

PROPUESTAS PARA UNA REFORMA INTEGRAL DEL PODER LEGISLATIVO

INTRODUCCIÓN

*Ángel Israel Rivera Ortiz**

Uno de los procesos contemporáneos que está reformando y adelantando la democracia en muchos países del mundo tiene que ver con las iniciativas concertadas de ciudadanos particulares y grupos civiles para incidir en los procesos de reformas gubernamentales y en otros asuntos relacionados con las políticas públicas del estado. Aunque en Puerto Rico existe una larga tradición de luchas civiles exitosas en el campo de la protección ambiental y en esfuerzos políticos concretos que han trascendido las líneas de partidos políticos —tales como la presión a favor de la excarcelación de los presos políticos nacionalistas en cárceles de Estados Unidos, el movimiento de objetores por conciencia

* El autor es Catedrático de Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

durante la guerra de Viet Nam, la movilización cívica contra la eliminación del derecho irrestricto a la fianza y la lucha por la paz en Vieques—, las actividades de concertación ciudadana para impulsar propuestas de reforma gubernamental han sido poco frecuentes y menos efectivas. No obstante, desde finales de la década de 1990 y durante el tiempo transcurrido de la primera década del siglo XXI, se han ido multiplicando las iniciativas y concertaciones ciudadanas en pro de reformas gubernamentales, tales como la reforma legislativa, las reformas en el código civil puertorriqueño, la reforma municipal mediante una ley de municipios autónomos, la propuesta a favor de la utilización de una Asamblea Constitucional para iniciar un proceso de cambio en las relaciones actuales entre Puerto Rico y Estados Unidos y las propuestas de reformas en las leyes electorales del país.

Un ejemplo particularmente importante de esta nueva modalidad de acción, concertación e incidencia ciudadana lo fue la formación del grupo de Ciudadanos y Organizaciones Pro Reforma Legislativa y Constitucional (COPRELEC), creado en el año 2003 y el cual estuvo muy activo en la promoción de una reforma integral del poder legislativo en Puerto Rico. El Comité de Trabajo de COPRELEC estuvo integrado por distinguidos representantes del Colegio de Abogados de Puerto Rico, entre ellos los licenciados José R. Varela (designado por el Presidente del Colegio como representante oficial de dicha institución profesional en COPRELEC); la Lcda. Rosa Bell, quien por muchos años lideró la Oficina de Servicios Legislativos de nuestra legislatura, y el Lcdo. José R. Ríos. Participó, también, la Fundación Acción Democrática Puertorriqueña (ADP), representada por su entonces presidente, Ángel Israel Rivera; su Presidente Fundador, Emilio Soler Mari, y miembros de su Junta de Directores, como el Dr. Hermenegildo Ortiz Quiñónez, y su Director Ejecutivo, el profesor Nelson W. Canals. Varios profesores de la Universidad de Puerto Rico integraron también COPRELEC: los doctores Leonardo Santana Rabell y Mario Negrón Portillo, de la Escuela Graduada de Administración Pública, y los doctores José Javier Colón Morera y Héctor Martínez Ramírez, del Departamento de

Ciencia Política. En representación del sector estudiantil universitario participó el estudiante Iván Rivera Reyes. Además, colaboraron con el grupo en la etapa de definición de sus objetivos y de recolección de información varias personalidades del mundo político, como el Lcdo. Noel Colón Martínez, ex Presidente del Colegio de Abogados y ex candidato a Gobernador por el Partido Independentista, y el profesor retirado de la Universidad de Puerto Rico, Antonio J. González, fundador del Partido Unión Puertorriqueña.

Como se desprende de la relación de participantes, COPRELEC logró una concertación efectiva entre ciudadanos que participaron a título personal y representantes de dos organizaciones de la sociedad civil puertorriqueña: el Colegio de Abogados y ADP.

Oficialmente, COPRELEC sometió a la Asamblea Legislativa el texto que aquí incluimos y que, como se verá, propone una reforma integral del poder legislativo en Puerto Rico, yendo, por tanto, mucho más allá de la promoción de un cambio estructural de la legislatura bicameral a la legislatura unicameral para incluir otros aspectos importantes de una buena reforma legislativa.

Uno de los aportes principales de COPRELEC fue el acopio de información sobre el funcionamiento histórico de nuestra Asamblea Legislativa a partir de varias investigaciones realizadas por estudiantes de la Escuela Graduada de Administración Pública para sus tesis de maestría. Otro aporte fundamental fue estudiar cuidadosamente los efectos de la Ley de Legislador a Tiempo Completo y adoptar una resolución solicitando la derogación de la misma y el regreso al concepto del legislador ciudadano.

El grupo COPRELEC, no sólo participó en las audiencias públicas sobre Reforma Legislativa, sino que realizó varias conferencias de prensa para diseminar, ante la opinión pública, las ideas y propuestas del grupo. Más tarde, en el año 2004, se integró a los trabajos a favor de una ley de referéndum sobre la unicameralidad y al proceso educativo sobre las ventajas de la legislatura unicameral durante la campaña que precedió a este evento, celebrado en el verano de 2005. Más recientemente, los miembros de COPRELEC, junto a dirigentes del grupo *Por Una*

Buena Cámara, han trabajado en actividades públicas exigiendo a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico que cumpla su deber constitucional y legal de adoptar un procedimiento para una enmienda que permita implantar la voluntad de más del 80 por ciento de los participantes en el referéndum del 10 de julio de 2005, que votó a favor de la Legislatura Unicameral.

Como demuestra el documento que aparece a continuación, el grupo COPRELEC, sin embargo, ha hecho claro, en todo momento, que el cambio de una legislatura bicameral a una unicameral no es sino el primer paso en una necesaria reforma más amplia e integral del poder legislativo en el gobierno puertorriqueño. Dicha reforma puede incluir aspectos o áreas de reestructuración muy variadas. Las más importantes de estas áreas, en las cuales se pueden efectuar cambios significativos en el poder legislativo en Puerto Rico, así como en otros países en donde las condiciones existentes así lo ameriten, son las siguientes:

- (1) Reforma del lugar que ocupa el poder legislativo en el ordenamiento constitucional, lo cual implica redistribuir el poder relativo efectivo entre las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno.
- (2) Reformas o cambios en la estructura legislativa; por ejemplo, pasar de una legislatura bicameral a una unicameral.
- (3) Reformas o cambios en la representatividad de la Asamblea Legislativa, lo cual se relaciona con las leyes electorales y los tipos de representación que se han previsto constitucionalmente.
- (4) Reformas o cambios en la concepción de lo que es y debe ser un legislador y sobre cuáles deben ser sus tareas. Este aspecto se relaciona directamente con la Ley de Legislador a Tiempo Completo y los problemas que ha traído, en términos de costos y eficiencia, en el proceso legislativo. Se relaciona también con las prioridades que deben tener las diversas tareas o funciones del legislador.

- (5) Reformas en las estructuras administrativas que sirven a los legisladores, desde las oficinas de los asesores, hasta los servicios de investigación y apoyo que debe realizar una buena unidad de servicios legislativos.
- (6) Reformas en los procedimientos legislativos a fin de lograr sesiones más ágiles y productivas. Esto va desde asuntos como el número y naturaleza de las comisiones legislativas y el funcionamiento de las mismas, hasta las reglas del debate y de la deliberación en los procesos parlamentarios.
- (7) Reformas en el nivel de transparencia del quehacer legislativo, así como en la apertura o permeabilidad de la Asamblea Legislativa a recibir insumos, recomendaciones, sugerencias y reclamos de los ciudadanos o de los grupos de interés y de presión organizados (de la llamada "sociedad civil"). Esto puede implicar desde rearticular y mejorar las condiciones para la presencia y cobertura por la prensa, la radio y la televisión de las sesiones y trabajos legislativos, hasta establecer nuevas oportunidades y reglas de juego para la participación ciudadana en el proceso legislativo más allá de las tradicionales audiencias o vistas públicas.

Algunas de estas áreas de cambio o reforma pueden conllevar enmiendas constitucionales. Otras pueden requerir cambios en el contenido de algunas leyes, y aún otras requerirán cambios en los reglamentos internos de la Asamblea Legislativa y en sus procesos y estructuras administrativas. Si se toma como ejemplo el área de reforma que tiene que ver con cambios en el poder relativo de las ramas ejecutiva y legislativa en los procesos de gobierno, se verá la diferencia entre los niveles de transformación. Si se trata de redefinir cuotas de poder y funciones que se han preasignado por el ordenamiento constitucional, los cambios van a conllevar reformas o enmiendas constitucionales. Si, en cambio, se trata de crear nuevos procesos prácticos y más efectivos de comunicación

y negociación entre la Rama Ejecutiva y la Rama Legislativa, ello puede hacerse dentro del marco constitucional existente, pero con nuevos requisitos de interacción que pueden determinarse por ley, sin necesidad de elevar tales requerimientos al nivel constitucional. Finalmente, mucho de lo que tiene que ver con la capacidad relativa de la Asamblea Legislativa para fiscalizar a la Rama Ejecutiva y para ejecutar adecuadamente el modelo de “pesos y contrapesos” que se supone exista entre ambas en un sistema de “separación de poderes” puede lograrse mediante reglamentos internos o cambios administrativos. Éstos pueden ser: dotar a la Asamblea Legislativa de una mejor capacidad técnica, de modo que ello facilite la comunicación informada con la Rama Ejecutiva, y la fiscalización adecuada del funcionamiento de las agencias de la Rama Ejecutiva para velar que, en los procesos de ejecución, no se derroten los propósitos o la letra y el espíritu de las leyes que crearon tales agencias y especificaron sus encomiendas.

En Puerto Rico la tendencia tradicional ha sido hacia una Rama Ejecutiva muy fuerte y poderosa, y una Rama Legislativa con poderes más limitados. En gran medida, la falta de fiscalización legislativa ante un ejecutivo fuerte ha tenido que ver con la existencia de partidos políticos sumamente centralizados y disciplinados. Si, como suele ocurrir, el líder máximo de un partido político que tiene mayoría legislativa es el Gobernador durante un cuatrienio en particular, suelen existir serias limitaciones para que los legisladores del partido de mayoría se sientan en libertad de fiscalizar adecuadamente lo que “el líder máximo del partido” realiza desde la Rama Ejecutiva. Esto ha llevado a acusaciones en el sentido de que la Legislatura de Puerto Rico ha sido meramente un sello de goma del Gobernador, que se limita a aprobar, sin espíritu crítico, todos los “Proyectos de Administración”. Como esa ha sido la tendencia principal en Puerto Rico, en el caso nuestro, puede ser conveniente una legislatura unicameral con un líder importante que sea Presidente de la cámara única y que, en cierto modo, rivalice con el Gobernador. En la práctica, esto permitiría operar, con mayor frecuencia, el sistema demo-

crático de pesos y contrapesos entre Rama Legislativa y Rama Ejecutiva, el cual se practica muy poco en Puerto Rico debido al rol preponderante de los partidos en nuestro sistema político nacional.

Por supuesto, el fortalecimiento del poder legislativo de cara al Poder Ejecutivo tiene que hacerse de forma moderada y efectiva, que no lleve al país al extremo de la paralización y la ingobernabilidad a causa de desacuerdos entre el liderazgo del Ejecutivo y el del Legislativo. Esta situación de rivalidad extrema entre ambas ramas de gobierno suele darse en ocasiones en las que, como en el cuatrienio 2005-2008, la Rama Ejecutiva ha estado bajo la dirección de un partido político, mientras que la Rama Legislativa ha estado dirigida por la delegación de un partido contrario. Cuando esto ocurre, el clima adversario de las contiendas electorarias se traslada indebidamente al proceso de toma de decisiones y de forja de las políticas públicas. Esto, como se ha visto, puede crear serios problemas de gobernabilidad y parálisis en el proceso de adopción de las políticas públicas, quedando desatendidos, por mucho tiempo, problemas de gran urgencia para los ciudadanos y para el logro del bien público.

Como se desprende de lo antedicho, lograr un mayor equilibrio entre Rama Ejecutiva y Rama Legislativa, sin caer en problemas de ingobernabilidad, no es fácil. No obstante, el hecho de que tenga dificultades y de que requiera aumentar las capacidades de negociación cooperativa entre los gobernantes de ambas ramas de gobierno no significa que no valga la pena el cambio o que debamos preferir un gobierno en el cual la Rama Ejecutiva tenga poderes excesivos que reduzcan las posibilidades de que la rama legislativa aporte significativamente a la tarea de gobernar.

Una de las áreas más importantes de una auténtica reforma integral del poder legislativo tiene que ver con la representatividad. A la altura del siglo XXI, uno de los problemas medulares de los parlamentos u organismos legislativos de los gobiernos contemporáneos es recuperar, para las ramas legislativas de dichos gobiernos, una amplia capacidad de representatividad de las diversas realidades e intereses de las crecientemente complejas

sociedades de hoy día. En muchos países, los ciudadanos eligen a sus legisladores, pero luego no se sienten auténticamente representados por ellos o piensan que los legisladores se han separado demasiado de la encomienda que les ha otorgado el Pueblo con su voto (gobernar y velar por el bien colectivo) para dedicarse a otras funciones, tales como perseguir el interés propio o del partido político bajo cuya insignia fueron elegidos. Cuando los asuntos partidistas y otras consideraciones ajenas al bien común tienen prelación efectiva en la dedicación de tiempo y esfuerzo de los legisladores, perjudicándose con ello el tiempo y los recursos realmente dedicados a buscar el bien colectivo por medio de la legislación, se abre una gran brecha de falta de representatividad entre gobernantes y gobernados. Asimismo, se dificulta operar un sistema auténticamente democrático: del Pueblo, para el Pueblo y por el Pueblo. El asunto de la representatividad, por lo tanto, va hoy mucho más allá de los procesos formales de representación territorial, proporcional o corporativa, para llegar a un examen crítico sobre las prioridades reales de los legisladores en la dedicación de tiempo, recursos y esfuerzo.

Por supuesto, parte de las reformas legislativas que se hacen necesarias en algunos países también tienen que ver con ampliar la proporcionalidad de la representación para facilitar mayor presencia efectiva a los partidos de minoría en los parlamentos o asambleas legislativas, con reformar las reglas internas de las cámaras legislativas para facilitar que las iniciativas de los partidos de minoría sean adecuadamente atendidas y examinadas por el partido (o partidos) de mayoría y no meramente ignoradas o soslayadas por ser propuestas provenientes de partidos políticos minoritarios. Igualmente, tienen que ver con reformas importantes en las leyes electorales que faciliten la creación de nuevos partidos, el surgimiento de candidaturas independientes con posibilidades reales de éxito, y la postulación de candidatos, no sólo por los partidos políticos, sino también por sectores representativos de la sociedad civil, como pueden ser los sindicatos, los grupos empresariales, las asociaciones profesionales y los grupos comunitarios.

Por otro lado, una democracia más participativa y más responsable a las necesidades reales de los ciudadanos requerirá también reformas en los modos en que los parlamentos se relacionan con los medios de comunicación para que los procesos legislativos tengan un nivel aceptable de transparencia. Dondequiera que la democracia experimenta procesos de adelanto en el mundo contemporáneo, los cuerpos del poder legislativo establecen nuevos mecanismos para la interacción con los ciudadanos, de modo que se creen procesos de corresponsabilización entre los ciudadanos y los legisladores electos por ellos. Las nuevas tendencias hacia la democracia deliberativa y participativa llevan a la multiplicación de experiencias en las cuales comisiones independientes de ciudadanos hacen investigaciones y propuestas importantes que sirven, más adelante, para un examen detenido por parte de los legisladores y a menudo redundan en el hallazgo de soluciones efectivas para diversos problemas colectivos o de política pública.

Finalmente, como señaló el documento de COPRELEC y la presentación de este grupo en las audiencias legislativas, la situación particular de Puerto Rico, por razón de su actual condición política —dada la subordinación del país a la autoridad federal en muchas áreas—, ha sido un factor importante que ha venido a limitar excesivamente el margen de acción disponible para la Asamblea Legislativa de Puerto Rico. Si en muchas áreas de legislación la Asamblea encuentra el campo ocupado por la legislación que aprueba el Congreso de Estados Unidos, los legisladores elegidos por el Pueblo puertorriqueño encuentran sus poderes legislativos muy acotados por la acción de un cuerpo legislativo que los votantes puertorriqueños no han elegido: el Congreso estadounidense. Ese problema de déficit democrático existente en las actuales relaciones políticas entre Puerto Rico y Estados Unidos sugiere la necesidad de una redefinición de esas relaciones y de la aplicación a Puerto Rico de las leyes estatutarias de Estados Unidos, muchas de las cuales no encuentran una aplicación lógica o adecuada a nuestras condiciones sociales, económicas y culturales, que son, en muchos aspectos, bastante

diferentes a las condiciones existentes en el otro país. Este problema, por supuesto, lleva nuevamente a plantear el hecho de que algunas de las reformas institucionales que necesita Puerto Rico para tener un poder legislativo más efectivo y eficaz implican enmiendas constitucionales importantes o, como en este caso, al marco jurídico mismo de las relaciones entre Puerto Rico y Estados Unidos según fueron estipuladas y aprobadas en el Estatuto de Relaciones Federales con Puerto Rico de 1950.

A continuación, presentamos, a los lectores y lectoras de la *Revista de Administración Pública*, el texto íntegro del documento sometido por COPRELEC ante la *Comisión de Reforma Legislativa* de la Cámara de Representantes de Puerto Rico en el 2003, presidida entonces por el Representante Luis Raúl Torres (PPD-San Juan).