

## RELACIONES ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN UNA DEMOCRACIA\*

*Hon Luis Muñoz Marín*

El establecimiento de una Escuela de Administración Pública en Puerto Rico es una necesidad y es un augurio de mejores días para el pueblo que recibe los servicios y para los hombres y mujeres que los prestan. Para el pueblo porque, mientras con más conocimiento y método se le sirva, menos dificultades encontrará en la atención de sus grandes necesidades colectivas; y para los servidores públicos, porque en la mayor eficacia del servicio prestado está el elemento de mayor seguridad para ellos.

En cualquier país la eficiencia de la administración pública es de gran importancia para las bregas de ese país con sus problemas. En Puerto Rico, debido a la magnitud de los problemas que confronta nuestro pueblo, es de importancia mayor todavía. Es de importancia incalculable.

No podemos privar a nuestro pueblo agobiado de los servicios de los mejores servidores, de los mejores expertos que puedan desarrollarse o conseguirse. El pueblo tiene derecho a que no se le estorbe, sino a que se le ayude, en poder tener los servicios de los mejores servidores y expertos que pueden obtenerse en todos los casos en que entren en pugna uno y otro reclamo, no debe caerle duda a ningún ciudadano responsable de cuál debe ser su decisión: debe ser, desde luego, recordar que hay un pueblo al que servir —un pueblo grandemente agobiado al que hay que servirle grandemente.

No podemos, como digo, privar al pueblo de los mejores servicios expertos que pueden obtenerse y esta Escuela de Administración Pública es para ir proveyéndole, en su propio batey, estos servicios necesarios al pueblo de Puerto Rico. Para proveerle expertos en administración de gobierno; expertos que, cuando sea necesario, sepan “experimentar” en

---

\* Discurso pronunciado por el presidente, Senado de Puerto Rico en la inauguración de la Escuela de Administración Pública, 29 de octubre de 1945. Reproducido de Universidad de Puerto Rico y Comisión de Servicio Civil. *Puerto Rico y su Programa de Administración Pública*. Actas de la Conferencia sobre Administración Pública, celebrada en el Teatro de la Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 29 de octubre al 2 de noviembre de 1945. Originalmente publicado bajo el título de “Buena administración relacionada con el programa de gobierno para Puerto Rico”. Se reproduce íntegro y sin editar.

los grandes alcances de nuestra obra; para proveerle expertos, en su propio batey, al pueblo de Puerto Rico que, cuando su labor lo valga, puedan ganar "sueldos altos" por servicios altos a nuestro pueblo; que puedan laborar en las "autoridades" y corporaciones públicas necesarias a la obra de nuestro pueblo —en forma que todo nuestro pueblo humilde y sufrido pueda tener para sí, para la solución de sus graves problemas, servidores tan adiestrados como los que en el pasado siempre han podido conseguir las corporaciones privadas y los intereses privados para sí. Los problemas que confronta nuestro pueblo así lo reclaman.

La magnitud de los problemas que confronta Puerto Rico está, precisamente, en proporción inversa a la pequeñez de su territorio en contraste ésta con la parquedad de sus recursos. Puerto Rico confronta problemas de la vida de su pueblo bajo circunstancias en extremo difíciles. El entenderlo así no debe servirnos como pretexto de pesimismo, sino como poderoso estímulo de acción seria, metódica, decidida, persistente, y aun audaz, cuando la audacia sea necesaria y esté presidida por la comprensión y la responsabilidad.

Puerto Rico, a la inversa de los otros países de su propio origen en América, —y a la inversa también de Estados Unidos y Canadá— vive una realidad de escaso territorio y escasos recursos naturales, con una gran población en continuo crecimiento. Los demás países aludidos de América tienen el problema contrario: gran extensión territorial, grandes recursos naturales, y población escasa en pausado crecimiento. Puerto Rico tiene, y va a tener siempre, tres mil seiscientas millas cuadradas de territorio. En ese territorio Puerto Rico tiene, —pero antes de yo terminar de hablar tendrá más— dos millones ciento dos mil habitantes. En mil novecientos cuarenta, cuando yo me hice cargo de la parte que el pueblo me ha asignado en su dirección, mi compromiso era laborar por la mejora en el nivel de vida de un millón de ochocientos sesenta mil seres humanos. En este momento subsiste el mismo compromiso, pero con respecto a un cuarto de millón más de seres humanos. Dentro de diez años, si mi partido todavía merece entonces la confianza del pueblo —me gustaría no dudarlo— subsistirá el mismo compromiso de seguir laborando por mejorar el nivel de vida. Pero en ese momento será con respecto a dos millones setecientos cuarenticinco mil seres humanos. Dentro de quince años, en las mismas tres mil seiscientas millas cuadradas, la población será de tres millones ciento veinte mil habitantes.

En los últimos años, desde mil novecientos cuarenta, la mortalidad ha bajado en Puerto Rico desde la cifra anual de dieciocho muertos por cada mil habitantes a la cifra de catorce muertos por cada mil habitantes. Aunque esto es atribuible en parte a la mayor circulación de dinero

inherente al estado de guerra, es también en parte atribuible al uso que se le ha dado a esa mayor circulación en mejoras de jornales, en redistribución de la carga contributiva, en comedores escolares, en estaciones de leche para los niños, en reparto de tierra y de los beneficios de la tierra; a la labor de nuestras instituciones de salud pública. Según la información que tengo, la mayor baja en la mortalidad se registra entre los niños pequeños. La natalidad continúa al mismo nivel aproximado que ha tenido durante todo lo que va de siglo —o sea, cuarenta nacimientos aproximadamente por cada mil habitantes. Evidentemente no nos dedicamos a reducir los nacimientos.

La diferencia entre la mortalidad y la natalidad es, desde luego, el aumento en la población. Siendo esta diferencia de aproximadamente veinticinco por mil, nuestra población aumenta, en este período, a razón de cincuenticinco mil todos los años. Uno cada nueve minutos. Desde que empecé a hablar esta noche hay un puertorriqueño más. Probablemente mañana recibiré, entre mi numerosa correspondencia parecida, la carta de un padre que, en vez de decirme: "Yo, que tengo seis hijos", me dirá: "Yo que tengo siete hijos". Le referiré esa carta al único sitio al que puedo referirla: al Plan de Emergencia. Pero a lo que realmente debemos prepararnos para referir esa carta en el futuro es a la expansión dinámica de nuestra industrialización y de nuestros métodos agrícolas.

Pongo la industrialización en primer término, porque la agricultura no puede mejorar por el uso de más tierra —que no la hay— sino sencillamente por el mejor uso de la tierra que hay. Mientras que la industrialización, concretamente, concebiblemente, puede hacer que nuestra gran población, que hoy acumula la responsabilidad de un exceso improductivo, se convierta, al tener enteramente a qué aplicarse, en factor productivo de riqueza para su propio mejoramiento.

En cuanto a industrialización, no creo que podamos resolver nuestro problema —el magno problema de ir haciendo un nivel de vida más humano para una población cada día más numerosa— con ingeniar los medios para producir para el mercado local las cosas que Puerto Rico puede física y económicamente producir. Hacerlo sería bueno. Tratar de hacerlo es lo necesario. Pero, aun con el éxito más completo, esto no resuelve nuestro problema. Dos millones de consumidores pobres —ni aun tres o cuatro— no son base para la intensa producción que necesita nuestro pueblo. Tenemos que prepararnos para competir en el mercado exterior. Esto implica que nuestro pueblo sea saludable. Esto implica que nuestro pueblo tenga amplios medios de educación —educación en los oficios, las profesiones y las técnicas; educación en las grandes realidades del mundo que nos rodea; educación en los procesos económicos en los

que participa y en los que tiene que fundar su vida, su seguridad, la libertad de su espíritu; educación en sus actitud hacia el trabajo y hacia la eficiencia productiva dentro de los métodos modernos de contratación democrática en el trabajo. Y al decir esto último me estoy refiriendo también a los patronos y administradores del proceso productivo. Se oye decir que mucho líderes obreros no tienen entendimiento claro de los métodos modernos de contratación del trabajo. Y eso es verdad. Y también es verdad que muchos patronos y administradores de Puerto Rico no tienen entendimiento claro de los métodos modernos de contratación el trabajo en términos que cubran simultáneamente los reclamos de la justicia, de la libertad, y de la eficacia productiva que es necesaria para todos.

En medio de todo esto nos llega, y es bueno que nos llegue, el momento de decidir sobre nuestro *status* político. Es indiscutible que cualquier *status* político que se establezca debe ser permanente. Para que sea permanente tiene que tener adscritas las condiciones económicas que permitan su permanencia. No creo que nadie quiera sencillamente gozar de la emoción de que se establezca un *status* político dado, si las condiciones económicas que lo acompañen auguran que poco después habrá que sufrir la emoción —y algo más que la emoción— de verlo destruido por la imposibilidad de su funcionamiento económico. No creo que deseamos tener un hijo para celebrarle el bautizo y después enterrarlo. Creo que deseamos tener un hijo de libertad para celebrarle el bautizo y después, criarlo! Este es el verdadero problema de *status* ante la conciencia responsable de todo nuestro pueblo.

Obtener que Estados Unidos decidan liquidar el sistema colonial de gobierno en Puerto Rico no es difícil, ni se necesitan grandes dotes de libertador para lograrlo. Evitar que, al liquidar el sistema colonial de gobierno, vayan, por ignorancia de nuestras realidades económicas, a liquidar también al pueblo de Puerto Rico —obtener que eso no se haga así— ¡esa es la tarea! ¡Esa es la brega! Ese es el oficio duro y de honda responsabilidad al que hemos de dedicarnos.

Los Estados Unidos son el país más rico, más poderoso, más vigorosamente dinámico del mundo. Los Estados Unidos tienen interés en que los demás países grandes liquiden ese sistema colonial que pone cientos de millones de habitantes del mundo bajo sus gobiernos. Los Estados Unidos tienen una sola pequeña colonia, que es Puerto Rico. Es evidente que el tener a Puerto Rico bajo el sistema colonial de gobierno no puede afectar perceptiblemente la vida del pueblo americano. Y es evidente que a Estados Unidos les conviene dar el ejemplo de liquidar el único sistema colonial de gobierno bajo su jurisdicción, que envuelve tan sólo a dos millones ciento diez mil habitantes, y estar así en mayor libertad moral

para sostener que deben ser abolidos los sistemas coloniales de otras grandes potencias que envuelven centenares de millones de habitantes. Es por eso que digo que no es difícil el obtener de Estados Unidos que hagan algo que intensamente les conviene hacer. Y es por eso que digo que la brega está en trabajar duramente para que lo hagan bajo condiciones económicas que permitan la vida del pueblo, el desarrollo de su civilización, y la permanencia de la misma solución que se adopte al quedar liquidado el sistema colonial de gobierno en Puerto Rico.

El juicio del pueblo de Puerto Rico debe ser sobre su *status* político global, incluyendo todos los factores reales de vida y civilización, y no una mera consideración de estructuras de gobierno. La esencia del poder político es la autoridad para encausar la distribución justiciera de la riqueza que haya. Puerto Rico hoy en día, bajo el actual sistema colonial de gobierno, no tiene autoridad completa para encausar la distribución de la riqueza que hay. Y tenemos que tener la más cuidadosa precaución, en nuestra brega con este problema, para que, al resolverse el *status* político, no resulte que nos encontremos con la autoridad completa para distribuir justicieramente la riqueza que entonces no haya.

No deben interpretarse estas palabras más como palabras a favor o en contra de *status* político alguno. Todas las formas de *status* político a que se aspira en Puerto Rico pueden ser establecidas bajo condiciones económicas que permitan su propia permanencia. Pero todas también pueden ser establecidas bajo condiciones económicas que no permitan su propia permanencia. Nuestro trabajo y nuestro entendimiento deben dirigirse, con la mayor energía, con la mayor buena fe, con la mayor claridad, a lograr que, bajo cualquier *status* político que se ofrezca a nuestro pueblo, y que nuestro pueblo escoja, haya las condiciones económicas que permitan la vida y la civilización de nuestro pueblo y favorezcan la permanencia por todo el largo porvenir del *status* político que nuestro pueblo escoja.

Es ante este complejo de problemas que comienza su colaboración a resolverlos la Escuela de Administración Pública. La dirección, el encauzamiento, la orientación de la acción pública, está en nuestro gobierno aunque no sea tan sólo en nuestro gobierno que esté. Se necesita la cooperación de todos los factores cívicos, económicos, culturales, que tengan una motivación de bien público, en la obra de nuestro pueblo, para nuestro pueblo. Pero el gobierno tiene directamente a su cargo una parte de esa obra; y tiene funciones de supervisión y orientación sobre toda la obra. El gobierno no es una entidad abstracta. El gobierno se compone de hombres y mujeres, sus empleados y funcionarios; y somos, todos juntos, los servidores del pueblo. Mientras mayor sea el adiestramiento de los hombres y mujeres que componen el gobierno, en todas sus ramas,

departamentos, secciones, y agencias, más seguro será el éxito de la difícil empresa en que estamos empeñados y mayor alcance de bien podemos esperar para ese éxito.

Además del adiestramiento máximo que sea posible en las múltiples labores y técnicas que van envueltas en la función de un buen gobierno, se hará cada día más necesario el aclarar y refinar normas de relaciones entre el gobierno y la política, entre el gobierno y sus trabajadores directos, entre el gobierno y los administradores y empleados de corporaciones públicas, entre el gobierno y la necesidad y derecho que tienen el capital y el trabajo de relaciones buenas y justas de contratación colectivas; entre el servicio público en general y el pueblo al que debe dársele el mejor servicio público posible. El esclarecimiento sobre todos estos factores, tan necesario a la buena brega con nuestro gran problema, podrá ir surgiendo, en parte, de la función de esta Escuela de Administración Pública.

Como Presidente de un partido político, y de un partido político de mayoría, que está desarrollando, y tratando —no siempre con éxito— de desarrollar bien, un vasto programa encaminado a ir resolviendo nuestro vasto problema; como orientador de un partido que ha llevado a los estatutos las leyes fundamentales que ofreció llevar a ellos en relación con su programa, puedo, y debo, decirle a todos los puertorriqueños con entera franqueza, con entera honradez de conciencia, que todas las buenas leyes que han hecho y que se hagan caerán en la nulidad si no se mantiene un mejoramiento constante en adiestramiento técnico y en comprensión general, en el gran cuerpo de nuestros servidores públicos. A este fin — en el que también va envuelta la seguridad de los servidores públicos— debe contribuir en manera importante con la buena voluntad de todos, esta Escuela de Administración Pública.

Ante la positiva dificultad y la trascendental responsabilidad de la obra de gobierno que tiene ante sí Puerto Rico, como vemos por los factores anteriormente señalados, nuestro pueblo no puede permitirse el lujo de una administración pública que no sea la mejor posible. No basta que sea buena, como lo es ya en muchas de sus ramas. Nuestro pueblo necesita la mejor administración pública que tenga la posibilidad de darse a sí mismo.

No se podrá hacer la mejor administración si no se procede a base de una idea clara de cuáles son las relaciones en una democracia entre la política y la administración pública. En Puerto Rico siempre ha existido confusión entre la política y las funciones administrativas del gobierno. Todas las democracias han pasado por esta confusión. Es la fuerza vital de la idea democrática misma la que en todas las democracias va disolviendo esta confusión y haciendo que se aclaren y deslinden los campos de

funcionamiento entre la política y la administración de gobierno. La democracia tiene que hacer esto, porque los partidos políticos son parte integrante del proceso democrático; porque la buena administración de gobierno es igualmente objetivo indeclinable del sistema democrático; y porque ambas cosas —los partidos políticos y el buen funcionamiento del gobierno— siendo fundamentales a la democracia, tienen, sin embargo, una tendencia a confundirse, con grave perjuicio tanto para la función de los partidos políticos como para la función de buena administración pública.

Aclaremos estas funciones. Sobre los partidos de minoría todos sabemos cuál es su función en el más alto plano; misión fiscalizadora en todo aquello que honradamente crean merecedor de crítica y correctivo; de cooperación en todo aquello que honradamente crean merecedor de estímulo y respaldo. La misión del partido de la mayoría en una democracia es más difícil de mantener clara. Frecuentemente se confunde al partido de la mayoría con el gobierno mismo. Se habla del partido de la mayoría como del gobierno, y se habla del gobierno como del partido de la mayoría. Esta confusión puede resultar sumamente perjudicial para el pueblo que, a través del electorado, es el jefe y patrón básico de ambos. El partido de la mayoría es expresión del pueblo. Los dos tienen una misma misión de mandato público que cumplir. Pero son dos expresiones distintas del pueblo en cuanto a las funciones que cada uno de ellos tiene en el cumplimiento de ese mandato público. El gobierno y el partido de la mayoría, siendo expresiones del pueblo, deben tener un objetivo común: la implantación y desarrollo del programa de acción pública aprobado por el pueblo en las elecciones. Pero el partido político y el gobierno tienen cosas distintas que hacer como fruto de su origen común en el pueblo y como instrumentos de su objetivo común para el pueblo.

El partido político, por su naturaleza, por la naturaleza que le es esencial para sus fines, no tiene las características de un cuerpo administrativo. El gobierno, por su naturaleza, por la naturaleza que es esencial para sus fines, tiene que tener las características de un cuerpo administrativo. Si el partido político se pone a administrar, sin tener por su naturaleza orgánica las características de cuerpo administrativo, no podrá administrar bien, por buenos y capacitados que sean los hombres que lo compongan.

El partido político se crea para proponer y argumentar soluciones ante el pueblo y para organizar las facilidades en el ejercicio del sufragio de toda aquella parte del pueblo que crea buenos sus argumentos y se convenza de la deseabilidad de sus proposiciones. El partido político es necesario a la democracia para que cientos de miles de hombres y mujeres,

que no tiene otra manera de actuar concertadamente para la expresión ordenada y debidamente contabilizada de sus deseos mayoritarios, puedan expresar su mandato —el mandato que es la base misma de la democracia. El partido político entonces, por su mayoría legislativa y por su posición determinante en cuanto a los puestos ejecutivos llaves del gobierno, traduce ese mandato en leyes y tiene voto determinante en cuanto a la actitud de los hombres que han de tener los puestos ejecutivos llaves en la tramitación práctica de ese mandato. Más allá de eso, el partido político no puede intervenir determinativamente salvo con riesgo, a la corta o a la larga, de la buena administración pública.

¿Por qué es eso así? No es por falta de capacidad en los políticos. No es por falta de buenos propósitos en los políticos. No es por eso. Fíjense que el que pronuncia estas palabras se considera a sí un servidor público con alguna capacidad y con buenas motivaciones. Fíjense que quien pronuncia estas palabras es el presidente de un partido político, y del partido político más grande de mayoría que ha habido en Puerto Rico. Fíjense que al que pronuncia estas palabras le convendría —si es que tales conveniencias fueran respetables— establecer la doctrina de la inherencia total y continua del partido político en todo el múltiple funcionamiento de la administración pública; y, sin embargo, la doctrina que trato de establecer es la contraria.

Eso se debe a que detrás del partido político está el pueblo; a que el interés del pueblo siempre deber ser dominante por sobre el interés del partido político como tal; a que el interés del pueblo está en la mejor administración pública posible; y a que la administración por control remoto por un organismo que, por su naturaleza, no tiene las características necesarias para hacerla, resulta en una mala administración pública y, por lo tanto, va en contra del interés del pueblo.

Si, por una parte, la confusión funcional entre el partido político y la administración pública tiende a impedir el buen funcionamiento de la última, la misma confusión funcional también tiende a obstaculizar las motivaciones, vitales para la democracia, que correspondan al partido político. Un partido político es una agrupación de hombres que se unen porque creen en un programa para su pueblo. Esta es la motivación grande, alta, que hace del partido político un componente esencial de la democracia. Si a esta motivación se le super-impone la de administrar por control remoto, se corre el grave riesgo —y en Puerto Rico hasta ahora el riesgo siempre se ha convertido en realidad— de que a los hombres que hicieron el partido político por motivaciones programáticas se les empiecen a olvidar sus motivaciones programáticas en el apasionante deporte de ejercer influencias administrativas. Y así el partido político puede perder

su alta motivación programática mediante el mismo procedimiento por el cual el gobierno puede perder su alta motivación administrativa.

Podríamos entrar en un análisis mucho más detallado de esta honda preocupación de la democracia. Baste ahora con resumir que, aunque el origen del partido político y del gobierno es el mismo, —o sea, el pueblo— y aunque el objetivo del partido político de mayoría y del gobierno es el mismo, —o sea, dar cumplimiento al mandato electoral del pueblo— las funciones del partido y del gobierno, en obediencia a su origen común y en cumplimiento de su objetivo común son distintas, y que la forma de organización del partido corresponde a la parte que le toca de ese funcionamiento, y la forma de organización del gobierno corresponde a la parte que le toca de ese funcionamiento. El partido de mayoría organiza un gobierno. Y lo organiza, precisamente, porque el partido de mayoría no es en sí un gobierno, ni tiene características para serlo.

Comprendo que al referirme a este problema —que lo es de la democracia en todas partes, y que la democracia ha sabido resolver bien en muchas partes —mis ideas se mueven en un terreno un tanto desorientador— porque no existe la democracia política completa en Puerto Rico. Estoy hablando en la perspectiva de que no tardará mucho en resolverse este problema de la democracia incompleta en Puerto Rico. Estoy hablando con esa solución principalmente a la vista. Estoy hablando como lo hago, precisamente porque considero la utilidad más honda de mi vida la de ayudar en la medida de mis fuerzas a la orientación de nuestros compatriotas para las buenas prácticas de la libertad que, en la forma que elija su propia decisión, han de tener pronto.

Por esta razón, más todavía que por ninguna otra, pido a todos su cooperación para esta escuela de servidores públicos en el batey de Puerto Rico.