

ÓSCAR BLANCO GONZÁLEZ

Charles M. Cameron, *Veto Bargaining. Presidents and the Politics of Negative Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, 292 p.

Sin ninguna duda, el principio de pesos y contrapesos entre los distintos poderes, consagrado en la Constitución de Estados Unidos, se ha convertido en el pilar fundamental del funcionamiento del sistema político de esta nación. Como da cuenta Cameron a través de su libro, los padres fundadores encontraron en ese principio el equilibrio necesario para que existiesen esferas de competencia y de responsabilidad compartidas. Dentro de este diseño institucional, un elemento clave era la continua necesidad de "negociación entre los distintos poderes" para superar el problema de los múltiples puntos de veto existentes.

Sin embargo, este problema, junto con el de la celebración de elecciones no concurrentes de presidente y asamblea legislativa, puede aumentar la probabilidad de que surjan gobiernos divididos en sistemas presidenciales, cuya consecuencia no siempre es la parálisis gubernamental. Algunos autores, como Shugart y Carey (*Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Elec-*

*toral Dynamics*, Nueva York, Cambridge, 1992), han señalado que los regímenes presidenciales más problemáticos son aquellos en los que el Ejecutivo posee amplias facultades legislativas, a través de la capacidad de legislar por decreto y/o cuando se producen gobiernos divididos por medio de elecciones no concurrentes.

En el caso estadounidense, a lo largo del siglo XX los gobiernos divididos se han convertido en una práctica bastante común; sin embargo, no se ha producido una situación de parálisis y de ingobernabilidad generalizada. ¿Cuál ha sido la razón de la "supervivencia" democrática del sistema estadounidense? Cameron intenta explicar que, ante una situación de gobierno dividido, el poder de veto se convierte en una herramienta crítica en manos del Ejecutivo: fundamentalmente, porque se constituye en un elemento estratégico de negociación en su relación con el Poder Legislativo para la aprobación de una política pública determinada. De ahí el interés de Cameron por explicar mediante modelos especiales de negociación, el poder de veto de los presidentes estadounidenses frente a sus respectivas legislaturas desde 1945 hasta 1992.

Para tratar de encontrar patrones de comportamiento generalizables en la negociación entre estos dos poderes, el autor construye modelos especiales a partir de

una revisión exhaustiva de más de 400 vetos. Su propósito es explicar en qué circunstancias ocurren los vetos y, al mismo tiempo, si existe alguna relación entre la presencia de gobiernos divididos y su productividad legislativa. Pretende, además, comprobar la hipótesis según la cual el promedio de leyes significativas durante periodos de gobierno divididos es menor que el producido durante un gobierno unificado. Aunque Cameron considera que las leyes vetadas por el Ejecutivo sólo contribuyen modestamente al declive en la producción de leyes importantes, esperaría obtener un número mayor de vetos en gobiernos divididos que en gobiernos unificados.

La argumentación de Cameron gira alrededor de la concepción del veto como un poder negativo que opone al presidente ante los legisladores en materia de política pública. Como Shugart y Carey (*op. cit.*), el autor considera el veto como un poder reactivo frente al intento del Legislativo de modificar el *statu quo*. Aunque esta apreciación es correcta, para analizar el poder de veto es necesario estudiar las variantes que presenta. En este sentido, Cameron apunta que el poder de veto tiene dos dimensiones en su ejecución: la visible y la latente —conocida como “la segunda cara del poder” según la cual, la amenaza de ejercer el poder del veto se basa en una respuesta anti-

cipada, es decir, aunque no se utilice el veto se puede modificar el contenido de la legislación aunque el veto (uso de esa capacidad) sea raro.

La segunda dimensión significa que el Legislativo podría anticiparse a la reacción del Ejecutivo y mandarle una iniciativa que estuviera en el punto ideal de su preferencia o lo bastante cerca para evitar que la vetara. Sin embargo, si el Legislativo siempre conociera el punto ideal del Ejecutivo, no sería necesario emplear el poder de veto. Existe, como indica Cameron, “una ignorancia de parte del Congreso sobre lo que el Ejecutivo puede tolerar”. Esta ignorancia es lo que los estudiosos de la teoría de juegos conocen como *información incompleta*. En este contexto, el veto o la amenaza de ejercerlo puede modificar las preferencias del legislador medio para que haga concesiones en determinada política y, al mismo tiempo, obtener una legislación favorable a las preferencias del Ejecutivo; en resumen: “crea enormes oportunidades para los presidentes para involucrarse en un comportamiento estratégico”.

Los modelos propuestos por Cameron, en contextos donde existe información completa e información incompleta, suponen que para formar un bloque legislativo capaz de superar el veto, si no existe la mayoría necesaria, se necesita superar un problema de

coordinación entre los legisladores. De esta forma, la cooperación para sostener la coalición requiere que la cohesión se mantenga mientras dure la negociación con el Ejecutivo. Sin embargo, éste dispone de distintos instrumentos para fracturar la coalición formada, sea buscando el apoyo de los legisladores necesarios para superar el veto, sea tratando de influir en la opinión pública sobre los inconvenientes de cambiar el *statu quo*. En resumen, aun cuando existan condiciones de información simétrica completa o incompleta entre el Ejecutivo y el Legislativo, la probabilidad de superar un veto es reducida.

Cameron reconoce la existencia de otros factores que en un modelo secuencial de negociación pueden afectar el resultado. La reputación del Ejecutivo, por ejemplo, puede desempeñar un papel crucial cuando se trata de nuevos vetos: él puede modificar las ideas de los jugadores sobre la posibilidad de vetar una nueva ley si se ha ganado la fama de negociador duro.

Al mismo tiempo, Cameron intenta, mediante el análisis de regresión, encontrar si existe alguna diferencia entre la producción

legislativa en gobiernos divididos y en gobiernos unificados. Sus resultados demuestran que en gobiernos unificados, la probabilidad de la existencia de un veto es muy baja, sea cual fuere la importancia de la ley. Sin embargo, esta situación cambia en gobiernos divididos; aunque para leyes menores la probabilidad de veto es tan baja como en gobiernos unificados, al tratarse de una ley importante aumenta significativamente. En resumen, en leyes importantes la probabilidad de sufrir un veto es casi de 20 por ciento: ésta es una de las razones de la importancia del poder de veto en un sistema de gobierno dividido.

Por lo anterior, la obra de Cameron es de gran valía para profundizar en el estudio de los poderes negativos o reactivos de los ejecutivos en sistemas presidenciales. Aunque quedan de lado algunos puntos como la distinción entre los poderes de veto existentes (bolsillo o parcial), es una contribución importante a la literatura sobre sistemas presidenciales y gobiernos divididos. Sin ninguna duda, esta obra se convertirá en un punto de referencia obligado para todos los interesados en instituciones.