

PROPUESTAS PARA UNA REFORMA INTEGRAL DEL PODER LEGISLATIVO

*Ponencia presentada ante la Honorable Comisión de Reforma
Legislativa de la Cámara de Representantes de Puerto Rico**

I. INTRODUCCIÓN

Con posterioridad al anuncio de que el Senado y la Cámara de Representantes realizarían un estudio del funcionamiento y organización de la Rama Legislativa, se constituyó un grupo de ciudadanos con el objetivo de colaborar en la identificación de los cambios en el funcionamiento de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico que se esperan y se necesitan.

Este grupo de ciudadanos tiene la particularidad de que se definió como una de participación abierta, de modo que dicha apertura permitiese aunar en el menor tiempo posible una pluralidad de puntos de vista que vayan siendo el producto de la reflexión a tono con la insatisfacción expresada por diversos sectores del pueblo puertorriqueño con sus procesos de gobierno.

* El formato original de este documento ha sido ligeramente ajustado al de esta publicación. N. del E.

El grupo basa su trabajo y sus aportes a la discusión pública sobre reforma legislativa en los siguientes principios adoptados entre nosotros por consenso:

- (1) El principio de que es conveniente para Puerto Rico la *unicameralidad*;
- (2) Que junto con el cambio hacia una legislatura unicameral es necesario *ampliar la representatividad en la Asamblea Legislativa tanto para partidos de minoría como en términos de abrirle acceso a la misma a grupos de la sociedad civil que deseen apoyar candidatos independientes o una lista de candidatos*. Esto implica incrementar el número y proporción de los legisladores que deben elegirse en proporción al respaldo obtenido en todo el país (incremento en la representación proporcional sin eliminar la representación territorial.)
- (3) Que entendemos que la unicameralidad no es, por sí sola, la solución a todos los problemas legislativos principales que existen en Puerto Rico, razón por la cual el cambio a una legislatura unicameral debe venir acompañado de otros aspectos de mejoramiento en el proceso legislativo mismo, en el lugar que ocupa el poder legislativo en nuestro ordenamiento constitucional y en el tipo de tareas que la Asamblea Legislativa unicameral debe acometer como prioritarias en su funcionamiento como rama autónoma del gobierno puertorriqueño. Esto significa que *apoyamos una reforma integral del poder legislativo aunque reconocemos que dicha reforma amplia no tiene que lograrse totalmente en un mismo proceso sino que puede ser necesario atenderla a lo largo de diversas etapas*.

El clamor público o ciudadano que se percibe en Puerto Rico para que se produzca una Reforma Legislativa tiene su razón de ser *en la amplia brecha que existe entre el Puerto Rico que queremos y el Puerto Rico que ahora tenemos, entre el funcionamiento gubernamental actual y aquello a lo que aspiramos como modo de elevar*

la calidad de nuestra vida democrática. Este clamor ciudadano, por supuesto, no es exclusivo de Puerto Rico ya que se presenta en otras jurisdicciones, sobre todo en países que, como Puerto Rico, promueven la democracia representativa como sistema de gobierno. Surge y parte del entendimiento de que la permanencia, consolidación y ampliación del sistema democrático requiere que se fortalezca el Poder Legislativo. Este poder constitucional, que será más efectivo en la medida en que sea más autónomo de las restantes ramas del gobierno, es precisamente el que congrega los representantes de los intereses y de las necesidades más diversas y cercanas a los ciudadanos o electores, a los representados, y es la institución que analiza y aprueba las leyes o políticas públicas que guían y gobiernan a la sociedad y, además, es la institución que debe fiscalizar y equilibrar particularmente el poder de la Rama Ejecutiva.

Este grupo de ciudadanos ha estado atento a los medios informativos y a las audiencias públicas que han celebrado las comisiones conjuntas de la Cámara y del Senado y de la gestión Ejecutiva-Legislativa que se lleva a cabo para identificar los cambios que deban implantarse.

Utilizando como punto de partida la información publicada, nos parece oportuno sugerir, desde el principio, las siguientes recomendaciones de carácter general. Más adelante se presentan otras recomendaciones más concretas en torno a diversos aspectos del Poder Legislativo. Consideramos pertinente que:

1. Se distingan y diferencien los cambios que, por ser de naturaleza administrativa o de organización interna de los cuerpos legislativos corresponde a éstos decidirlos y llevarlos a realización sin que sea menester esperar por las sugerencias de los deponentes o de la Rama Ejecutiva de nuestro gobierno. Se trata de acciones que deben tomarse de inmediato por la presente Asamblea Legislativa para dar cabal cumplimiento al compromiso público contraído por la mayoría legislativa en las elecciones de 2000 y en el Proyecto Puertorriqueño para el Siglo 21 (Pág. 27), en

el sentido de operar la Asamblea Legislativa en forma honesta, eficiente, valiente, transparente y dedicada.

2. Cualquier plan de reforma a corto, mediano y largo plazo, debe identificar las acciones que se propondrán o tomarán conforme a un calendario específico que anuncie la fecha proyectada para el cumplimiento del cambio o modificación y que indique además cómo habrá de llevarse a cabo. Hasta el momento de redactar este escrito, las propuestas anunciadas se han planteado de forma general y sin una agenda precisa. Consideramos que la Asamblea Legislativa debe trabajar en la dirección señalada con la mayor prontitud posible.
3. Es impostergable que se estudie y se trabaje a fondo con el efecto nocivo a la calidad de los trabajos legislativos que ha tenido el concepto de legislador a tiempo completo y su aplicación general a todos los legisladores. Creemos que es conveniente estudiar los modos más efectivos de regresar al concepto del legislador ciudadano que siente un compromiso real y efectivo de contribuir a dar solución a los serios problemas que afectan al país, aún cuando labore, al mismo tiempo, desde otros quehaceres que no sean conflictivos con su responsabilidad y dedicación a las tareas legislativas ni violatorios de sus deberes éticos.
4. En relación con el importante tema de la unicameralidad, es necesario sopesar el hecho de que los estudios realizados en los años 1984 y 1995 concluyeron que debe reformarse la Asamblea Legislativa de Puerto Rico hacia un sistema unicameral. No es cónsono con el trabajo ya realizado en el pasado que se postergue la acción recomendada por tantos sectores del gobierno y de nuestra sociedad civil. Por el contrario, recomendamos que se trabaje desde ya en una propuesta concreta de enmienda constitucional y que se expedita la consulta al pueblo este mismo año de 2003 como propone el proyecto del

Representante Luis Raúl Torres. Al mismo tiempo, creemos que el liderato político de todos los partidos, y los más diversos sectores de la sociedad civil, deben comprometerse en un esfuerzo común a fin de que se concrete el nuevo sistema unicameral en el próximo término de Gobierno. Esto no significa que el cambio pueda o deba hacerse en forma apresurada. *Somos conscientes de la necesidad de varias enmiendas constitucionales para hacer el cambio viable y positivo.* Por ejemplo, un sistema legislativo unicameral no debe reducir sino *ampliar la representatividad de la Asamblea Legislativa.* Por lo tanto, debe enmendarse el actual sistema de representación para incluir una proporción mayoritaria de los escaños legislativos a ser elegidos en proporción de la fuerza electoral total de cada partido, y de cada grupo de la sociedad civil que someta una lista de candidatos o un candidato o candidata única en todo el país (Una representación proporcional más numerosa que la representación territorial que sustituya y mejore la actual representación por acumulación que, entre otras cosas, ha sido manipulada territorialmente por los partidos al limitar el número de precintos en que cada candidato particular por acumulación va a recibir el voto.) Esto implica además abrir el proceso democrático de elección de legisladores *a la participación de diversos grupos de la sociedad civil y no únicamente a partidos políticos inscritos en la Comisión Estatal de Elecciones. Implica también que puede ser más efectivo el separar la elección a los cargos legislativos de la elección a los cargos de Gobernador y Comisionado Residente en Washington y de las elecciones municipales. Esto conllevaría celebrar elecciones legislativas en un momento diferente (en otro mes del año electoral que no sea el de la elección de los alcaldes ni del Gobernador y Comisionado Residente.)*

5. Por supuesto, si se determinare que la adopción sosegada y detenida de la unicameralidad, y de otros cambios

constitucionales que fueren necesarios para que el unicameralismo funcione más efectiva y democráticamente en Puerto Rico, es preferible que se produzcan mediante una Asamblea de revisión de la Constitución, como ésta misma provee, entonces se debe muy bien trabajar inmediatamente con otros aspectos de la Reforma Legislativa que no requieran enmiendas constitucionales y reconocer que la unicameralidad y otros aspectos de enmiendas constitucionales relacionadas con ella van a necesitar de un proceso más prolongado y distendido.

6. Consideramos equivocada la adhesión sostenida a la noción de que la legislatura más productiva es aquella que mayor número de piezas legislativas aprueba. El fenómeno de la aprobación indiscriminada de nuevas leyes se ha denominado “inflación legislativa” o “contaminación legislativa” y sólo conduce al mal hábito de aprobar impensadamente leyes incoherentes, contradictorias con otras leyes en vigor o innecesarias. Ha llevado también a la proliferación de resoluciones legislativas sin ningún efecto sustantivo o sin un impacto importante para nuestra sociedad.

La Asamblea Legislativa debe tomar conciencia de que la aprobación de numerosas leyes con el fin de aparentar alta productividad ante el pueblo, si no se toma en cuenta la calidad de la legislación ni su coherencia con el ordenamiento legal, ocasiona confusión en los ciudadanos así como también en el propio ordenamiento jurídico. *La Asamblea Legislativa actual debe iniciar un estudio abarcador que conduzca a la derogación de leyes innecesarias o que no guarden coherencia con las aspiraciones y necesidades del pueblo.* Además, las leyes que se aprueben en el futuro deben haber pasado por un escrutinio cuidadoso sobre su coherencia con el ordenamiento legal tanto en su contenido como en su redacción.

7. El planteamiento de la necesidad de una Reforma Legislativa integral debe enfocarse desde diversos ángulos y con diversas etapas de realización. Además de los cambios o modificaciones en los procedimientos legislativos internos, o en la dotación técnica de la Asamblea Legislativa, es preciso dar atención a reformas que conlleven cambio constitucional, y procesos más complejos y distendidos, pero que resulten en un mayor equilibrio entre los poderes y capacidades del Poder Legislativo y los del Poder Ejecutivo. *La Reforma Legislativa no debe limitarse a reducción de gastos e ineficiencias en sus procedimientos internos aunque ese también es un aspecto que debe cobrar prioridad e importancia.* La Reforma Legislativa debe incluir no sólo cambios internos en el proceso de legislación sino un repensar del lugar que tiene el Poder Legislativo en nuestro ordenamiento constitucional de modo que podamos tener una Asamblea Legislativa *más representativa de los diversos sectores, grupos, intereses y necesidades existentes en nuestro país, el cual se ha ido convirtiendo en una sociedad más diversa y plural. Necesitamos y respaldamos además una Asamblea Legislativa con una capacidad decisoria más autónoma respecto de la Rama Ejecutiva del Gobierno.*

II. ANÁLISIS GENERAL DE LOS PROBLEMAS DEL PODER LEGISLATIVO EN PUERTO RICO: NECESIDAD DE UNA REFORMA INTEGRAL DE LA RAMA LEGISLATIVA DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

Desde el punto de vista teórico, y dentro del marco tradicional del concepto de la separación de poderes y del sistema de pesos y contrapesos, se supone que en Puerto Rico la Rama Legislativa comparta la responsabilidad de gobernar, de igual a igual, con la Rama Ejecutiva. La realidad es, sin embargo, que la Rama

Ejecutiva, con una Gobernadora o Gobernador como líder, a lo largo del tiempo, ha ido invadiendo significativamente las competencias y responsabilidades de la Rama Legislativa. Ésta, por otro lado, se ha conformado con desarrollar para sí, muy a menudo, un rol fundamentalmente complementario que la ha convertido, cuando se le permite y puede, en una institución avalladora de las iniciativas y acciones del Ejecutivo.

Uno de los problemas principales en las relaciones entre la Rama Legislativa y la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico es el que tiene que ver con las corporaciones públicas. Estas corporaciones han sido creadas por ley por la propia Asamblea Legislativa y han ido proliferando a lo largo de los años. Sin embargo, nuestra Asamblea Legislativa no ha desarrollado un proceso sistemático de supervisión ni de evaluación de los programas y proyectos o del funcionamiento de las corporaciones públicas. De ese modo los representantes del Pueblo han ido perdiendo control y capacidad de fiscalización ante la Rama Ejecutiva.

Por lo menos, tres factores, nos parecen, que contribuyen significativamente a la erosión de las facultades de la Rama Legislativa puertorriqueña:

- (1) Primero, la preponderancia de la legislación federal en la vida del país y en los procesos gubernamentales;
- (2) segundo, la Rama Ejecutiva es cada día más la iniciadora de legislación y de formulación de política pública mientras la Rama Legislativa no ha desarrollado instrumentos y mecanismos institucionales para analizar la problemática del país y formular legislación y políticas públicas coherentes en forma integral y continua; y
- (3) tercero, la Rama Legislativa no ha desarrollado instrumentos para evaluar resultados y consecuencias de la legislación nacional vigente ni respecto de las leyes federales que se han venido aplicando, de manera adaptativa, a Puerto Rico.

Para muchos de los problemas sociales del país, el Gobierno Federal ha ocupado el campo, limitando en gran medida las competencias del gobierno de Puerto Rico. Este es el caso, en

las áreas de las comunicaciones, migración, aduanas, zona marítima, comercio, protección de mercados, transportes, vivienda de interés social, seguridad social, asistencia social, preservación de recursos naturales, parques nacionales y muchos otras más.

En muchos de estos programas, la legislación federal determina los objetivos a perseguirse, la población que es elegible a participar, las actividades que pueden llevarse a cabo, la cuantía de fondos federales a utilizarse y las normas y procedimientos para su utilización. Esta legislación federal define el problema y se implanta directamente por la Rama Ejecutiva y sus agencias. En este sentido, la Rama Legislativa no formula política pública. La Rama Legislativa ha limitado demasiado sus propios señalamientos, observaciones e interrogantes a los programas de origen federal. Cualquier análisis o mejora a la legislación federal para su mejor funcionamiento en la jurisdicción de Puerto Rico de parte de la Rama Legislativa de Puerto Rico suele quedar truncado o es prácticamente inexistente.

Si algo impropio sucede con estos programas, la tendencia es dejar que la culpa se adjudique al ejecutivo o a los funcionarios que tienen la responsabilidad de implantarlos y la Rama Legislativa ni siquiera se da por aludida. Tampoco se ve la disposición de los legisladores para atender la situación y encontrarle alguna solución. Con el tiempo, estas actitudes van erosionando la confianza del pueblo puertorriqueño en la Rama Legislativa.

Por otro lado, muchos programas federales requieren pareo de fondos del gobierno de PR, por lo tanto, la proporción del presupuesto consolidado asociado a programas federales pudiera ser mucho mayor que el que representa si se toma en consideración únicamente las aportaciones federales. Los programas que se establecen con fondos federales, sin embargo, no reciben seguimiento de la legislatura puertorriqueña.

Aunque este es un problema que, en última instancia, se relaciona con la necesidad, después de más de cincuenta años, de mejorar los parámetros de las relaciones con Estados Unidos de América, es decir, el llamado problema del “estatus político de Puerto Rico” o del déficit democrático existente en las actua-

les relaciones entre ambas naciones, no es necesario, a nuestro juicio, esperar a un cambio integral o global en las actuales relaciones entre Puerto Rico y Estados Unidos para que nuestra Asamblea Legislativa desempeñe un papel más autónomo y efectivo en el mejoramiento de la aplicación de las leyes y programas federales a las condiciones concretas y específicas de Puerto Rico. Muchas veces las leyes federales dejan un cierto campo de acción autónoma a las jurisdicciones estatales o de los territorios. No obstante, en el caso de Puerto Rico, estos ámbitos de autonomía se deciden normalmente por la Rama Ejecutiva del gobierno central del Estado Libre Asociado sin participación alguna de la Rama Legislativa. El Congreso, como Rama Legislativa federal asume su responsabilidad de legislar. Sin embargo, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico suele hacer muy poco o nada para complementar la legislación federal con legislación puertorriqueña que mejore o adecue la legislación federal a las circunstancias y realidades nacionales de Puerto Rico, o a las realidades locales de ciertas municipalidades puertorriqueñas, que a menudo resultan ser bastante diferentes de las realidades nacionales de Estados Unidos o de las realidades regionales de las distintas jurisdicciones estatales del Continente. Tampoco vemos a una Rama Legislativa puertorriqueña activa en la determinación, para el caso concreto de la jurisdicción del Estado Libre Asociado, de aquellos elementos o espacios que la ley federal deja abiertos para determinación por los gobiernos de los estados.

Por otro lado, más o menos, lo mismo está sucediendo en torno a la relación de la Rama Legislativa con las corporaciones públicas del Gobierno de Puerto Rico, como se señaló anteriormente. Se supone que las corporaciones públicas generen sus propios recursos. Únicamente van a la Legislatura a solicitar, si es necesario, recursos adicionales del Fondo General. Excepto, por corporaciones públicas en bancarota, como la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados o la Autoridad Metropolitana de Autobuses, la solicitud de este tipo de fondos gubernamentales de Puerto Rico es mínima. Por lo tanto, gran parte de las actividades de las corporaciones públicas se escapa de la aten-

ción, examen, investigación y seguimiento por parte de la Rama Legislativa.

La Asamblea Legislativa de Puerto Rico, como institución, contrario a la Rama Ejecutiva, no ha desarrollado instrumentos propios para la planificación del país en forma integral y con una visión a largo plazo más allá de un cuatrienio. La Legislatura no parece tener una política pública de educación pública ni de educación superior universitaria. Tampoco la tiene en cuanto al importante asunto de la investigación y desarrollo (*research and development*) que propenda a un mayor desarrollo económico de nuestro país en un mundo cada día más globalizado y de mercados regionales. No existe tampoco una política pública legislativa en cuanto a legislar para limitar el crecimiento urbano despararramado ni para la promoción de ciudades habitables, de protección a los recursos naturales y ecológicos valiosos, de turismo, de seguridad, salud y otros servicios públicos esenciales, de igualdad económica, justicia social y crecimiento regional, de reorganización gubernamental, de desarrollo sustentable, ni de otras áreas de importancia para mejorar la calidad de vida de los puertorriqueños. Tampoco parece ser que tiene planes de formularlas. Entonces cabe preguntarnos ¿Para qué tenemos una Asamblea Legislativa en Puerto Rico? Si el campo de legislar está ampliamente ocupado por las leyes del Congreso estadounidense y las iniciativas de política pública de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado, ¿qué función real de importancia viene a cumplir la Asamblea Legislativa de Puerto Rico? ¿O es que tenemos que mantener una Asamblea Legislativa costosa, con sueldos y estipendios a los legisladores que exceden incluso los de la mayoría de las legislaturas estatales en Estados Unidos, para soportar el hecho de que su “productividad” se limita al frecuente espectáculo de los dimes y diretes partidistas en el seno de la Asamblea Legislativa, a la proclamación de celebraciones que muchas veces resultan bastante triviales, al papel de los legisladores de minoría como puros megáfonos ante los medios de comunicación de la fiscalización de los partidos de minoría a todo lo que hace cualquiera que sea el partido de mayoría, a la redacción de legislación

muchas veces innecesaria o incoherente con el ordenamiento jurídico, y al uso dispendioso de los fondos públicos del “barril de tocino” y del llamado “barrilito”. En este asunto del “barrilito” se ha llegado incluso al extremo de utilizar fondos públicos para fines privados de ciudadanos particulares en abierta contravención a nuestra Constitución.

Aún cuando nuestra Asamblea Legislativa, como cuerpo, o algunos legisladores individuales que tienen verdadera vocación de servicio al país tengan las mejores intenciones de formular políticas públicas integradas y a largo plazo, no las podrían formular pues nuestro cuerpo legislativo, lamentablemente, no tiene ni los instrumentos ni los recursos humanos para cumplir esa ingente tarea.

Por otro lado, no ha sido parte de la cultura de nuestra Legislatura evaluar sistemática y continuamente los resultados de los programas gubernamentales. Los propósitos siempre han sido, en el caso de la Legislatura, aprobar nueva legislación, en el caso del Ejecutivo, crear nuevas agencias o corporaciones públicas. Muy pocas evaluaciones se han hecho para determinar si la legislación aprobada llenó o no su cometido, si la agencia creada ha cumplido con su mandato conforme a la intención del legislador, ni si el Pueblo se está beneficiando realmente de la aplicación de la legislación implantada. El resultado ha sido, por un lado, una acumulación de leyes, tantas, que se sabe con certeza que muchas no se están llevando a ejecución aun cuando, en teoría, están en vigor. Y en las situaciones más graves, la falta de fiscalización legislativa de los procesos de la Rama Ejecutiva han facilitado los serios problemas de corrupción administrativa y política que hemos atestado en los últimos años.

Por otra parte, hemos creado una Rama Ejecutiva con tantas agencias, que aún cuando en los últimos años se han privatizado algunas, todavía el empleo gubernamental sigue creciendo y el déficit gubernamental se ha convertido en uno de carácter continuo, no importa la administración y las limitaciones constitucionales que requiere al gobierno operar con un presupuesto balanceado.

No es saludable para un país democrático que su Rama Legislativa sea una tan débil y tan desprovista de las capacidades técnicas e intelectuales para poder desempeñar un papel más central en el proceso gubernativo. Aun a un Gobernador tan probo como Don Luis Muñoz Marín se le fue la mano en la implantación de la Ley de la Mordaza, por ejemplo. Una Legislatura más ágil, poderosa e independiente pudo haber evitado entonces el sufrimiento de muchas personas.

En los últimos años se ha estado investigando el estado de la corrupción en la administración del Gobernador Pedro Rosselló González. Ya se ha corroborado que la corrupción fue profunda y extensa durante dicha administración. Ya han sido declarados culpables Secretarios del Gabinete, ayudantes del Gobernador, Sub-secretarios de la Gobernación y muchos otros funcionarios públicos, para no mencionar a los que todavía faltan por procesar en los tribunales de justicia. *Sin embargo, la Rama Legislativa, durante los ocho años de la Administración Rosselló, jamás se atrevió a llevar a cabo ni una sola investigación de los muchos casos de corrupción o mal manejo de fondos públicos que surgieron durante ese período.*

Necesitamos, en definitiva, una Rama Legislativa nueva, una Reforma real e integral del Poder Legislativo de modo que éste sea un poder más independiente y efectivo, dispuesto a recobrar las competencias que las constituciones democráticas suelen asignar a los parlamentos o legislaturas y a recobrar además la confianza del Pueblo, algo que a lo largo de los últimos años nuestra Asamblea Legislativa ha ido perdiendo. Esto no sólo es necesario *sino urgente*. Nuestra democracia lo amerita y lo merece.

III. PROPUESTAS CONCRETAS: IMPORTANCIA Y JUSTIFICACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA UNICAMERAL.

Nuestro cuerpo legislativo, al momento de adoptarse la Constitución del Estado Libre Asociado, como se sabe, quedó constituido por una Asamblea Legislativa bicameral. Tres facto-

res fundamentales pesaron en la decisión de adoptar un cuerpo bicameral a pesar de que la Escuela Graduada de Administración Pública y otros estudiosos del tema recomendaron para las circunstancias de Puerto Rico una legislatura unicameral. Los tres factores principales que contribuyeron a la realidad que vivimos hoy de una Asamblea Legislativa bicameral fueron: (1) la tradición establecida ya por las potencias dominadoras, primero por España con la Carta Autonómica de 1897 y luego por Estados Unidos de América en las Leyes orgánicas Foraker y Jones; (2) la realidad de que dos dirigentes políticos importantes del partido dominante entonces, el PPD, el Presidente del Senado Samuel R. Quiñónez y el Presidente de la Cámara de Representantes, Ernesto Ramos Antonini, acostumbrados a presidir cada uno una cámara, ponían en una situación difícil a dicho partido de haberse adoptado una Asamblea Legislativa unicameral; y (3) los argumentos teóricos generalmente aceptados para adjudicar ventajas a la bicameralidad, sobre todo, la oportunidad para el doble cotejo de las leyes y el que dos cámaras legislativas no permitirían un poder legislativo tan prominente, con un líder que pudiera rivalizar en poder con el dirigente de la Rama Ejecutiva, el Gobernador.

El primer factor, aunque tuvo ancla en nuestra historia política no la tuvo en nuestras condiciones geográficas ni socioculturales. Es decir, se creó la tradición histórica de las Asamblea o Parlamento bicameral por interés especial de cada una de las metrópolis de tener un control bastante directo de la cámara alta del gobierno interno o autónomo de Puerto Rico, dejando a los naturales del país únicamente el control de la cámara baja. Como se sabe, la Ley Foraker llegó al extremo de estipular para la cámara baja de elección popular puertorriqueña, la Cámara de Delegados, un período de sólo dos años de vigencia, mientras que el Consejo Ejecutivo o “cámara alta”, dominado por la metrópoli y el Gobernador estadounidense nombrado por el Presidente de Estados Unidos, tenían a su haber un período de vigencia de cuatro años. Es evidente que esa asimetría en el tiempo de vigencia de ambas cámaras dificultaba que los puertorriqueños, represen-

tados en la Cámara de Delegados, tuvieran un mayor peso en el proceso legislativo. El afán de dominio colonial, por supuesto, se llevó a su máxima expresión con la facultad reconocida al Congreso en las Leyes orgánicas de derogar o anular cualquier ley aprobada por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico que fuera contraria al ordenamiento jurídico estadounidense, a los intereses de los estadounidenses en Puerto Rico o a los “mejores intereses de Puerto Rico” según fueran éstos percibidos por el Congreso estadounidense.

El segundo factor, aunque importante desde el punto de vista de la realidad política de la década del 1950 del siglo pasado, no tiene vigencia hoy día. De hecho, la crisis de liderazgo que ha afectado al país en los últimos lustros, y la debilidad relativa del poder legislativo frente a nuestro poder ejecutivo, aconsejarían hoy lo contrario, tener una Asamblea Legislativa unicameral la cual quede presidida por un dirigente político de mayor importancia, alguien que pudiera contribuir a contrapesar y fiscalizar las decisiones provenientes del Gobernador y de la Rama Ejecutiva.

Finalmente, el tercer factor no tiene en realidad mucho respaldo empírico en el caso concreto de Puerto Rico. El doble cotejo de las leyes no ha sido una realidad practicada en Puerto Rico a pesar de la existencia de una Asamblea Legislativa bicameral. De hecho, en su tesis sobre el tema del bicameralismo en la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, Marta Melissa Román Martínez demuestra que en nuestro país el poder legislativo no ha tenido una tradición de doble cotejo ya que, en muy pocas ocasiones, se celebran audiencias públicas independientes en la cámara que no originó un proyecto de ley. Aunque la segunda cámara tiene oportunidad de hacer enmiendas al proyecto que proviene de la cámara de origen, no ha habido, según la autora, una tradición de rigurosidad en el examen de la legislación por la segunda cámara, tanto por razones del dominio partidista de ambas cámaras como por la fuerza tradicional de la Rama Ejecutiva, cuyos proyectos de administración no suelen recibir tampoco el doble cotejo. Esta situación se agrava por la tendencia a la aprobación de proyectos “en bloque”, muchas veces a última

hora, y hasta con presencia limitada de los legisladores la cual a menudo se restringe a la necesaria para quórum.

Otras virtudes adjudicadas tradicionalmente al bicameralismo, mencionadas en el ensayo “Gobierno Representativo y Unicameralidad” preparado por el Lcdo. José R Ríos Pérez, e incluido como apéndice de esta presentación, tampoco tienen correspondencia o aplicación en la realidad puertorriqueña contemporánea. Por ejemplo, el bicameralismo ha causado en Puerto Rico más bien una duplicación de esfuerzos y serias dilaciones en el proceso legislativo en lugar de mayor agilidad o mayor eficiencia.

Por el contrario, en nuestro caso particular, parecen cobrar vigencia actualmente las ventajas del unicameralismo. De entre las mencionadas en varias tesis sobre el tema sometidas a la Escuela Graduada de Administración Pública del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico, o en el ensayo citado del Lcdo. José R. Ríos Pérez, puede tomarse la serie siguiente como representativa de las principales, de las que creemos deben tomarse más en consideración al momento de considerar una propuesta de Asamblea Legislativa unicameral para Puerto Rico.

- Con el bicameralismo se duplica el trabajo y el tiempo para resolver el trámite legislativo;
- Con el bicameralismo se producen rivalidades innecesarias entre ambas cámaras que no existirían si hubiera una sola cámara;
- En el unicameralismo hay mas agilidad en las relaciones con el Ejecutivo ya que la Rama Ejecutiva no tiene que lidiar con dos cámaras distintas;
- El tradicionalismo aristocrático de la nobleza, que justificaba una cámara alta, ya está superado por la historia;
- No existen en Puerto Rico complejidades regionales, ni una división territorial en estados o provincias, que pueda justificar una segunda cámara para representar las unidades provinciales (como sí ocurre con el Senado de

Estados Unidos que se justifica para representar por igual a todos los estados);

- Una legislatura unicameral es considerablemente menos costosa que una bicameral, sobre todo si al pasar del bicameralismo al unicameralismo se reduce el número total de legisladores y el número de comisiones legislativas.
- Una sola cámara puede ser más efectiva y rápida al considerar la legislación.
- Se eliminan rivalidades entre cámaras o posibles tranques en el proceso legislativo;
- Se elimina la duplicidad de esfuerzos en el diseño de legislación y en el debate, así como en las investigaciones que hacen las comisiones;
- Con una sola cámara puede profesionalizarse mejor al personal técnico y todo ello a un costo más bajo;
- La Asamblea Legislativa unicameral puede ser una legislatura más responsable ante el pueblo. Con una sola cámara toda la atención ciudadana estará concentrada en ella y no se diluye así la responsabilidad. Puede desalentar, además, la influencia de intereses particulares en un proceso legislativo que sería más transparente. Se evita, evidentemente, el mecanismo de que una cámara pretenda trasladar la responsabilidad a la otra;
- Una sola cámara facilita una mejor cobertura por los medios de comunicación y esto puede permitir a los ciudadanos tener mejor información y crear más conciencia sobre el proceso legislativo;
- El bicameralismo en Puerto Rico no ha funcionado efectivamente por el lado de la doble ponderación de los proyectos porque en la práctica el partidismo evita que una cámara fiscalice lo que hace la otra, excepto en los pocos casos en que cada cámara está dominada por un partido diferente;

- Una sola cámara podría promover un poder legislativo más fuerte y más independiente de la rama ejecutiva pero para lograrlo habría que evitar el control partidista desde la Gobernación (Conferencias legislativas dirigidas por el Gobernador y líder máximo del partido de mayoría).

Creemos que todas estas consideraciones aconsejan una enmienda constitucional de modo que Puerto Rico pueda contar en el futuro con una legislatura unicameral. Es por eso que hemos insistido en que se debe permitir y propiciar un proceso de discusión democrática sobre este tema ahora, de modo que, durante el próximo cuatrienio, pueda llevarse a cabo el proceso de referéndum y de enmienda a la Constitución que requieren los requisitos constitucionales para este tipo de cambio en nuestro gobierno, en la estructura misma del Gobierno del Estado Libre Asociado. Entre los cambios constitucionales, además de los concernientes al número de cámaras legislativas y de legisladores, deberán hacerse otros que propicien una mayor representatividad tanto para los partidos de minoría como para grupos de la sociedad civil que deseen presentar candidatos. *Esto significa representar principalmente a los partidos y grupos por el método de proporcionalidad, según la fuerza en votos que tengan en el país como totalidad.* La representación territorial puede mantenerse parcialmente, por ejemplo, manteniendo los distritos que hoy se llaman senatoriales (Ocho) con una representación de dos diputados o legisladores por distrito (16). El resto de los escaños de la cámara única debe ser distribuidos en proporción a la fuerza electoral en todo el país de cada partido o cada lista sometida por grupos de la sociedad civil y proponemos sean mayores en número que los legisladores territoriales. Por supuesto habrá que diseñar una fórmula comedida, que no resulte en una legislatura unicameral con un número muy elevado de legisladores y es preciso tener en cuenta que cualquier distribución entre legisladores territoriales y legisladores proporcionales debe permitir que un partido que obtiene la mayoría no se vea fácilmente impedido

de implantar su programa de gobierno a causa de una legislatura adversaria.

IV. OTRAS PROPUESTAS CONCRETAS:

Deseamos también señalar otros temas concretos, además de la unicameralidad, que deben ser objeto de estudio y consideración en un proceso de verdadera Reforma Legislativa.

Entre los temas principales, creemos que debe otorgársele prioridad a los siguientes, como parte de la Reforma Legislativa:

- Reconsiderar la legislación del “Legislador a Tiempo Completo” y considerar seriamente regresar, para la mayoría de los legisladores, al modelo del ciudadano legislador que es legislador comprometido a trabajar en el esfuerzo legislativo sin que se le requiera un horario regular. Esto permitirá que los legisladores estén disponibles para trabajar en diversos horarios y que no sea incompatible la labor legislativa con tener un trabajo o profesión propia que les permita además estar en contacto directo con diversas realidades sociales del país en sus respectivas ocupaciones o profesiones.

Un análisis realizado por los integrantes de nuestro grupo llegó a las siguientes conclusiones en torno a este asunto. En primer lugar, la búsqueda de mayor productividad legislativa, que fue uno de los argumentos sustentados para crear el “Legislador a Tiempo Completo” no se ha conseguido. En el pasado los legisladores desempeñaban su tarea con entera vocación aunque dedicaran parte de su tiempo a tareas ocupacionales o profesionales propias que no estaban reñidas con su función pública. Por el contrario, la legislación del Legislador a Tiempo Completo no ha tenido el efecto positivo que se esperaba en términos de productividad, y en algunos casos ni siquiera de mayor compromiso y seriedad con la labor legislativa. En segundo lugar, por razón de la ley del Legislador a

Tiempo Completo, muchos profesionales, y personas de otras diversas ocupaciones, no se hacen disponibles para ser candidatos a legisladores por razón de que consideran muy oneroso el dejar sus trabajos principales. Muchas de estas personas tienen una ubicación valiosa en la sociedad, tienen capacidades intelectuales importantes y, si pudieran ser legisladores a tiempo parcial, traerían a la legislatura sus capacidades personales y los conocimientos adquiridos en sus ámbitos ocupacionales principales. En tercer lugar, es importante notar que, históricamente, el concepto de parlamento, poder legislativo representativo o legislatura nunca tuvo la expectativa de que los legisladores fueran “a tiempo completo”. Al contrario, en aras de la mayor representatividad democrática siempre se entendió que los parlamentos debían estar compuestos por ciudadanos que podrían representar intereses relacionados con los diversos sectores sociales y ocupacionales de los cuales provenían. En cuarto lugar, la práctica del Legislador a Tiempo completo ha sido utilizada en Puerto Rico como excusa o “base racional” (una racionalización, fundamentalmente) para justificar los salarios y estipendios que devengan hoy día los legisladores. Dicho de otra manera, esta ley del Legislador a Tiempo Completo ha convertido la Asamblea Legislativa de Puerto Rico en una institución muy costosa y el oficio de legislador en uno de los mejores pagados en Puerto Rico sin que estos emolumentos elevados correspondan con el desempeño real de un papel de importancia y de alta productividad dentro del proceso de gobierno en Puerto Rico. En quinto lugar, el concepto de “Legislador a Tiempo Completo” ha alentado el “carrerismo político”, la creación de una clase política cada vez más separada del pueblo y de sus necesidades, de una “clase política” muy propensa a alargar su presencia en la Asamblea Legislativa como un *modus vivendi* personal, como una manera de resolver sus problemas económicos personales y familia-

res, más que como un instrumento para contribuir a la solución de los problemas colectivos mediante el servicio público. Sexto, y por último, el concepto de Legislador a Tiempo Completo no ha logrado hasta el momento y no se espera que de por sí vaya a contribuir a lograr una Asamblea Legislativa fuerte frente a la Rama Ejecutiva. Como se ha señalado anteriormente, aun con legisladores a tiempo completo, no se han logrado establecer en nuestra Asamblea Legislativa los mecanismos necesarios para fiscalizar al Ejecutivo. Más bien al contrario. Con el afán de dar continuismo indefinido a su carrera política, a su pertenencia a la clase política, muchos legisladores se tornan ineficaces en su relación con quien dirige la Rama Ejecutiva, el Gobernador o Gobernadora quien en Puerto Rico suele ser, al mismo tiempo, líder máximo (a) del partido de mayoría. La realidad que enfrentan los legisladores es que, como dirigente principal del partido político de mayoría, el Gobernador o Gobernadora tiene gran poder dentro de la maquinaria de su partido como para que sea muy fácil restarle apoyo y perjudicar las posibilidades electorales de cualquier legislador “a tiempo completo” que resulte crítico de la rama ejecutiva o que organice entre los legisladores de su partido conductas legislativas contrarias a las propuestas del Primer Ejecutivo. El legislador eficaz es aquel que entiende que la disciplina de partido y la adhesión a sus compañeros de equipo no están reñidas con la firmeza en la firmeza en la presentación de posturas que defienden razonadamente el bien colectivo.

Por todas estas razones amerita que se examine de cerca la necesidad de volver al modelo del legislador ciudadano que sirvió con eficacia por muchos años y que se valida en el caso de las Asambleas Municipales que proporcionalmente pueden ejercer funciones de gran riesgo personal y complejidad. *No debemos pasar por alto que los cuerpos*

legislativos están regidos por principios éticos en sus respectivos códigos que emulan las normas de conducta que guían el comportamiento de los demás funcionarios públicos.

- Mayor representación proporcional
Es importante que la representación proporcional tenga mayor peso en la determinación de los asientos legislativos ya que es una medida más justa para con los partidos pequeños o de minoría que suelen estar sub-representados cuando la representación es principalmente territorial como ocurre ahora. Se ha tratado de resolver esta debilidad de la representación territorial con la representación por acumulación y la ley de minorías o representación por adición que establece nuestra Constitución. No obstante, esos mecanismos sólo añaden legisladores, crean una Asamblea Legislativa más numerosa y más costosa, sin que se esté propiciando que los partidos de minoría, o diversos sectores de la sociedad civil, tengan una representación efectiva *que sí impacte la legislación que finalmente se aprueba*. Un sistema de representación proporcional sería la mejor opción para parear una legislatura unicameral porque, sin necesidad de tener un número muy elevado de legisladores, daría a cada partido, o a cada grupo de la sociedad civil que presente candidatos, un número de escaños proporcional a su fuerza real en votos en todo el país. Por supuesto, esto necesita aparejarse con mecanismos novedosos para garantizar que las propuestas de los partidos de minoría, así como las de los candidatos independientes apoyados por grupos de la sociedad civil, si los hubiere, tengan que recibir seria consideración por el partido de mayoría.
- Deben considerarse enmiendas a las leyes electorales que faciliten una oferta electoral más amplia, que permitan la creación de nuevos partidos con posibilidad de representación en la Asamblea Legislativa y para facilitar también

la postulación de candidatos independientes y de listas de candidatos presentadas por grupos de la sociedad civil, de modo que *una gama más diversa de intereses de nuestra sociedad tenga una voz en la Asamblea Legislativa*. Debe considerarse la posibilidad de reducir el número de comisiones legislativas en la nueva Asamblea Legislativa unicameral. La multiplicación de comisiones legislativas hace los trabajos legislativos más costosos y complejos.

- Debe considerarse la posibilidad de que las sesiones legislativas ordinarias posibiliten la evaluación presupuestaria de las iniciativas de administración y de iniciativa legislativa como se previó cuando se aumentó la duración de la sesión ordinaria a partir del año 1989, tal como propuso en su tesis José A. Bravo Pares. La extensión de tiempo, por supuesto, no requiere ni justifica la llamada ley del “Legislador a “tiempo completo”. Se requiere una mejor organización de los trabajos de modo que el tiempo se utilice más efectivamente. Debe estudiarse seriamente la creación de algún mecanismo legal para que las minorías puedan tener oportunidad de que sus propuestas legislativas se examinen en sus méritos y que no ocurra, aunque en los últimos años ha habido una mejoría en ese sentido, la desatención sistemática a las propuestas de los partidos de minoría. La norma, más patrimonial que democrática, de que los presidentes de las comisiones legislativas (siempre del partido de mayoría) son los que, a su juicio o capricho, determinan, con exclusividad, qué proyectos examina la comisión y cuáles propuestas de medidas legislativas deben hacer tránsito hacia el pleno del cuerpo, debe cambiarse por normas legislativas más democráticas y más respetuosas de las capacidades intelectuales y de la buena fe de los legisladores de minoría, sean del partido que sean, o sean legisladores independientes elegidos luego de postulación no partidista por la sociedad civil, quienes también deben tener derecho

a que sus propuestas se atiendan y se consideren seriamente. Por supuesto, esto no necesariamente va contra el derecho del partido de mayoría a promover su propio programa de gobierno ya que propuestas de la minoría que vayan en contra de la política pública que quiere implantar el partido de mayoría pueden ser derrotadas por mayoría de votos al dársele consideración. Por otro lado, no debe ocurrir que propuestas legislativas que no contradicen la política pública del partido de mayoría, sean totalmente ignoradas, como regla general, como ocurre ahora, simplemente porque provienen de partidos de minoría o de un legislador independiente (no partidista.) Los ciudadanos más conscientes, en el Puerto Rico de hoy, estamos ya cansados de ver cómo dentro de un régimen que se supone sea democrático, los partidos de mayoría, sea el que sea, utilicen en ocasiones tácticas y procesos más propios de partidos antidemocráticos, autoritarios y totalitarios, en vez de adoptar conductas de partidos realmente creyentes en la democracia y en los derechos constitucionales de todos los ciudadanos, sean del partido de mayoría, de los partidos de minoría, o representativos de los ciudadanos que no tienen partido.

- Estudiar a fondo la posibilidad de establecer constitucionalmente en Puerto Rico la iniciativa ciudadana en la presentación de proyectos de ley y el uso del referéndum por iniciativa ciudadana, no sólo por iniciativa de la Asamblea Legislativa, para la decisión por voto directo de asuntos de gran importancia nacional, o que sean muy controvertibles, y que por ende ameriten el ejercicio de la *democracia directa por el soberano*, que a fin de cuentas, es el pueblo, según los propios principios democráticos liberales que se suponen tengan vigencia en nuestro país.
- Debe estudiarse el mejor modelo posible, de entre varios que se utilizan en los estados de Estados Unidos y en las

legislaturas de otros países para lograr tener un equipo técnico investigativo eficiente y lo más al día posible en los nuevos recursos tecnológicos para que esté al servicio de la cámara única y de sus miembros. Vale la pena considerar la propuesta de Bravo Pares en el sentido de que se restituya el organismo de ayuda técnica organizado por áreas de servicios y que sea responsable de asesorar a los legisladores de todos los partidos políticos. No sólo debe estudiarse como aumentar la cantidad de los recursos técnicos sino también cómo elevar la calidad de los mismos. En este momento, en el plano mundial, se ha desarrollado una disciplina denominada “legística” que postula y reafirma la técnica y la pericia en la redacción, aprobación. Codificación y promulgación de leyes y la derogación de aquellas que resulten innecesarias o incongruentes con nuestra cultura jurídica y social. En Puerto Rico no podemos continuar al margen de estos progresos internacionales en cuestión de materia legislativa.

- Debe establecerse una revisión de los procesos de reclutamiento de los asesores de los legisladores de modo que se pueda garantizar reclutamiento por mérito y por capacidades más que por militancia en los partidos: se deben establecer requisitos de preparación, objetividad, compromiso ético con el servicio público, carácter y determinación en la presentación de sus recomendaciones a los legisladores y a las legisladoras. Como recomienda en su tesis Bravo Pares, debe aumentarse el número de asesores que sean realmente especialistas en áreas de peritaje en las cuales los legisladores y las legisladoras van a necesitar buen asesoramiento experto así como también deberán estar capacitados en “legística” o técnica legislativa. Es indispensable que este personal labore por encima de sus preferencias político-partidistas y que esté dispuesto a trabajar en forma anónima y a ser acreedor del respeto y consideración por parte tanto de la mayoría como de las

minorías legislativas. Debe fomentarse la celebración de talleres o de currículos y de internados que preparen al personal que asesore a los legisladores.

- Debe estudiarse todo lo relacionado con establecer mecanismos para mantener más y mejor informados a los ciudadanos sobre los trabajos y procesos de la Asamblea Legislativa. Una legislatura con mayor transparencia hacia los ciudadanos es un requisito para una democracia más auténtica apropiada para los nuevos tiempos del siglo XXI.
- Por último, pero no menos importante, sugerimos que se abra, desde ya, una discusión pública sobre posibles mecanismos o modelos de revisión constitucional de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que hagan factible unas relaciones más simétricas que eviten el dominio de cualquiera de ambas ramas sobre la otra, que permitan la realización cabal en Puerto Rico de los pesos y contrapesos que supone la separación de poderes en un régimen constitucional y representativo y que eviten que el proceso de gobierno esté dirigido por los intereses del partido en el poder a la manera típica de los regímenes autoritarios, de partido único o de partidos totalitarios. Sugerimos, como complemento, que se propenda, en calidad de ensayo o proyecto piloto, a la descentralización gubernamental en ánimo de que se logre agilizar su funcionamiento, así como también el fortalecimiento de los gobiernos municipales.

Una de las sugerencias principales al respecto tiene que ver con la dotación de la Asamblea Legislativa con el personal experto necesario para dar seguimiento legislativo a los procesos de promulgación, divulgación, y ejecución de las leyes por parte de las diversas agencias de la Rama Ejecutiva. La capacidad para hacer estudios de evaluación de programas con propósito de dar seguimiento

legislativo a los programas de gobierno es un aspecto fundamental para el ejercicio de una función cabal de fiscalización de la Rama Ejecutiva.

REFERENCIAS Y TRABAJOS CONSULTADOS

- Asamblea Legislativa de Puerto Rico, (1984) "Informe de la Comisión de Revisión Constitucional y de Derechos Civiles".
- Bravo Pares. José A. (1983). *Organización de la Rama Legislativa*. Disertación de Maestría, Escuela Graduada de Administración Pública.
- Fraga Iribarne, Manuel. *La nueva constitución de Puerto Rico*. Escuela Graduada de Administración Pública.
- Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. *Informe de la Comisión Especial sobre Unicameralidad*, Iniciativa y Reclamo presidida por Norma Burgos.
- La Roche, Humberto, (1956) "Monocameralismo y bicameralismo".
- Ríos Pérez, José, (2003) "Gobierno representativo y unicameralidad". Artículo incluido como apéndice.
- Rivera Hernández, Víctor O. (1993). *Doble Sesión Legislativa: Dinámica de un proceso rutinario que no da señales de innovación organizacional*. Disertación de Maestría, Escuela Graduada de Administración Pública.
- Román Martínez, Marta Melissa. (1990). *El Bicameralismo: Su función en el proceso legislativo*. Disertación de Maestría, Escuela Graduada de Administración Pública, 1990.
- Ryden, David K. (1996). *Representation in Crisis; The Constitution, Interest Groups and Political Parties*.