

VI. Los Derechos Políticos y el Control Democrático del Gobierno

1. Elecciones e Inscripciones—Sistema Electoral

Debe revisarse la Ley Electoral en cuanto a aquellas secciones que imponen la pérdida del voto como sanción por delitos electorales.

2. Elecciones e Inscripciones—Sistema Electoral

Debe abandonarse el sistema de inscripción en determinado día y considerarse la posibilidad de ampliar las oportunidades de inscripción para los electores elegibles, inclusive la de adoptar un sistema de inscripción automática.

3. Elecciones e Inscripciones—Sistema Electoral—Voto Secreto

Deben mejorarse las prácticas actuales en las elecciones para que no se viole el principio del voto secreto.

4. Elecciones e Inscripciones—Sistema Electoral

Debe mantenerse el procedimiento de colegio cerrado, con la votación en un solo día y la participación conjunta de hombres y mujeres; deben mejorarse los procedimientos electorales y la educación del pueblo respecto del voto mixto o a favor de candidatos independientes; y deben ser prohibidos y castigados como delitos el uso de la autoridad o cualquier recurso oficial para hacer campaña eleccionaria o en cualquier otra forma discriminar por razones partidistas.

5. Elecciones e Inscripciones—Partidos—Igualdad de Oportunidades

Todos los partidos deben tener igual oportunidad de presentar sus programas y candidatos al electorado y puede mejorarse dicha igualdad por el uso del Fondo Electoral y de los medios de comunicación; y para permitir la inscripción de nuevos partidos, el porcentaje actual debe reducirse.

6. Elecciones e Inscripciones—Partidos—Funcionamiento Interno

Hay en los partidos ciertos síntomas antidemocráticos que deben corregirse por la propia iniciativa de sus dirigentes, o en última instancia por disposición legislativa: (1) No existe una codificación clara de las normas reglamentarias y solamente un número reducido de los dirigentes centrales aplican las reglas que ellos mismos consideran vigentes; (2) en el Partido Popular no se conocen claramente reglas de debido procedimiento para las expulsiones; y (3) la misma falta de normas se encuentra en el aspecto de nominación de candidatos.

7. Elecciones e Inscripciones—Junta Estatal de Elecciones—En General

Para ampliar y fortalecer la actividad de la Junta: (1) Deben eliminarse las prácticas actuales de patronazgo político en la administración del personal de la Junta y desarrollarse un sistema de mérito; (2) Los miembros deben dedicar todo su tiempo a la Junta, con remuneración; y (3) todos los recursos de la Junta deben ampliarse, a tono con las necesidades del sistema electoral.

8. Asamblea Legislativa—Información Pública

Deben mejorarse las informaciones de los periódicos y demás órganos de comunicación sobre el proceso legislativo y debe considerarse detenida-

mente la conveniencia de transmitir las deliberaciones por radio y televisión, pues dichas deliberaciones legislativas deben ser públicas y, si las transmisiones se hacen bien, puede mejorarse el conocimiento del pueblo sobre las actividades de sus representantes.

9. Asamblea Legislativa—Ayuda Técnica—Oficina de Consultas Legislativas

La Oficina de Consultas Legislativas, que está funcionando desde el 1954, es un excelente núcleo para proveer la ayuda técnica que necesitan los legisladores en todas sus funciones; pero conviene multiplicar el personal, los instrumentos de estudio y los demás recursos.

10. Municipios—Gobierno Municipal—Reformas

Para mejorar el gobierno municipal se requieren las siguientes reformas: imparcialidad en el rendimiento de los servicios municipales; el establecimiento de un sistema de mérito; el aumento de recursos y funciones de los municipios; y la representación de las minorías en las asambleas municipales.

ANÁLISIS DEL CAPÍTULO

A. Consideraciones básicas

B. Conclusiones y recomendaciones

1. El sistema electoral y los partidos políticos

- (a) Universalidad e igualdad en el sufragio
- (b) La abstención electoral
- (c) El voto secreto
- (d) La protección constitucional "contra toda coacción en el ejercicio de la prerrogativa electoral"
 - (1) Naturaleza del proceso electoral
 - (2) Voto mixto o en favor de candidatos independientes
 - (3) El uso partidista de los recursos gubernamentales
 - (4) Pruebas específicas
 - (5) Debe ser castigado como delito electoral todo uso indebido de la autoridad gubernamental
- (e) Otros factores de desigualdad indebida entre los partidos
 - (1) La norma de igualdad de oportunidades
 - (2) El Fondo Electoral
 - (3) Otras formas de mejorar la igualdad de oportunidad en el uso de los medios de comunicación
 - (4) La inscripción de nuevos partidos
- (f) El funcionamiento interno de los partidos
 - (1) Falta de reglamentos conocidos en el Partido Popular
 - (2) Problemas de debido procedimiento en las expulsiones
 - (3) Nominación de candidatos—la Ley de Primarias
- (g) Necesidad de educación y mejoramiento institucional
- (h) La Junta Estatal de Elecciones
 - (1) Un sistema de mérito para sus empleados no políticos
 - (2) Los miembros
 - (3) Ampliación de todos los recursos

2. La Asamblea Legislativa

- (a) Mejoramiento instituido por la Constitución de 1952
- (b) Funciones principales de la Asamblea Legislativa
- (c) La disciplina de los partidos
- (d) Fiscalización del Poder Ejecutivo

- (1) Las peticiones de información gubernamental por las minorías
- (e) Información pública
 - (1) Mejoramiento de los instrumentos de información
 - (2) La posibilidad de transmitir las deliberaciones por radio y televisión
- (f) Formas de mejorar la actividad de la Asamblea Legislativa, en general
 - (1) Ayuda técnica
- 3. El gobierno municipal
 - (a) Importancia del problema
 - (b) Reformas necesarias
 - (1) Imparcialidad en el rendimiento de los servicios municipales
 - (2) Sistema de mérito
 - (3) Aumento de recursos y funciones
 - (4) La representación de las minorías en las asambleas municipales

A. Consideraciones básicas

La Constitución del Estado Libre Asociado dispone que nuestra organización política debe ser plenamente democrática para “promover el bienestar general y asegurar para nosotros y nuestra posteridad el goce cabal de los derechos humanos”. Al declarar sus postulados básicos consigna:

“Que el sistema democrático es fundamental para la vida de la comunidad puertorriqueña.

“Que entendemos por sistema democrático aquel donde la voluntad del pueblo es la fuente del poder público, donde el orden político está subordinado a los derechos del hombre y donde se asegura la libre participación del ciudadano en las decisiones colectivas . . .”.

La Sección 2 de la Carta de Derechos específicamente afirma como fundamentales los métodos democráticos:

“Las leyes garantizarán la expresión de la voluntad del pueblo mediante el sufragio universal, igual, directo y secreto, y protegerán al ciudadano contra toda coacción en el ejercicio de la prerrogativa electoral.”

En otras disposiciones se reglamentan constitucionalmente los procesos electorales y de representación en cuanto a distritos, minorías legislativas, requisitos para votar, inscripción de nuevos partidos, organización de la Legislatura, partidos políticos y demás aspectos.

Los derechos políticos de participar en el control del gobierno por medio de los procedimientos democráticos no estaban garanti-

tizados por la Ley Jones. Casi todas las constituciones de los estados de la federación americana contienen la declaración explícita de que la soberanía radica en el pueblo. El Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dice así:

“1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

“2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

“3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”

Nuestro problema de derechos políticos es la limitación de nuestro gobierno propio que resulta de las relaciones federales. Independientemente de que hay varias cuestiones de carácter controversial como la de si el Congreso de los Estados Unidos puede enmendar unilateralmente el Estatuto de Relaciones Federales, la aplicación de las leyes federales sin que los puertorriqueños tengan representación con votos en el Congreso, constituye una negación de nuestros derechos políticos. Existen otras limitaciones menos importantes pero igualmente claras, como las que fijan el límite de la deuda pública.

Dentro de los límites del Estado Libre Asociado el funcionamiento de los procesos democráticos es muy satisfactorio en cuanto se garantiza el sufragio universal, sin discrimenes; las elecciones son pacíficas, ordenadas, honestas y libres; y es suficiente el margen de libre expresión y asociación para las campañas electorales.

Los puntos vulnerables se encuentran principalmente en la confusión entre Gobierno y Partido que las diversas mayorías tradicionalmente han aprovechado y aprovechan para aumentar su poder con recursos gubernamentales en las campañas partidistas; la presencia de tácticas antidemocráticas en la organización interna de los partidos; la debilidad de la Asamblea Legislativa en sus funciones de crear normas, fiscalizar al Poder Ejecutivo y orientar al pueblo; la centralización, tanto de partido como de gobierno, que deja poco margen de actividad democrática para las unidades locales; y la ineficiencia política y administrativa de los municipios.

Todas estas fallas son relativas y resaltan por nuestro interés de ser rigurosos para que se mejore, hasta dónde más sea posible, la calidad de la democracia puertorriqueña.

Hemos estudiado cuidadosamente los problemas de derechos políticos en el sistema electoral, la organización y el funcionamiento de los partidos, el proceso legislativo y el gobierno municipal. Nuestras investigaciones cubrieron no sólo las disposiciones legales y reglamentarias sino también la fase práctica. Además del material recogido en las audiencias públicas tuvimos el beneficio de conocer, por medio de entrevistas y cuestionarios, las opiniones de funcionarios y de líderes locales e insulares.

B. Conclusiones y recomendaciones

1. *El sistema electoral y los partidos políticos*

(a) *Universalidad e igualdad en el sufragio*

No hemos encontrado discrimenes o requisitos irrazonables que violen la universalidad del sufragio. Desde 1932 las mujeres tienen derecho al voto y en 1936 se eliminó la exigencia de saber leer y escribir, que ahora está prohibida expresamente en la Constitución. La disposición constitucional contra discrimenes se cumple fielmente en los procesos electorales, inclusive en lo que se refiere a raza o color. No tenemos ningún problema de exclusión contra grupos minoritarios, ni de requisitos de propiedad o de pagar impuestos. Como sabemos, son muchos los países y varias las jurisdicciones de los Estados Unidos donde se vulnera el derecho del voto. En este sentido Puerto Rico se encuentra entre las comunidades más democráticas del mundo.

Los requisitos legales son los siguientes: ser ciudadano americano y del Estado Libre Asociado, haber cumplido veintiún años de edad, no estar legal o mentalmente incapacitado, y tener residencia de un año en el municipio donde se vota.

(b) *La abstención electoral*

Aunque el derecho al voto es universalmente garantizado, su ejercicio presenta problemas de abstención.

Se estima que en Puerto Rico el promedio de abstención en las inscripciones es de aproximadamente 16% y en las elecciones de 33%, si se compara en cada inscripción y elección el número de participantes con el de la población de 21 años o más. Como del total de la población debemos descontar un pequeño número de incapacitados, por falta de residencia o ciudadanía, y por incapacidad mental o sanción penal, y del otro lado sabemos que de los electores inscritos deja de votar un 20%, no es arriesgado calcular que la abstención neta es por lo menos el 30%.

Si comparamos esta cifra con las de Estados Unidos donde el promedio de los estados se aproxima al 50% resalta la superioridad de la situación local. En Suiza, para dar otro ejemplo de país democrático con baja participación electoral, el derecho al voto se limita a una cuarta parte de la población (entre otras razones porque las mujeres están excluidas) y solamente lo ejerce un 60% de los calificados. Algunos cantones imponen castigos por la abstención. Este recurso extremo, que contradice la esencia del liberalismo, también se usa en algunos otros países de constitución democrática, como Bélgica y Australia. En Inglaterra, Suecia, Noruega, Dinamarca y otros países sin disposiciones de sufragio obligatorio el porcentaje de votación es de 80% o más.

[1] Para perfeccionar el aspecto institucional debe revisarse la Ley Electoral en cuanto a aquellas secciones que imponen la pérdida del voto como sanción por delitos electorales. Esas disposiciones no están de acuerdo con la Sección 12 de la Carta de Derechos, que provee:

“La suspensión de los derechos civiles incluyendo el derecho al sufragio cesará al cumplirse la pena impuesta.”

Favoreceremos el que se provean medios para el voto de electores ausentes de Puerto Rico o enfermos imposibilitados de asistir a los colegios electorales y otras personas en situaciones semejantes. No son grandes los inconvenientes del colegio cerrado desde el punto de vista de abstención electoral y, al contrario, debe mantenerse esa institución para evitar el fraude. Es preciso revisar continuamente la localización de los colegios, sobre todo en la zona rural y la metropolitana, para evitar que la distancia o la congestión obstaculice la concurrencia a las urnas.

[2] Debe abandonarse el sistema actual de inscripción en determinado día y debe considerarse la posibilidad de ampliar las oportunidades de inscripción para los electores elegibles, inclusive la posibilidad de adoptar un sistema de inscripción automática.

(c) *El voto secreto*

[3] Aunque la norma se cumple hasta un grado satisfactorio, deben mejorarse las prácticas actuales para que no se viole el secreto del voto en la distribución por los partidos de las tarjetas informativas de la localización de los colegios y datos inscripcionarios, la exhibición de estas tarjetas dentro de los colegios por el voto preferente, por *affidavit* y por el voto abierto de los funciona-

rios de colegio. Estos problemas no son de carácter normativo sino de aplicación práctica y exigen mejoramiento de los procedimientos administrativos y la educación del pueblo. La Junta Estatal de Elecciones debe llevar a cabo esa labor. Debe enviar dichas tarjetas y todas las comunicaciones oficiales a los electores, independientemente de las gestiones que hagan los partidos para informar a sus electores. Es censurable, también, y debe descontinuarse, la práctica de los partidos políticos de solicitar la entrega de los certificados de inscripción.

(d) La protección constitucional "contra toda coacción en el ejercicio de la prerrogativa electoral"

(1) Naturaleza del proceso electoral.

[4] Las inscripciones y elecciones son pacíficas, ordenadas y honestas. En estas ocasiones es muy correcta la conducta de la ciudadanía.

El procedimiento de verificar la votación en colegios que se cierran después que los electores entran a una hora determinada ha sido un medio efectivo para evitar el fraude.

La actitud de los ciudadanos y la supervisión por la Junta de Elecciones, en la cual tienen autoridad igual todos los partidos han sido también factores para mantener el ejercicio del sufragio en su más alto nivel. Debe mantenerse el procedimiento de colegio cerrado, con la votación en un solo día y la participación conjunta de hombres y mujeres.

(2) Voto mixto o en favor de candidatos independientes.

Para aumentar el margen de libertad en el sufragio, la Junta Estatal de Elecciones debe mejorar los procedimientos electorales y la educación del pueblo en cuanto a la posibilidad de votar en favor de candidatos de distintos partidos o de candidatos independientes. Este tipo de voto no es frecuente en Puerto Rico. En 1956 llegó apenas al 0.7% del total. Se desconoce la forma de usarlo y muchas personas se abstienen por temor a dañar la papeleta. Esta debiera proveer formas más fáciles que las actuales para los electores que quieran utilizar el voto por candidatos individuales en vez de marcar la lista completa de un partido determinado.

(3) El uso partidista de los recursos gubernamentales.

Aunque en los días de inscripciones y elecciones el clima democrático imperante es excelente para el libre ejercicio del derecho al voto, quedan en nuestro ambiente algunas actitudes que debe-

mos combatir para dar cumplimiento cabal a la norma de la Constitución.

Nuestras propias observaciones confirman que la mayor fuente de presión proviene de que en el rendimiento de servicios y el uso de los recursos gubernamentales, los partidos de la mayoría, tanto en el pasado como en el presente, han hecho y hacen uso indebido de su posición gubernamental para conseguir votos. No se limitan a que la relativa calidad de sus gestiones determine el grado de respaldo popular.

El Partido Popular realizó, durante la campaña política que precedió a las elecciones de 1940, una revolución moral que acabó con la compraventa abierta del voto. Sin embargo, ese partido ha continuado otras prácticas que restringen la libertad electoral. Prueba de ello es que en nuestras audiencias públicas se presentaron como pruebas varias comunicaciones enviadas por el Sr. Luis Muñoz Marín en 1948, ordenando el traslado de empleados públicos y el reparto de beneficios gubernamentales para afectar el resultado de las elecciones. El señor Muñoz Marín admitió públicamente que los documentos parecían genuinos y dijo que los hábitos políticos de hoy son superiores a los de 1948. Nosotros no dudamos de la autenticidad de dichos documentos.

No podríamos concluir que los hábitos de hoy son superiores a los de ayer en todos los aspectos. Por el contrario, la evidencia demuestra que los nuevos medios de propaganda, el poder abrumador del Partido Popular, el uso indebido de los recursos del gobierno y la tradición de confundir al partido con el gobierno, han originado una serie de nuevas presiones sobre la libertad electoral.

(4) Pruebas específicas.

Del estudio que hemos realizado de anuncios pagados con fondos públicos por la Oficina de Estabilización de Precios, la Compañía de Fomento Industrial, la Comisión de Parques y Recreo, el Departamento del Trabajo, el Departamento de Agricultura y Comercio y la Autoridad de Tierras en 1948, 1952 y 1956 llegamos a la conclusión de que, por las fechas, el contenido y el estilo, son evidentemente de propaganda político-partidista. Hemos estudiado el contenido del periódico *Semana* y otras publicaciones gubernamentales y concluimos que adolecen de la misma falta. También hemos sugerido las normas de imparcialidad que deben regir las publicaciones oficiales.

Ahora señalamos esas publicaciones del gobierno conjuntamente con otras formas de presión sobre la libertad del sufragio. Tenemos evidencia de que todavía son muy generalizadas, especialmente en los municipios, las prácticas de acelerar programas de servicio público en los meses anteriores a las elecciones, usar propiedades, vehículos y otros recursos públicos para las campañas, y distribuir servicios con preferencias partidistas. Las ayudas para las personas afectadas por el Temporal Santa Clara se distribuyeron con tanta prodigalidad en época próxima a las elecciones que constituyeron una manifestación más del uso de recursos gubernamentales para fines partidistas.

- (5) Debe ser castigado como delito electoral todo uso indebido de la autoridad gubernamental.

Por supuesto, el partido mayoritario tiene legítimo derecho a hacer propaganda para mantenerse en el poder; inclusive puede usar para tal propósito a los líderes que dirigen el gobierno y reclamar crédito por su labor gubernativa. Únicamente objetamos al uso de la autoridad o cualquier recurso oficial para hacer campaña electoral o en cualquier otra forma discriminar por razones partidistas. Estos actos deben ser prohibidos y castigados como delitos por la Ley Electoral. En el capítulo sobre problemas de derechos civiles en la administración de personal del gobierno proponemos qué constituyan causas de destitución para los funcionarios permanentes.

(e) Otros factores de desigualdad indebida entre los partidos

- (1) La norma de igualdad de oportunidades.

[5] En el plano ideal, todos los partidos deben tener igual oportunidad de presentar sus programas y candidatos al electorado, de manera que éste exprese sus preferencias en favor de las propuestas más a tono con sus aspiraciones. Sabemos que en la práctica hay muchas complicaciones que oscurecen la selección racional de las alternativas en términos de sus méritos intrínsecos. Pero esto no excluye la necesidad de eliminar los factores irrelevantes. Por eso las democracias prohíben el uso de la violencia física en las contiendas políticas. La misma justificación aconseja evitar que el poder económico o de cualquier otra clase desvirtúe la libertad y racionalidad del debate.

- (2) El Fondo Electoral.

La Ley del Fondo Electoral, que fue aprobada el 30 de junio

de 1957, por iniciativa del Partido Popular y con la concurrencia del Partido Estadista, provee asignaciones iguales a los partidos legales para sus gastos, limita a un máximo de \$600 la cantidad con que puede contribuir una persona o entidad particular y prohíbe el cobro de cuotas entre funcionarios públicos y en los sitios de trabajo del Estado Libre Asociado. También dispone que las contribuciones privadas deberán hacerse directamente al comité central o local del partido, aunque puede especificarse que una parte ha de ser entregada a un candidato. [Cf. 16 L.P.R.A. secs. 601 *et seq.*]

El estatuto es excelente desde el punto de vista de asegurar un mínimo de igualdad económica entre los partidos. Tiene el riesgo de debilitar el carácter voluntario de las asociaciones partidistas, concentrar aun más su dirección interna y perpetuar la alineación existente. Sería prematuro juzgar la adecuación práctica del sistema, que lleva poco tiempo funcionando. Los Partidos Popular y Estadista han hecho uso del Fondo Electoral. El Independentista, por decisión propia, no ha participado.

Aparte de la participación unánime de los partidos, hace falta prohibir como delito electoral, todo uso indebido de la autoridad gubernamental para fines partidistas. También es necesario verificar continuamente que no se cobren las cuotas en los recintos gubernamentales ni en ninguna forma entre los empleados públicos. Tenemos noticias de que todavía se continúa esa práctica en algunas agencias del gobierno, especialmente en los municipios.

(3) Otras formas de mejorar la igualdad de oportunidad en el uso de los medios de comunicación.

En el Capítulo IV hemos recomendado diversas formas de mejorar la imparcialidad de los órganos de comunicación para que sus facilidades sean accesibles a los distintos grupos de opinión. Esas recomendaciones se aplican al sector político. En él encontramos que no hay problemas serios de imparcialidad, pero sí algunas posibilidades de mejoramiento.

Se presentaron en nuestras audiencias públicas quejas de que los periódicos favorecen a determinados partidos y perjudican las campañas de los demás. Aunque cada empresa de comunicación tiene derecho a expresar sus preferencias ideológicas, es deber de todas dar equitativamente oportunidad a los distintos partidos para presentar sus argumentos ante el pueblo.

No debe permitirse que el uso de esos medios por los partidos sea a base de competencia económica. Por esta razón el Fondo

Electoral no es una contestación completa al problema de equidad. La competencia puede producir alzas excesivas en los costos, acaparamiento de las oportunidades y exclusión de los menos poderosos. En la radio y la televisión existe este riesgo más que en los periódicos por el nivel de los costos, la importancia de ciertas horas y otras complicaciones. En general, se impone un estudio especializado de la situación.

Si no se puede elaborar un sistema equitativo con las entidades privadas de comunicación, habrá que considerar seriamente enmendar la ley de las estaciones gubernamentales de radio y televisión para que ellas den gratis oportunidades iguales a los diversos partidos. Sabemos que los grupos minoritarios temen que el partido de gobierno abuse este método. No obstante, la existencia de algunos defectos no debe ser motivo de cinismo frente a la posibilidad de un mejoramiento general en las prácticas gubernamentales. Ciertamente, la alternativa de libre competencia para que gane el mejor postor no es la solución del problema.

(4) La inscripción de nuevos partidos.

El requisito actual para la inscripción de nuevos partidos, de obtener peticiones en tres cuartas partes de los precintos, endosadas por un número de firmas equivalente al 10% del voto total emitido por las candidaturas de Gobernador en las elecciones inmediatamente anteriores, debe reducirse a un 5% que se aplique a la mitad de los precintos. Así quedaría suficientemente alto para evitar inscripciones frívolas y no haría tan difícil como ahora la organización de nuevos movimientos políticos. El requisito actual es tan exigente que se bajó en 1948 para permitir las inscripciones de los partidos Liberal e Independentista, y en 1952 la del Partido del Pueblo. No existen en la situación puertorriqueña tendencias que hagan probable la multiplicación de los partidos hasta el punto de imposibilitar el funcionamiento del gobierno democrático. Al contrario, hay rasgos de concentración del electorado en grandes mayorías, con bastante centralización y disciplina de los partidos. No se refiere nuestra recomendación al requisito para conservar el *status* de partido legal, sin necesidad de una nueva inscripción. Este debe exigir, como ahora, el 10% del voto total.

(f) *El funcionamiento interno de los partidos*

[6] No hay en Puerto Rico disposiciones para que el Gobierno proteja la democracia interna en los partidos políticos. Así debe ser, mientras ellos funcionen democráticamente, pues es preferible ex-

cluir la intervención gubernamental, por sus riesgos de coacción y discrimin.

Sin embargo, hemos notado en los partidos ciertos síntomas anti-democráticos que deben corregirse por la propia iniciativa de sus dirigentes, o en última instancia por disposición legislativa.

(1) Falta de reglamentos conocidos en el Partido Popular.

No pudimos conseguir ninguna copia del reglamento del Partido Popular Democrático, a pesar de haber insistido en nuestras gestiones. Por otras informaciones hemos llegado a la conclusión de que no existe una codificación clara de las normas reglamentarias y que solamente un número reducido de los dirigentes centrales aplican las reglas que ellos mismos consideran vigentes.

(2) Problemas de debido procedimiento en las expulsiones.

En el Partido Popular no se conocen claramente reglas de debido procedimiento para las expulsiones. En cada uno de los casos de expulsión ocurridos en el pasado fueron diferentes los métodos usados. Según algunos dirigentes de ese partido, las personas concernidas "se situaron fuera del partido". Esta creencia en gran parte supone que no puede haber diferencias importantes de personas y grupos dentro de un partido. Independientemente de los méritos de los mencionados casos, debe haber reglas claramente establecidas de debido procedimiento para las expulsiones.

(3) Nominación de candidatos—la Ley de Primarias.

La misma falta de normas se encuentra en el aspecto de nominación de candidatos. El Partido Popular es el único que se ha acogido a las disposiciones de la citada ley, bajo las cuales celebró ocho primarias en 1956, cuatro de ellas para puestos de alcalde y cuatro para el comité municipal. El número de votantes fue un promedio de 90% del voto total del partido en las elecciones inmediatamente anteriores, en comparación con un promedio de 78.4% en las primarias que el mismo partido celebró antes de la Ley de Primarias.

El uso de las primarias ha sido muy poco frecuente. El método en sí mismo es superior al de convenciones, según éste se practica en Puerto Rico. El voto secreto de los electores es una garantía de democracia, pero del otro lado no ignoramos que las nominaciones de los candidatos pueden ser controladas por los líderes más poderosos en la maquinaria del partido. También la primaria conlleva el riesgo de invasión por miembros de partidos contrarios. No esta-

mos en condiciones de recomendar enmiendas al sistema actual de primarias, excepto que debe estimularse su uso correcto con mayor frecuencia. Es preciso esperar más tiempo para ver mejor las virtudes y desventajas que tiene la aplicación de la Ley de 1956. Dentro de las circunstancias presentes de experimentación no nos parece oportuno recomendar ninguna medida tendiente a hacer compulsorio el uso de las elecciones primarias.

(g) Necesidad de educación y mejoramiento institucional

Como hemos indicado, se necesita una labor intensa de educación para estimular la participación en los comicios, promover la discusión libre y tolerante, evitar toda forma de coacción, eliminar el uso partidista de los recursos gubernamentales, dar a todos los partidos igual oportunidad de presentar los méritos de sus programas y candidatos, excluir los factores de poder que vician la racionalidad de las elecciones y mejorar la democracia interna de los partidos. Para todas las medidas que hemos propuesto se necesita la supervisión de la Junta Estatal de Elecciones, inclusive para perfeccionar los sistemas de fondo electoral y de primarias.

(h) La Junta Estatal de Elecciones

[7] La Junta Estatal de Elecciones, que está compuesta por una representación igual de cada partido principal y toma sus acuerdos por unanimidad, lleva a cabo con justicia e imparcialidad la labor de supervisar el sistema electoral. No obstante, pueden señalarse varios medios de ampliar y fortalecer su actividad.

(1) Un sistema de mérito para sus empleados no políticos.

Deben eliminarse las prácticas actuales de patronazgo político en la administración de personal de la Junta y desarrollarse en ella un sistema de mérito. Para evitar la posibilidad de influencias indebidas por parte del gobierno, puede crearse un sistema autónomo bajo la supervisión de la misma Junta.

(2) Los miembros.

Es conveniente que los miembros dediquen todo su tiempo a la Junta, con remuneración, de modo que puedan atender las funciones adicionales que hemos recomendado, las cuales nos parecen indispensables.

(3) Ampliación de todos los recursos.

Todos los recursos de la Junta deben ampliarse, a tono con las necesidades del sistema electoral.

2. *La Asamblea Legislativa*

(a) *Mejoramiento instituido por la Constitución de 1952*

La Constitución del Estado Libre Asociado mejoró la organización y el funcionamiento de la Asamblea Legislativa. Aseguró un mínimo de los escaños en cada cámara para los partidos de minoría; se aumentaron los distritos senatoriales y representativos para que hubiera igualdad poblacional entre ellos; se creó una junta imparcial presidida por el Juez Presidente del Tribunal Supremo para revisar la división en distritos después de cada censo decenal; se instituyó el carácter continuo de la labor legislativa; se dispuso la publicación de las deliberaciones por medio de un diario de sesiones; y se colocó al Contralor en relación de responsabilidad ante la propia Asamblea Legislativa, con independencia del Poder Ejecutivo.

(b) *Funciones principales de la Asamblea Legislativa*

A la Asamblea Legislativa le corresponden funciones importantes para el mantenimiento de la democracia. Las condiciones contemporáneas exigen que el Poder Ejecutivo inicie la mayor parte de las propuestas legislativas, porque tiene recursos de personal experto en las cuestiones especializadas de la legislación. También hace falta cooperación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo de modo que el Gobierno implemente los mandatos mayoritarios y cumpla su misión de servir al pueblo con eficiencia y responsabilidad democrática. No obstante, los miembros de la Asamblea Legislativa deben tener una participación intensa en la formulación de las leyes, porque representan al pueblo y deben saber, aunque sea en su sentido general, no especializado, cuáles son las preferencias populares. Además de esta función legislativa, tienen otras igualmente significativas: de fiscalizar al Gobierno, informar públicamente, y en general representar los intereses del pueblo. Debe recordarse que en todos sentidos es importante la participación de las minorías, inclusive en cuanto pueden convertirse en mayorías. La organización y el funcionamiento de la Asamblea Legislativa deben facilitar el desenvolvimiento de las referidas funciones de legislación, fiscalización, información y representación.

(c) *La disciplina de los partidos*

La disciplina de los partidos es evidente. En 1955 el grado de unanimidad de cada uno en las votaciones del Senado fue de 100% en el Independentista, 99.6% en el Popular y 98% en el Estadista.

Esto significa rigidez en la consideración de los problemas por sus méritos, centralización de cada grupo, dificultad para el debate tolerante y libre, y otras consecuencias. En cuanto al partido mayoritario, significa unión estrecha entre todos sus miembros, incluyendo los del Poder Ejecutivo. Por supuesto, tal condición tiene ventajas para el buen funcionamiento del gobierno democrático, porque mantiene la cohesión de los partidos y éstos a su vez son agentes de coordinación gubernamental para el cumplimiento de las preferencias del pueblo. Lo único que podemos objetar es el posible exceso de disciplina en cuanto la práctica revela síntomas de entorpecimiento en las funciones de la Asamblea Legislativa.

(d) Fiscalización del Poder Ejecutivo

Tan intensa es la disciplina en Puerto Rico que impide el que la Legislatura fiscalice al Poder Ejecutivo. En nuestro estudio especializado sobre el debido procedimiento de ley en el sector administrativo del gobierno hemos encontrado que la Asamblea Legislativa no ejerce casi ninguna supervisión sobre organismos tales como la Junta de Planificación, la Junta de Relaciones del Trabajo, la Administración de Estabilización Económica, y la Comisión de Servicio Público, a los cuales delega importantes poderes de legislación, junto con funciones administrativas y cuasi judiciales. Son varios y serios los problemas de orientación normativa y debido procedimiento que aparecen a primera vista en dichos organismos. La falta de investigaciones sobre las actividades del Poder Ejecutivo es otro índice. Entre 1948 y 1957 la Cámara de Representantes llevó a cabo cuarenta y seis investigaciones, de las cuales sólo cuatro se relacionaban con la Rama Ejecutiva. En el Senado, entre 1949 y 1956, las cifras son siete de sesenta y siete.

- (1) Las peticiones de información gubernamental por las minorías.

Una parte importante de la función de fiscalizar al Gobierno es el derecho de las minorías a pedir información sobre las actividades gubernativas. En 1953 las cámaras enmendaron sus reglamentos para disponer que tales solicitudes fuesen tramitadas por consentimiento unánime, o en su defecto, por resolución. Las cifras indican que son muchas las peticiones de las minorías y pocas las rechazadas por la mayoría. Aunque comprendemos las dificultades que puede originar la transmisión automática de esas peticiones, incluso la posibilidad de que se hagan frívolamente para complicar la labor del Gobierno, nos parece razonable que se haga más liberal

el sistema a los fines de hacer menos difícil la labor de fiscalización por las minorías. Desde luego, las agencias gubernamentales siempre podrían informar a las cámaras las dificultades con que se confrontan en caso de peticiones irrazonables.

(e) *Información pública*

[8] En la función de informar al pueblo sobre las cuestiones de gobierno también es débil el proceso legislativo. Se supone que el *parlamento*, como su nombre indica, sea un foro de debate para que los constituyentes se enteren de la problemática política.

(1) Mejoramiento de los instrumentos de información.

Los únicos remedios que aparecen como viables, aparte de otras cuestiones de calidad personal y estrategia política, las cuales están fuera de nuestro ámbito, son los de mejorar las informaciones de los periódicos y demás órganos de comunicación sobre el proceso legislativo. También conviene coordinar y mejorar las labores de relaciones públicas de la Legislatura misma.

(2) La posibilidad de transmitir las deliberaciones por radio y televisión.

Debe considerarse detenidamente la conveniencia de transmitir las deliberaciones por radio y televisión. Comprendemos que ello acarrearía incomodidades, tentaciones de usar excesivamente el foro parlamentario para fines de campaña partidista, riesgos de entorpecer la racionalidad y razonabilidad de los debates, y otras desventajas, pero nos parece que hay argumentos fuertes del otro lado. Las deliberaciones legislativas deben ser públicas y, si las transmisiones se hacen bien, puede mejorarse el conocimiento del pueblo sobre las actividades de sus representantes. El 92% de los líderes locales que consultamos está en favor de que la televisión transmita algunos debates importantes. Es la contestación de mayor grado de acuerdo en toda nuestra encuesta. Nos limitamos a señalar los argumentos en favor y en contra y a sugerir que se estudie el problema.

(f) *Formas de mejorar la actividad de la Asamblea Legislativa, en general*

Dos medidas de mucho peso para aumentar la participación, la eficacia y el prestigio de la Legislatura fueron presentadas a la Convención Constituyente. Una favorecía el establecimiento del sistema unicameral y la otra el desarrollo de un servicio eficiente

de asesoramiento y ayuda técnica para los legisladores. La primera fue derrotada; la segunda no se ha realizado suficientemente.

(1) Ayuda técnica.

[9] La Oficina de Consultas Legislativas, que está funcionando desde el 1954, después de varios años de inactividad, es un excelente núcleo para proveer la ayuda técnica que necesitan los legisladores en todas sus funciones. Lo que falta es multiplicar el personal, los instrumentos de estudio y los demás recursos. No comprendemos cómo no se ha hecho la ampliación. Su necesidad es evidente para que los legisladores tengan asesoramiento imparcial, independiente del Poder Ejecutivo, capaz de ayudarlos a formar criterios propios.

En el Capítulo X proponemos que todo el personal no político de la Asamblea Legislativa se rija por un sistema de administración de personal basado en el mérito. Esta sería otra manera de mejorar la ayuda técnica. Naturalmente, la Oficina de Consultas Legislativas debe estar incluida en dicha profesionalización no partidista del personal.

3. *El gobierno municipal*

(a) *Importancia del problema*

El municipio es el foro más inmediato y comprensible de la participación ciudadana. Constituye un núcleo de integración comunal. Inevitablemente, para bien o para mal, educa la capacidad democrática del pueblo. En Puerto Rico tenemos desde hace tiempo una situación de notable debilidad en los gobiernos municipales, con algunas excepciones. Existe un círculo vicioso de no dar a los municipios funciones importantes de servicio público porque no pueden desempeñarlas con eficiencia, y no cultivarles la eficiencia porque no tienen funciones importantes que realizar.

Para romper el enquistamiento de la situación actual es preciso reconocer que el problema no es exclusivamente de eficiencia administrativa. La centralización de partido y gobierno en el Estado Libre Asociado, la creciente intervención del gobierno en las actividades privadas, las tendencias de urbanización, industrialización y comercialización de la vida, en fin, las características sobresalientes de la evolución cultural de Puerto Rico convierten en peligrosa la patología municipal. Hoy más que nunca debemos curar la falla más visible de nuestra calidad democrática.

(b) Reformas necesarias

[10] Aunque no es parte de nuestra encomienda el entrar en los detalles de cómo mejorar el gobierno municipal, sí debemos sugerir aquellas reformas que nos parecen indispensables e importantes para la protección de los derechos fundamentales. Algunas se mencionan en otras partes del presente informe.

(1) Imparcialidad en el rendimiento de los servicios municipales.

Para que el gobierno municipal adquiera respetabilidad democrática y eficacia administrativa es importantísimo que los funcionarios municipales se abstengan de usar la autoridad y los recursos gubernamentales para fines partidistas. Ya hemos propuesto que tales abusos se castiguen como delitos electorales. Además deben ser causas de destitución.

(2) Sistema de mérito.

Prevalece en los municipios una administración de personal ineficiente, llena de discrimenes y de riesgos para los empleados públicos. Como excepción, en el Gobierno de la Capital hay clasificaciones de cargos y planes de retribución uniforme, pero no se ha desarrollado un completo sistema de mérito. No puede prosperar la eficacia ni la calidad democrática en esas condiciones. El Artículo 36 de la Ley Municipal pone en manos del Alcalde todas las decisiones. El Proyecto de la Cámara 285, que está bajo consideración como medida de reforma, resulta insuficiente. Deja los nombramientos en manos del Alcalde y garantiza la permanencia sólo hasta el término de su incumbencia.

Mientras no se haga la decisión completa de establecer un sistema en que todos los aspectos de la administración de personal se rijan por el principio del mérito, no podrá haber buen gobierno municipal. En otro capítulo especializado trataremos los distintos aspectos del sistema de mérito en el Gobierno del Estado Libre Asociado y los municipios. Ahora nos interesa afirmar la recomendación general de que debe establecerse por ley un sistema para todos los empleados y funcionarios no políticos de la administración municipal, con un mejoramiento considerable de todas las condiciones de trabajo.

(3) Aumento de recursos y funciones.

Por disposición de ley y cooperación administrativa del Estado Libre Asociado deben aumentarse los recursos financieros y las

funciones de los municipios. Actualmente esas funciones se contraen a la reglamentación del tránsito; la limpieza pública; la construcción de algunas carreteras rurales; y la administración de mataderos, cárceles, cementerios, mercados y bibliotecas. En cooperación con el Estado Libre Asociado, los municipios dan servicios de salud, construcción de obras públicas, beneficencia, defensa civil e instrucción. El gobierno insular ha centralizado casi todos los servicios importantes y visibles para el pueblo. Es imperativo que la cooperación entre los dos gobiernos permita al municipal desplegar actividad significativa. Por ejemplo, en la limpieza y el ornato público, el gobierno central debe asesorar y en otras formas ayudar a los municipios. Lo mismo debe ser posible en la construcción de ciertas obras públicas. En los programas de desarrollo económico los funcionarios municipales deben tener participación destacada. Actualmente son urgentes los programas de protección de la niñez, alivio de la delincuencia, educación cívica y enaltecimiento cultural que solamente pueden tener resultados positivos en las unidades más pequeñas de la vida comunal. La importancia de éstas ha de destacarse por los desajustes que traen consigo las transformaciones intensas de la sociedad puertorriqueña.

(4) La representación de las minorías en las asambleas municipales.

Hemos llegado a la conclusión de que las minorías deben tener representación en las asambleas municipales. Aunque este método tiene algunos inconvenientes, es justo que los electores minoritarios tengan algunos representantes en vez de que el partido triunfador acapare todos los escaños. Debe garantizarse participación de las minorías en las asambleas municipales. Basta con limitar correspondientemente el número de candidatos por los cuales pueda votar cada elector. Así se promoverá la fiscalización del gobierno, la comunicación entre los distintos partidos, el sentido de responsabilidad de la oposición, la preparación de ésta para la eventualidad de que se convierta en mayoría, y el respeto del pueblo para el gobierno municipal.

