



El gobernador Sánchez Vilella en una reunión de la Comisión Presidencial del PPD. Entre otros, se hallan Severo Colberg, Samuel R. Quiñones, Juan Cancel Ríos, Arcilio Alvarado, Antonio Fernós Isern y Eugenio Fernández Méndez. Foto: Mandín Rodríguez (*El Mundo*, 8 de febrero, 1966), p. 16.

EL MITO DE LA CO-GOBERNACIÓN EN PUERTO RICO

ROBERTO SÁNCHEZ VILELLA
REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MARZO, 1981

INTRODUCCIÓN

Como resultado de las reñidas elecciones celebradas en Puerto Rico en noviembre de 1980, las cuales arrojaron el resultado más cerrado en toda nuestra historia, se han escuchado reclamos en el sentido de que, en el actual cuatrienio, la función del Senado de Puerto Rico será la de co-gobernar. Estas afirmaciones se basan en el hecho de que el Gobernador de la Isla, quien preside el Partido Nuevo Progresista, triunfó sobre su adversario del Partido Popular Democrático por una mayoría de apenas unos 3,000 y tantos de votos. Por otro lado, el Partido de oposición tiene el control del Senado al elegir 15 Senadores por 12 que fueron electos por el Partido Nuevo Progresista.

Ante esta situación, los reclamos de co-gobernar se han dejado escuchar en Puerto Rico con una insistencia que pre-

ocupa. Esto es así porque, en realidad, el sistema republicano de gobierno establecido por la Constitución del Estado Libre Asociado no contempla la función de co-gobernar, ya que, claramente, fija las responsabilidades ejecutivas en una rama de gobierno, mientras que las funciones legislativas y judiciales las ubica en las otras dos ramas. Ante esta clara situación constitucional nos preguntamos de dónde pueden surgir los reclamos de co-gobernación que con insistencia se han venido haciendo.

Nos proponemos, en este artículo, tratar de aclarar la situación mencionada, ya que, de no ser atendida adecuadamente, la misma puede tener consecuencias altamente indeseables para la mejor práctica administrativa en Puerto Rico. Para esto es pertinente hacer un análisis del desarrollo histórico administrativo de Puerto Rico, dividiendo el período posterior a la invasión norteamericana de 1898 en tres etapas que, en mi opinión, se pueden distinguir con bastante precisión.

PRIMERA ETAPA: 1900-1917

La primera etapa corresponde a la vigencia de la *Ley Foraker*, nuestra primera Carta Orgánica, y la cual, sin exageración, se podría catalogar como la etapa “no-americana”. Señalo esto porque las disposiciones de la Ley para proveer temporalmente de Rentas y un Gobierno Civil a la Isla de Puerto Rico, y para otros fines, aprobada el 12 de abril de 1900, estableció un sistema de gobierno que violaba el principio de la separación de poderes, el cual constituye una de las bases fundamentales del sistema norteamericano. Aparte de que, al considerarse, no medió la más mínima consulta a los puertorriqueños, y que el clima político en que se desarrolló el proceso que culminó en la aprobación de la ley fue uno de carácter imperialista, de uso de poder y de sentido de superioridad, lo cierto es que la desviación de la teoría fundamental de gobierno norteamericano sobre la separación de poderes constituye, quizás, el rasgo más distintivo de la *Ley Foraker*.

La violación del principio se dio porque la Legislatura bicameral que estableció dicha ley estaba constituida por una Cámara de Delegados y un Consejo Ejecutivo que incluía, entre sus 11 miembros, a los seis jefes de agencias que integraban el Gabinete del Gobernador. Esto vino a significar que, contrario a la mejor tradición y práctica norteamericanas, los miembros de dicho Consejo tenían funciones ejecutivas y legislativas simultáneamente. Además de los seis miembros antes mencionados, el Consejo Ejecutivo contaría, además, con otros cinco miembros, los cuales serían nombrados por el Presidente de los Estados Unidos. Dada la composición y el método de selección de los miembros del Consejo Ejecutivo, fue en la Cámara de Delegados, compuesta por 35 miembros, en la cual, efectivamente, se dió representación directa a los puertorriqueños. Dicha representación era en base territorial ya que el Consejo Ejecutivo procedió a dividir la Isla en siete distritos, proveyendo para que cada uno de ellos eligiese un total de cinco delegados.

Dentro del arreglo legislativo antes mencionado, no había duda de que la Cámara Alta, o Consejo Ejecutivo, era más poderosa que la Cámara Baja, siendo aquella el guardián de los intereses metropolitanos. Además, la Cámara Alta estaba compuesta por dos tipos de legisladores con poderes y funciones distintos. El grupo constituido por los miembros del Gabinete del Gobernador claramente respondería a los intereses metropolitanos, mientras que el resto de los miembros, o sea, los cinco que deberían de ser habitantes nativos de Puerto Rico, supuestamente responderían más a los intereses locales. Ante esta situación, no fue de extrañar el que la Cámara de Delegados constituida por representantes electos por los puertorriqueños adoptara, desde sus inicios, una actitud de tratar de reducir los poderes tanto del Consejo Ejecutivo como del Gobernador. Los miembros de la Cámara de Delegados, al sentir que respondían directamente al pueblo de Puerto Rico, naturalmente concibieron como su obligación el tratar de ejercer sus poderes en la medida que fuese posible, inclusive, yendo más allá de la esfera

propiamente legislativa para tratar de controlar efectivamente al Ejecutivo. El propósito de esto claramente era hacer más responsable al Poder Ejecutivo, el cual se percibía como ajeno a nuestros intereses y nuestros problemas ya que ni el Gobernador ni el Consejo Ejecutivo eran objeto de elección popular.

SEGUNDA ETAPA: 1917-1947

La aplicación de la *Ley Foraker* a Puerto Rico creó un clima de gran insatisfacción debido a su corte claramente imperialista y a las múltiples restricciones que imponía a los puertorriqueños, inclusive, en el importante ámbito de la representación legislativa. Todas las restricciones estaban fundamentalmente basadas en una falta de confianza en la capacidad de los puertorriqueños para gobernarse a sí mismos, por lo que la situación de incomodidad e insatisfacción fue aumentándose a través del tiempo.

Naturalmente, esta situación hizo que se generara una lucha por mayores concesiones para el país mediante la enmienda o cambio de la *Ley Foraker*. Estas luchas rindieron fruto cuando, en el 1916, se comenzó a debatir el proyecto de ley presentado por el Representante William Jones y que fuera aprobado finalmente el 2 de marzo de 1917, al ser firmada por el Presidente Wilson la que vino a constituirse en la *Ley Jones*, segunda ley orgánica para Puerto Rico.

Sin embargo, la *Ley Jones* también constituyó un desengaño para los puertorriqueños, pues la misma no otorgaba el grado de autonomía que se esperaba. Aunque es cierto que introdujo cambios significativos en lo relacionado con el gobierno, especialmente al incorporar la doctrina de separación de poderes estableciendo un Senado electo popularmente y eliminando las funciones legislativas que tenía el Consejo Ejecutivo bajo la *Ley Foraker*, también es cierto que, al continuar el gobernador y dos miembros de su Gabinete (el Comisionado de Instrucción Pública y el Procurador General), asimismo como el Auditor de Puerto Rico siendo nombrados por el presidente de los Estados

Unidos, con el consejo y consentimiento del Senado norteamericano, se establecieron unas condiciones que habrían de afectar significativamente el desarrollo político-administrativo de nuestro país en los siguientes 30 años.

Bajo la *Ley Jones*, la Legislatura era bicameral y totalmente electa por el pueblo. El Senado constaba de 19 miembros, o sea, dos por cada uno de los siete distritos senatoriales y cinco por acumulación. Por su parte, la Cámara de Representantes estaba constituida por 39 distritos representativos y cuatro por acumulación. Sin embargo, al continuar, el Primer Ejecutivo, siendo de nombramiento presidencial, los puertorriqueños nos encontramos con la peculiar situación de tener al jefe de toda la rama ejecutiva como un representante de los intereses del poder metropolitano y sin tener ninguna obligación directa con los habitantes del país. A todo esto hay que añadirle que el período desde que se aprobó la *Ley Jones* (1917) hasta el 1932 fue uno de inestabilidad política. Muchos de los norteamericanos que fueron nombrados para gobernar a Puerto Rico dejaron mucho que desear por su incompetencia, falta de sensibilidad y desconocimiento craso de nuestra situación. Además, la situación económica del país siempre estuvo en precario, y sufrimos el avance de los grandes intereses económicos norteamericanos apropiándose de las mejores tierras de cultivo a través de toda la Isla. También, en el aspecto administrativo, la situación era bastante desesperante por la falta de recursos y por la indeseable situación que creaba el que el dirigente máximo de la Rama Ejecutiva no respondiese a los intereses del país.

La situación no mejoró durante la década de los años treinta. Por el contrario, la misma empeoró debido al deterioro económico causado por la depresión y a la continuada deficiencia de la administración pública del país. La ya difícil situación continuó en franco deterioro sin que se previese una mejoría para la misma. La situación llegó al punto de que, en el 1936, se llevaron a cabo actividades de violencia por los nacionalistas, y a partir de aquel año, se desarrolla un período de represión

policial. Toda esta difícil situación tuvo un efecto directo sobre el proceso político-administrativo puertorriqueño.

Entre 1938 y el 1940 se organiza el Partido Popular Democrático, el cual acude, por primera vez, a las elecciones que se celebraron en aquel año. Aunque técnicamente el Partido Popular no salió victorioso en el 1940, el hecho de que pudiese controlar el Senado fue significativo, pues le permitió incorporarse directamente al proceso político-administrativo del país. La elección de don Luis Muñoz Marín para presidir el Senado en el 1941, posición en la cual estuvo hasta el 1948, simboliza a cabalidad el señalamiento que deseo hacer en relación con el funcionamiento de ese Cuerpo *vis a vis* el Primer Ejecutivo durante la etapa comprendida entre los años 1917 al 1948.

Como ya he mencionado, el hecho de que el gobernador de Puerto Rico fuera de nombramiento presidencial hizo que la relación entre la Legislatura electa y la Rama Ejecutiva fuera una que presentaba características muy particulares. Quizás la más significativa de ellas fue la de que el presidente del Senado se constituyera en el máximo representante de los puertorriqueños. Es por eso que, salvo por un corto período al principio de la década del '30, durante toda la vigencia de la *Ley Jones* la presidencia del Senado fue ocupada por el líder político máximo del país. De hecho, durante todo ese período, tan sólo hubo cuatro presidentes de la Cámara Alta de Puerto Rico, y tres de ellos eran, a la vez, presidentes de sus respectivos partidos. El primero lo fue Antonio R. Barceló, del Partido Unión de Puerto Rico, desde el 1917 hasta 1930; don Rafael Martínez Nadal, de la Unión Republicana, desde el 1933 hasta 1940, y don Luis Muñoz Marín, del Partido Popular Democrático, desde el 1941 hasta 1948. La única excepción lo constituyó la presidencia ejercida por don Luis Sánchez Morales, durante el período de 1930 a 1932, cuando el Senado se organizó bajo el llamado *Grupo de Buen Gobierno*.¹

Dada esta situación, no es de extrañar que, durante el período mencionado, ocurriesen frecuentes fricciones entre el Ejecutivo

y el Presidente del Senado, inclusive en áreas en las cuales, en una situación diferente, las mismas no se hubiesen justificado. Esto se presentó dramáticamente así en áreas como la del Presupuesto, Administración de Personal y Nombramientos. Por ejemplo, en el área de Presupuesto, la Legislatura pretendía continuar ejerciendo un gran control sobre el mismo, particularmente mediante el uso de la aprobación de fondos autorrenovables y de contribuciones con propósitos fijos. La idea aquí era evitar que el Primer Ejecutivo tuviese que pasar juicio sobre sus asignaciones de dinero, manteniendo las mismas bajo el control del Senado.

En las áreas programáticas también se notó la intención del Senado por tratar de ejercer un mayor control. Por ejemplo, es interesante señalar cómo, en los primeros años de la administración del Partido Popular, aunque tanto el gobernador Rexford G. Tugwell como don Luis Muñoz Marín pensaban en la agricultura como centro o base para el desarrollo de Puerto Rico, en realidad ambos visualizaban medios bastante diferentes para lograrlo. Muñoz Marín, como Presidente del Senado, consideraba la distribución de la tierra y poner al jíbaro a producir como la metodología más adecuada. Por otro lado, el Gobernador Tugwell consideraba que lo más conveniente era industrializar la agricultura, introduciendo nuevas cosechas y tecnologías y buscando nuevas maneras de explotar nuevos recursos agrícolas. Esta pugna se dramatizó aún más en lo relacionado con el proceso de industrialización del país. Esto fue así porque Tugwell siempre continuó favoreciendo el desarrollo agrícola como base para el crecimiento de la Isla. Como cuestión de realidad, él sirvió de manera de dique —o de impedimento— para que se cambiara el enfoque original que se había dado al proceso de desarrollo económico para Puerto Rico, resistiendo la idea de que se concediera exención contributiva a las nuevas industrias. Su oposición a esto fue tan estricta que llegó a vetar la primera legislación en la cual dichas exenciones se propusieron.

En el área de administración de personal, las pugnas también fueron dramáticas. Aquí el esfuerzo senatorial por ejercer un mayor control se llevó a cabo por medio de la exigencia de que numerosos nombramientos tuviesen que pasar por el proceso de consenso y consentimiento de la Cámara Alta de la Legislatura. Como parte de ese proceso, y especialmente dada la forma en que el mismo se implementaba, el funcionario nombrado se percibía a sí mismo como teniendo una dualidad de lealtades. Esto significa que el nombrado se sentía responsable, no tan sólo hacia el Gobernador como el funcionario que iniciaba el proceso, sino también se sentía como que debería responder al Senado, que era quien lo confirmaba. En este punto, conviene recordar que, debido a la función legislativa de investigar, asignar fondos y pasar juicio sobre los programas propuestos, de hecho, al confirmarse el nombramiento de un funcionario, su relación con la Cámara Alta no termina.

Durante el período a que estamos haciendo referencia, estas funciones se utilizaron como base para continuar haciendo reclamos a los funcionarios designados, lo que servía para fortalecer aún más el antes aludido sentido de responsabilidad y lealtad hacia el Senado y su Presidente. En una situación como la descrita sí se dan unas características de co-gobierno o de dualidad de funciones entre las ramas ejecutiva y legislativa de gobierno.

Todo este proceso llegó al extremo de que, para obtener el consejo y consentimiento del Senado, el Gobernador debería escoger para sus nombramientos de entre unas ternas a serle sometidas por la Cámara Alta de la Legislatura.² Al ser nombrado el Gobernador Tugwell, este procedimiento fue objeto de prolongadas y difíciles discusiones entre él y el Presidente del Senado, pues Tugwell se negó rotundamente a rendir su poder de nombramiento. Tras largas conversaciones, logró convencer a don Luis Muñoz Marín de que, en nuestro sistema de gobierno, es el Primer Ejecutivo el que tiene la potestad de someter nombramientos a la Legislatura para la consideración

de ésta sin tener que pasar por las restricciones que unas ternas sometidas por el Senado le impondrían.

Algo similar ocurrió con la reforma del servicio civil en relación a que el Gobernador Tugwell no pudo conseguir lo que deseaba y, de hecho, no fue hasta después que él abandonó la gobernación que se aprobó la *Ley 345* del 12 de mayo de 1947, estableciendo un sistema de mérito para la administración del personal público en el país.

Sin duda, el hecho de que el gobernador fuera nombrado por el presidente de los Estados Unidos afectó profundamente el proceso administrativo de Puerto Rico, particularmente entre el 1917 y 1947. Ante la incertidumbre de quién podía ser el Gobernador en un momento dado, los líderes políticos del país utilizaron la Legislatura para buscar maneras de asegurar que el proceso político-administrativo respondiese más a las necesidades del pueblo puertorriqueño. Es precisamente por estas características propias que tuvo nuestro sistema hasta el año 1947, cuando se aprueba la legislación del Gobernador Electivo, que se desarrolla en Puerto Rico un proceso que podemos llamar de co-administración o de co-gobernar. Sin embargo, la realidad es que, una vez Puerto Rico obtiene el poder para elegir su propio gobernador, la situación cambia fundamentalmente en sus raíces. Ya los procedimientos que antes se hacían necesarios para coartar los poderes de un Ejecutivo extraño no tienen razón de ser, pues se supone que, tanto éste como la Legislatura, al ser ambos directamente electos por el pueblo, son responsables ante éste y tienen que someterse periódicamente a evaluación mediante el proceso eleccionario regular.

LA SITUACIÓN ACTUAL A LA LUZ DE LAS ELECCIONES DEL 4 DE NOVIEMBRE DE 1980

Por lo antes dicho, no considero que se justifiquen los llamados a la co-administración o al co-gobierno que recientemente se han venido haciendo en Puerto Rico. El sistema político-administrativo de Puerto Rico, que es uno de carácter presidencial de

tipo republicano, no provee para eso que se llama co-gobernar. Nuestro sistema es uno en el cual existe la separación de poderes, con unos deberes claramente establecidos para el Primer Ejecutivo, así como para la Legislatura y el Poder Judicial. Al Primer Ejecutivo le compete, entre otros, ser el administrador de la Rama Ejecutiva y proponer un programa de gobierno, el cual debe ser considerado por la Legislatura. Es claro que la Legislatura tiene poderes para alterar, cambiar, enmendar y hasta rechazar propuestas hechas por el Primer Ejecutivo pero eso no significa que tenga poderes para usurpar las funciones ejecutivas que, en nuestro sistema, están asignadas al Gobernador.

Como he tratado de demostrar en este artículo, es comprensible el que algunas personas estén hablando de co-gobernar, ya que este es un caso en que el grito no sale de la nada. Antes, por el contrario, desde 1900 fue esa la tónica que orientó nuestro sistema. Ante la realidad de que el Primer Ejecutivo del país no respondía directamente al pueblo puertorriqueño, nos vimos obligados a diseñar maneras y prácticas que aseguraran que el Poder Ejecutivo respondería mejor a nuestros intereses. Esas maneras y prácticas tuvieron el efecto de que verdaderamente se tratara de co-gobernar desde la Legislatura y particularmente desde el Senado. Pero la situación cambió dramática y fundamentalmente a partir del 1948, cuando los puertorriqueños comenzamos a elegir nuestro gobernador. Ya desde entonces la función de co-gobernar se torna innecesaria, por no decir imposible. Esto queda plasmado, primero, en la reorganización de la Rama Ejecutiva del 1949, cuando se traspasan al Gobernador todos los poderes que hasta entonces había ejercido el Consejo Ejecutivo, y finalmente concretado en 1952, al aprobarse la Constitución del Estado Libre Asociado.

Es por esto que no se justifican los reclamos de co-gobernar que recientemente hemos escuchado. La realidad es que no proceden. Nuestro sistema no provee para ello. Ciertamente, la función del Senado, o de la Legislatura, no es la de co-gober-

nar ni la de pretender administrar. Lo ejecutivo corresponde al Gobernador. Lo legislativo a la Legislatura. Así es nuestro sistema y así es que debe funcionar. El no reconocerlo —o el pretender subvertirlo— puede acarrear serias consecuencias. Ante la perspectiva de que una de esas consecuencias sea la de que no se atiendan adecuadamente las verdaderas necesidades que afectan a todo nuestro pueblo, es de rigor que los líderes políticos mediten sobre la situación prevaleciente. Si bien es cierto que tuvimos casi medio siglo durante el cual el patrón de co-gobernar fue el que prevaleció y aunque es preciso reconocer el peso que siempre la historia tiene sobre el devenir de los pueblos, ya sea que estos la reconozcan o no, la realidad es que la situación actual es muy diferente. Es una situación que requiere la mayor dedicación, pulcritud y cuidado. Es el momento para la alta política; para la avenencia, negociación y búsqueda de concordancia. Es el momento para reconocer que la imposición de uno u otro lado no es posible.

Reproducido de *Revista de Administración Pública* 13 (marzo 1981): 45-50. El artículo fue publicado cuando el autor se desempeñaba como profesor en la Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

NOTAS

- 1 Véase Fernando Bayrón Toro, *Elecciones y partidos políticos de Puerto Rico: 1809-1976* (Mayagüez, P. R.: Editorial Isla, Inc., 1976), p. 173, y Bolívar Pagán, *Historia de los partidos políticos puertorriqueños*, Tomo I (San Juan: Librería Campos, 1959), p. 328. [Nota en el original].
- 2 Véase Charles T. Goodsell, *Administración de una revolución* (Río Piedras: Editorial Universitaria, 1967), pp. 49-50. [Nota en el original].