

editorial

Vetos y política legislativa

La institución del veto ha sido puesta de nuevo en tela de juicio a raíz de su reciente ejercicio por el Presidente de la República. Más allá del objeto específico contra el cual ella se manejó, se suscitaron críticas en razón de su reiterado empleo, así como porque se estima indeseable —algo así como antidemocrático— que una mayoría parlamentaria resulte frustrada por la voluntad de un solo hombre, por más que se trate del primer mandatario; en virtud, tal vez, de que la masa de votos que le ungió no alcanza a igualar la suma de sufragios que tienen en su haber, en conjunto, los legisladores que apoyaron el proyecto. Volvió asimismo a darse expresión a la idea de que, en ocasión de la reforma constitucional que diversos grupos políticos propician, se debería debilitar el instituto del veto, reduciendo la proporción de votos parlamentarios requerida para su levantamiento.

Nosotros nos hallamos en franco desacuerdo con todo ello: con las críticas y con la propuesta de reforma constitucional. Y queremos justificar nuestro punto de vista, también con independencia de la instancia concreta —relativa al nuevo proyecto sobre refinanciación de deudas— en que el instituto por última vez fue esgrimido.

La idea central que, a nuestro parecer, debe presidir la consideración de esta materia es la de que al Presidente de la República le incumbe tener una política. Esto es, una concepción articulada, y exenta de contradicciones, acerca de lo que el Estado debe hacer, y sobre lo que debe abstenerse, durante el término de su mandato. Y no sólo sobre lo que debe hacer, o no hacer, el poder del Estado confiado a su cuidado inmediato. La atribución al Presidente de ese deber político, de formar y ejecutar una política coherente y suficientemente comprensiva, es la que explica que se haga pesar sobre él la responsabilidad por la marcha global del país, y no sólo por el cumplimiento de determinados deberes de su cargo. Una responsabilidad, vale decir, totalmente específica, que nadie soñaría por ejemplo, con hacer recaer sobre ningún legislador en particular.

En otras palabras, el día que debemos juzgar la gestión del Presidente —y en una democracia ese juicio es esencial, imprescindible preparación de los siguientes comicios— lo que debemos evitar es que el Presidente pueda válidamente desviar su responsabilidad por una gestión defectuosa hacia otras autoridades. "Mi política", podemos imaginarnos a aquél alegando, "habría conducido hacia X, que era mi objetivo, pero la legislación que dictó el Parlamento nos condujo hacia Z; la inferioridad del resultado no me es, pues, imputable". Es de primera importancia, por tanto, que esa alegación sea

inadmisible; y ello sólo puede ocurrir en tanto la Constitución asegure que el Presidente pueda ejercer, sobre la legislación que se dicte, una adecuada medida de control.

La amplitud con que concebimos la responsabilidad política del Presidente implica que él debe tener una política legislativa, como parte de su política general. Ella debe anunciar la legislación que procurará hacer aprobar, pero también, y con un grado mayor de compromiso, todas las clases de proyectos contra las cuales movillará sus potestades constitucionales. Si éstas carecieran de virtualidad, como por ejemplo acontecería si el Parlamento pudiese levantar los vetos con la misma clase de mayorías que se necesitan para sancionar proyectos, el Presidente no podría tener una política legislativa; y, por tanto, tampoco podría tener una política, a secas; y entonces los ciudadanos no podrían juzgar su gestión, ni construir racionalmente la subsiguiente decisión de voto.

Todo esto es sobremano sencillo; diríamos más, elemental. ¿Cómo puede ser, entonces, que la posición adversa a los vetos tenga tanta difusión? Porque, indudablemente, la posee. Incluso el presidente Sanguinetti ha adoptado una posición francamente defensiva al fundar sus vetos y al defender su recurso a tal institución. Casi como si estuviese dispuesto a reconocer que el veto es una *ultima ratio*, un expediente de emergencia, al que sólo cabe echar mano para prevenir alguna suerte de calamidad; cuando, en realidad, debe considerarse, según vimos, un instrumento normal de gobierno.

El contexto ideológico dentro del cual la actitud negativa frente a los vetos se torna inteligible se compone de dos ingredientes, estrechamente vinculados entre sí. Por un lado, la confusión en cuanto a cuál sea el meollo de la democracia, lo que le presta valor y significación como régimen político, espuriamente percibido como la regla mayoritaria; es decir, un verdadero culto de la aritmética electoral. En segundo lugar, la estimación positiva de la legislación como actividad, en su aspecto cuantitativo; de modo tal que una situación que apareja más legislación debe necesariamente estimarse preferible a otra que apareja menos, independientemente del acierto de los legisladores, o la falta de él, en uno y otro caso. Esto último, forzosamente, lleva implícita la idea de que la legislación es invariablemente buena, y esta convicción, a su vez, sólo puede basarse en la premisa de que la aplicación de la regla mayoritaria basta para asegurar la buena calidad de las decisiones a que ella conduzca. De aquí que afirmáramos que entre los dos

componentes de la difundida resistencia a los vetos media una estrecha relación.

Ahora bien, para nuestro modo de ver la endeblesz de ambos soportes es evidente. El valor de la democracia en manera alguna reposa sobre la premisa de que la mayoría siempre tiene razón. Y si reposara, en efecto, sobre ese soporte, no merecería el alto grado de adhesión que ese soporte, no merecería el alto grado de adhesión que nuestro siglo le asigna. El gran mérito de la democracia consiste en que permite la sustitución de unos gobiernos por otros, y de unos partidos en el poder por otros, en forma incruenta, lo que en la historia de la humanidad representa una gran originalidad y un tremendo avance. Fuera de la democracia, cuando la población se cansa de determinado gobierno, o encuentra intolerable determinado régimen, o atribuye sus padecimientos a la hegemonía de determinado partido, inevitablemente enfrenta este dilema: o bien se aguanta, aviniéndose a soportar lo insostenible, o alternativamente se pone, con los riesgos del caso, a organizar una rebelión. La gran innovación democrática consiste en sustituir la rebelión armada por un procedimiento preestablecido, que se cumple íntegramente dentro de la órbita política, sin necesidad de incursionar por la órbita militar.

Dentro de ese esquema la regla mayoritaria tiene un papel obvio a desempeñar, porque si la voluntad de todos es materialmente imposible de cumplir, y por lo tanto debe haber opción, no cabe duda de que la voluntad de la mayoría es la que más probabilidades tiene de ser acatada incruentamente por todos. Pero ese papel de la regla mayoritaria no depende en absoluto de una concepción metafísica que le atribuya el don de la infalibilidad. Ni implica en modo alguno que, a cada momento, en forma continua, toda decisión a cuya sustentación quepa adscribir en algún sentido mayor número de electores deba transformarse en ley.

En cambio sí parece esencial que, una vez que por el procedimiento político preestablecido se elige a alguien para gobernar a un país, se le reconozcan con amplitud los medios de hacerlo con efectividad. Por la regla mayoritaria se elige a alguien, luego se le deja mandar, más tarde se juzga su gestión, y en base a ello se emite un nuevo pronunciamiento comicial: esa nos parece ser la esencia del sistema. Dentro de ella la atribución al jefe del gobierno de un fuerte derecho de veto luce indispensable.

Ciertamente, con veto habrá menos legislación que sin veto, pero eso sólo puede considerarse un rasgo negativo cerrando los ojos a la calidad de la legislación que habitualmente se dicta, y se propone, y negándose a escuchar las lecciones de la historia.