

DIVIDIR LO INDIVISIBLE

Separación de poderes y soberanía popular en James Madison (*)

JOSÉ FERNÁNDEZ-ALBERTOS
Harvard University

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES.—III. LA TENSION ENTRE SEPARACIÓN DE PODERES Y SOBERANÍA POPULAR.—IV. LA RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA: EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PROPÓSITOS.—V. UNA VISIÓN CRÍTICA DE LA SOLUCIÓN MADISONIANA: HACIA UNA CONCEPCIÓN RADICAL DEL FEDERALISMO.—REFERENCIAS.

I. INTRODUCCIÓN

El principio según el cual los poderes del Estado deben estar dispersos entre diferentes ramas con el fin de evitar el despotismo es uno de los pilares del pensamiento político liberal. En el paradigma liberal, la mayor amenaza a la libertad individual es el abuso que el estado puede hacer de su autoridad. Y la separación de poderes es una obvia respuesta institucional ante tal amenaza. Aunque la lógica por la cual la separación de poderes frena las tentaciones despóticas de los gobiernos es sencilla a primera vista, la existencia de un gobierno dividido con la protección de los derechos y libertades individuales entra en conflicto con las (también republicanas) ideas de soberanía popular y, especialmente, gobierno responsable (*accountable*) ante la ciudadanía. En este trabajo se analiza el origen de esa tensión y la solución propuesta por los cons-

(*) Agradezco a Nancy Rosenblom y a Víctor Lapuente Giné sus comentarios a una versión previa de este artículo. El agradecimiento es doble a Víctor Lapuente Giné, porque muchas de las ideas que aquí se exponen se gestaron en trabajos realizados conjuntamente con él.

titucionalistas americanos, en concreto Madison, probablemente el primero que afrontó esta cuestión de forma sistemática y con el objetivo de llevarla a la práctica. A la vista de las imperfecciones e incoherencias de dicha propuesta, concluyo proponiendo una forma alternativa de casar separación de poderes y soberanía popular, sin duda menos ambiciosa que la madisoniana, pero quizá más coherente y robusta en términos teóricos.

Aunque la limitación del poder estatal es la característica definitoria del pensamiento político liberal desde Locke, no todos los filósofos políticos liberales han discutido cómo ciertas características del entramado político-institucional que se piensan beneficiosas para el mantenimiento del orden liberal (como el gobierno limitado o dividido), pueden ser sostenibles políticamente en presencia de las pasiones humanas —y en concreto de la pulsión por el poder. Los constitucionalistas norteamericanos James Madison y Alexander Hamilton, en su colección de ensayos *El Federalista*, aunque basándose en interpretaciones convencionales sobre el funcionamiento de determinados regímenes políticos, y en especial en el análisis del sistema británico de Montesquieu, son quizás los primeros en desarrollar analíticamente cómo la separación de poderes puede ser puesta en práctica y ser sostenida a pesar de los avatares del proceso político.

Un análisis detallado de la discusión en Madison del principio de separación de poderes revela una permanente tensión entre la aceptación y defensa de este principio y el problema que supone para las ideas republicanas de gobierno responsable y soberanía popular. Básicamente, el problema consiste en que si existe una única fuente de autoridad (el pueblo), ¿de dónde proceden los diferentes poderes que han de competir entre sí para de esa forma prevenir el surgimiento de formas de gobierno tiránicas? Como intentaré mostrar más adelante, la ingeniosa solución de Madison a este problema se fundamenta en el rechazo de existencia de una única mayoría en la ciudadanía, y en el reconocimiento de que en el pueblo pueden coexistir tantas mayorías (es decir, tantas «voluntades populares»), como dimensiones o ejes de conflicto político. La existencia de una pluralidad de mayorías es precisamente lo que permite la representación de *diversos* intereses en *diferentes* niveles de gobierno. Sin embargo, esta solución lleva irremisiblemente a un segundo problema que, a mi juicio, Madison no resuelve satisfactoriamente. Una vez que las diferentes mayorías están representadas en los diferentes poderes del Estado, el principio democrático de la responsabilidad política (*accountability*) requiere que las decisiones de los poderes públicos deben ser adoptadas sin interferencias de los demás poderes. Y esto no será así si las políticas son el resultado de negociaciones, bloqueos, y mutuos controles entre diferentes departamentos gubernamentales, como presuponen los me-

canismos clásicos de pesos y contrapesos (*checks and balances*). Como trataré de demostrar, instituciones democráticamente responsables son sólo compatibles con una concepción del federalismo totalmente opuesta a la convencional de «gobierno compartido». De otra forma, si los ciudadanos son incapaces de separar áreas de responsabilidad entre los diferentes niveles de gobierno (cuando no hay *separación de propósitos* entre ellos), entonces o bien la separación de poderes es irrelevante (porque las mismas voluntades están representadas en los diferentes poderes, como en la república veneciana criticada por Jefferson), o incapaz de producir políticas efectivas (porque, como se verá, las instituciones desarrollan incentivos para bloquear las propuestas de las demás con el fin de ganar apoyos políticos, como en la antigua república romana descrita por Hamilton).

El artículo está dividido en cuatro secciones. Primero resumo de manera muy sucinta los orígenes de la idea de separación de poderes para situar la contribución de Madison. A continuación se describe el problema de la compatibilidad entre los principios de separación de poderes y pesos y contrapesos por una parte, y gobierno republicano y soberanía popular por otro. En la sección siguiente se discuten posibles ‘remedios’ a los que Madison podía haber recurrido, y el por él preferido: la separación de propósitos entre los diferentes niveles de gobierno en presencia de una multiplicidad de mayorías que se solapan en la ciudadanía. En la sección final se llama la atención sobre el a mi entender problema central de la ‘solución madisoniana’: sus inherentes contradicciones con la forma en que la separación de poderes debería funcionar, de acuerdo con sus escritos anteriores. El artículo concluye proponiendo una nueva concepción de federalismo (que consiste básicamente en «empequeñecer a los tiranos») que puede ser más fácilmente acomodada simultáneamente con la idea liberal de gobierno limitado y con la democrática de rendimiento de cuentas de los poderes públicos.

II. EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES

La elaborada discusión sobre separación de poderes es probablemente la contribución más reconocida de Madison y Hamilton a la ciencia política moderna. Aunque la idea de que el gobierno debería ser dividido funcionalmente con el fin de preservar la libertad de los ciudadanos no es por supuesto original de los padres fundadores de la república americana (1), es *El Fe-*

(1) La idea es tan antigua como el republicanismo, y se encuentra ya articulada en la defensa de Cicerón del gobierno mixto en la Antigua Roma. Sin embargo, la lógica al gobierno

deralista el primer lugar en el que la idea es detalladamente articulada y, quizá más importante, desarrollada como proyecto político práctico: la constitución americana.

Si algo caracteriza el pensamiento político liberal, es el énfasis que da a la necesidad de imponer límites a toda actividad gubernamental. Siendo el estado la más peligrosa amenaza a la que se enfrenta el ejercicio de la libertad individual, el ejercicio de la autoridad estatal debe ser siempre limitado. El problema práctico al que siempre se enfrenta este *desideratum* liberal es que, una vez constituido, el poder del estado no tiene incentivo alguno para limitarse a sí mismo, ni para obedecer los límites que a su actividad ha podido imponer el poder constituyente original. Así pues, ¿cómo logran los liberales que el principio de gobierno limitado sea sostenible políticamente? Una posibilidad es dividir la actividad gubernamental en diferentes «etapas», y dar control sobre cada una de estas a etapas a diferentes poderes políticos. En el modelo clásico, estas «fases» o «etapas» corresponden a las fases de elaboración de leyes, implementación, y vigilancia sobre su cumplimiento. Estas es la razón por la que la separación de poderes originalmente se refería únicamente a una mera división funcional de actividades entre las ramas legislativa, ejecutiva, y judicial del gobierno. El mecanismo por el cual esta división funcional actúa como una garantía a la libertad se encuentra ya explicitado en el *Segundo Tratado del Gobierno Civil* de Locke:

«Y como, debido a la fragilidad de los hombres (los cuales tienden a acumular poder), éstos podrían ser tentados a tener en sus manos el poder de hacer leyes y el de ejecutarlas para así eximirse de obedecer las leyes que ellos mismos hacen; y como podrían tener tentaciones de hacer las leyes a su medida y de ejecutarlas para beneficio propio, llegándose así a crearse intereses distintos de los del resto de la comunidad y contrarios a los fines de la sociedad y del gobierno, es práctica común entre los estados bien organizados (donde el bien de todos es debidamente considerado) que el poder legislativo sea puesto en manos de diversas personas, las cuales, en forma de asamblea, tiene cada una, o en unión con las otras, el poder de hacer leyes» (Locke, 1990 [1690]: § 143).

La clave es pues dividir la actividad del estado en diferentes funciones, y otorgar el control sobre cada una de ellas a «diversas personas». Esta división disminuye la capacidad discrecional de los gobiernos, lo cual automáticamente disminuye la amenaza de interferencia estatal en las vidas de los individuos.

mixto republicano y a la separación de poderes en la formulación de los padres fundadores son totalmente diferentes. Para Cicerón el fin del gobierno mixto era la moderación, mientras que en el liberalismo es la limitación de la discreción de los gobernantes.

La elaboración clásica y ampliamente conocida del principio de separación de poderes viene sin embargo en el siglo XVIII, de la mano del marqués de Montesquieu [«el oráculo que es siempre consultado y citado en este tema», en palabras de Madison (2)], quien, tras examinar cómo la división de poderes estaba funcionando en la Gran Bretaña contemporánea, defendió una división estricta de la autoridad del estado entre las tres «tipos de poderes»: el legislativo, el ejecutivo, y el judicial. El punto de partida normativo de Montesquieu es bien conocido: la concentración de poderes en la misma persona o institución es sinónimo de tiranía (3). La separación de poderes es sin embargo algo más que una mera división funcional de actividades entre departamentos gubernamentales. El control de las actividades del estado (en esto consiste el fin último del pensamiento político liberal), se logra mediante la existencia de diferentes instituciones estatales que, precisamente porque están compitiendo entre sí dentro del ámbito político, lucharán activamente contra los intentos de las demás instituciones de extender sus prerrogativas. Como dejó escrito en el libro undécimo de *De l'esprit des lois*,

«He aquí, pues, la constitución fundamental del gobierno de que hablamos. Compuesto de dos partes el poder legislativo, la una encadenará a la otra por la mutua facultad del veto. Ambas estarán limitadas por el poder ejecutivo, como éste por el legislativo» Montesquieu (1997 [1748], libro XI, capítulo 6).

La idea de que mediante el establecimiento e incluso el fomento de la competición interinstitucional puede servir como garante de la libertad individual será mejor elaborado en *El Federalista*, y ésta será considerada como una de las más fundamentales contribuciones de Madison a la ciencia política. Esta visión sobre el papel paradójicamente benéfico que pueden jugar las instituciones encaja particularmente bien en la concepción abiertamente pesimista (más bien realista) que Madison tiene de la naturaleza humana. Por el mismo motivo por el que es necesario diseñar las instituciones políticas apropiadas para lograr un buen gobierno —porque, como recuerda en *El Federalista*, núm. 47, los seres humanos no somos ángeles—, hay que idear un método para que la competición interinstitucional actúe a favor del bien colectivo (porque las instituciones son también autointeresadas y buscan expandir sus poderes). Y el mecanismo por el cual esto funciona en la construcción política madisoniana es a través de la creación de diferentes instituciones gubernamentales que compiten entre sí por poder. Mediante esta competición, los di-

(2) *El Federalista*, núm. 47.

(3) «Cuando los poderes legislativos y ejecutivos están unidos en la misma persona, o en algún cuerpo de magistrados, no puede existir libertad» (MONTESQUIEU 1997 [1748]: libro XI, capítulo 6).

versos departamentos gubernamentales se limitarán mutuamente estas capacidades, reduciendo así sus posibilidades de oprimir a la ciudadanía.

En *El Federalista*, núm. 47, esta idea es desarrollada con más detalle. Madison se propone defender la constitución americana de la acusación de que viola el principio de separación de poderes al establecer un sistema institucional de toma de decisiones que prevé la existencia de ciertos vínculos entre ellos. Su estrategia de respuesta tiene dos partes. Desde el punto de vista pragmático, Madison contrasta el resultado de la convención de Filadelfia con las constituciones existentes de los estados firmantes, y no ve diferencias sustantivas. A pesar de que las constituciones de Maryland, Virginia o Carolina del Norte declaraban explícitamente que los tres poderes deberían ser «por siempre separados y distintos», en su funcionamiento real Madison observa que «no hay una sola instancia en la que los diferentes departamentos gubernamentales han permanecidos separados y distintos». De hecho, un análisis histórico de la posición de Madison revela que su defensa del principio de separación de poderes a nivel nacional (incluyendo las intromisiones entre poderes criticadas por los antifederalistas) eran fruto de la ausencia real de separación de poderes a nivel estatal, donde el verdadero peligro para las libertades y los derechos de las minorías procedían de la existencia de omnipotentes cámaras legislativas dominadas por poderosos intereses locales (Kernell, 2003).

Más importante para lo que nos ocupa es su respuesta en el plano teórico. Madison argumenta que la «mezcla» entre poderes es de hecho la forma ideal de prevenir el abuso unilateral del poder. Interconectar las actividades de los distintos departamentos gubernamentales no es sólo inevitable en el mundo moderno, sino que es incluso saludable para que la lógica virtuosa de la separación de poderes actúe en toda su plenitud. Es mediante cierta intromisión por parte de unos poderes en las actividades de otros cómo la separación de poderes debe funcionar: las cámaras legislativas participan en la selección del ejecutivo, el ejecutivo tiene cierta capacidad de nombrar al poder judicial, el poder judicial revisa las actividades de los demás poderes,... En esto consiste la lógica de pesos y contrapesos (*checks-and-balances*): en la confianza en que unos poderes controlarán y limitarán —lo que inevitablemente implica cierta intromisión— las actividades de otros poderes. Para que la separación de poderes produzca beneficios en términos de una mayor limitación de las capacidades de los poderes del estado, estos poderes no pueden vivir en mundos diferentes: necesitan competir y cooperar entre sí. Los poderes, en definitiva, se invaden («*encroach*») permanentemente (4).

(4) Es en *El Federalista*, núm. 47, donde Madison defiende que es necesaria cierta mezcla entre las actividades de los diferentes poderes.

Conviene sin embargo recordar que, para Madison, la clave para que la separación de poderes funcione de forma efectiva si las actividades de los poderes se sobreponen (como reconoció que era el caso en *El Federalista*, núm. 47) es que cada uno de esos poderes debería retener una motivación política *distinta*. Así pues, no es cuando los diferentes poderes hacen las mismas cosas, sino cuando comparten la misma voluntad, cuando el principio de división de poderes es socavado. Esto ya lo prefiguraba Montesquieu en su discusión sobre el funcionamiento de la división de poderes en la república veneciana;

«en Venecia, el poder legislativo está en el gran consejo, el poder ejecutivo reside en los *pregadi*, y el judicial en los *cuarenta*. Lo malo es que estos diferentes cuerpos los constituyen personas de una misma casta, de suerte que, en realidad, forman un solo poder» (Montesquieu, 1997 [1748]: libro XI, capítulo 6).

La interpretación de Montesquieu de la experiencia veneciana fue trasladada a los debates constitucionales americanos de la mano de Jefferson en sus *Notas sobre el Estado de Virginia*, quien denominó a tal sistema de gobierno «despotismo electivo»:

«Todos los poderes del gobierno, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, convergen en el cuerpo legislativo. La concentración de ellos en las mismas manos constituye precisamente la definición del gobierno despótico. No atenúa la cosa el que estos poderes sean ejercidos por muchas manos y no por una sola. Ciento setenta y tres déspotas serían sin duda tan opresores como uno solo, y si alguien lo duda, que se fije en la república de Venecia. Tampoco nos vale el que los hayamos elegido nosotros mismos. Un despotismo electivo no es el gobierno por el que luchamos; sino uno que no solamente se funde en principios libres, sino que sus poderes estuvieran divididos y equilibrados de tal modo entre distintos cuerpos de magistrados, que ninguno pasara de sus límites legales sin ser contenido y reprimido eficazmente por los otros» (Jefferson, *Notes on the State of Virginia*, pág. 195, citado en *El Federalista*, núm. 48).

Jefferson está enfatizando un punto central en la interpretación madisoniana del principio de separación de poderes: la legitimidad popular de la que goza el poder legislativo en una república es el principal obstáculo para garantizar que el gobierno sea limitado. Esto apunta ya al principal problema teórico al que Madison tendría que dar respuesta: la compatibilidad entre soberanía popular y el principio de separación de poderes (5).

(5) El prácticamente permanente estado de guerra que sufrió la unión a partir la proclamación de la independencia fue quizá el principal causante de la extensión real de poderes del

III. LA TENSIÓN ENTRE SEPARACIÓN DE PODERES Y SOBERANÍA POPULAR

El problema consiste en que el principio de soberanía popular (pieza central del régimen republicano defendido por los federalistas) crea un problema de difícil solución para uno de los requisitos centrales de la doctrina de la separación de poderes: la existencia de una diferencia clara entre las voluntades que informan la actuación de cada uno de los poderes (6). Sin un cierto grado de heterogeneidad en las preferencias de los diferentes departamentos gubernamentales, la separación de poderes se vuelve o inútil o irrelevante: ¿por qué uno de los poderes podría tener un interés en limitar las acciones de otro poder con el que comparte las mismas preferencias? ¿Para qué dividimos el poder en diferentes departamentos si los encargados de esos departamentos deben responder a los deseos de un mismo agente: el pueblo? Como ilustra el caso de la república veneciana, la separación de poderes no protege a la libertad si los diferentes poderes acaban estando en última instancia «concentrados». Ése es el principal problema que la soberanía popular crea para el principio de separación de poderes. Si el pueblo es el único soberano, ¿de dónde emergen las diferentes «voluntades» o motivaciones que deben impregnar los diversos poderes del estado?

En una primera lectura de las propuestas de Madison acerca del diseño institucional óptimo puede parecer que el problema es meramente técnico, y que basta con restringir el poder del poder legislativo (que en una república es más poderoso por representar e forma más clara la voluntad popular), y fortalecer a los poderes restantes. Pero el problema es un mucho más funda-

ejecutivo. Como Madison escribió en 1799, «una guerra es uno de los mayores enemigos de la libertad; y el ejecutivo es el más favorecido por ella, de entre todos los poderes» (citado en FERREJOHN, 2004: 145). Para un recuento detallado de la evolución del pensamiento político madisoniano como respuesta a las cambiantes circunstancias políticas de la época, véase FERREJOHN, 2004: 137-144.

(6) Puede parecer cuestionable que Madison tuviera en mente una comunidad política plenamente democrática, sobre todo dada la ausencia de instituciones democráticas en sentido moderno en su época. Para que el argumento que aquí se defiende siga siendo válido, sin embargo, se requiere únicamente reconocer que en Madison defiende en *El Federalista* una forma de gobierno republicana en la que la mayoría decide —algo no exactamente equivalente a la aceptación del sufragio universal. En *El Federalista*, núm. 39, Madison define una república como un sistema en el cual «el gobierno deriva todos sus poderes directa o indirectamente del gran cuerpo del pueblo». Y añade más adelante: «Es esencial para ese gobierno que provenga del gran cuerpo de la sociedad, y no de una proporción no considerable o de una clase favorecida de la misma». Es evidente que la noción de soberanía popular formaba parte fundamental de la idea de república de Madison. En Diamond, 1963, se puede encontrar una defensa mucho más elaborada del fuerte componente democrático de *El Federalista*.

mental, y requiere de una solución algo más que «técnica». Como la experiencia demostraría en las décadas que siguieron a la aprobación de la constitución, el problema tenía poco que ver con un diseño institucional concreto, y mucho con el hecho innegable de que en una república la legitimidad es algo extremadamente complicado de dividir. Y Madison era consciente de ello, como trataré de mostrar a continuación, en el análisis de las diferentes soluciones que manejó para resolver el problema.

Antes de examinar las posibilidades con las que se enfrentó Madison, conviene recordar un problema adicional que los federalistas americanos (en especial Alexander Hamilton, pero también Madison), identificaban con la separación de poderes: el riesgo de ingobernabilidad. Como se verá, las razones por las cuales los padres fundadores eran mucho más escépticos de lo que normalmente se cree sobre la separación de poderes radican también en última instancia en la difícil convivencia entre la separación de poderes y el gobierno republicano.

Si algo preocupaba a Madison tanto como el peligro de un gobierno tiránico era la el que los gobernantes no actuaran siguiendo los intereses de la ciudadanía. Aunque se suele enfatizar la forma en que sus propuestas institucionales de los federalistas estaban encaminadas a impedir el gobierno tiránico, no es menos cierto que una preocupación central era también garantizar un gobierno efectivo, capaz de responder a las demandas ciudadanas. Esta preocupación es particularmente evidente en el caso de Hamilton, para quien un gobierno enérgico era complementario, no contradictorio, a los ideales republicanos:

«Un ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno» (*El Federalista*, núm. 70).

El marco republicano de la constitución permitía, según Hamilton, la coexistencia de las características de un gobierno enérgico, y las de la seguridad («*safety*») republicana («dependencia del pueblo y responsabilidad»). Aunque las formas en que se produjera esta coexistencia variaran entre los federalistas, Madison sin duda compartía la posición hamiltoniana de que garantizar un gobierno efectivo era una *conditio sine qua non* para la supervivencia del régimen republicano (7).

Esta preocupación con la efectividad del gobierno explica igualmente la relativamente escéptica interpretación que los federalistas hacían de los re-

(7) Sobre la visión de Madison acerca del papel del bien común en las motivaciones de los políticos, véase STRAHAN (2003).

sultados de la separación de poderes en el pasado. En contra de la visión convencional, Hamilton y Madison no eran unos fervientes defensores del gobierno dividido. Sobre la experiencia de la república romana con gobierno dividido, Hamilton escribe:

«La historia romana registra muchos casos de daños causados a la república debido a las disensiones entre los cónsules y entre los tribunos militares que a veces reemplazaban a aquéllos. En cambio, no nos proporciona ningún ejemplo de que el Estado haya derivado ventajas especiales de la circunstancia de ser varios los magistrados» (Hamilton, *El Federalista*, núm. 70).

Esta cita muestra con transparencia que los federalistas eran conscientes de que la separación de poderes podía causar serios problemas para la eficacia gubernamental: los magistrados romanos que coexistían eran proclives a entrar en conflicto entre sí. La razón era, de nuevo, la inevitable tensión entre la separación de poderes y una única fuente de legitimidad política. En la Roma antigua, dado que entre los diferentes poderes no existía ni una clara delimitación de tareas ni una separación entre las «voluntades» que los ocupaban (8), había siempre incentivos para los gobernantes para que se enzarzaran en batallas políticas con el fin de aumentar el poder y prestigio propio a costa del de los demás. En esa batalla política permanente, los poderes pueden, por propio autointerés, bloquear políticas beneficiosas para la ciudadanía solo porque han sido originadas en otro poder del estado (básicamente, porque dichas políticas beneficiarían la reputación popular de los rivales políticos) (9). Para los federalistas, la experiencia romana demostraba las catastróficas consecuencias que una mal diseñada separación de poderes podría tener para los propios ideales republicanos: la cada vez más difícilmente gobernable república se vio envuelta en el caos, una guerra civil, y acabó siendo sustituida en última instancia por una forma de gobierno, el imperio, que implicaba la práctica disolución del gobierno limitado y de las libertades que sólo la forma republicana de gobierno podría garantizar. Un sistema de gobierno que por su incapacidad de llevar a cabo políticas acabara sembrando el camino a la tiranía era, para los padres fundadores, la peor de las pesa-

(8) Aunque se puede argumentar que los diferentes magistrados no representaban al mismo tipo de ciudadanos, era sin embargo cierto que los representantes pertenecían a un mismo grupo. De hecho, en la república romana (y también en el imperio), existía una carrera política predeterminada (*cursus honorum*), que hacía que los mismos magistrados ocuparan diferentes magistraturas sucesivamente —lo que entra en conflicto frontal con la idea de separación de poderes madisoniana.

(9) Para una descripción formal de estos mecanismos, véase FERNÁNDEZ-ALBERTOS y LAPORTA-GINÉ (2004).

dillas. Madison se enfrentaba por tanto a un dilema: mientras por un lado creía claramente en la doctrina de la separación de poderes como una herramienta fundamental para impedir la emergencia de la tiranía, por otro era consciente de que la coexistencia de diferentes poderes políticos autónomos implicaba aumentar el riesgo de fracaso del experimento republicano.

En resumen, la separación de poderes, al combinarse con la doctrina de la soberanía popular, crea dos problemas: primero, se hace inherentemente difícil obtener varias voluntades, un requisito obvio para que la separación de poderes signifique algo. Y segundo, la existencia de poderes separados que compiten por el apoyo del mismo «agente» (el pueblo), puede fomentar un tipo de competición interinstitucional que provoque problemas de gobernabilidad. Cuadrar el círculo que implicaba combinar separación de poderes y gobierno republicano se convirtió por tanto en un reto central para la teoría política de Madison.

IV. LA RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA: EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PROPÓSITOS

Una primera opción para Madison era seguir la lógica de la doctrina tradicional de la separación de poderes: diseñar las instituciones de tal modo que cada poder representara a diferentes intereses. Esto se podría conseguir con relativa facilidad si, por ejemplo, los canales de representación democrática se restringen a uno de los poderes, como en el sistema británico de monarquía limitada. En los debates se la convención de Filadelfia, Madison manejó este ejemplo para discutir esta posibilidad:

«en el propio régimen británico el peso del ejecutivo proviene de los vínculos que le atan a la corona, y no solo de la fuerza de sus prerrogativas» (Madison, *Records of the Federal Convention*, 1:18, 2 de junio).

En la visión de Madison, la diferente fuente de legitimidad de un poder (el ejecutivo dependiente de la corona, y no del pueblo), de hecho facilitaba el funcionamiento de la separación de poderes en Gran Bretaña. Y, consiguientemente, el colapso de la institución monárquica supuso el fin del gobierno limitado en la isla:

«Tras la destrucción del rey en Gran Bretaña, una tiranía más pura que la que había sido ejercida por el monarca emergió del parlamento» (Madison, *Records of the Federal Convention*, 2:229; 15 de agosto).

En Gran Bretaña, por tanto, lo que protegía al principio de separación de poderes era la existencia de diferentes legitimidades en los diferentes pode-

res del estado. ¿Por qué no podía ser este modelo importado a las trece colonias? La lectura de una de sus intervenciones en la convención puede hacer pensar que sólo las circunstancias excepcionales que rodeaban la negociación de la constitución impedían la aceptación de este modelo:

«Una monarquía limitada esta fuera de lugar. El espíritu de los tiempos —el estado de nuestra situación impedía el experimento, en el caso en que fuera deseable» (Madison, *Records of the Federal Convention*, 1:86, 2 de junio).

Pero de hecho, algo más allá de estas consideraciones pragmáticas hacía imposible la implantación de una monarquía limitada en América. La monarquía no tenía lugar en el esquema de gobierno madisoniano. El problema con la monarquía era su inherente contradicción con el principio republicano de que la única fuente legítima de poder política era el pueblo. Otorgar a una institución no representativa como la corona uno de los poderes del estado es sencillamente incompatible con el siguiente pasaje, tomado de *El Federalista*, núm. 49:

«Como el pueblo constituye la única fuente legítima de poder y de él procede la carta constitucional de que derivan las facultades de las distintas ramas del gobierno, parece estrictamente conforme a la teoría republicana volver a la misma autoridad originaria, no solo cuando sea necesario ampliar, disminuir o reformar los poderes del gobierno, sino también cada vez que cualquiera de los departamentos invada los derechos constitucionales de los otros».

Madison llegó explícitamente a rechazar la idea de un poder independiente de la voluntad de la mayoría. Aunque una monarquía limitada al estilo británico pudiera facilitar el funcionamiento de la lógica de la separación de poderes, agravaría por otro lado la protección de la sociedad de la opresión de los gobernantes;

«Esta precaución [el modelo de una autoridad hereditaria o que se designa a sí misma] es precaria en el mejor de los casos; porque un poder independiente de la sociedad tanto puede hacer suyos los designios injustos del partido mayoritario como los justos intereses del minoritario, e inclusive alzarse contra los dos partidos» (Madison, *El Federalista*, núm. 51).

Rechazada la solución abiertamente monárquica, una solución similar pero sin rey estaba a disposición de Madison: dividir el poder en diferentes instituciones asegurándose de que los ocupantes de cada institución fueran elegidos por diferentes grupos de personas. Una posibilidad en esta dirección (defendida por algunos en la convención) consistía en utilizar el bica-

meralismo como forma de garantizar que una de las dos ramas del legislativo (el senado) fuera elegida por un tipo de electorado cualitativamente diferente al resto.

Sin embargo, la posición de Madison respecto del senado no encaja bien en esta visión «elitista» del bicameralismo. Ciertamente, para Madison el propósito del senado debería ser limitar los poderes de la cámara baja que, por su propia naturaleza, era especialmente tendente a las pasiones y por ende a adoptar malas decisiones. Pero la razón por la cual el Senado jugaría este papel moderador no sería mediante la creación de una nueva «voluntad» artificial a partir de determinadas élites, sino porque reflejaría de una forma más sofisticada la *misma* voluntad popular:

«Las condiciones que se proyecta exigir a los senadores en comparación con las de los representantes, consisten en una edad más avanzada y mayor tiempo de ciudadanía... La oportunidad de estas diferencias se explica por la naturaleza de la misión senatorial, que requiere mayor amplitud de conocimientos y solidez de carácter...» *El Federalista*, núm. 62.

La necesidad de la institución senatorial queda aclarada un poco después:

«[La necesidad de un senado viene indicada] por la propensión de todas las asambleas numerosas, cuando son únicas, a obrar bajo el impulso de pasiones súbitas y violentas, y a dejarse seducir por líderes facciosos, adoptando resoluciones inconsultas y perniciosas [...] Baste decir que el cuerpo destinado a corregir este achaque, debe, a su vez, estar libre de él y, consiguientemente, tiene que ser menos numeroso. También es preciso que posea gran firmeza, por lo que debe continuar en sus funciones de autoridad durante un periodo considerable». *El Federalista*, núm. 62.

Para Madison, por tanto, la necesidad del Senado no procede de la necesidad de incorporar una nueva «voluntad» en el proceso de toma de decisiones —una solución siempre en tensión con la idea de un único soberano, el pueblo— sino del hecho de que la voluntad popular, para ser «mejor» expresada, requiere una cierta «ingeniería institucional». Esto es, porque los representantes directos del pueblo tienen una irrefrenable tendencia a enredarse en batallas políticas cortoplacistas, conviene crear una institución más «serena» —que representa sin embargo al mismo pueblo.

Si en una república hay una sola fuente de legitimidad, queremos que los políticos rindan cuentas a esta fuente de legitimidad, pero a la vez queremos que estos políticos estén divididos entre sí de tal forma que compitan entre sí, una posibilidad es hacer a los diferentes poderes responsables a la ciudadanía, pero por diferentes cosas o, en jerga politológica contemporánea, ha-

cer a cada poder responsable de una dimensión política («*policy dimension*»). Es así como puede interpretarse la idea de Madison en *El Federalista*, núm. 51 de que no sólo debe existir separación de poderes, sino también *separación en los propósitos* de esos poderes (Haggard y McCubbins, 2001):

«El remedio de este inconveniente (10) consiste en dividir la legislatura en ramas diferentes, procurando por medio de diferentes sistemas de elección y de diferentes principios de acción, que estén tan poco relacionadas entre sí como lo permita la naturaleza común de sus funciones y su común dependencia de la sociedad». *El Federalista*, núm. 51.

La lógica de la separación de propósitos es que mediante la separación de los destinos de los diferentes departamentos gubernamentales, estos departamentos perderán cualquier incentivo que tengan en pelear entre sí sólo con el objetivo de ganarse el favor popular, resolviendo así los problemas que Hamilton asociaba al mal funcionamiento de la república romana. Y como cada poder es responsable de un área diferente, no hay conflicto alguno con la idea de soberanía popular (sigue habiendo una única fuente de legitimidad).

Es preciso señalar que la incorporación del principio de separación de propósitos acentúa la necesidad de dividir con claridad las atribuciones de los poderes. Ahora el riesgo no es sólo que el departamento más poderoso invada las prerrogativas de los más débiles (el tema principal de *El Federalista*, núm. 47, véase más arriba), sino que los poderes se concentren y sea imposible para la ciudadanía distinguir entre las responsabilidades de los poderes. Si no hay verdadera independencia de los poderes, los vínculos *separados* de cada uno de los poderes con la ciudadanía se difuminan. En otras palabras, la separación de poderes ahora no debe ceñirse a garantizar la independencia de los poderes entre sí, sino la independencia de las específicas relaciones de cada poder con la ciudadanía. Sin esos vínculos diferenciados para cada poder, la separación de propósitos no puede nunca existir.

¿De qué depende la existencia de estos vínculos? Una posible interpretación de *El Federalista*, núm. 51, es que Madison creía que el establecimiento de estos diferentes vínculos se puede obtener con facilidad. Bastaría con «establecer diferentes modos de elección y diferentes principios de ac-

(10) La «inconveniencia» a la que se refiere Madison es a la inevitable preeminencia de la autoridad legislativa en todo gobierno republicano. Pero esto es así precisamente por el problema que aquí se señala: en las repúblicas, el poder legislativo es más poderoso porque representa al pueblo, la única fuente de legitimidad política en estos regímenes.

ción» (11), y estos vínculos diferenciados quedarían automáticamente creados. Sin embargo, a mi entender Madison reconocía que no era suficiente con el establecimiento de condiciones del lado de la «oferta» (esto es, un determinado diseño institucional). Ciertas condiciones del lado de la «demanda» (esto es, un cierto modo de articulación de las demandas de la ciudadanía) son igualmente imprescindibles para la creación y el mantenimiento de estos vínculos diferenciados.

¿Cuáles son estas condiciones del lado de la demanda? Para que las diferentes instituciones sean responsables de diferentes temas, las preferencias de la ciudadanía deben estar estructuradas de una manera muy concreta. Y es en este contexto en el que debemos entender dos contribuciones centrales de Madison a la ciencia política: la idea de que la existencia de una multiplicidad de facciones protege la libertad, y la estructura doble de la separación de poderes (12).

En quizá el ensayo más leído de la colección de *El Federalista*, Madison defiende la tesis revolucionaria de que la libertad es más fácilmente protegida en una república grande que en una pequeña. La razón es que cuanto más grande la república, mayor el número de facciones y mayor el número de posibles mayorías de entre la ciudadanía, con lo que más pequeña es la probabilidad de que una mayoría determinada oprima a una minoría (13). En contra de la gran mayoría del pensamiento político coetáneo, para Madison el faccionalismo no supone ningún problema: antes al contrario, es un privilegio que hay que mantener y fomentar.

Es pues la existencia de una multiplicidad potencial de mayorías en la ciudadanía lo que hace posible la coexistencia de la separación de poderes con el principio de soberanía popular. En su carta a Jefferson de 24 de octubre de 1774, Madison elabora este argumento en mayor detalle. Inicia rechazando la noción roussoniana de homogeneidad de preferencias en el seno de la república con rotundidad:

«Aquellos que defienden una democracia unitaria, o una república pura [...] asumen una situación que es completamente ficticia. Argumentan que la gente que conforma la sociedad tiene no solo igualdad de derechos políticos,

(11) Quizás la razón por la cual el establecimiento de estos vínculos parezca hoy más complicado sea la experiencia que tenemos con la democracia de masas —un fenómeno totalmente extraño a los padres fundadores de la república americana.

(12) La doble separación de poderes doble se refiere a la idea madisoniana de que la división funcional de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) debería reproducirse tanto a nivel estatal como nacional.

(13) De nuevo, esta idea de Madison está fuertemente influenciada por la experiencia relativamente despótica en las pequeñas colonias recién independizadas.

sino también que comparten todos los mismos intereses, y los mismos sentimientos en todas los casos. Si fuera esto verdad, su razonamiento sería irrefutable. El interés de la mayoría sería también el interés de la minoría [...] Sabemos sin embargo que que ninguna sociedad ha consistido jamás de una masa así de homogénea de ciudadanos. En todas las sociedades civilizadas, las distinciones son muchas e inevitables [...] Habrá ricos y pobres, deudores y acreedores, un interés de la tierra, y un interés financiero, un interés mercantil, un interés manufacturero.»

Estas divisiones, lejos de dificultar la tarea de gobierno porque complican la definición del «bien común», lo que hacen es proteger la libertad de los ciudadanos (14):

«En una sociedad grande, la gente se divide entre tantos intereses y partidos, que es poco probable que exista un sentimiento común [...] y que una mayoría actúe de forma concertada. Divide et impera, el reprobado axioma de la tiranía es, bajo determinadas circunstancias, el único principio por el cual una república puede ser administrada bajo principios justos.»

Pero, ¿cuál es la base de representación para estas divisiones? ¿Cómo podemos estar seguros de que esta beneficiosa pluralidad de preferencias será reflejada en las instituciones políticas? Madison se aprovecha aquí de la estructura geográfica de los Estados Unidos, y de la existencia de instituciones existentes a nivel estatal que, cuando trasladadas al nivel nacional, defenderán intereses contrapuestos entre sí.

«En la república extensa de los Estados Unidos, el gobierno general mantendrá una balanza entre las partes de determinados estados, y a la vez estará suficientemente constreñida por su dependencia de la sociedad para que traicione sus intereses generales.»

Para Madison, la representación de los estados, unida a la representación de la unión, permite que diferentes instituciones representativas rindan cuentas a la ciudadanía en diferentes dimensiones de políticas, cumpliendo así con el requisito fundamental del principio de separación de propósitos. Sin esta separación de arenas en el rendimiento de cuentas permitida por la estructura territorial de los Estados Unidos (15), la separación de poderes, cabe pensar, provocaría las tensiones que los federalistas asociaban con la república romana.

(14) Este argumento es el motivo central de *El Federalista*, núm. 10, donde es elaborado con detalle.

(15) Esta idea queda reforzada por el hecho de que la representación siempre tuvo un sesgo localista en las colonias (REID, 1989: 83).

La incorporación de la noción de separación de poderes también nos hace entender la aparente contradicción entre los «dos Madisons» que uno encuentra en *El Federalista*: el que argumenta en el número 10 que una república grande es beneficiosa para la libertad porque multiplica el número de potenciales conflictos y por tanto el de mayorías, y el que argumenta en el número 51 que una clara separación de poderes es imprescindible para evitar la opresión de las mayorías. Kernell (2003) defiende la idea de que existen profundas contradicciones lógicas entre los dos ensayos: si las esferas de representación grandes son garantes de la libertad, no tiene sentido restringir los poderes de la institución que reflejará una mayor pluralidad de intereses (la Cámara de representantes) por instituciones que sin duda reflejarán una mayor homogeneidad, como la corte suprema o, sobre todo, la presidencia (16).

Pero a través del prisma del principio de separación de propósitos, los «dos Madisons» se nos antojan más complementarios que contradictorios. Es fácil ver cómo una mayor separación de propósitos entre los diferentes poderes fomenta la multiplicación de mayorías. Si los políticos elegidos para cada institución fueran elegidos por mecanismos similares, el electorado difícilmente podría distinguir entre las responsabilidades de cada nivel de gobierno, y sería esperable que la misma mayoría que eligiera a los responsables de un poder eligiera también a los responsables en otro. En este sentido, una sociedad grande *per se* no garantiza la plasmación de diferentes mayorías en las diversas instituciones. O, usando la terminología de Kernell (2003), cuando los costes de transacción de crear grandes mayorías son suficientemente bajos (porque los votantes no disponen de diferentes mecanismos electorales para que los políticos les rindan cuentas *diferenciadamente*), hay un alto riesgo de que emerjan sólidas mayorías con capacidad de oprimir a las minorías. Por el contrario, cuando hay un cierto consenso en la ciuda-

(16) Algunos autores han intentado resolver esta aparente contradicción argumentando bien que Madison experimentó una evolución en su pensamiento político (BANNING, 1995), o bien que cambió de opinión por razones puramente de oportunidad política (MCLEAN, 2003). KERNELL (2003) sostiene que Madison creía genuinamente en la idea de que una multiplicidad de facciones impedía la tiranía [por lo que se podría ser llamado un pluralista, contra la opinión de DAHL (1956)], como muestra su apoyo al plan de Virginia en el inicio de la convención de Filadelfia. Sin embargo, estaba dispuesto a aceptar una estricta separación de poderes cuando las condiciones para la existencia de una pluralidad de mayorías no se podían cumplir. Para Kernell, la condición básica era la existencia de «problemas serios de acción colectiva para la creación de mayorías de gobierno». Cuando los costes de transacción para la creación de mayorías no son suficientemente altos (la situación que Madison estaba experimentando dentro de los nuevos estados), Madison se veía forzado a recurrir a la separación de poderes como una segunda mejor opción para garantizar la existencia de un gobierno limitado.

danía acerca de cómo se debe elegir a los diferentes ocupantes de cada poder, y sobre qué temas deben rendir cuentas cada uno de estos ocupantes (esto es, cuando hay separación de propósitos), entonces sí es más posible que en cada elección se generen diferentes mayorías. Así pues, la separación de poderes propuesta por el Madison del número 51 de hecho no debilita, sino que antes bien refuerza la existencia real de diferentes facciones y mayorías superpuestas —el antídoto perfecto contra la tiranía de las mayorías, según el Madison del número 10.

Es pertinente preguntarse igualmente cómo la noción de separación de propósitos afecta a la efectividad (entendida como la capacidad de diseñar e implementar políticas) del sistema político. La competición perniciosa entre los diversos niveles de gobierno (como la que caracterizaba a la república romana) tendrá lugar sólo si los diferentes poderes tienen que luchar por el mismo tipo de apoyo de la misma población. Pero si la legitimidad de cada departamento depende de la gestión de una determinada área, aunque el conflicto de opiniones entre poderes no desaparecerá necesariamente, sí lo harán los incentivos a bloquear políticas beneficiosas procedentes de otros poderes. Cuando, en el lenguaje de los federalistas, existe cierta entremezcla («*intermixture*») de poderes, los votantes difícilmente podrán asignar responsabilidades a cada nivel de gobierno, por lo que poderes menos visibles tendrán un incentivo adicional para preferir que ciertas políticas no se aprueben, dado que esto aumentará las posibilidades de ocupar otro poder en el futuro (los votantes castigarán al poder más visible). Pero cuando existe una clara separación de arenas electorales entre poderes y los votantes pueden observar y juzgar independientemente a cada poder por lo que está haciendo en su área, no hay razón para pensar que el bloqueo políticas beneficiosas para la ciudadanía no proporcionará nunca ningún beneficio político (17).

V. UNA VISIÓN CRÍTICA DE LA SOLUCIÓN MADISONIANA: HACIA UNA CONCEPCIÓN RADICAL DEL FEDERALISMO

La ingeniosa solución madisoniana a la difícil reconciliación entre separación de poderes y soberanía popular sufre, en mi opinión, de una debilidad de fondo de difícil resolución: el principio de separación de propósitos que proporciona un reflejo institucional a la idea de mayorías múltiples y sobreimpuestas requiere de una forma de atribución de poderes entre niveles

(17) En FERNÁNDEZ ALBERTOS y LAPUENTE GINÉ (2004) se desarrolla ese punto con más detalle.

de gobierno que, a mi entender, está completamente enfrentada al mecanismo de pesos y contrapesos (*checks-and-balances*) defendido por Madison.

La lógica de los pesos y contrapesos implica, como el mismo Madison reconoce en *El Federalista*, núm. 47 (véase la discusión más arriba), que cierto nivel de intromisión entre poderes es necesario. El problema es que esto entra inevitablemente en conflicto con la idea de separación de propósitos. Cuando no existe ninguna intromisión por parte de un poder externo en las actividades de uno de los poderes, los ciudadanos podrán determinar con claridad que el representante de esa área de políticas es un departamento concreto. En línea con la discusión precedente, sólo en esta situación el rendimiento de cuentas (*accountability*) es posible. Pero si diferentes poderes deben ponerse de acuerdo para aprobar leyes o implementar políticas (como ocurre inevitablemente cuando existe la posibilidad de que un poder vete las decisiones de otro, o cuando el visto bueno de más de un poder es necesario para la aprobación de una determinada política), entonces la ciudadanía nunca podrá saber con claridad quién ha sido el responsable último de la política. En este caso, el mecanismo democrático de rendimiento de cuentas quedaría seriamente dañado. Hamilton anticipó este problema, e incluso utilizó una argumentación similar en *El Federalista*, núm. 70, a esta para defender la existencia de un ejecutivo unificado, autónomo, y «energético» (18).

«Una de las objeciones más concluyentes contra la pluralidad del ejecutivo [...] estriba en que tiende a disimular las faltas y a destruir la responsabilidad. La responsabilidad es de dos clases: la censura y el castigo. La primera es la más importante de las dos, especialmente en un cargo electivo. Es mucho más frecuente que el hombre que ocupa un cargo público obre en tal forma que demuestre que no es digno de esa confianza más tiempo, que de manera a exponerse a una sanción legal. Pero la multiplicación del ejecutivo aumenta la dificultad de ser descubierto en ambos casos. En muchas ocasiones se hace imposible, en medio de las acusaciones recíprocas, determinar en quién debe recaer realmente el reproche o el castigo que correspondan con motivo de una medida perniciosa o de una serie de esas medidas. Uno lo pasa al otro con tal maña y con una apariencia tan plausible, que la opinión pública no logra formarse un juicio sobre quién sea el verdadero autor» (Hamilton, *El Federalista*, núm. 70).

(18) Hamilton se refiere aquí a la necesidad de un ejecutivo unificado. Pero obviamente esta lógica puede ser extendida sin problemas a la separación ente los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Para Hamilton, sin embargo, esta extensión no sólo hubiese supuesto una enorme contradicción con otros pasajes del *Federalista*, sino que hubiese sido políticamente invendible.

Hamilton está aquí atacando, en última instancia, la idea madisoniana de separación de poderes, y señalando una contradicción interna con el principio de separación de propósitos. Cuando la separación de poderes no está unida a una clara separación de propósitos entre poderes, el mecanismo madisoniano de los pesos y contrapesos (que implican siempre cierta intromisión mutua en las actividades de los poderes), inevitablemente destruye el rendimiento público de cuentas de cada poder. En este sentido, claridad de responsabilidad y competición interinstitucional están enfrentadas este sí.

¿Cómo es entonces posible combinar el federalismo con la existencia de un mecanismo público y efectivo de rendimiento de cuentas (*public accountability*)? A mi entender, sólo cabe una solución parcial que, además, requiere de una redefinición del concepto de federalismo. Es una solución parcial en tanto en cuanto la libertad ya no estará garantizada por la lógica de la competición entre poderes como la lógica de los pesos y contrapesos presupone. Y requiere de una noción diferente del federalismo, en el sentido de que el federalismo debería ser entendido más como «gobierno autónomo limitado» (*limited self-rule*), más que como «gobierno compartido» (*shared rule*).

Si extendiéramos la idea de separación de propósitos al límite, para que un mecanismo de rendimiento de cuentas funcionara de forma democrática y eficiente, cada poder debería ser totalmente independiente para tomar decisiones. De otra forma, si las decisiones son por el contrario el resultado de negociaciones y compromisos entre diferentes poderes, este mecanismo se debilita, exactamente como describe Hamilton. El problema es que una independencia total implica una ausencia absoluta de interferencias entre poderes. Aunque estos poderes pudieran ser democráticamente elegidos, esta autonomía completa implicaría que cada poder podría actuar discrecionalmente dentro de su área de responsabilidad, comportándose como un «pequeño tirano». La única garantía contra la opresión en este contexto es que coexistirían una multiplicidad de tiranos, en vez de uno sólo, por lo que la capacidad de los tiranos de oprimir al pueblo sería limitada (estos límites vendrían dictados por la división entre «áreas de responsabilidad»). Pero para que el rendimiento de cuentas sobreviva, ningún mecanismo de pesos y contrapesos debería permanecer en funcionamiento. De forma algo paradójica, por tanto, el único federalismo que puede combinar separación de poderes con rendimiento democrático de cuentas no se puede librar del riesgo de opresión de las mayorías. A lo más que podemos aspirar, en esta visión, es a «empequeñecer a los tiranos» (19).

(19) Aunque «empequeñecer a los tiranos» no figuraba entre los más ambiciosos objetivos de Madison, no hay razones para pensar que estuviera opuesto a esta estrategia. Lo verda-

Conviene mantener presente que esto implica una diferente concepción del federalismo, radicalmente diferente de la visión convencional de «gobierno compartido» (*shared rule*). Bajo la perspectiva de «empequeñecer a los tiranos», el gobierno dividido no consiste en tener a una serie de departamentos diferentes que tengan que ponerse de acuerdo para que las políticas salgan adelante, sino en que estos diferentes niveles de gobierno tomen decisiones de forma autónoma sobre asuntos diferentes. Sólo gracias a la existencia de una cierta separación de propósitos entre los poderes, la ciudadanía es capaz de controlar lo que sus representantes están haciendo.

Quizá Madison era consciente de esta debilidad en su planteamiento. De hecho, y aunque parezca extraño, hay dos hechos en que sugieren (en contra de lo que afirmó en *El Federalista*, núm. 47), que le incomodaba la idea de gobierno compartido (la interpretación contemporánea convencional de federalismo), y que quizá tenía en mente una visión más cercana a la aquí propuesta. En primer lugar, hay sólo dos casos en todos los ensayos de *El Federalista*, en que Madison y Hamilton recomiendan cooperación entre el ejecutivo y el legislativo para tomar decisiones: el nombramiento de magistrados especiales, y la aprobación de tratados internacionales. Una posibilidad es que este recurso excepcional a la noción de «gobierno compartido» en Madison tiene que ver con el alto valor que los padres fundadores daban a la idea de no-interferencia entre poderes (porque, como se argumentó más arriba, esto es esencial para la existencia de mecanismos de rendimientos de cuentas). La ruptura de este principio en estos dos casos sería únicamente el resultado de la «naturaleza peculiar» de estas áreas (*El Federalista*, núm. 75): eran áreas en las que era conveniente proteger de manera excepcional la estabilidad y la continuidad de las políticas (20).

La segunda prueba de que Madison era consciente de la contradicción que aquí se ha señalado y que era reacio a aceptar la noción de gobierno compartido que la lógica de pesos y contrapesos implica es su posición en la controversia que rodeó la firma del Tratado de Jay.

El Tratado de Jay (21) con Gran Bretaña fue negociado en secreto en Londres por un delegado (John Jay) del presidente Washington en 1794.

deramente peligroso para Madison era la acumulación de poderes (véase *El Federalista*, núm. 47), y esta estrategia ciertamente impide esto.

(20) Llama además poderosamente la atención la considerable cantidad de espacio que Madison y Hamilton dedicaron en *El Federalista* a justificar estas dos excepciones —justificaciones que parecen del todo innecesarias en la concepción de federalismo como gobierno compartido que prevalece hoy.

(21) Para una narración detallada de este controversia y de sus implicaciones para la teoría política de Madison, véase FERREJOHN, 2003.

Cuando el contenido del tratado salió a la luz, los republicanos (y Madison entre ellos) se sintieron ultrajados no sólo por lo pro-británico de su contenido, sino también por el hecho de que el presidente se había excedido en sus competencias al negociar un tratado que implicaba ciertos gastos que tenían que ser aprobados por el congreso. Como escribe Ferejohn (2003: 143),

«En la visión de Madison del poder de negociar tratados, el Tratado de Jay era inconstitucional. Su aprobación tenía el efecto de imponer regulaciones (de tipo legislativo) en los comerciantes americanos [...] El secreto con el que fue ratificado tuvo el efecto de excluir a la Cámara de Representantes de su papel constitucional de aprobar decisiones de gasto.»

Políticamente, Madison se oponía firmemente tanto al tratado como a la extensión de poderes del presidente. Sus preferencias políticas le hubiesen llevado a proponer extender de forma masiva la capacidad de veto del congreso sobre las actividades del presidente, como algunos de sus correligionarios pedían. Sin embargo (en una posible interpretación, porque los vetos son siempre difícilmente compatibles con la separación de propósitos entre los diferentes poderes), Madison acabó defendiendo un poder de veto extraordinariamente limitado, restringido a aquellos casos en los que existiese una clara interferencia con poderes explícitamente atribuidos en la constitución al congreso (Ferejohn, 2003: 144).

En cualquier caso, fuera o no consciente Madison de la difícil coexistencia de los mecanismos de rendimiento de cuentas de los políticos con la lógica de los pesos y contrapesos, es evidente que es imposible reconciliar el Madison que escribió que las diferentes ramas del legislativo deberían ser seleccionadas

«por medio de diferentes sistemas de elección y de diferentes principio de acción, que esté tan poco relacionadas entre sí como lo permita la naturaleza común de sus funciones y su común dependencia de la sociedad» (Madison, *El Federalista*, núm. 51).

con el Madison que escribió que

«la separación entre departamentos no requiere que deban tener diferentes objetos, sino que deben actual de forma separada aunque sobre los mismos objetos. Es necesario que las dos cámaras del legislativo estén separadas, pero ambas deben actuar precisamente sobre el mismo objeto» (Madison, *Records of the Federal Convention*, 2:74, 21 de julio).

En este caso sí que se puede hablar de «dos Madisons». Y es que, en última instancia, la forma madisoniana de reconciliar el rendimiento democrático de cuentas (*accountability*) con la doctrina de separación de poderes (me-

dian­te la no­ción de se­pa­ra­ción de pro­pó­si­tos) está en con­flic­to con los me­ca­nis­mos in­sti­tu­cio­na­les de pe­sos y con­tra­pe­sos con los que Ma­dis­on ha pa­sa­do a la his­to­ria de la te­oría po­lí­ti­ca.

REFERENCIAS

[Ex­cep­to las re­fe­ren­cias to­ma­das di­rec­ta­men­te de *El Fe­de­ra­lis­ta*, el res­to de ci­tas de Ma­dis­on pro­vie­nen de la com­pilación de es­cri­tos con­sti­tu­cio­na­les de Kur­land and Ler­ner (1987)]

- BANNING, L.: *The Sacred Fire of Liberty: James Madison and the Founding of the Federal Republic*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 1995.
- DAHL, R.: *A Preface to Democratic Theory*, Yale University Press, New Haven, 1956.
- DIAMOND, M.: «The Federalist», in L. STRAUSS and J. CROUSEY (eds.): *History of Political Philosophy*, The University of Chicago Press, Chicago, 1987 [1963].
- FERNÁNDEZ-ALBERTOS, J. y V. LAPUENTE GINÉ: 2004. «When Veto Players Do Not Agree, or Why Democratizing the European Union Might Not Be a Good Thing», *Nuffield College Working Papers in Politics*, 2004-W6, Oxford University, 2004.
- FEREJOHN, J.: «Madisonian Separation of Powers», en S. KERNELL (ed.): *James Madison. The Theory and Practice of Republican Government*, Stanford University Press, Stanford, 2003.
- HAGGARD, S. and M. McCUBBINS (eds.): *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- HAMILTON, A.; J. MADISON, y J. JAY: *El Federalista. [The Federalist Papers]*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994 [1788].
- KERNELL, S.: «The True Principles of Republican Government: Reassessing James Madison's Political Science», en S. KERNELL (ed.): *James Madison. The Theory and Practice of Republican Government*, Stanford University Press, Stanford, 2003.
- KURLAND, P. and R. LERNER: *The Founders' Constitution. Major Themes*, University of Chicago Press, Chicago, 1987.
- LOCKE, J.: *Segundo tratado sobre el gobierno civil. [Second Treatise on Civil Government]*, ed. C. MELLIZO, Alianza. Madrid, 1990 [1690].
- MCLEAN, I.: *Before and After Publius: The Sources and Influence of Madison's Political Thought*, manuscript, 2003.
- MONTESQUIEU, C.: *Del espíritu de las leyes. [De l'esprit des lois]*, ed. D. MORENO, Porrúa, México, 1997 [1748].
- RAKOVE, J.: *Original Meanings: Politics and Ideas in the Making of the Constitution*, Alfred Knopf, New York, 1996.
- REID, J. P.: *The Concept of Representation in the Age of the American Revolution*, The University of Chicago Press, Chicago, 1989.

- STRAHAN, R.: «Personal Motives, Constitutional Forms, and the Public Good: Madison on Political Leadership», en S. KERNELL (ed.): *James Madison. The Theory and Practice of Republican Government*, Stanford University Press, Stanford, 2003.
- WIRLS, D.: 2003. «Madison's Dilemma: Revisiting the Relationship between the Senate and the 'Great Compromise' at the Constitutional Convention», en S. KERNELL (ed.): *James Madison. The Theory and Practice of Republican Government*, Stanford University Press, Stanford, 2003.