

UN ESBOZO SOBRE LA DOCTRINA INDIANA DE GOBIERNO

*Carlos Javier Sánchez Zambrana**

Nos proponemos en este ensayo exponer en líneas generales el cuerpo de conocimiento administrativo que hemos denominado Doctrina Indiana de Gobierno y el cual forma parte, sin lugar a dudas, de nuestro patrimonio intelectual latinoamericano. Hablar de una Doctrina Indiana de Gobierno es referirnos ciertamente, a una serie de estudios y obras de administración olvidadas o extraviadas por la disciplina administrativa durante el paso de los siglos, pero repletos de riqueza y trascendencia para las ciencias políticas y sociales en general.

Hace veinte años el eminente escritor mexicano Don Silvio Zavala quiso recordar la "virgen existencia" de esta doctrina con las siguientes palabras: "La vasta administración Indiana inspiró estudios políticos, administrativos, legales tanto en el período de la monarquía austriaca como en el de la borbónica. Cambiaron las ideas y los modos de tratar la materia, pero subsistió el hecho de que los españoles y los hispanoamericanos se interesaron por el estudio de la experiencia gubernativa en las Indias y dejaron obras valiosas acerca de ella".¹

Ahora bien, temas de tal naturaleza requieren ser tratados "sin pausa pero sin prisa". Es en ese sentido que nos conformaremos por el momento en registrar algunos comentarios sobre los orígenes de la Doctrina Indiana de Gobierno a través de la doble vena de sus virreinos durante la época de la dinastía de los Habsburgos. De igual forma, nos interesa precisar algún comentario que enmarque a la propia Doctrina Indiana de Gobierno dentro de los más amplios procesos histórico-políticos que se desarrollaban entonces en el mundo occidental. Finalmente, se expondrán consideraciones resolutivas que la investigación misma ha arrojado como fundamentales y que entendemos, nos pueden conducir propiamente a los matices inherentes a

* Profesor de la Universidad Autónoma del Estado de México. El autor desea reiterar su agradecimiento por la orientación intelectual al distinguido catedrático de la UNAM, Dr. Omar Guerrero.

¹ Silvio Zavala, *El Mundo americano en la época colonial*, T-I, p-529.

la Doctrina Indiana de Gobierno, en su fase formativa u originaria. Todo, permítasenos disculpar, de modo muy apretado.

B. El imperio español y el origen de la Doctrina Indiana de Gobierno

El absolutismo, que irrumpe en el Renacimiento contra las fuerzas políticas del Medievo, asume formas nacionales y desata la gran potencia de la centralización en todo el occidente de Europa. Asistimos a un grave, complejo e intenso momento de conflictos y reacomodos del poder en el mundo occidental. Las monarquías pugnan por fortalecer, romper las cadenas feudales y emerger como células de poder central. Las burguesías-que ya matizan el entrecruce del poder con su creciente riqueza e influencia-no son todavía lo suficientemente poderosas como para desarrollar e imponer sus propias fórmulas.

Entendamos que la áspera y compleja batalla por el poder, que se abre con la época moderna y que sobre un escenario impregnado de antiguos intereses y realidades feudales provoca el triunfo del Estado absolutista, generó todo un trascendental problema de racionalidad. De esta forma se desarrolla todo un caudal reflexivo en torno al ente político por excelencia y a su razón absoluta de existencia y dominio.

Hablamos del fenómeno intelectual que Michel Foucault ha denominado con acierto las tecnologías del poder político, cuando éste se expone en su modalidad pastoral sobre los hombres.² Es decir, de aquellas formas de razonar y racionalizar el Estado y su gestión política, que tomando por consigna la unidad y centralización del gobierno y la administración, quiebran viejos vínculos y garantías, deberes y derechos propios del mundo feudal, generando así una gran fuente y energía de poder, pero también una avalancha de necesidades no resueltas por las añejas fórmulas resquebrajadas. Es por ello que la fuerza del absolutismo tiene que combinarse congruentemente con la tecnología pastoral del poder cuyo papel es garantizar, apoyar y mejorar constantemente las vidas de cada uno de los miembros de la sociedad.

Nace así de la complejidad del desgaje de épocas que el renacimiento anuncia, y mucho antes que el siglo de las luces enarbolara la razón con arma

² Michel Foucault, "Dioses Pastores y Hombres, hacia una crítica de la "razón política". Justo en los momentos en que mecanografiábamos estas líneas recibimos la triste noticia del prematuro fallecimiento del maestro Foucault. Parafraseando al profesor Manuel Cárdenas en congoja suya ante la muerte, hace un lustro, de Jean Paul Sartre: El mundo (y para el caso la ciencia política) es, en algún sentido mucho más pequeño hoy, ante la muerte de uno de sus grandes: Michel Foucault.

filosófica transformadora, todo un conjunto de formulaciones teórico-políticas sobre el Estado y el carácter de su poder. Asistimos a la génesis de la ciencia Política moderna con el alumbramiento de la teoría de la razón de Estado que encumbró a Maquiavelo y presenciamos por igual, el despuntar de la Ciencia histórica de la administración pública del Estado capitalista bajo el interesante ropaje de la Doctrina de la Policía. Razón de Estado y Ciencia de la Policía: he ahí la expresión racionalizante del Estado moderno europeo-occidental; he ahí la lograda combinación entre poder estatal absoluto y tutela pastoral.³

A mediados del siglo XV con la unión dinástica de los reinos medievales de Castilla y Aragón, quedan sellados en España los requisitos para el surgimiento de la monarquía absoluta. No se sospechaba que tan sólo décadas separaban a este bisonño Estado moderno de su devenir en magno Imperio. Para entonces el problema más evidente en todos los órdenes de la vida social y política de la península ibérica provenía de la aparición del arrollador fenómeno de la centralización. Las luchas por la unidad de la cultura, que era la unidad de la fe y el idioma, el triunfo de las fuerzas convergentes en lo nacional sobre las formas feudales de configuración de la colectividad, y esa dosis de fuerza política concentrada en la cual se nutre el Estado moderno de Occidente mediante la vía del absolutismo, constituye una tríada de expresiones históricas que tienen la virtud, en España, de actuar y golpear juntas en la realidad, cobijadas por la violencia de ese enorme proceso que fue la guerra contra el Islam. La violencia, como en tantas otras ocasiones, validó la metáfora de partera de la historia y le imprimió fuerza y

³ Aún concibiéndolas como facetas o expresiones bipolares del Estado absolutista, corresponde establecer, entre la Ciencia de la Policía y la teoría de la razón de Estado, algunas matizaciones. Mientras que la razón de Estado estudia los medios por lo cuales se procura y propende el sostenimiento y conservación del Estado, la Doctrina de la Policía estudia la forma mediante la cual la sociedad nutre al Estado, visto desde este último, esto es, del problema de cómo el Estado se nutre y allega sus recursos. Por lo anterior, en oposición a la razón de Estado, la Ciencia de la Policía es de carácter positivo: mientras la primera -a grosso modo- busca la conservación de lo que existe, la segunda busca aumentar lo que tiene, física y espiritualmente, esto es, combinando la idea de progreso material con su fundamental noción de felicidad del ser humano.

De otras parte, advertimos un matiz interesante entre ellas en la distinción que perfila Foucault. La razón de Estado con altas preocupaciones filosófico-políticas intentaba definir "cómo los principios y los métodos de gobierno del Estado se diferenciaban, por ejemplo, de como Dios gobernaba al mundo, el padre a su familia o un superior a su comunidad". Por su parte, la Doctrina de la Policía, totalmente anti-metafísica, seglar y terrenal por antonomasia pretende definir bajo proceso racional, la naturaleza de los intereses del Estado, así como "la forma general de los instrumentos involucrados". Foucault, *op. cit.*, p. 5

velocidad en España a ese proceso, signo del albor del Estado moderno y que se dibuja en sus términos políticos más evidentes en la emersión y consolidación de sólidas, poderosas y absolutistas monarquías.

Correspondientes a ese bagaje histórico y a tales realidades socio-políticas se desarrollaban y exhibían, como hemos dicho, la formulaciones teóricas social-científicas, esto es, la precisa racionalidad que se articula a este grave y complejo momento en España. Y justo en el momento en que la reconquista de Granada precisó fronteras y selló la expulsión oficial del Islam y la civilización primordialmente bere-bere consiguiendo con esto las posibilidades de pensar y desarrollar las formas nacionales en lo cultural y en la economía; justo en la época en que intentándose combatir a Maquiavelo, y conciliándose con la fuerza de una fe recién unificada y rejuvenecida, se desarrollaba la propia razón de Estado de la monarquía absoluta española; aparecía en el horizonte de la historia de los pueblos ibéricos todo un gigantesco espacio social, objeto de interacción cultural y cosmogónica, en amplio sentido lingüística y religiosa, entre otros ángulos objeto, además, de sujeción política por el Estado absoluto trocado ya en Imperio.

Así pues, las fuerzas intelectuales que reflexionaban en derredor del Estado absoluto español, sus contenidos, sus estructuras, instituciones y tecnologías de poder, vieron ampliar y bifurcarse su radio de acción, con el surgimiento del extenso mundo indiano. El enorme cuerno de la abundancia, en que de golpe se convirtió América, atizó la reflexión para que desde lo absoluto del poder del Estado se ejecutara toda una política económica encaminada hacia la máxima explotación de los recursos materiales más evidentes -como lo eran los metales y piedras preciosas- valiéndose, para esto, del establecimiento de la más férrea actitud exclusivista, y aprovechando, claro está, los nuevos espacios surgidos. El mercantilismo -como se le conoció a este sistema nacional de desarrollar la economía que tanto floreció en la península ibérica- fue la expresión de un nítido contenido absolutista que tuvo la bondad de poderse desplegar sobre un vasto territorio, y que desarrolló importantes defensores e ideólogos, queriendo -por nuestra parte- dejar consignado el nombre de uno de sus grandes, Sancho de Moncada.⁴

⁴ El rescate de Sancho de Moncada y su obra para con la economía política, esto es para la ciencia política y también para la ciencia histórica de la economía, se le debe, significativamente y como destaca J. Vilar Berrogain, a un polígrafo pensador que hasta hace muy poco tomábamos por especialista de la administración pública, por fungir, en rigor, como gran tratadista de la decimonónica ciencia de la administración y padre, de la también decimonónica Ciencia de la Organización administrativa, Don Manuel Colmeiro. De Manuel Colmeiro ver su *Biblioteca de los economistas españoles en los siglos XVI, XVII y XVIII* en edición de 1942 por la UNAM; y su "Historia de la economía política en España" en edición de 1965 en Madrid. De Vilar Berrogain

En términos políticos, la adquisición de tan rico e imponente Imperio había hecho de un Estado que emergía con vigor del medioevo por amor de las victorias militares de la reconquista, la monarquía absolutista más poderosa de Occidente. Teóricamente, las reflexiones en torno al Estado y sus nuevos caracteres, atribuciones y ejecuciones proliferaron de modo impresionante. La teoría de los Consejos de Príncipes, contenido básico de la Ciencia Política española, amén de su entronque con sus antecedentes ancestrales conoce y obtiene en la crisis que en las primeras décadas del siglo XVII se origina en torno a la legitimidad de los valimientos y la figura del Privado del Rey (crisis que se torna climática en 1618 con la caída del dictador y privado de la monarquía de Felipe III (el llamado Duque de Lerma) un fecundo tema potenciador de reflexiones en torno a la cúspide del gobierno, hará de la teoría española del Estado como conjunto, una de gran amplitud, y repercusión intelectual durante ese siglo.⁵ Por su parte e insidiando sobre el mismo conjunto, la peculiar variante española de razón de Estado y que podríamos denominar -por usar las voces de la época- "doctrina del príncipe cristiano", en aras de enfatizar el sincretismo entre metodología del poder absoluto del príncipe y el anti-maquivelismo cristiano, se desarrolló de modo acusado, al compás, vale decir, con el propio proceso de consolidación del católico Imperio absolutista en España.

De suyo, en la misma línea de argumentación, y como hemos anticipado, tenemos la Doctrina o Ciencia de la Policía que, ya vista como modalidad o *tecné* de dominio en la expresión tutelar del poder político o bien destacada como la administración pública del Estado absolutista, se sitúa con dignidad y propiedad (tómese en cuenta el calibre social-científico de los trabajos del que es considerado el primer teórico de la Doctrina de la Policía en la península, Jerónimo Castillo de Bovadilla),⁶ en el interior del cúmulo de expresiones idénticas que le corresponden a la monarquía española de los siglos XVI y XVII.

véase, para sus reflexiones, en torno del papel de M. Colmeiro en la salvaguarda del patrimonio del pensamiento económico español, su trabajo introductorio sobre Sancho de Moncada, *Conciencia nacional y conciencia económica*, p. 48. Y, claro está, de Sancho de Moncada, su fundamental obra publicada en 1619, *Restauración Política en España* que, recuerdo, antecede por varias décadas a la que ha sido tomada como pionero del pensamiento económico mercantilista "Le commerce honorable" del sacerdote Mathias de Saint Jean (1647).

⁵ José Antonio Maraval, *La teoría española del Estado en el siglo XVII*, p. 310.

⁶ Jerónimo Castillo de Bovadilla, *Política para corregidores y señores de vasallos, en tiempos de paz y de guerra*, 11 Tomos, 1597.

Sin embargo, lo más sobresaliente de este momento en donde la monarquía absolutista española trocaba en extensa monarquía indiana, y que -insistimos- potencia, desarrolla y hace proliferar a las fuerzas intelectuales y racionalizadoras de ese Estado moderno, radica, a nuestro modo de ver, en el nuevo camino que tiende y fertiliza: la Doctrina Indiana de Gobierno. Ella conforma nuestro objeto de estudio.

La conquista abre un campo a la administración del nuevo Estado y no muy a la zaga debe surgir la teorización del hecho. Para un muy reciente Estado absolutista, el verse, *ipsofacto*, trocado en gran Imperio constituía un enorme reto a la fuerza de la centralización anti-feudal que su naturaleza absoluta le dictaba. Sobre todo porque a diferencia de los Adelantados de la mal llamada reconquista, las fronteras a vencer por la centralización no eran intrapeninsulares sino ultramarinas. Esto planteó un gran problema de administración, un enorme desafío intelectual que fue responsablemente asumido por los tratadistas del Estado español imperial. Surge así, la primera teoría administrativa imperial del mundo moderno.

En este trabajo nos interesa destacar ese lugar, así como discutir y reflexionar en torno a las peculiaridades, dimensiones y problemas que el fenómeno administrativo provocó en las mentes de los forjadores de la Doctrina Indiana de Gobierno, tal y como este cúmulo de conocimiento propio al Estado español en términos generales, pero específicamente ultramarino como veremos, instituyó y fundó en el concepto "indiano" toda una forma o un modo imperial de gobierno y administración basado, entre otras cosas y en términos muy amplios, en alejarse del concepto clásico de colonia.

Ahora bien, la distinción de la Doctrina Indiana de Gobierno como primera teoría de administración imperial en el mundo moderno, no nos mueve tanto como el ubicarla como fiel continuación o importante eslabón de la cadena de pensamiento relativa a la administración pública y que ésta de modo histórico ha ido generando. Sin embargo, su concepción como brazo o variante imperial del pensamiento absolutista español nos lleva, necesariamente, a ligarlo a él -porque de él toma sus caracteres- obteniéndose así la brújula de su pasado, la orientación de su decurso, así como el modo de apropiarnos de sus nociones esenciales.

En ese sentido, el estudio de la Doctrina Indiana de Gobierno, lejos de vagar catalépticamente en un vacío como parecen estar los que se han referido al tema de la "dominación española" en Puerto Rico, se sitúa con excelentes asideros en un torrente histórico que se proyecta desde tan lejos como la India, pasando por el esplendor de las civilizaciones del Islam, sus imperios y fórmulas de pensamiento; esplendor que se filtra por Córdoba en toda España y en particular en la región andaluza y que, claro está, reencarna de múltiples formas en las Indias occidentales.

Sólo muy recientemente, con la primera publicación en lengua española de fragmentos del monumental *Arthasastra*,⁷ con la codificación y reflexión en torno a la historia de los Imperios Islámicos, sus fórmulas administrativas, el saber en torno a esto y la irradiación de su influencia a través del orbe,⁸ y con el estudio de la teoría administrativa que vive en los Consejos de Príncipes españoles que florecen durante el Estado absolutista,⁹ es que se vienen sentando los pilares de esta ingente tarea de escudriñar en pro de una arqueología y hermenéutica del saber administrativo. Mucho falta por remover en ese contexto, pero de cierto tenemos ya, no sólo que "los modernos no hemos inventado nada", sino que no es posible hablar de modernidad sin raíces. Ellas nos caracterizan aún de modo subconsciente, y por su savia obramos y pensamos la administración y los procesos generales de las ciencias políticas.

B. Periodización de la Doctrina Indiana de Gobierno

Luego de precisado el origen de la Doctrina Indiana de Gobierno, así como sus filiaciones y correspondencias político-administrativas, nos interesa seguir de cerca el curso histórico de la misma, pues tenemos la contención de haber detectado que éste conoce, al compás con las transformaciones en el carácter de la monarquía española y en sus fórmulas de pensamiento, claros y detectables períodos.

En rigor y entre el renacimiento y el 1898 -fechas que marcan albor y el ocaso del imperio español- son perfectamente definibles, tanto en términos de historia, teoría o filosofía política tres disímiles periodos. A saber, la época que inauguran los reyes católicos, que desarrolla la monarquía de Felipe II y que se caracteriza por la consolidación del Estado absolutista; el momento de la reforma borbónica del absolutismo exacerbada en el último tercio del siglo XVIII con el llamado despotismo ilustrado que inicia en España Fernando VI y que se potencia con los ministros de Carlos III; y por último, el periodo

⁷ Kautilya, *Arthasastra*. Con nota introductoria del Dr. Omar Guerrero; RAP Núm. 54. Ediciones INAP, México, 1983.

⁸ En la actualidad existe un grupo de trabajo orientado por el propio Dr. Guerrero dedicado a la experiencia administrativa y el pensamiento a fin del mundo islámico. Véase, por el momento, un suculento proemio de estos esfuerzos en el artículo "Los Espejos de los Príncipes Musulmanes: Un programa de capacitación administrativa de alta jerarquía". del Dr. Omar Guerrero; en la Revista Tlamati 4, SEP, 1982.

⁹ Dr. Guerrero "Los Consejos de los Príncipes Españoles; La pedagogía política de la Administración Pública Imperial" en RAP Núm. 54, Ediciones INAP, Abril-Junio, 1983

liberal que abre la revolución de 1812 y que provoca el que el siglo XIX en su conjunto -aún con los breves periodos de excepción- sea el siglo de la monarquía constitucional.¹⁰

Dicho con otras palabras: admitimos dos periodos generales bajo el Estado absolutista español; durante la Casa de Austria y durante la del Borbón. Un tercer periodo queda abierto por los contenidos derivados del proceso de constitucionalización o limitación de la Monarquía. Dicho sea de paso, en este último periodo el apellido dinástico ya no es trascendental para designar al periodo.

La Doctrina Indiana de Gobierno conoce también de tres tiempos o periodos: el propio al auge del Estado absolutista español con su correlativo régimen virreinal indiano (siglos XVI y XVII); el que corresponde a las amplias reformas que desde Felipe V y sus secretarías de Estado, los borbones del Siglo de las Luces imprimieron al absolutismo en España y que, además, está asociado en Indias con el establecimiento del régimen de las Intendencias (que ocurre fundamentalmente para la totalidad del Imperio durante la segunda mitad del siglo XVIII, y que se extiende en las Antillas españolas, últimas indias de entonces por todo lo largo del siglo XIX); y finalmente el periodo en que limitado el poder absolutista y exhaltada la sociedad civil a categoría ciudadana se impregna el panorama político de crecientes contenidos democrático-burgueses. Es en este último periodo en que la Doctrina Indiana de Gobierno desemboca y se funde con la Ciencia administrativa que florecen en el siglo XIX del mundo occidental. (Este periodo dura formal y jurídicamente desde 1812 hasta 1897).

Ya hemos planteado que visualizamos una clara correspondencia entre la periodización que conoce el Estado español en la península y las fórmulas

¹¹ Ver periodización afín en Juan Beneyto; *Historia de la Administración Española e Hispanoamericana*, Ed. Aguilar, Madrid, 1958, pp. 31-32; y en Rafael Altamira; *Técnicas de investigación en la Historia del Derecho Indiano*, Edit. J. Porrúa, México, 1939, pp. 25-26.

De otro lado, sin llegar a los extremos de los no versados en estos estudios pero que en Puerto Rico advierten un solo y homogéneo gran periodo para absolutizar sus críticas a la época indiana, la periodización que plantean C.H. Haring y J.M. Ots Capdequí tampoco nos parece del todo completa. Tanto Haring, periodizando en términos generales como Ots, haciendo lo propio sobre el régimen municipal indiano, y siendo ambos autores con la perspectiva que les da el siglo XX, incurrir en el error de concebir la última etapa de lo indiano como la propia del despotismo ilustrado de fines del siglo XVIII, desterrando así de sus reflexiones todo el fundamental periodo decimonómico. Véase de Haring su libro *El Imperio Hispánico en América*, Ediciones Solar y Hachette, Buenos Aires, 1966, pp. 85-86; y de Ots Capdequí su libro *Nuevos Aspectos del Siglo XVIII Español en América*, Editorial Centro-Ins., Bogotá, 1946, pp. 6-10

cambiantes y complementarias que se producían y gestaban en Indias. No obstante, en cuanto a periodización interna vale insistir que el conjunto indiano no es del todo homogéneo.

Como indicador cronológico lo indiano refleja altamente el periodo de la dominación española en América. Con esto, si bien jamás podrá confundirse lo indiano con lo indígena, siendo esto último no sólo anterior sino objeto además de lo primero, cabe precisar la frontera terminal de periodo.

Para la gran mayoría de los países hispanoamericanos el periodo indiano es guillotinado por las guerras de independencia de principios del siglo XIX. Eso es así, como cuestión de hecho, aún y cuando el prominente jurista argentino Ricardo Levene ha logrado trazar, en primer lugar, la gran influencia que ejercieron las leyes de Indias y la lectura de Solórzano en el ánimo insurgente de patriotas versados en derecho, como Mariano Moreno, y en segundo lugar, más o menos importante, la trasmisión jurídica que existe entre el Derecho Indiano y el Derecho Patrio.¹¹

Con todo, el proceso de Estado soberano que abre la independencia, si bien no se consolida hasta pasado el medio siglo de nuestras desdichadas guerras civiles, constituye la ruptura radical con el Imperio español y sus fórmulas, y por ende, con la Doctrina Indiana de Gobierno oficialmente expresada.

Puerto Rico, como todos sabemos, representó una de las pocas excepciones al proceso de independencia en el albor decimonónico. Sin embargo, no me interesaría aquí repetir la archisabida diferencia con los procesos de la América Latina, si no fuese porque en esta investigación cobra peculiar relevancia la pervivencia, por un siglo más, de las fórmulas de la política y administración indiana del Estado español sobre Puerto Rico, Cuba, Filipinas y en menor medida Santo Domingo.

La gran importancia de estos espacios sociales retenidos durante el siglo XIX como parte del Imperio, es decir, no escindidos dentro de la época independentista, se agiganta ante el politólogo y publiadministrativista cuando se muestran como los prototipos en cuanto al elemento nuevo que en estas sociedades se desarrolla desde la perspectiva del discurrir histórico del Estado imperial y su administración. Se evidencia pues, cómo esta peculiaridad que pudiendo ser meramente cuantitativa, esto es, avalada por la realidad de su prolongación centuria, del modo en que mayor contundencia expresa es en su carácter cualitativo, es decir, introduciendo y desarrollando a lo largo del siglo XIX una expresión de un contenido estatal - político,

¹¹ Ricardo Levene, *Introducción a la historia del derecho patrio*, 1924.

filosófico y administrativo - completamente nuevo, y frente al cual las añejas fórmulas sabrán liderar y también reacomodar y articularse. Nos referimos claro está, al constitucionalismo que se abre para España en 1812. Aquí salta a la vista una de las virtualidades del tema a largo plazo, en el sentido de mostrar las especificidades que la Doctrina Indiana de Gobierno despliega en uno de estos espacios donde destaca el inédito cualitativo elemento, provocador de un nuevo periodo, y que evidencia la transformación histórica del objeto de estudio.

C. Consideraciones Generales sobre la Doctrina Indiana de Gobierno

1. El cuerpo de conocimiento que se comienza a someter a estudio en este trabajo es la expresión conjunta del pensamiento administrativo propiamente indiano vertido en una serie de estudios de alto contenido científico-social. Se ha ido rastreando la particular vinculación (a veces velada en otras manifiesta) que guardan estos textos entre sí y frente a su denominador común, el Estado absolutista español en su dimensión ultramarina o imperial, al punto de poder ser considerados como forjadores de una doctrina de gobierno.
2. La Doctrina Indiana de Gobierno -como denominamos al mencionado cuerpo de conocimiento y como tal intitulamos esta investigación- se nos muestra como la general expresión de la primera teoría imperial del mundo moderno, pero también como la específica concreción de una ciencia de la administración pública indiana. Desde este ángulo la Doctrina Indiana de Gobierno se constituye en los orígenes mismos del pensamiento administrativo en Hispanoamérica.
3. Cara al pasado y a su historia el pensamiento social hispanoamericano obtiene en la Doctrina Indiana de Gobierno una digna génesis. Esta investigación revela que a la par con la historiografía y sus afamados cronistas indios, y la literatura con señeras figuras como Juan Ruiz de Alarcón, Sor Juana, Singuenza y Góngora y el Inca Garcilaso, entre otros, los tratadistas de la Doctrina Indiana de Gobierno nutren significativamente el acervo originario de nuestras letras americanas. Ahora bien, el quedar registrada en la génesis, no dice de la doctrina que analizamos más que un dato histórico si no destacamos por igual, la dignidad y el gran calibre que logró plasmar dicha aportación de origen.
4. Como vimos, el complejo fenómeno indiano desató un caudal de problemas sociales hasta entonces inauditos, sobre los que se levantaron a su vez, correspondientes preocupaciones y manifestaciones intelectuales. Entre ellas destaca prioritariamente, a nuestro modo de ver, la Doctrina Indiana de Gobierno y es un resultado de esta investigación el constatar su integración peculiar a ese cúmulo

de manifestaciones del Estado absolutista que no hacen sino expresar las modalidades que adopta la racionalidad política y/o las "tecnologías del poder", que le son propias.

5. Vista en sí misma la Doctrina Indiana de Gobierno reproduce componentes y formas ideológicas que le vienen de su entronque con la tradición de pensamiento social y político que España desarrollaba (Consejos y Espejos de príncipes, literatura emblemática, literatura de máximas, diálogos, consideraciones, formulaciones praxeológicas en forma de manual o *vademecum* administrativo, y tratados de carácter político, v.g.). Podemos incluso llegar a sostener que la Doctrina Indiana de Gobierno logra anticiparse y presagiar de algún modo el espíritu que desarrollará posteriormente la Ciencia de la Policía en España, Francia y Alemania.
6. No obstante, raíces aparte, la Doctrina Indiana de Gobierno se erige como un conjunto reflexivo sustantivo y militante. En cuanto a los militante sostenemos que la Doctrina Indiana de Gobierno se levanta como la más fina y erudita postura ideológica de un Estado absolutista ávido de un efectivo mecanismo de tecnologización del poder. El proceso de construcción del Estado absolutista y la administración de un recién adquirido y vasto imperio ultramarino sentaron, conjuntamente, los requisitos para el surgimiento del esfuerzo racionalizador que vive en la Doctrina Indiana de Gobierno. Recordemos que todo este pensamiento era con respecto a las instituciones políticas imperiales, acto administrativo en potencia y en ese sentido militancia pura. En cuanto a lo sustantivo de la Doctrina Indiana de Gobierno se insiste debido a la plausibilidad que muestra para ser identificable, definible en tiempo y espacio, así como por su capacidad para distinguirse de otros ramos que conforman cuerpos orgánicos de conocimiento.
7. La Doctrina Indiana de Gobierno es forjada por las mentes de los gobernantes y las instituciones que la casa de Austria desplegó en su imperio indiano. Es un producto tomado y reformado por los Borbones pero aún así, netamente Habsbúrguigo. E incluso al interior de la bicentennial época en que la monarquía austriaca regía los dominios de España e Indias hemos detectado dos tiempos: el trascendental momento de arranque u origen del cuerpo de conocimiento en cuestión y el mismo que funda escuela y traza el norte a seguir, y el por igual importante momento de la síntesis en donde se producen los intelectuales que más madura hacen sentir la propia doctrina. En el momento de su origen -objeto específico de esta disertación- la Doctrina Indiana de Gobierno se dejaba percibir separadamente por

virreinos. Por el momento baste precisar que seguimos en esta investigación la huella de la Doctrina a través de ambos virreinos y pudimos detectar interesantes diferencias en cuanto a ritmos y formas, más ninguna sustancial teóricamente hablando.

8. Desde ese ángulo el Virreinato del Perú generó lo que hemos dado en llamar la vía clásica o inteligible que mostró la Doctrina Indiana de Gobierno en su desarrollo. Por la gran densidad administrativa desplegada en dicho espacio indiano la doctrina nace con fuerza y claridad desde el propio siglo XVI (1567), tan sólo décadas después de la erección del Virreinato. Juan de Matienzo y su obra -entre la que destaca significativamente- el *Gobierno del Perú* fundan el norte de ese cuerpo cognoscitivo y le imprime además, un contundente timbre de origen. Origen que en dicho Virreinato va a quedar enriquecido por el contraste sorprendente y sustancial que traza el autoproclamado consejero Inca de Felipe III Waman Puma de Ayala.

En la Nueva España el desbrozamiento del *logos* administrativo que vive en la Doctrina Indiana de Gobierno ocurre más tardíamente -en el siglo XVII- y mostrando en su decurso una forma más velada y sutil al punto de hacernos hablar de una vía enmarañada o intrincada en su desarrollo en este nuestro virreinato. Se anuncia de modo solapado con las figuras de un Vasco de Puga y Mejía de Ovando, adquiere una peculiar sustantividad en la obra breve aunque importante del padre oaxaqueño Jerónimo de Moreno, para finalmente quedar encendida en toda su luz con el alumbramiento de la madura, completa y genial obra y acto del Virrey, Visitador y Comisario Real Juan de Palafox y Mendoza, célebremente recordado por sus gestiones al frente del episcopado de Puebla.

9. Como comentario estructural y en correspondencia con su objeto la Doctrina Indiana de Gobierno es la expresión intelectual de una administración pública altamente centralizada, jerárquica y burocrática. Si bien es cierto que el fenómeno de la administración pública en el Imperio indiano tuvo, en esta su primera fase, los óbices correspondientes a un época transicional de la propia construcción del Estado absoluto (la venta de ciertos cargos a la manera de los oficios medievales, la resurrección -aunque por corto tiempo- de la antigua idea imperial bajo Carlos I, los extertores de la influencia religiosa y pontificia V.G.). La Doctrina Indiana de Gobierno recoge el triunfo de un efectivo mecanismo de gobierno en aras de imponer, allende el atlántico, la fuerza de la centralización asfixiando así las tentaciones feudalizantes. La confusión de las atribuciones y el contrapeso de las instituciones de gobierno y sus respectivos funcionarios obtenido a través del método de confrontar dos entes y voluntades absolutistas,

produjo en Indias un interesante mecanismo de gobierno y administración. Así, toda fórmula absolutista de administración territorial se hacía coexistir con una apropiada fórmula de fiscalización administrativa, como tal ocurre en la administración de los Estados modernos a partir de la irrupción en el mundo occidental del absolutismo antifeudal. El centro de gobierno y cabeza de la administración pública retiene la unidad de mando, la opción sobre la libre remoción de los funcionarios y como peculiarísima característica del fenómeno indiano la expresión de responsabilidad burocrática para con un cargo cualquiera o lo que fue el valioso recurso del juicio de residencia. La más grande aportación de la Doctrina Indiana de Gobierno *estribó pues en pulir racionalmente e intentar eficientizar la acción administrativa y de buen gobierno que tenían a su cargo las instituciones que configuraban la red de gobierno en Indias*; en pocas palabras: ilustrar y orientar teóricamente el acto y potencia de sus instituciones y fórmulas político-administrativas.

10. La corroborada existencia de una Doctrina Indiana de Gobierno con toda la riqueza que de ella dimana recobra para la ciencia de la administración pública y el pensamiento que ésta de modo histórico ha generado, un valioso eslabón perdido. Ahora bien, el despertar que se provoca sobre dormidas fuentes de conocimiento es inspiración total - hemos de confesarlo con orgullo- de la faena heurística y exegética que desde México viene realizado de modo brillante la escuela crítica de la administración pública.

De la pléyade de Maestros que esta escuela configura, no solo hemos recibido la inquietud incesante sobre las añejas fuentes de conocimiento político y administrativo, sino la necesidad de incorporar su savia para engendrar nuestras fórmulas de hoy, dignas y efectivas. Sin más ni menos, la desmitificación está a la orden del día en las Ciencias Sociales de América Latina. No hay necesidad, por ejemplo, de seguir importando y calcando el pensamiento y la teoría del occidente hegemónico del mundo contemporáneo, pues Nuestra América cuenta con raíces propias y eruditas desde tan remoto como el albor del renacimiento. Y podría alguien decir hoy - pongo por caso- que el juicio de residencia, pieza clave de las fórmulas de fiscalización administrativas indianas carece de sentido en nuestra "nada corrupta" sociedad capitalista actual.

Nos empeñamos en insistir que la Doctrina Indiana de Gobierno brinda como su más acabada conclusión, el norte para la construcción hoy, de una teoría administrativa auténticamente latinoamericana.