

CARTA A MIS ESTUDIANTES
Introducción al Derecho Electoral
(Donde los detalles siempre tienen consecuencias)

Héctor Luis Acevedo
17 de marzo del 2000

Apreciado amigo:

Cada ser humano vive su vida dentro de un tiempo y una circunstancia que condicionan sus vivencias y le abren oportunidades de quehacer y de tocar el timón del curso de eventos de su ser y de su vida colectiva. Por razones de vocación, de confianzas y de suerte, casualidad o causalidad, he sido partícipe en diversas formas en el diseño, administración y adjudicación de nuestros procesos electorales. Deseo compartir contigo el fruto de esas experiencias, así como algunos de los pensamientos que encontré durante mi viaje.

El Pueblo de Puerto Rico tiene en su haber una de las tradiciones democráticas más prestigiosas del mundo contemporáneo. Nuestra participación electoral supera en más de un treinta por ciento la de los Estados Unidos de América y por más de la mitad del siglo pasado la legislación electoral se estableció por consenso de los principales partidos. Este logro no ha sido de sencillo proceder y ha requerido grandes sacrificios y elevación de miras para obtenerlo. Esa confianza de nuestro pueblo responde a una fe en sus procesos electorales. Ese valor hay que custodiarlo con celo especial, pues es difícil de lograr y fácil de perder.

Cinco principios de Derecho Electoral producto de la experiencia

Héctor Luis Acevedo*

*B.A.; L.J.B., Universidad de Puerto Rico, Conferenciante Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico.

La única manera efectiva de nutrir nuestra democracia y sus procesos electorales es conociéndolos, pues en este campo de la experiencia humana las apariencias pueden ser contrarias a las realidades y las buenas intenciones no bastan para producir resultados confiables. Este es el campo por excelencia donde los detalles mandan, donde todo proceso tiene consecuencias sustantivas. Vamos.

Durante nuestra historia la ampliación de la franquicia electoral a las mujeres (1929), a los analfabetas (1936), a los que no tienen propiedad (1917), a los jóvenes (1970)¹ ha cambiado el perfil del electorado y el curso de los resultados electorales en futuras elecciones.

En Puerto Rico, según nos relata el Dr. Fernando Bayrón Toro, a final del siglo XIX habían 798,565 habitantes y 8,116 electores, mientras que en 1871 habían 34,791 electores con 612,957 habitantes. Eso se debió a restricciones en las calificaciones del electorado. En la década de 1930 a 1940 se incorporó el voto de la mujer y el de los analfabetas, aumentando el registro electoral de 321,113 a 764,602 electores.²

Si usted le exige a cada elector ser dueño de propiedades o tener una destreza de lectura, eliminaría hoy a la mayor parte del electorado puertorriqueño. Asimismo si usted pone una papeleta sin insignias, sin voto íntegro, con cantidad de información y con máquinas que requieren leer para votar, elimina del proceso electoral a buena parte del electorado analfabeta y envejeciente del país.

En su magistral obra *Historia Constitucional de Puerto Rico*, Don José Trías Monge nos ilustra la importancia cardinal de los procesos y sistemas electorales en la vida colectiva de nuestro pueblo. Desde el efecto de los requisitos de propiedad en tiempos de España y la reacción de abstención electoral organizada,³ hasta la abstención del Partido Federal en 1900 por el control político del proceso electoral.⁴

En 1917 el Proyecto de Ley Jones estuvo cerca de quedarse sin aprobar por la lucha del Senador La Follete de Wisconsin para eliminar

¹Véase, Fernando Bayrón Toro, *Recuento Histórico del Sistema Electoral de Puerto Rico*, en el Informe de la Comisión Especial para la Revisión del Proceso Electoral de Puerto Rico del 17 de mayo de 1982 a las págs. 141-158.

²FERNANDO BAYRÓN TORO, *MANUAL DE DERECHO ELECTORAL PUERTORRIQUEÑO*, Editorial Barco de Papel, Mayagüez (1998), pág. 101.

³JOSÉ TRIÁS MONGE, *HISTORIA CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO* (5 Vols.), Editorial Universitaria, Río Piedras, Vol. I (1980) pág. 91.

⁴*Id.*, a la pág. 279.

las restricciones al sufragio, siendo éste el tema de mayor controversia durante el debate legislativo. Ante el tranque legislativo, se acordó delegar a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico las calificaciones de los electores, pero prohibiendo las limitaciones al sufragio por razones de propiedad.⁵ Los sistemas de distritos representativos y senatoriales plantean de inmediato la decisión de cómo se deciden los mismos. La tradición política ha estado salpicada de estrategias para acercar el proceso a los intereses de los afectados que normalmente era a quienes le tocaba diseñar los distritos y reglas en que iban a competir para su reelección.

En 1812, en Estados Unidos, al entonces Gobernador de Massachusetts, Elbridge Gerry, se le atribuye el haber hecho un diseño de un distrito legislativo para diluir la fuerza de su posición y asegurar el triunfo de sus intereses. Resultó que el distrito era tan complejo que se parecía a una salamandra de lo selectivo que era y de ahí en adelante a esa práctica se le llama *gerrymandering*.⁶

En Puerto Rico el más vivo ejemplo lo fue la distribución primera que se hizo bajo la Ley Foraker para la Cámara de Representantes. La Ley disponía la creación de siete distritos de igual población y contiguos desde los cuales se elegirían cinco representantes. El Consejo Ejecutivo nombró una junta que controló tras bastidores el Partido Republicano y creó un distrito que folklóricamente se le conoció como el “jorobao”, el cual comenzaba en Aguadilla, llegaba a Adjuntas y bajaba al sur, dándole la vuelta para excluir a Mayagüez. Eso provocó la renuncia de José de Diego al Consejo Ejecutivo y la abstención del Partido Federal de esas elecciones de 1900.⁷

Por ello, la siguiente ley orgánica en 1917 dispuso que la división de distritos se haría en distritos “contiguos y compactos”, “ajustándose a la naturaleza topográfica del terreno, en cuanto a caminos y otros medios de comunicación y a obstáculos naturales”.

Otro de los factores cruciales del sistema electoral es que la inercia o la inacción resulta en serios efectos políticos. Un ejemplo es no poner en vigor las prohibiciones, lo cual beneficia al que las viola. Otro ejemplo es

⁵*Id.*, Vol. II (1981) a la pág. 87.

⁶Véase Daniel Hays Lowenstein, *Election Law*, Carolina Academic Press, Durham NC (1995) a las págs. 113-141.

⁷Ver, BAYRÓN TORO, *supra*, nota 2 a la pág. 45.

no redistribuir los distritos electorales, lo cual beneficia a los sectores que perdieron población con el tiempo y perjudica a los que la fueron ganando.

En Estados Unidos el no ajustar la redistribución beneficiaba a los distritos rurales los cuales perdían población frente a las ciudades. Esa estrategia se hacía con intenciones políticas y raciales, pues las poblaciones negras se comenzaron a concentrar en las ciudades. Algunos estados mantenían sus mismos distritos inalterados por décadas.

En Puerto Rico la distribución de 1917 rigió hasta las elecciones de 1948. La Escuela de Administración Pública alertó a la Asamblea Constituyente de las consecuencias de patente desigualdad producto de la inacción.⁸ Gracias a los resultados disponibles del censo de 1950 se hizo meridianamente clara la injusticia. Veamos el desglose de población agrupada según los distritos senatoriales vigentes en 1950:

San Juan (incluyendo Bayamón y Carolina)	576,675 habitantes
Arecibo	267,095
Aguadilla	280,154
Mayagüez	266,764
Ponce	268,280
Guayama	286,150
Humacao	259,464

O sea, un voto en San Juan valía la mitad que uno en los demás distritos. Esta situación nos presenta la oportunidad de explicar la diferencia entre la forma y la sustancia. Los electores que ejercían su derecho entienden que lo hacen en igualdad de condiciones, pues es lo que ven ante sus ojos. Pero luego que emiten su voto se cuentan dándole valores diferentes, por tanto las apariencias en derecho electoral pueden ser engañosas. Aquí la realidad se impone sobre la teoría. Digamos que de la mejor buena intención usted establece un sistema que elimina las contribuciones anónimas en los procesos políticos. ¿Qué pasaría con los contribuyentes de la oposición que se siente le van a perseguir si se conoce que está aportando al adversario del gobierno con quien hace

⁸ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE PUERTO RICO, Editorial de la Universidad de Puerto Rico, Río Piedras (1954) págs. 266-278.

negocios o donde trabaja? Hay que medir las consecuencias de cada medida o práctica no sólo sus intenciones. Esa es la primera lección.

Existen otros principios que debemos tener en mente. Uno de ellos es que en este campo los legisladores y gobernantes son expertos, pues son producto del sistema electoral y así mismo no tienen mayor incentivo a cambiar el régimen electoral que les trajo a donde están, pues con ese sistema fue que llegaron a ser incumbentes.

Esta dinámica que conocemos como la inercia natural del incumbente resulta en una situación única al momento de diseñar un sistema electoral. De ahí en adelante la presión conservadora del legislador electo es un factor poderoso que sólo se supera con una crisis como la de Watergate en Estados Unidos en 1973 a 1974, un liderato fuerte y consolidado como el de Don Luis Muñoz Marín en 1950-1952 o un balance de poderes divididos como sucedió en la reforma electoral de 1981 al 1983 en Puerto Rico.

Otro de los elementos que debemos tener presente es el efecto acumulativo de los derechos individuales. Por ejemplo: El requerir que una persona tenga que inscribirse limita el que algunos electores se queden fuera del registro electoral y máxime cuando se cierran los procesos cincuenta días antes de las elecciones.

Ahora, ¿qué consecuencias tendría el mantener el registro abierto hasta el mismo día de las elecciones? ¿Se podría afectar la honestidad de los procesos? ¿Estarían las listas disponibles para dividir el electorado racionalmente en una cantidad de colegios para que no se acumulen muchos en pocas escuelas y pocos en muchas escuelas? Parece que no es tan fácil el asunto como a primera vista. Así es el derecho electoral.

Aquí vemos ilustrados dos principios: El derecho de un individuo puede poner en peligro el derecho de otros y los derechos tienen que ser administrables porque el caos es el peor enemigo de la democracia.

En un sentido parecido se expresa el profesor de Oxford David Butler: “The right is not enough: the administrative procedures must be adequate for its exercise.”⁹

El profesor David Strauss ha consignado un pensamiento similar: “An ounce of administrability is worth a pound of theoretical perfection”.¹⁰

⁹David Butler, *Electoral Systems*, en Butler, Penniman Y. Ranney, *Democracy at the Polls*, American Enterprise Institute, Wash. DC (1981) pág. 9.

¹⁰David Strauss, *Corruption, Equality and Campaigning Reform*, 94 COL. L. REV. 1369, 1386

Esa es la voz de la experiencia. Imagínate lo que sucede cuando un elector llega a votar y no aparece en las listas electorales o que todavía no han llegado las papeletas y llegan una hora después. Todos esos detalles administrativos tienen amplias consecuencias políticas y prácticas.

La dificultad o facilidad de un proceso electoral tiene amplias consecuencias. Por ejemplo: en Estados Unidos los jóvenes votan menos que ningún otro grupo de edad; o sea, un 32.4% de la población con derecho a ello. Los adultos de más de 65 años votan en alrededor del 67%. Sólo el 48.8% de los jóvenes están inscritos. En Puerto Rico a los jóvenes se les inscribe en sus escuelas superiores, aun tres años antes de un evento electoral.¹¹ ¿Cómo crees que afecta la diferencia de procedimientos?

Otro de los criterios básicos del proceso electoral es la necesidad imperiosa de que las normas se pongan en vigor con efectividad a tiempo, pues de otro modo el que las cumple es perjudicado de manera irremediable. Veamos un ejemplo.

Vamos a decir que hay una norma que dispone que uno no puede hacer campaña el día de las elecciones a cien metros de una escuela. Un candidato viola la norma y desde las 9:00 de la mañana se pone a realizar campaña frente a los salones de clase y otro mantiene la distancia requerida. Se llama a las autoridades, quienes están muy ocupadas y llegan a las 2:00 de la tarde y sacan de la escuela al candidato que estaba haciendo propaganda. El resultado es que se salió con la suya y perjudicó al que cumplió con la norma.

Ese mismo principio se extiende a la necesidad de que las garantías electorales no dependan del procesamiento de sus violadores. Esto es así porque es difícil llevar casos criminales, porque eso depende del poder del estado y su gobierno que pueden ser los beneficiarios de la violación. En adición, ello de por sí no altera el resultado electoral influenciado, ya que son dos procesos diferentes y existe una presión apremiante de constituir gobierno y seguir adelante, que se torna a favor del olvido de lo pasado y de *mirar hacia el futuro*.

La Comisión de Reforma Electoral de 1982 recogió este pensamiento y expresó:

(1994).

¹¹Center for Voting and Democracy, Youth (Non-) Voters, cvdusa@aol.com (1999), págs. 1 a 3.

En la legislación electoral los principios se toman huecos si no se tienen unos procesos o unas estructuras que en forma efectiva aseguren su cumplimiento. En el análisis del sistema electoral prevaleció el ánimo de disponer procesos cuya garantía de honestidad dependa de sí mismo y no del procesamiento de sus violadores. La historia del proceso electoral justifica elocuentemente este pensamiento.¹²

El que estudia el proceso electoral tiene que sensibilizarse a esas dinámicas. De esa sensibilidad ilustrada por el estudio y trabajo de campo esforzado ha de depender el éxito en la práctica del derecho electoral.

Los elementos indispensables de la democracia

Hablamos continuamente de democracia y de su brazo operacional que es el proceso electoral. Ahora bien, examinemos sus elementos constitutivos. Nuestra Constitución en su Preámbulo establece que:

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 político, donde el orden político está subordinado a los derechos del hombre y donde se asegura la libre participación del ciudadano en las decisiones colectivas.

Nuestra Carta de Derechos en su sección 2 dispone que:

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

En las Disposiciones Generales su sección 4 dispone que:

Las elecciones se celebrarán cada cuatro años en el día del mes de noviembre que determine la Asamblea Legislativa. En dichas elecciones serán elegidos el Gobernador, los miembros de la Asamblea Legislativa y los demás funcionarios cuya elección en esa fecha se disponga por ley. Será elector toda persona que haya cumplido dieciocho años de edad, y reúna los demás requisitos que se determine por ley. Nadie será privado del derecho al voto por no saber leer o escribir o por no poseer propiedad.

¹²Véase Informe de la Comisión Especial para la Revisión del Proceso Electoral de Puerto Rico, *supra*, a la pág. 2.

Se dispondrá por ley todo lo concerniente al proceso electoral y de inscripción de electores, así como lo relativo a los partidos políticos y candidaturas.

Todo funcionario de elección popular será elegido por el voto directo y se declarará electo aquel candidato para un cargo que obtenga un mayor número de votos que el obtenido por cualquiera de los demás candidatos para el mismo cargo.¹³

Estas disposiciones recogen el marco general de nuestro derecho electoral. Verás en el transcurso de la discusión la gran cantidad de detalles en el ordenamiento de los procesos. Eso se debe al énfasis en que se establezcan las reglas de antemano para evitar que se cambien por el que está en el poder para mantenerse en él. La otra consideración es para evitar la improvisación y conflictos en procesos de competencia que de por sí son tensos y que representan la vida y muerte política para unos seres humanos individual y colectivamente.

Los derechos democráticos son centrales a nuestra vida colectiva y de su fiel ejercicio depende la legitimidad de nuestro gobierno y la existencia de otros derechos. Por eso tiene una posición preferente en nuestras prioridades constitucionales. Debido a la naturaleza humana y a la participación crucial de los incumbentes en confeccionar las reglas, los tribunales tienen un rol especial en revisar las mismas. El profesor John Hart Ely lo ha expresado con singular elocuencia al decir:

We cannot trust the ins to decide who stays out, and it its therefore incumbent on the courts to ensure not only that no one is denied the right the vote for no reason, but that where there is a reason (as there will be) it had setter be a ver convincing one.¹⁴

El constitucionalista más destacado de nuestros tiempos Laurence Tribe ha consignado que:

Democracy envisions rule by succesive temporary majorities. The capacity to displace incumbents in favor of a recently coalesced majority is, therefore, an essential attribute of the election system in a democratic republic. Consequently, both citizens and courts should be charry of efforts by

¹³Véase *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico*, Equity Publishing Corp. Oxford NH (1962) págs. 2671-2704. La edad de 21 años se enmendó en 1970 para sustituirla por 18 años.

¹⁴JOHN HART ELY, *DEMOCRACY AND DISTRUST*, Harvard U. Press, Mass. (1980) a la pág. 120.

government officials to control the very electoral system that is the primary check on their power. Few prospects are so antithetical to the notion of rule by the people as that of a temporary majority entrenching itself by cleverly manipulating the system through which the voters, in theory, can register their dissatisfaction by choosing new leadership.¹⁵

Esas consideraciones son la explicación de la abundante jurisprudencia electoral de Puerto Rico y Estados Unidos, la cual atenderemos en un escrito futuro.¹⁶ Entiendo que los siguientes elementos críticos deben estar presentes para definir una democracia;

1. Elecciones periódicas donde se elijan las principales posiciones de esa sociedad.
2. Los procesos electorales tienen que respetar la voluntad del electorado y facilitar el ejercicio del voto.
3. El voto tiene que valer igual para cada elector.
4. Los candidatos tendrán derecho a realizar campaña con acceso de sustancial igualdad al electorado.
5. Las minorías tendrán derecho a llegar a ser mayoría si cuentan con mayor respaldo del electorado.
6. Existirán opciones para que el electorado escoja.
7. Existirán tribunales que puedan poner en vigor los derechos electorales frente a los incumbentes.
8. Existirá sufragio universal.

El profesor Juan Linz, un estudioso de la democracia, ha expresado lo siguiente:

Our criteria for a democracy may be summarized as follows: legal freedom to formulate and advocate political alternatives with the concomitant right to free association, free speech, and other basic freedom of person; free and nonviolent competition among leaders with periodic validation of their claim to rule; inclusion of all effective political offices in the democratic process; and provision for the participation of all members of the political community, whatever their political preferences. Practically this means the freedom to create political parties and to conduct free and honest elections at regular intervals without excluding any political office from direct or indirect

¹⁵LAURENCE TRIBE, AMERICAN CONSTITUTIONAL LAW, 2nd. Ed., Foundation Press, New York (1988), pág. 1097.

¹⁶Ver entre otros a Fuster v. Busó, 102 D.P.R. 327 (1974); Santa Aponte v. Hernández, 105 D.P.R. 750 (1977); PPD v. Barreto, 110 D.P.R. 376 (1980); PSP, PPD, PIP v. Romero Barceló, 110 D.P.R. 248 (1981); Granados Navedo v. Rodríguez Estrada, 127 D.P.R. 1 (1990); Sánchez Vilella y otros v. ELA, 93 J.T.S. 138 (1993); Ramírez de Ferrer v. Mari Brás, 97 J.T.S. 134 (1997); PAC v. E.L.A., 2000 J.T.S. 33, 73 (2000).

electoral accountability. Today's "democracy" implies at least universal male suffrage, but perhaps in the past it would extend to the regimes with property, taxation, occupational, or literacy requirements of an earlier period, with limited suffrage to certain groups.¹⁷

El profesor Robert Dahl ha consignado sus criterios así:

Criteria for a democratic process

1. Effective participation
2. Equality in voting
3. Gaining enlightened understanding
4. Exercising final control of the agenda
5. Inclusion of adults¹⁸

Political institutions that democracy require

- 1) elected officials (control of government decisions)
- 2) free, fair, and frequent elections
- 3) freedom of expression
- 4) Alternative sources of information
- 5) Associational autonomy
- 6) Inclusive citizenship¹⁹

Todas esas expresiones y la de los tribunales se basa en una filosofía de vida que representa la esencia de la democracia; la Comisión de Reforma Electoral de Puerto Rico la capturó en la siguiente cita:

La democracia es mucho más que un ordenamiento formal; es un modo de vida. Exige una actitud de respeto a las reglas de comportamiento electoral y una consideración mínima hacia la convivencia política. Refleja también una comprensión de la naturaleza humana y de su imperfección, así como de proporción del hombre ante sus compañeros de vida cuyas voluntades, aun siendo diferentes a la suya, de contar con más apoyo, deben prevalecer. Impone por tanto la discusión de alternativas y su comunicación, no su decreto.²⁰

Las democracias dependen tanto de las mayorías como de las minorías, así como de la exigencia vital del respeto a las reglas de limpieza electoral que es lo que le da razón para participar al que está fuera del poder y perspectiva al que lo ejerce de que es posible que mañana cambien los roles.

¹⁷JUAN LINZ, *THE BREAKDOWN OF DEMOCRATIC REGIMES*, The John Hopkins U. Press, Baltimore (1978), pág. 5.

¹⁸ROBERT DAHL, *ON DEMOCRACY*, Yale U. Press, New Haven (1998), págs. 37-38.

¹⁹*Id.*, a la pág. 85.

²⁰Informe de la Comisión Especial para la Revisión del Proceso Electoral de Puerto Rico, *supra*, pág. 2.

El factor atiempo y la cronología

Los procesos de la democracia son procesos humanos donde la naturaleza de los participantes es decisiva para influenciar de una manera u otra sus resultados. Ya hemos visto como factores como el tiempo requerido para inscribirse puede tener unas consecuencias para la participación. Imagínate que consecuencias puede tener el que se celebre una elección en plenas navidades para la población en general o en medio de los exámenes finales para los estudiantes universitarios.

Estados Unidos tiene una baja participación electoral de alrededor de un 53% de su población con derecho a votar en las elecciones presidenciales y 36% en las congresionales a mitad de cuatrienio. En Puerto Rico la participación en las elecciones es de alrededor de 84% del electorado. En Bélgica de 94%, Austria 92%, África del Sur 87%, Alemania 87%, Chile 86%, Italia 94%, Israel 79%, Argentina 78% Grecia 78 %, España 77%, Gran Bretaña 74%, Canadá 72%, Costa Rica 70%, Francia 70%, Japón 68%, República Dominicana 66%, India 62%.²¹

Uno de los factores a los que se responsabiliza por dicha conducta en Estados Unidos es que el día de la votación es un día de trabajo como cualquiera otro. ¿Cómo crees que se afectaría nuestra participación si fueran las elecciones en un día regular de trabajo?

Otra de las circunstancias cruciales a la democracia lo representa la cronología en que se celebra un proceso electoral. En un mundo como el nuestro los procesos electorales pueden ser un factor de unidad entre diferentes regiones o grupos étnicos o un acelerador de los mismos.

El profesor Robert Dahl, uno de los estudiosos más prestigiosos de la democracia en el mundo, ha precisado esta situación de la siguiente manera:

Cultural systems often get out of hand because they are fueled by politicians competing for support.

To avoid this outcome, political scientists have suggested that electoral systems could be designed to change the incentives of politicians so as to make conciliation more profitable than conflict. Under the arrangements they propose no candidate would be elected with the support of a single cultural

²¹ *United Nations Development Programme, Human Development Report 1999*, Oxford U. Press, New York, (1999) pgs. 217-219 y Lowenstein, *supra*, págs. 42-43.

group; they would need to gain votes from several major groups. The problem, of course, is to persuade political leaders early in the process of democratization to adopt arrangements of this kind. Once a more divisive electoral system is in place, the spiral into cultural conflict may be all but irreversible.²²

Esta situación se estudió cuando España planificó su regreso a la democracia. Se tomaron medidas para integrar diversos sectores al proceso electoral y mantener un mínimo de cohesión nacional a la vez que se abría un amplio campo a las competencias autonómicas que resultan ser extraordinarias en su amplitud. La influencia del sistema electoral estimamos ha sido de mucha importancia.

Examinemos ahora unos ejemplos diferentes. La Unión Soviética y Yugoslavia. El profesor Samuel Huntington de la Universidad de Harvard nos relata lo siguiente:

The downfall of the communist regimes in the Soviet Union and Yugoslavia did the same at the end of the cold war. People could no longer identify as communists, Soviet citizens, or Yugoslavs, and desperately needed to find new identities. They found them in the old standbys of ethnicity and religion. The repressive but peaceful order of states committed to the proposition that there is no god was replaced by the violence of peoples committed to different gods.

This process was exacerbated by the need of the emerging political entities to adopt the procedures of democracy. As the Soviet Union and Yugoslavia began to come apart, the elites in power did not organize national elections. If they had done so, political leaders would have competed for power at the center and might have attempted to develop multiethnic and multicivilizational appeals to the electorate and put together a similar majority coalitions in parliament. Instead, in both the Soviet Union and Yugoslavia elections were first organized on a republic basis, which created the irresistible incentive for political leaders to campaign against the center, to appeal to ethnic nationalism, and to promote the independence of the republics. Even within Bosnia the populace voted strictly among ethnic lines in the 1990 elections. ... Electoral competition encourages nationalist appeals and thus promotes the intensification of fault lines into fault lines wars. When, in Bogdan Denicht's phrase "ethnos becomes demos" the initial result is polemos or war.²³

Imaginemos que en Puerto Rico se votara por distritos senatoriales en diferentes fechas; ¿Qué efectos eso tendría en las posiciones sustantivas

²²Dahl, On Democracy, *supra*, págs. 154-155.

²³Samuel Huntington, Clash of Civilizations, Touchstone, New York (1996), pág. 262.

de unión o separación de intereses? ¿Qué efectos ha tenido la separación de las papeletas municipales y gobernador en nuestra política? ¿Qué efectos políticos tendría el separar la fecha de las elecciones municipales de las del resto de Puerto Rico? Pueden existir diferentes opiniones sobre la deseabilidad de uno u otra opción, lo que que no es aceptable para el estudiante de derecho electoral es ignorar y no estudiar sus efectos y consecuencias.

En su informe anual el Banco Mundial analiza su experiencia desde su punto de vista de estabilidad política como elemento crucial para el desarrollo económico. Entre sus recomendaciones se encuentran las siguientes:

Rules to improve visibility, participation and expected payoffs. The size of electoral districts can influence the outcome of an election. Electing council members by ward or neighborhood, rather than at large ensures that all geographically defined interest groups will have seats in the local council. This method also reduces the costs of running for office. Since candidates need to campaign in a single ward rather than in an entire city or province minorities and low-income candidates are more likely to run and win seats. In turn, the presence of such candidates show minorities and the poor that they can play a role in the political decision making process and encourages them to mobilize and vote.

The visibility of an election also influences participation. In general the more local an election is, the lower the participation. As voter turn out drops, the chances increase of narrowly focused special-interest groups gaining power. This problem suggests that there is a trade –off between full representation, which requires small districts, and participation, which is encouraged by the relatively high levels of visibility that that come with elections in larger districts.

Two measures can help increase the visibility without requiring an increase in the size of local electoral jurisdictions. One is to hold concurrent local and national elections, although this approach carries with it the risk that national issues will overshadow local concerns. Another is for the mayor or governor to be elected *directly by the whole constituency, while state assembly members or municipal councilors are elected by district or neighborhood. Together these measures help insure higher voter participation and better representation across social or income groups.*

Rules that promote effective governance. Effective governance requires stable conditions and an executive with reasonably strong and clear powers. The probability that elections will produce a stable coalition is higher with majority voting than with proportional representation, as explained earlier. Local governments composed of stable coalitions govern better than unstable

partnerships- for instance, they are better able to take the measures needed to adjust to shocks.

Separating the executive and legislative branches of government and electing the chief executive directly may yield more effective governance. Mayors elected directly are more likely than appointees to challenge the status quo. The vast majority of municipal reforms around the world have been initiated by strong mayors. But too much authority concentrated in the executive may not be appropriate, particularly in new democracies. The Mayor of Moscow had authority to modify the city's electoral laws against the wishes of the legislative assembly.²⁴

Así pues, hemos discutido diversos elementos que, aunque puedan parecer neutrales en su diseño e intenciones, pueden tener consecuencias radicales y diferentes a las concebidas en sus orígenes.

A esta peculiaridad la conocemos como la ley de las consecuencias no previstas. Eso sucede con alguna frecuencia con las conductas reglamentadas o prohibidas, donde el remedio es a veces peor que la enfermedad. Esto ha sucedido con los límites de gastos impuestos a los candidatos y a los partidos, pero no a los grupos de acción ciudadana (Política Action Committees-PACS). El profesor Frank Sorauf nos explica:

Congress experience over the years have led commentators to conclude that its wrestling with campaign finance is the classic example of the law of unintended consequences. In 1974 Congress inadvertently spurred growth in Pac numbers and funds by sharply reducing the limits on individual contributions and by tolerating corporate and trade union sponsorship of PACs. Unexpected consequences occur in any regulatory legislation, in fact when legislators fail to account for the regulatory system as a whole. In campaign finance that means a failure to account for flows of money in the entire system, a problem worse in campaign finance because the regulated commodity- money- flows both freely and with almost hydraulic pressure. Moreover, the total supply of money will not be easily reduced, much less stopped, as long as there are candidates seeking it and contributors either seeing some advantages in giving it or some disadvantages of not giving it.²⁵

²⁴ *The World Bank, Entering the 21st. Century World Development Report 1999-2000*, Oxford University Press, New York, (1999) a la pág. 121. Véase también el informe sobre participación ciudadana de las Naciones Unidas, *UNDP, Human Development Report 1993*, Oxford University Press, New York, (1993) y la Tabla 22, Profile of Political Life, en *Human Development Report 1999*, *supra*, a las págs. 217-220.

²⁵ Frank Sorauf, *Politics, Experience and the First Amendment; The Case of American Campaigning Finance*, 94 COL. L. REV. 1348, 1365 (1994).

Uno de los elementos más costosos en el derecho electoral es la ingenuidad. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos, en el caso de *Buckley vs. Valeo*,²⁶ demostró esta cualidad con consecuencias desastrosas. Dispuso límites de gastos para los candidatos que aceptaran subsidios del gobierno, pero no puso límite para los gastos de los llamados grupos independientes siempre que éstos no coordinaran sus anuncios con los candidatos y así lo expresaran.

Sucedió lo que cualquier político o un buen estudiante de derecho electoral pudo haber predicho: se canalizaron inmensas cantidades de contribuciones a través de los “PACs” con múltiples artificios poniendo en crucial desventaja a los que siguieron la letra y el espíritu de la ley. Algunos comentaristas adjudican esta decisión a la falta de experiencia política de casi todos los jueces. Claro, un buen profesional reconoce sus limitaciones y se asesora cuando no conoce un tema. Esta lección la está sufriendo el pueblo americano, pues después de establecida esa práctica es difícil convencer a los mismos legisladores que la usaron a que alteren la misma. Cuando el Senador McCain propuso legislación a esos efectos la catalogaron de “desarme unilateral”, aunque aplicaba a todo el mundo y de intento suicida lo cual para algunos de los beneficiarios podría ser correcto en términos políticos. Habiendo discutido diferentes vertientes de las dinámicas de la democracia, pasemos ahora a su tema más discutido: los esquemas de selección y constitución de los cuerpos legislativos, ejecutivos y sus consecuencias.

Los sistemas electorales y sus consecuencias

El mundo moderno ha ido evolucionando hacia una práctica más generalizada de la democracia. En 1974 sólo el 28 por ciento de los países tenían regímenes democráticos; en 1998 ya alcanzaban un 61 por ciento.²⁷ La democracia no implica un mismo sistema electoral en cada uno de los países. Existen múltiples variantes en los diseños electorales y cada uno de ellos conlleva diferencias fundamentales en sus consecuencias. Una de las primeras distinciones es entre sistemas presidencialistas y sistemas parlamentarios. En el sistema presidencial el electorado directa o

²⁶ 424 U.S. 1 (1976).

²⁷ *The World Bank, Entering the 21st. Century*, *supra*, a la pág. 43; ver también, Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Avon, New York (1992).

indirectamente elige por un término al líder del ejecutivo y en el parlamentario es donde el poder ejecutivo surge del líder de la mayoría parlamentaria. En todos los sistemas corre paralelamente la distribución de competencias o áreas de gobierno entre estructuras federales, regionales y municipales.

Otra variante la representan las elecciones por pluralidad o por voto mayoritario. En los casos de pluralidad gana el que más votos obtenga no importa el por ciento que saque y en los de mayoría se dispone una segunda vuelta electoral cuando ninguna de las opciones obtiene el cincuenta por ciento de los votos en la ronda inicial. Veamos unos ejemplos.

En elección reciente en Taiwan los resultados fueron 39% para un candidato, 37% para el segundo y 23% para el tercero y resultó electo presidente el que llegó con 39%. Algo parecido pasó con la primera elección del Presidente Clinton. En Puerto Rico se usa el sistema de pluralidad de votos para todas las posiciones.

En Francia, Perú, Guam²⁸ y otros países se va a una segunda vuelta si uno de los candidatos no llega a la mitad de los votos de los electores. En Perú el candidato Vargas Llosa estuvo a pocos votos de ser electo en la primera ronda y luego perdió con el hoy Presidente Fujimori en la segunda vuelta.

La mayor disyuntiva en el mundo de la democracia está en las alternativas para el diseño de los esquemas del poder legislativo. Existen dos grandes divisiones: la del sistema de dividir el electorado por distritos geográficos, conocido también por el sistema mayoritario “Westminster-first past the post-winner takes all”, y el sistema de representación proporcional donde se adjudican los escaños legislativos en la totalidad del país sin divisiones internas a base del por ciento de votos obtenidos. Veamos unos ejemplos.

En Estados Unidos opera el sistema mayoritario de divisiones territoriales. Cada estado se divide en distritos congresionales los cuales eligen a un representante por su distrito. Si usted sale electo con 51% de los votos, obtiene la totalidad del escaño o sea el 100% de la representación. El 49% del electorado queda sumergido en el voto de la mayoría; o sea, la mayoría manda y la minoría espera su oportunidad.

²⁸Ver *Gutiérrez v. Ada*, 528 U.S. 250 (2000), No. 99-51 del 19 de enero del 2000.

En Israel opera un sistema de elección proporcional. Si un partido obtiene el 51% de los votos, obtendrá el 51% de los escaños legislativos y la minoría obtendrá el 49% de los legisladores.

La dinámica del ser humano en la política ha creado lo que conocemos como la teoría de la eficiencia del voto. Según esta teoría, cuyos efectos han sido generalmente sostenidos, los electores buscan que sus votos rindan el mayor provecho en decidir quién gana unas elecciones.

En los sistemas mayoritarios, no hay ningún escaño para los que llegan terceros. Por ello, los electores tienden a agruparse en las dos opciones de mayor probabilidades, aunque no fueran sus primeras preferencias. Esto opera a favor de un sistema de dos partidos y le quita incentivos a terceros partidos.

En los sistemas proporcionales ocurre lo contrario: Al quedar representado todo partido con un mínimo de votos resulta en la creación de un número alto de partidos. Algunos pensadores y los tribunales en Estados Unidos y en Puerto Rico han expresado su reconocimiento al valor de opciones claramente identificable y a un número de alternativas que el elector pueda reconocer y administrar sus preferencias con eficiencia.

Ambos sistemas tienen sus argumentos en contra y a favor. La mayoría de los cuales giran en cuanto a sus efectos políticos. Uno de las principales tendencias políticas sustantivas se relaciona con la tendencia hacia la moderación en los sistemas territoriales –mayoritarios. Esa circunstancia se propicia, pues el voto decisivo en unas elecciones bipartidistas se localiza cerca del centro político de las dos principales opciones, lo cual tiende moderar la influencia de los extremos. Las tendencias más radicales carecen de opciones preferidas y normalmente apoyan la menos distante de sus posiciones. El profesor David Butler lo ha explicado de la siguiente manera:

But the main virtues cited for the system are national ones: it usually gives clear decisions and it forces parties to be broad based. First- past- the- voting fosters strong parties and discourages weak ones; two parties are likely to predominate, and whichever gets a plurality in votes usually gets a clear majority in seats. Elections therefore choose governments. ... Parties seeking to get and to retain something near to half the national vote have to be tolerant and to keep their appeal within the middle -of -the- road consensus. The way in which a small shift in votes is translated into a much larger shift in seats means that those in power have to be very sensitive to public

opinion, as their backbenchers with marginal seats will always remind them.²⁹

El sistema proporcional le da espacio a todas las tendencias minoritarias lo cual tiende a incluir a todos los sectores. En determinadas circunstancias esto es crucial para la viabilidad democrática en ese estado. Debido a que las mayorías parlamentarias no dependen de los votos del centro político, sino de los votos de otros partidos, el sistema tiende a darle espacio a todas las tendencias, inclusive a las más radicales.

El sistema mayoritario en la experiencia práctica tiende a ampliar el poder legislativo de quien obtuvo la mayoría de los votos y a disminuir el espacio legislativo de la minoría y ciertamente el de los terceros partidos. Esta provee para asegurar que la mayoría mande, aunque le expanda su poder más allá de la estricta proporción de votos que sacó en la totalidad del electorado. En las elecciones de 1948 en Puerto Rico un partido obtuvo cerca del 60% de los votos y más del 90% de los escaños legislativos.

El sistema proporcional es un fiel reflejo de las preferencias del electorado, pero como el efecto práctico es la multiplicidad de partidos casi nunca ningún partido llega a obtener la mayoría de los escaños lo que obliga a constituir alianzas y coaliciones para constituir una mayoría de votos. Se ha señalado que esta situación expande geométricamente el poder de algunas minorías, pues su voto, aunque pequeño, se torna decisivo para aprobar legislación o cambiar gobiernos. Esa es la situación actual de Israel. Una de las medidas que se han adoptado para disminuir el efecto de fomentar multiplicidad de partidos es el de exigir un mínimo de votos de cinco o tres por ciento para ser acreedor de escaños legislativos.

Si Puerto Rico hubiese tenido un sistema proporcional en cinco de las últimas seis elecciones, el tercer partido en votos con alrededor del 5% tendría el poder de decidir el liderazgo de los cuerpos legislativos salvo que los dos partidos de mayor número de votos se pusieran de acuerdo. Ello es así, ya que en esas cinco elecciones ningún partido obtuvo el 50% de los votos.

Otro elemento práctico tiene que ver con la diversidad geográfica de los legisladores. En los sistemas de distritos mayoritarios los legisladores,

²⁹Butler, *Electoral Systems*, *supra* nota 11, a la pág. 18.

por razón de su residencia, provienen de los diferentes sectores geográficos. En los sistemas proporcionales los legisladores tienden a concentrarse en los grandes centros poblacionales donde reside el principal liderato político y la mayor fuerza numérica en la selección interna de las candidaturas. El profesor alemán Dieter Nohlen una de las principales autoridades mundiales sobre el tema ha resumido el debate de la siguiente forma:

Ventajas de la representación por mayoría

1. Impide la fragmentación partidaria. Los partidos pequeños tienen pocas posibilidades de obtener escaños en el parlamento.
2. Fomenta la concentración partidaria, debido a su tendencia a la formación de un sistema bipartidista.
3. Fomenta la estabilidad del gobierno mediante la formación de mayorías parlamentarias monopartidistas.
4. Fomenta la moderación política, pues hace que los partidos más grandes compitan para ganar el apoyo del electorado ubicado en el centro del espectro ideológico, teniendo que asumir la responsabilidad política en el caso de triunfar en los comicios. En otras palabras, los partidos más grandes tienen que orientar sus programas políticos hacia los votantes moderados y restringir dichos programas a reformas incrementales y factibles.
5. Fomenta la alternancia en el gobierno, porque una variación pequeña en la relación de votos puede dar lugar a una gran variación en la relación de escaños parlamentarios.
6. Permite a elector decidir directamente, a través de su voto, quiénes deben gobernar, sin delegar tal decisión a las negociaciones entre los partidos después de las elecciones.

Ventajas de la representación proporcional

1. Facilita la máxima representación de todas las opiniones e intereses en el parlamento, en relación con su fuerza respectiva en el electorado.
2. Impide la formación de mayorías parlamentarias demasiado artificiales, que no se corresponden con una mayoría real en el electorado y sólo representan el resultado de interferencias institucionales en el proceso de formación de la voluntad política.
3. Facilita la formación de mayorías a través de la negociación y el compromiso político entre las diversas fuerzas sociales y/o grupos étnicos/religiosos.
4. Dificulta las convulsiones políticas extremas producidas sobre todo por los efectos distorcionantes de sistema electoral y no por cambios fundamentales en las preferencias de los votantes.
5. Refleja los cambios sociales y el surgimiento de nuevas corrientes políticas, al facilitar su representación en el parlamento.

6. Impide el surgimiento de un sistema de partido dominante en el que dicho partido debe su posición privilegiada básicamente al sistema electoral, tornándose así difícil, sino imposible, cualquier cambio político.³⁰

El Decano de los científicos políticos, el francés Maurice Duverger, ha consignado su opinión de la manera siguiente:

No olviden ustedes que ese mecanismo brutal del escrutinio mayoritario a una vuelta conduce a los dos partidos, a mayorías fuertes y a un mecanismo gubernamental poderosos en los países donde ya existe cierta bipolarización y, sobre todo, donde emergen dos partidos bastante fuertes por encima de los pequeños.

He aquí las consecuencias de un sistema proporcional: induce al multipartidismo, frena la desaparición de los pequeños partidos, mantiene todas las posibilidades de multiplicación de partidos y puede generar sistemas ingobernables.³¹

Actualmente muchos de los países del mundo han adoptado sistemas mixtos donde integran medidas de ambos sistemas para tratar de obtener los beneficios de ambos y reducir sus vulnerabilidades. Puerto Rico es un ejemplo al incorporar un número de escaños por acumulación paralelamente a un número mayoritario de escaños de distritos geográficos. Los escaños por acumulación tienden a tener efectos de proporcionalidad y los de distrito efectos de sistema mayoritario, según identificado anteriormente.

En su reciente estudio en treinta y seis democracias el profesor Arend Lipjart identifica los principales países que usan los diferentes sistemas entre los cuales están los siguientes:³²

Sistemas mayoritarios (*“winner takes all”*):

India	Gran Bretaña
Estados Unidos	Francia
Jamaica	Canadá

Sistemas proporcionales de listas de candidatos:

³⁰Dieter Nohlen, Elecciones y Sistemas Electorales, 3ra Ed. Editorial Nueva Sociedad, Venezuela (1995), págs. 50-51.

³¹Maurice Duverger y otros, Ley Electoral y Consecuencias Políticas, Ediciones CITEP, Madrid (1977), págs. 102, 107.

³²Arend Lijphart, Patterns of Democracy, Yale U. Press, New Haven (1999), pág. 145.

Israel
Costa Rica
Colombia

España
Grecia
Suecia

Sistemas mixtos:

Alemania
Nueva Zelanda (1996)

Italia (1994)
Venezuela (1993)

El profesor Lipjart entiende que las democracias proporcionales tienen entre sus ventajas el que sus gobiernos tienden al consenso y son más generosos y cuidadosos que los que son producto del sistema mayoritario.³³

En el caso de Puerto Rico el sistema mayoritario, heredado de la tradición inglesa-americana, fue enmendado en 1917 para incorporar los primeros escaños por acumulación a iniciativa de Don Luis Muñoz Rivera para evitar los copos electorales. De 1906 a 1914, nos relata su hijo, que todos los legisladores pertenecían al Partido Unión de Puerto Rico. Casi sucedió lo mismo en 1944 y 1948 lo que motivó a Don Luis Muñoz Marín a impulsar una representación minoritaria mínima en la Convención Constituyente de 1951 y en la Constitución de 1952.³⁴ Cuando nuestra Convención Constituyente se reunió en 1951 la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico (en adelante la Escuela) realizó una serie de abarcadores y profundos estudios los cuales fueron considerados por dicho cuerpo con mucha seriedad. Entre esos estudios se incluyó la discusión de los sistemas electorales y sus puntos a favor y en contra.

En su recomendación a favor de un sistema mixto con preponderancia del sistema mayoritario influyeron los argumentos de estabilidad, de evitar la proliferación de pequeños grupos, “la pérdida inmensa de tiempo en las maniobras de la política de grupos”, “la fragmentación política”; “el sistema de representación proporcional ha desempeñado un papel notable en el camino recorrido en algún país desde la democracia hacia el totalitarismo”.³⁵

Finalmente, la Escuela hace la siguiente evaluación y recomendación:

³³*Id.* a la pág. 301.

³⁴Luis Muñoz Marín, *Memorias*, Ed. Universidad Interamericana de Puerto Rico, San Juan (1982) pág. 27n.

³⁵Escuela de Administración Pública, *La Nueva Constitución de Puerto Rico*, *supra* nota 8 a las págs. 260-262.

Para que este pueda cumplir satisfactoriamente las correspondientes tareas, es indispensable que los gobiernos tengan coherencia, estabilidad y capacidad de acción. Y tales condiciones concurrirán en el gobierno cuando: a) esté formado por un solo partido mayoritario, ya que los gobiernos de coalición implican compromisos y suponen un forcejeo de efecto paralizador entre sus componentes, y b) este gobierno tenga una mayoría efectiva en la legislatura, sin lo cual no podría sobrevivir, o vivirá de precario, en el caso que la constitución lo haga depender del voto de confianza; o bien, en el caso de que sea independiente de ese voto, encontrará tropiezos que pueden resultar fatales en cuanto a su necesidad de disponer de una cierta legislación en concordancia con su política.

Estas condiciones se verían amenazadas y prácticamente suprimidas mediante el sistema de representación proporcional que alienta la formación de pequeños partidos capaces de constituir otros tantos grupos en el parlamento.

Por tal razón, no parecería aconsejable introducir la representación proporcional en Puerto Rico sustituyendo al sistema territorial que hoy prevalece. Tanto más, cuanto que en este país, dada su homogeneidad cultural, no existen divisiones agudas que permitan temer la opresión de un grupo mayoritario sobre una minoría, y que exijan garantizar la posición de esta mediante un sistema proporcional.³⁶

Asimismo recomendó aumentar el número de legisladores por acumulación para significar el rol fiscalizador de las minorías y porque “la misma presencia de un gran partido mayoritario envuelve el peligro de la identificación del número con el buen criterio.”³⁷

La Convención Constituyente bajo la presidencia de Don Antonio Fernós Isern y el liderato de Don Luis Muñoz Marín encomendó a Don Luis Negrón López la presidencia de la Comisión de la Rama Legislativa. En su Informe Complementario del 28 de diciembre de 1951 se propone lo que viene a ser la posición adoptada por dicho cuerpo y luego refrendada por el pueblo al expresar lo siguiente:

La Comisión de la Rama Legislativa entiende que la mejor y más democrática forma de elegir una asamblea legislativa es reconociendo el principio de representación a las distintas áreas geográficas. En la discusión del tópico anterior hemos expresado nuestro criterio de que este principio se complementa creando un número razonablemente alto de escaños para ser cubiertos por acumulación, de suerte que cada elector pueda votar por sus legisladores locales (dos para el Senado y uno para la Cámara de Representantes) y sus legisladores generales (uno para el Senado y uno para

³⁶*Id.*, pág. 263.

³⁷*Id.*, pág. 264.

la Cámara de Representantes). Un número razonablemente alto de legisladores por acumulación en cada cámara facilita el que los partidos de minoría puedan aumentar su representación legislativa. Lo más aconsejable es que la representación por distritos sea unitaria y que los legisladores que tengan la responsabilidad de atender las demandas de sus comitentes no se vean entorpecidos en su encomienda por diversidad de criterios que puedan surgir de la representación minoritaria por distrito. Sin embargo, es posible que una inadecuada distribución de los votos obtenidos por las minorías produzca el resultado indeseable de que su representación en las cámaras no guarde proporción con los votos que obtengan en las urnas. Previendo esta situación, la Comisión ha elaborado un plan de representación en las cámaras que garantiza una justa representación a los grupos minoritarios que no la obtengan en razón a los factores señalados. No se ha elaborado este plan a base del principio de representación proporcional, porque entendemos que no es recomendable ni debe adoptarse. El sistema de representación proporcional equivaldría a reproducir en el instrumento legislativo la misma división de criterios que exista en el cuerpo electoral y con su adopción el proceso democrático no produciría el resultado de fijar la responsabilidad del gobierno en los grupos favorecidos por la opinión pública. Sin embargo, entendemos que la misión fiscalizadora de las minorías no puede cumplirse eficazmente si no hay la garantía de cierto *mínimum* de representación en proporción a los votos que las minorías obtengan, consideradas en conjunto. La Comisión entiende que siendo justa y adecuada la división en distritos representativos y senatoriales que se hace en la Constitución y proveyéndose para la elección de un número razonablemente alto de legisladores por acumulación, hay suficiente garantía para que los distintos criterios de opinión pública estén representados en la Asamblea Legislativa. No obstante, para el caso de que esto no resulte así, la Comisión ha recomendado que si un partido o una sola candidatura elige más de dos terceras partes de los miembros de una cámara, se aumente de manera automática la composición de esa cámara para fortalecer la representación minoritaria...³⁸

Así pues, nuestra Constitución recogió los principios de un sistema electoral mayoritario con dos garantías para la presencia de las minorías y para evitar los llamados copos electorales típicos en un país con cultura y conciencia política colectiva y que producía amplias mayorías electorales. De cinco escaños por acumulación en el Senado y cuatro en la Cámara de Representantes que disponía la Ley Jones se aumentaron a once en ambos cuerpos.

Los distritos senatoriales se mantuvieron aumentándose de siete a ocho y los representativos de treinta y cinco a cuarenta. Por tanto el número total de representantes sería de cincuenta y uno, cuarenta por distritos territoriales—mayoritarios y once por acumulación con tendencia

³⁸Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, *supra*, págs. 2595-2596.

proporcional. En el Senado el número total serían veintisiete, dieciséis electos a razón de dos por cada distrito territoriales-mayoritarios y once por acumulación. La combinación le da preferencia al sistema mayoritario y participación al proporcional.

En adición, se incorporó una medida única en el mundo democrático, donde se le garantiza un mínimo de representación legislativa a las minorías de cerca de una tercera parte de cada cuerpo, no importa el número de votos que obtengan. En caso de que un partido obtenga más de dos terceras partes de los miembros de un cuerpo legislativo se adicionarán como nuevos legisladores a miembros de la minoría que no salieron electos hasta llegar a un máximo de nueve en el Senado y diecisiete en la Cámara de Representantes. Estas medidas trasladan al ámbito público nuestros valores de tolerancia democrática y de un pueblo práctico que necesita de un gobierno ágil que responda con efectividad a sus mayorías.

Conclusión

El Pueblo de Puerto Rico ha respondido a la altura de miras de nuestro liderato político cuando éste se ha esforzado en legislar por consenso y no por conveniencia. La alta participación de nuestra gente es el resultado de su fe en la honestidad de sus procesos, pues nadie participa cuando no cree en los resultados. En adición, porque entiende que sus opciones electorales le permiten escoger entre alternativas claras y que tienen significado en su vida real. Esa tradición debe de llenar de orgullo a nuestro pueblo y de sentido del deber para su custodia a las generaciones jóvenes que tienen la encomienda histórica de mantener y mejorar los legados de nuestran gente.

Nuestro mundo ha sufrido la pérdida de millones de vidas para darle contenido de democracia a las nuestras. Ese respeto a los que nos ofrecieron lo máspreciado de su ser, es fardo pesado sobre nuestros conciencias. El relevo de una generación a otra no es solo de obras físicas inconclusas, sino de sus aspiraciones y valores. De esas luchas de la humanidad se trata el derecho electoral, del legado de vidas enteras cuyos sueños se hacen realidad con el ejercicio cuidadoso de ese valor que se llama libertad.