dejó de flexibilizarla en función de la coyuntura y del objetivo de preservar el apoyo del Movimiento Nacional de Rocha -por encima del de grupos como el Batllismo Radical, ideológicamente más afines- en aras de mantener un mínimo de lealtad intrapartidaria y de corresponsabilidad en el ejercicio del gobierno. Durante 1991 la Coincidencia en el gobierno ya mostraba graves fisuras. Las principales leyes aparejaban trabajosas negociaciones con el Movimiento Nacional de Rocha, y el Dr. Julio Sanguinetti había retirado del gabinete al Dr. Alfredo Solari, Ministro de Salud Pública perteneciente al Foro Batllista. El Batllismo Radical, por su parte, presionaba al Gobierno acusándolo de falta de audacia en la profundización de una línea que se compar-

tía. Así, en junio de 1991 -cuando parecía que la Ley de suspensión de ejecuciones contaba ya con los votos necesarios- el Gobierno dudaba en enunciar su intención de vetar, temiendo una derrota. Ello, pese a que el Ministro de Economía, Enrique Braga, ya había hecho el anuncio de que no habrían más refinanciaciones. El 11 de julio, respondiendo a un reportaje del semanario "Búsqueda", Lacalle arremetía contra el proyecto, pero admitía la posibilidad de una refinanciación si la sociedad lo asumía conscientemente como un apoyo a los productores chicos, y aportaba recursos genuinos (nuevos impuestos). En la discusión en Diputados, el representante Heber Fullgraff anuncia que el Gobierno está estudiando un proyecto propio, pero poco después, el Senador Raffo no lo confirma durante una discusión en la Comisión de Hacienda del Senado. En agosto, se sabe que el Presidente, Braga y el Senador Pereyra estarían intentando un acuerdo sobre una nueva ley. Finalmente, la Asamblea General levantaría los vetos presidenciales.

Los crujidos pasan a ser estrepitosos a fines de 1991 y comienzos de 1992. Toma estado público la carta privada del Vice-presidente Aguirre a Lacalle, pidiendo atenuación en la ortodoxia económica y dando plazo para los cambios, lo que desata una tormenta en RENOVI⁽¹⁵⁾. El Senador Pereyra insiste en cambiar figuras y políticas en el equipo económico, incluso se habla del plazo: concretamente, se esperaría hasta el 31 de enero. Sigilosamente, el Gobierno aprueba un paquete de medidas tributarias a fines de diciembre, entre las cuales la extensión del IVA a los insumos agropecuarios, hasta entonces no gravados. Se produce una conmovión en las gremiales rurales, en cuyas reuniones no faltan los que proponen cortes de carreteras como protesta. Y finalmente el Batllismo Radical anuncia su intención de interpelar al Ministro Braga.

15) A consecuencia de la difusión pública de la carta, se produjo un distanciamiento del Senador Sergio Abreu, quien posteriormente formaría un nuevo grupo fuera de RENOVI.

Es en ese ambiente que se sigue negociando febrilmente la ley de refinanciación, contando uno a uno los votos en el Parlamento. El Gobierno se encuentra en una batalla con varios frentes simultáneos, varios de ellos convergiendo hacia el agro y amenazando a un Ministro (Alvaro Ramos, Ganadería y Agricultura) que además de pertenecer a RENOVI, había logrado hasta entonces una buena comunicación con los sectores rurales.

Entre rumores y voces airadas (el Senador Santoro del Herrerismo llega a reclamar públicamente que se expulse al Movimiento Nacional de Rocha de las responsabilidades ejecutivas), finalmente Lacalle reestructura su gabinete. Lo hace optando por su partido, excluyendo al Batllismo Radical, cambiando a Braga por el Senador Ignacio de Posadas -mejor visto por el Movimiento Nacional de Rocha por sus antecedentes de negociador parlamentario y por ser "más político" que Braga- y acepta, pese a votar en contra, la nueva ley de refinanciación que aprueba la Asamblea General, una vez bajado los topes a 750 hectáreas y eliminadas todas las referencias a planes crediticios posteriores a cargo del Banco de la República.

VII) Algunas conclusiones primarias

Parece obvio decir que no es comparable la importancia de las leyes que nos ocupan con otras que el Gobierno ha impulsado hasta ahora, con suerte variada, como la ley de empresas públicas, el ajuste fiscal, o la reforma de la seguridad social. Igualmente, en un nivel más acotado, el tipo de argumentaciones esgrimidas y las actitudes y posicionamientos políticos asumidos a lo largo del debate, tienen una riqueza no despreciable. Pueden ser útiles para el esclarecimiento y la ejemplificación de los tópicos que motivan la investigación más global en la cual se inscribe este artículo. Permiten, moderadamente, insinuar algunas conclusiones primarias.

En primer lugar hay un choque entre dos lógicas políticas y de gobierno muy marcadas, que dividen al Partido Nacional y al Partido

Colorado -incluso a los mismos sectores de cada una de las dos colectividades tradicionales- (y a la cual no escapan, en clave diferente, el Nuevo Espacio y el Frente Amplio). Creemos que dichas lógicas llegan a verbalizarse con mucha nitidez en las distintas intervenciones de los principales voceros. Por un lado el eje de gobierno, compuesto por el Herrerismo, Renovación y Victoria, el Batllismo Radical (permanente picana operativa tendiente a una mayor audacia y decisión gubernamental), que insisten en el sinceramiento de la economía, en el privilegiar los bienes políticos colectivos (estabilidad, previsibilidad, seguridad jurídica, garantías a la propiedad, transparencia del mercado, etc.). También se coincide -el Senador Abreu lo expone diáfano- en un ejercicio de reclamo de coherencia entre la oferta electoral y las políticas posteriores desde el Gobierno, evitando caer en concesiones corporativas.

Por otro lado, una iniciativa tributaria de una lógica retributiva "antigua", fuertemente impregnada de remanentes del igualitarismo democrático del Neo-batllismo, profundamente descompañada del sector financiero, que no se compadece con el modelo dominante ni con el rol del estado que se predica o la forma progresivamente admitida de regulación de la economía.

Las relaciones entre estas dos lógicas que cohabitan en un mismo partido, son muy complejas, mucho más en el partido de gobierno. El Poder Ejecutivo (que en su modelo es casi exclusivamente el productor de las políticas públicas, más aún con el sello de las características del actual Presidente) interpuso los vetos y actuó sobre la opinión pública. Sus operadores parlamentarios batallaron en ambas cámaras cumpliendo su rol de "soldados fieles". Sin embargo, se puede sostener razonablemente que no se jugaron a fondo en el episodio, que no presionaron al máximo. Ello es muy claro en la actitud que adoptaron frente a la disidencia de Andrade, tan distinta a otras instancias comparables. A su vez el Movimiento Nacional de Rocha sufrió algunos embates laterales, pero ningún ataque directo (salvo el mencionado del Senador Santoro, en un momento muy especial). Es

probable que en ambos casos haya operado la conciencia de estar actuando en un tema que afectaba a un sector social muy vinculado al Partido Nacional, lo cual reclamaba cautela. Y se podría estimar tal actitud como una concesión al Movimiento Nacional de Rocha, como parte de un intercambio frente a gestos anteriores leales de dicho movimiento que, por otra parte, ha sufrido mucho en su quejumbroso apoyo al gobierno, y necesita esgrimir logros ante su electorado, imprescindibles para preservar una identidad muy comovida.

En segundo lugar, lo ocurrido es demostrativo de la persistencia -en medio del proceso de cambios en los modos de actuar de los partidos- de contrapesos y "polos de chantaje" aferrados a lógicas anteriores y fuertemente remitidos a demandas clientelares, cuya satisfacción según pautas tradicionales no se compadece con el nuevo lugar de la política. Ese nuevo lugar es el de los grandes proyectos generales, los grandes lineamientos y la oferta de bienes colectivos que interpelan a la ciudadanía más que a las corporaciones. El gobierno, con sus idas y venidas en torno a la posibilidad de promover un proyecto propio de refinanciación (que finalmente hizo, pero pasó desapercibido), no pudo neutralizar la operación del Movimiento Nacional de Rocha. Este, a su vez, dependió de la negociación con el Foro Batllista para poder imponer la aprobación de la ley final, juzgada imprescindible para generar sensación de logro, de fidelidad a su identidad.

En tercer lugar, es un ejemplo de los límites del disciplinamiento, condicionados por la persistencia en (o la adopción de) un perfil distintivo que, en el caso del Movimiento Nacional de Rocha, supone el seguir primando en la conducción y hegemonización de una "alternativa progresista" para cuyo protagonismo ya tiene contendores dentro del Partido. "Todos necesitan de los demás para ser gobierno...", en un país de cuatro partidos, y en partidos fraccionados, y eso ha guiado la conducta de lealtad del Movimiento Nacional de Rocha. Pero ha tenido sus costos, sus conmociones, sus estresantes luchas internas, algunos desprendimientos en algún caso, o

disidencias en otro. La mantención de algún cargo vital -como sin duda lo era el Ministerio de Transporte y Obras Públicas con Wilson Elso Goñi-, probablemente no le compense frente a su electorado los riesgos de las acusaciones de incoherencia con su oferta de 1989. El golpeteo de Aldorio Silveira, de los Nin Novoa o los Riet Correa -obviamente, de Zumarán- están siempre presentes. Carlos Julio Pereyra, líder indiscutido, ha optado por un compromiso con Lacalle, por una cierta corresponsabilidad en la conducción del Gobierno, por la posibilidad de estar cerca para poder incidir. Ello no es fácil, y superadas ciertas fronteras hay que marcar perfil y obtener algún éxito tangible. Si no, ¿cómo absorber los costos de colaborar con el crudo mensaje del "capitalismo con lágrimas"⁽¹⁶⁾, ¿cómo alimentar, preservar y mantener la moral y la lealtad de los dirigentes locales, aquéllos que ponen la cara todos los días en contacto con los votantes?

En cuarto lugar, nuestro objeto de estudio ofrece pasajes claves del discurso gubernamental, desde los fundamentos del veto del Ejecutivo, las intervenciones parlamentarias o los editoriales de "Búsqueda". Hay un mensaje construido con claridad y franqueza, que es coincidente en torno al tipo de bienes políticos que se propone ofertar y los que no, y también acerca de ciertos sacrificios del presente ineludibles para el crecimiento futuro. Hay un tono fuertemente pedagógico nuevo en su crudeza en el país democrático-acerca de lo que supone una economía de libre mercado, y en referencia a los perjuicios de ciertas iniciativas para la "calculabilidad" weberiana que requiere el capitalismo. Se enumera que los proyectos son inconstitucionales, violan la legitimidad de los contratos, generan inseguridad jurídica, desalientan la inversión, aumentan el riesgo bancario encareciendo así el crédito futuro, etc. Como corolario, vulneran el proyecto gubernamental

-que a esta altura bien podríamos calificar de verdaderamente refundacional- tendiente a modificar profundamente una determinada mentalidad hasta ahora predominante en el Uruguay: la llamada "ética del no pago", en otras palabras, el inverso de la "ética del protestantismo" (paradójicamente impulsada aquí por un equipo de católicos militantes, en su mayoría).

La compaginación del discurso refundacional con los hechos políticos no siempre se logra. A mediados de agosto, cuando todos estos tópicos estaban en medio de la escena y se iba a dilucidar buena parte de ellos en la Asamblea General, un alto exponente gubernamental inauguraba el local central de su grupo político exhortando a sus adherentes a que acudieran más a menudo a solicitar ayudas a sus correligionarios en los directorios de las empresas del estado⁽¹⁷⁾.

Es bueno anotar, en quinto lugar, que también el debate de estas leyes demostró un cruzamiento contradictorio en el interior de los lemas y fracciones, en donde intervienen variables generacionales combinadas a veces con otras geográficas o de origen. Así, en el Batllismo Radical, dos de sus diputados por Montevideo, Atchugarry y Vázquez Platero (ex-ministros durante la administración Sanguinetti, además) figuraron entre los más lúcidos y agudos críticos de las leyes de refinanciación, siendo coherentes con los postulados del líder del sector, Dr. Jorge Batlle. Pero tuvieron que polemizar con los representantes del interior de su mismo sector político (en especial el Diputado Amaro, de Florida). Estos sin duda están más directamente vinculados con los negocios rurales, con los productores y con sus electores, que los diputados por Montevideo. Ya hemos citado el caso del herrerista Nestor Andrade, que es representante por Durazno. Es sugestivo el caso del Diputado Rafael Michelini (PGP) que no votó como lo hizo su grupo, o, cuando lo hizo, declaró que lo hacía por disciplina partidaria. Pertenece a una nueva generación política (en la cual, sin mengua de sus diferencias, se

16) "Capitalismo con lágrimas", como expresión realista de lo que tendríamos que alcanzar en el Uruguay, y de los riesgos propios del sistema, fue una frase muy resonante de un discurso del ex director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Conrado Hughes.

17) Era el local de RENOV, y el orador, el Vicepresidente Gonzalo Aguirre.

podría incluir a los mismos Atchugarry y Vázquez Platero, Hierro López, la rochana Ana Lía Piñeyría, entre otros) que se rodea de asesores, que se preocupa más por la elaboración de proyectos que por las respuestas puntuales. Están muy imbuídos de una lógica de responsabilidad de gobierno, alejada de todo lo que pueda parecer una tentación demagógica. Son casi todos representantes por Montevideo, probablemente unidos también por la preocupación por superar los dilemas de costos de las políticas: entre el costo "económico", de mercado, y el costo "humano", que debe recibir la demanda de las corporaciones.

En síntesis, la comprobación de la existencia de dos lógicas contrapuestas, siendo una de ellas acompañada de un componente refundacional, no exime el rasgo de la convi-

vencia entre ambas, de las concesiones mutuas, de los intercambios. No habría otra posibilidad -al menos, en clave de sistema democrático- y la imposición absoluta de la lógica refundacional es difícilmente previsible en el corto plazo. Importantes episodios posteriores a la ley de refinanciación, como el resultado del recurso de referéndum sobre la ley de empresas públicas, o aún el mismo retroceso parcial de Lacalle en sus intentos hacia el agro luego de la movilización en el litoral, así lo demuestran. Sobrevive en todo esto el relacionamiento entre el Herrerismo y el Movimiento Nacional de Rocha, un pacto a término, destinado a proteger al Partido y su convivencia, su lealtad mutua, y su competitividad futura (herida en las encuestas de hoy).

RESUMEN

Si bien podría parecer que el tema de la refinanciación del endeudamiento interno no reviste la importancia de otros que el actual gobierno uruguayo ha impulsado, el autor lo elige porque el debate suscitado en torno al mismo constituye una fuente de innegable riqueza para analizar las nuevas modalidades de hacer política y de disciplinamiento de los partidos.

Se constata el enfrentamiento de dos lógicas de políticas y de gobierno muy definidas atravesando ambos partidos tradicionales y relacionándose de manera compleja, sobre todo en el seno del partido de gobierno. Asimismo, se ponen en evidencia los límites del disciplinamiento partidario cuando están en juego las lealtades de los sectores, en tensión con la coherencia respecto de sus ofertas pre-electorales.

La lógica del proyecto de gobierno, con carácter refundacional, que encierra un fuerte componente de la "ética del protestantismo" encontrará múltiples obstáculos y difícilmente pueda imponerse en el corto plazo. Así lo demuestra el autor en su minuciosa relación de las instancias por la que transitó la negociación respectiva, en un contexto aún demasiado impregnado por formas residuales de regulación económica de corte keynesiano.

ABSTRACT

Even when the refinancing of domestic debt may not seem as important as other issues raised by the Uruguayan Government, the author has chosen it because the discussion on this subject is a rich source of data when analyzing new forms of policy making and party discipline.

The confrontation of two well-defined logics, in policies as well as government, cross both traditional parties relating themselves in a complex pattern, mostly within the party in office. Furthermore, the limits of parties' discipline are set off when the loyalty of the involved fractions are in tension with respect to their pre-electoral offers.

The logic of the refundating government's project, which includes a strong component of "protestant ethics", will encounter multiple obstacles, making difficult its establishment in the short run. This is demonstrated by the author in a thorough description of the phases undergone by the negotiations, in a context still imbued with the ideas of previous keynesian economic regulations.