

ENSAYO

FUNDAMENTOS DE LA TEORÍA POLÍTICA DEMOCRÁTICA LIBERAL*

Oscar Mertz Z.**

El trabajo analiza una expresión histórica de democracia liberal, conocida como el modelo madisoniano. Los autores de este modelo son Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, y fue desarrollado en una serie de 85 ensayos compilados para el título *The Federalist Papers*.

El modelo madisoniano se funda en varios principios generales que son discutidos en este trabajo. En primer lugar, subyace al modelo una determinada concepción de la persona individual, como unidad de análisis y de acción. Luego, una teoría de la motivación humana que reconoce mayor eficacia y fuerza a las pasiones antagónicas y a los intereses inmediatos que a los motivos fundados en la razón y la virtud. Finalmente, se establece la distinción entre democracia procesal y substantiva, mostrándose cómo el modelo madisoniano intenta una combinación de ambos principios.

La parte final del trabajo discute dos principios necesarios para el gobierno constitucional o limitado: la necesidad de controlar las facciones, es decir, la necesidad de evitar que una parte del pueblo oprima a la otra, atropellando sus derechos; y la necesidad de evitar que el gobierno tiranice a los gobernados, para lo cual se instituye una efectiva separación de poderes.

* Este trabajo fue presentado el día 25 de junio de 1984 en el Seminario *Temas de Teoría Democrática Contemporánea* organizado por el CEP.

** Licenciado en Filosofía, Universidad de Chile; Master y Ph. D. (C) en Ciencias Políticas, Universidad de Georgetown; Profesor del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile; Investigador del Centro de Estudios Públicos.

I Introducción

El objeto del presente trabajo es exponer en forma sistemática los principales elementos que, a juicio del autor, son constitutivos de la teoría política democrática liberal. Sin embargo, no se trata de una revisión exhaustiva, lo cual queda indicado por la palabra "fundamentos" incluida en el título.

Además, y sin que esto denote una predilección por esos narrativos títulos cervantinos, he estimado conveniente hablar de teoría política democrática, en lugar de teoría democrática a secas, porque parte importante del debate sobre este tema incluye elementos no políticos que me abstendré de analizar. En particular, me refiero a las condiciones culturales y económicas que se supone hacen posible y/o consolidan la existencia de un régimen democrático. La exclusión de estos temas obedece solamente a razones prácticas de exposición, y a la necesidad de distinguir analíticamente entre los elementos propiamente políticos que componen la teoría democrática y lo que podríamos llamar la sociología de la teoría democrática, i.e., las condiciones bajo las cuales se desarrolla la democracia, así como también las condiciones que determinan las diversas formas que puede adoptar.

Como puede argumentarse que la construcción de un modelo teórico de democracia que no incorpore condiciones culturales y económicas es irrealizable o, incluso, que carece de sentido, enunciaré dos condiciones en calidad de supuestos.

En primer lugar, supondré la existencia de un orden económico fundado en la propiedad privada y en el mercado, y una participación estatal en la economía que puede ser significativa, pero que no debe alcanzar una magnitud tal que el Estado se convierta en el único empleador. Este supuesto es necesario, porque la libertad política no puede ser ejercida sin grave riesgo por quien no tenga alternativas de ocupación o empleo.

En segundo lugar, supondré la existencia de un requisito cultural que, siendo tan discutido como el primero, resulta más difícil de precisar. Desde Platón en adelante, la filosofía política siempre ha especulado con la idea de que debe existir una correspondencia entre el régimen político y el tipo de personalidad dominante en una sociedad. La escuela de Frankfurt ha dado expresión reciente a esta idea, postulando, por ejemplo, un nexo entre la "personalidad autoritaria" del ciudadano alemán y el Tercer Reich.¹

Con respecto a Latinoamérica, suele afirmarse que existen rasgos culturales como la desconfianza en la autoridad, la disposición a violar las leyes y el recurso a la fuerza como instrumento político,

1 Véase T. W. Adorno, et. al, *The Authoritarian Personality* (New York: Norton, 1969).

que se manifiesta en fragilidad institucional e inestabilidad política crónica.

Cuando estas consideraciones sobre el carácter nacional se hacen extensivas al ámbito económico, el primer supuesto queda contenido en el segundo. Reseñando el último volumen publicado por Gonzalo Vial, Mario Góngora escribe: "El que las virtudes de ahorro y de inversión productiva se revelen inferiores, en Chile, a las tendencias al gasto ostentoso y a la especulación financiera, vienen a corroborar, en su escala, la célebre tesis de Max Weber sobre el nexo de la psicología del catolicismo popular con la renuencia al capitalismo industrial".²

En términos generales, el supuesto cultural consiste en afirmar que la democracia supone la existencia de normas culturales seculares y racionales, entendidas, más o menos, en los términos de Weber y Parsons.

Talcott Parsons enuncia cinco dicotomías que llama variables patrones (pattern variables), las cuales han sido adaptadas para contrastar sociedades tradicionales y modernas como tipos ideales.³

Las orientaciones valóricas atribuidas a la sociedad moderna —es decir, el status fundado en el mérito, los roles específicos, los valores universales, la orientación hacia sí mismo y la neutralidad efectiva— se supone que tienen mayor afinidad con el régimen democrático que aquellas atribuidas a la sociedad tradicional.

Otra manera de precisar los requisitos culturales de la democracia consiste en recurrir al modelo ideal de cultura democrática construido por Almond y Verba. Esta "cultura cívica" tiene rasgos tanto modernos como tradicionales, y se caracteriza por su pluralismo, consenso y diversidad.⁴ En términos descriptivos, el credo democrático contiene valores como soberanía popular, consentimiento de los gobernados para gobernar, protección contra el poder arbitrario, el derecho a oposición, la libertad de expresión, de prensa, de asamblea y de religión, e igualdad ante la ley.

Finalmente, conviene aclarar el sentido en que se usa el multívoco término "liberal". Liberal es, para los efectos del presente trabajo, aquel conjunto de ideas que sirven de fundamento para la construcción de las instituciones políticas propias de las repúblicas americanas, a fines del siglo XVIII y comienzos del XIX. En particular, entenderé por democracia liberal aquello que Robert Dahl llama

2 Revista *Historia*, N° 18, 1983 (440-441).

3 Talcott Parsons and Edward A. Shils, *Toward a General Theory of Action* (Cambridge: Harvard University Press, 1951), pp. 76-91.

4 Gabriel A. Almond y Sidney Verba. *The Civic Culture* (Princeton University Press, 1963), pp. 6-9.

"el modelo madisoniano",⁵ es decir, la doctrina política subyacente a la Constitución de los Estados Unidos.

Es un hecho digno de mención que la mayor parte de la humanidad ha vivido, durante casi toda la historia, bajo formas de gobierno autocráticas.

Los pensadores del siglo XVIII que se pronuncian en favor de la democracia, no tienen a su disposición muchos ejemplos históricos a los cuales recurrir. De entre ellos, el experimento ateniense de democracia, con sus virtudes públicas tan celebradas por Pericles, constituye un ideal dominante en la mente de Montesquieu y Rousseau. Para estos pensadores, la democracia como forma de gobierno es deseable y posible, en forma directa, para comunidades pequeñas.

Así, el clima intelectual de la época en que surgen las repúblicas americanas contiene una importante dosis de escepticismo con respecto a la posibilidad de establecer una forma de autogobierno en estados que ocupan grandes territorios, densamente poblados.

Por tal razón, los partidarios de la democracia debieron desarrollar una teoría de la democracia representativa justificable ante los escépticos de la época. Una de las defensas más efectivas y de valor permanente es la que escribieron Alexander Hamilton, James Madison y John Jay.

En nuestros días se conoce con el nombre de "modelo madisoniano" a la teoría desarrollada por estos tres autores, y que está contenida en una serie de 85 ensayos publicados originalmente en diversos periódicos de Nueva York bajo el seudónimo de "Publius", entre octubre de 1787 y agosto de 1788.

Estos ensayos fueron escritos con el fin de promover la ratificación de la Constitución propuesta por la Convención de Filadelfia. Posteriormente, la compilación de éstos ha sido publicada bajo el título de *The Federalist Papers*.⁶

Si bien es cierto que esta obra no es un tratado político sistemático, ella ocupa un lugar destacado no sólo en el pensamiento político norteamericano, sino en la literatura de la Ciencia Política en general.

En las palabras de Gottfried Dietze, *El Federalista* es "un clásico del liberalismo, una expresión norteamericana de su herencia inglesa y su tradición occidental".⁷

En efecto, su valor como teoría democrática radica en que propone un sistema de gobierno democrático, a la vez que expone con

5 Robert A. Dahl. *A Preface to Democratic Theory* (Chicago: The University of Chicago Press, 1956), p. 4.

6 Para una versión castellana ver "El Federalista" (selección), revista *Estudios Públicos*, Santiago de Chile: N° 13, marzo 1984.

7 Gottfried Dietze, *The Federalist: A Classic on Federalism and Free Government* (Baltimore: John Hopkins Press, 1960), p. 256.

realismo las precauciones que deben tomarse para prevenir los riesgos propios de esta forma de gobierno.

II Los Fundamentos de la Democracia Liberal

1 Principios Generales

a El Individualismo Moderno

El liberalismo se nutre del individualismo característico de la época moderna. La persona individual se convierte en la unidad de análisis y de acción. Unidad de análisis, porque la filosofía política moderna propone modos de organización política en torno a la idea de un contrato social entre individuos. Las teorías contractuales de Hobbes y Locke, por ejemplo, giran en torno a una definición del individuo, y los sistemas políticos propuestos son derivados de las limitaciones y aspiraciones de éste. El individuo se convierte también en unidad de acción, porque se debilitan las unidades colectivas propias de la organización medieval, como las corporaciones, la nobleza y el clero, perdiendo privilegios que pasan a ser concebidos en términos de derechos individuales.

Al estudiar la cultura del Renacimiento en Italia, Jacob Burckhardt afirma que en la Edad Media el hombre se reconocía solamente como raza, pueblo, partido, corporación o cualquier otra forma general (in irgendeiner Form des Allgemeinen). Pero que en la Italia del Renacimiento se levanta con toda su fuerza el individuo espiritual (der Mensch wird geistiges Individuum), reconociéndose a sí mismo como tal.⁸

El individualismo moderno no sólo contrasta con la concepción dominante en la Edad Media, sino que también difiere de la concepción socialista del hombre. Para el socialismo, la unidad de análisis y de acción es colectiva: la clase social. Marx, por ejemplo, cuando habla del hombre, no se refiere al individuo, sino a la especie. Por lo demás, el término "socialismo" fue acuñado para expresar una deliberada oposición con el individualismo.

Conviene aclarar, además, que el individualismo liberal de origen anglosajón debe ser distinguido del individualismo racionalista de Rousseau y de los enciclopedistas, el cual "siempre tiende a convertirse en lo contrario, es decir, en socialismo o colectivismo".⁹

La distinción señalada no es percibida por pensadores como Ernst Cassirer, quien, en su *Filosofía de la Ilustración*, se esfuerza por encontrar elementos comunes entre los pensadores británicos y

8 Jacob Burckhardt, *Die Kultur der Renaissance in Italien* (Berlin: Verlag von Th. Knaur, 1928), p. 131.

9 Friedrich von Hayek, *Individualism and Economic Order* (Chicago: University of Chicago Press, 1948), Cap. I.

franceses del siglo XVIII. Sin embargo, este punto de vista es refutado por Hayek, quien afirma que "reunir en una misma categoría, llamada ilustración, a los filósofos franceses de Voltaire a Condorcet, por un lado, y a los pensadores escoceses e ingleses de Mandeville, pasando por Hume y Adam Smith, hasta Edmund Burke, por el otro, es pasar por alto diferencias que, dada la influencia que estos hombres tuvieron en el siglo siguiente, son mucho más importantes que cualquier similitud superficial que pudiera existir".¹⁰

Con respecto a la vertiente liberal anglosajona —que es la que sirve de fundamento al presente trabajo— debe enfatizarse que es una teoría social que no postula, como erróneamente se afirma, la existencia de hombres aislados y autosuficientes. Es Rousseau quien concibe al hombre en estado de naturaleza como un animal solitario, carente de razón pero compasivo, vagando por la selva del Caribe. Y es Adam Smith quien inicia *La Teoría de los Sentimientos Morales* con la siguiente afirmación: "Por más egoísta que quiera suponerse el hombre, evidentemente hay algunos elementos en su naturaleza que lo hacen interesarse en la suerte de los otros, de tal modo que la felicidad de éstos le es necesaria, aunque de ello nada obtenga, a no ser el placer de verla".¹¹

En el mismo sentido analizado por Hayek, Michael Novak denuncia el sentido atribuido al "individualismo burgués" por la literatura anticapitalista.¹² En su estudio, Novak descubre el "individualismo comunitario", es decir, un individuo con clara orientación social.

La teoría liberal afirma que para entender los fenómenos sociales debemos comprender las acciones individuales orientadas hacia otros individuos y guiadas por expectativas de comportamiento recíproco.

La idea de que sólo podemos explicar fenómenos sociales analizando acciones individuales se opone al método propio de teorías premodernas y socialistas, que pretenden comprender directamente conjuntos sociales suponiéndoles una existencia independiente de las personas que la componen.

Asimismo, las instituciones que crea este individuo comunitario no son el producto de la planificación. El liberalismo niega la posibilidad de utilizar con eficacia la planificación social centralizada, argumentando que nuestras acciones tienen consecuencias no intencionadas que es imposible predecir. Más bien, la colaboración espon-

10 Friedrich von Hayek, "The Legal and Political Philosophy of David Hume", en *Studies in Philosophy, Politics, and Economics* (Chicago: The University of Chicago Press, 1967, Midway reprint 1980), p. 106.

11 Adam Smith, *The Theory of Moral Sentiments* (Indianápolis: Liberty Classics, 1976) p. 47.

12 Michael Novak, *The Spirit of Democratic Capitalism* (New York: Simón & Schuster, 1982), Cap. VII.

tánea entre agentes libres crea instituciones que escapan a la comprensión de cualquiera de ellos.

b Naturaleza Humana

Para el liberalismo, la naturaleza humana es imperfecta; la razón es falible y un instrumento de nuestros impulsos básicos. Además, tiende a ver, para todos los propósitos prácticos, la naturaleza del hombre en cuanto especie como inmutable, no perfectible. El individuo puede perfeccionarse, pero tal perfeccionamiento no es irreversible ni hereditario.

Por lo anterior, es imposible crear un "hombre nuevo", y un buen sistema político funciona aceptando al hombre tal cual es. La idea de cambiar instituciones con el propósito de cambiar la naturaleza básica del hombre es considerada utópica.

La posición que se adopta respecto de la capacidad racional del hombre no es un tema de mero interés epistemológico, sino que tiene consecuencias políticas de gran alcance. Puede decirse, en términos generales, que toda teoría política que concede al hombre la capacidad de poseer la verdad absoluta, deriva de esta convicción un orden político no democrático.

El ejemplo más temprano de sociedad comunista fue expuesto por Platón, en *La República*. Allí, el filósofo rey, poseedor de la verdad, tiene el deber moral de imponerla. Pero ya Aristóteles criticó a Platón por suponer que la naturaleza humana es maleable, al punto de poder suprimir la familia y la propiedad.

Como el liberalismo supone que la razón es falible, supone también que, eventualmente, el gobernante puede ser víctima de sus ambiciones y abusar del poder. Por tal razón, el Estado es visto con desconfianza, y la teoría democrática liberal se empeña en ponerle límites. Esa es la razón por la cual James Madison, autor del décimo ensayo de *El Federalista*, propone un sistema de pesos y contrapesos (checks and balances), un sistema según el cual la mejor manera de limitar el poder es usar la ambición para contrarrestar la ambición. Madison explica su teoría en los siguientes términos: "La ambición debe contrarrestar a la ambición. El interés del hombre debe ser conectado con sus derechos constitucionales. Puede ser una reflexión sobre la naturaleza humana el que estos instrumentos sean necesarios para controlar los abusos del gobierno. Pero, ¿qué es el gobierno mismo, sino la más grande de todas las reflexiones sobre la naturaleza humana? Si los hombres fueran ángeles no sería necesario gobierno alguno. Si a los ángeles les correspondiera gobernar a los hombres, no serían necesarios controles externos ni internos al gobierno. Al diseñar un gobierno que debe ser administrado por hombres sobre otros hombres, la gran dificultad reside en esto: primero se debe capacitar al gobierno para que controle a los gobernados y, a continuación, se le debe obligar a controlarse a sí mismo. El depender del pueblo es, sin duda, el control primario sobre el Gobier-

no, pero la experiencia ha enseñado a la humanidad la necesidad de precauciones auxiliares".¹³

Las características generales de la teoría sobre la naturaleza humana contenida en *El Federalista*, no son objeto de discusión. Existe consenso en cuanto a que sus autores fueron decididamente realistas al no hacerse ilusiones sobre la racionalidad y bondad inherentes del hombre, y al atenerse a una concepción de la corruptibilidad humana que es usualmente calificada de pesimista.

Sin embargo, surge un problema cuando se propone dar poder político a hombres imperfectos y falibles moral y racionalmente. De acuerdo con esta crítica, las conclusiones políticas de *El Federalista* se contradicen con las premisas psicológicas, y la obra resulta teóricamente esquizofrénica.

Refutando esta crítica, James Scanlon ha demostrado que *El Federalista* contiene una teoría consistente sobre la naturaleza humana, lo cual da a la obra una gran coherencia.¹⁴

Scanlon inicia su argumento afirmando que la operación de cualquier sistema de gobierno depende de la acción humana. Algunas de las acciones posibles deben ser estimuladas, mientras que otras deben ser inhibidas. Por lo tanto, es necesario observar los motivos o causas internas de la acción humana, para poder determinar si un sistema de gobierno propuesto tendrá los resultados deseados sobre la acción.

Esto es, según Scanlon, lo que hacen los autores de *El Federalista*, al evaluar las instituciones propuestas en la Constitución norteamericana mediante el examen de los motivos de la acción. De este modo, lo que encontramos en *El Federalista* no es una teoría global sobre la naturaleza humana, sino una teoría sobre la motivación humana, relacionada con la acción política.

Luego, Scanlon afirma que en *El Federalista* encontramos tres categorías generales de motivación: motivos pasionales, es decir, estados emocionales que pueden determinar la acción; en segundo lugar, motivos fundados en la razón y la virtud, es decir, patrones racionales y morales que pueden ser aprehendidos por el hombre e impulsarlo a actuar; finalmente, motivos de interés, es decir, acciones motivadas por la expectativa de resultados beneficiosos para el actor.

A lo anterior se agregan dicotomías subordinadas, frecuentemente mencionadas en *El Federalista*; pasiones amicales y antagónicas; intereses verdaderos e inmediatos; intereses comunes y personales. En forma casi invariable, los intereses inmediatos y personales

13 Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, *The Federalist Papers* (Rossiter Edition, 1961), N° 51, p. 322.

14 James P. Scanlon, "The Federalist and Human Nature" (*The Review of Politics*, Vol. 21, N° 4, 1959), pp. 657-677.

aparecen en relación con intereses económicos o políticos del individuo.

Una vez clasificadas las motivaciones, Scanlon procede a determinar la eficacia relativa de ellas, pues si los motivos difieren en fuerza, los arreglos políticos tienen que ajustarse a los criterios de eficacia relativa de los motivos. En otras palabras, un motivo particular no será eficaz para producir una acción deseada, si existen motivos más poderosos que se oponen a esa acción.

El Federalista, según Scanlon, supone que las pasiones antagónicas y los intereses inmediatos son más fuertes y eficaces que los intereses comunes y los verdaderos, las pasiones amicales, y los motivos fundados en la razón y la virtud.

En general, los autores de *El Federalista* suponen que los motivos más poderosos que afectan la acción del hombre son las pasiones antagónicas y los intereses inmediatos y personales. Sin embargo, lo anterior no descarta la posibilidad de que algunos hombres actúen motivados por la virtud, la razón o el interés común. Pero, como éstos son pocos, el sistema político debe operar con los motivos dominantes de la mayoría.

De este modo, la teoría de las motivaciones sirve tanto para identificar problemas políticos significativos, como para fundamentar las soluciones particulares que los autores de *El Federalista* incorporaron en la Constitución norteamericana.

Scanlon concluye su argumento formulando dos principios generales que se derivan de la teoría de las motivaciones. Debe negarse la posibilidad de alcanzar poder a aquellos hombres que pueden actuar por motivaciones que producen conflicto y opresión. Si no es posible satisfacer las exigencias del primer principio, hay que recurrir al segundo. Según éste, debe proveerse de fuertes motivaciones para usar el poder en forma apropiada a aquellos que están investidos de él.

La principal preocupación de los pensadores liberales es idear un sistema político tal que, dentro de un marco de libertad individual, el hombre tenga pocas posibilidades de atropellar los derechos ciudadanos. Pero el sistema no debe suponer conductas contrarias a la naturaleza humana, sino que debe apelar a las motivaciones ordinarias para producir efectos sociales positivos. En especial, se trata de utilizar las consecuencias no intencionadas de la acción humana motivadas por el interés personal.

Para el pensamiento liberal, existen en la sociedad una multitud de intereses individuales y de grupos. Esta idea de la multiplicidad de intereses se contrapone a la idea tan popular en nuestro tiempo de que la sociedad está dividida en dos clases antagónicas. Además de diversos intereses económicos, el liberalismo reconoce la importancia de los intereses locales, de los religiosos, de los sociales, etcétera.

Para el liberalismo, los hombres desean maximizar valores, pero se reconoce una diversidad de valores, y se concede al hombre la

libertad de determinar sus prioridades valóricas. Adam Smith afirma que cada uno de nosotros desea mejorar su condición (wants to better his condition). Pero podemos mejorar nuestra condición maximizando valores diversos, tales como el poder, la riqueza, la sabiduría, el bienestar, la salud, etc. Hobbes, por ejemplo, establece como primera ley natural el derecho a la autopreservación, y Locke destaca nuestro derecho a la vida, la libertad y la propiedad (life, liberty and property).

La crítica al liberalismo afirma que éste se funda en un individualismo egoísta y hedonista. Sin embargo, el instinto de supervivencia, el deseo de libertad o el interés por mejorar nuestra condición, son vistos por el liberalismo como preferencias naturales inherentes a la naturaleza humana. Las teorías políticas que ignoran estos rasgos son consideradas utópicas, y aquellas que pretenden cambiar la naturaleza humana se piensa que sólo lo logran contrariando la voluntad de los hombres, y, así, negándoles su libertad.

Según el punto de vista liberal, el individuo y la sociedad son anteriores al Estado. El Estado es una creación del hombre; para muchos liberales, el producto de un contrato tácito, está limitado en su acción por el consentimiento de los gobernados, y por la prohibición de legislar sobre derechos que el individuo se ha reservado. Estos derechos son iguales para todos los ciudadanos. Pero la igualdad de derechos no se extiende a otros ámbitos, porque los hombres tienen capacidades desiguales, lo cual genera desigualdades sociales y económicas.

Finalmente, el liberalismo deriva de su concepción del hombre la idea de gobierno constitucional o limitado. Esta idea es históricamente anterior al desarrollo de la teoría y práctica democráticas. En la tradición anglosajona, el ideal de gobierno limitado es incorporado a la teoría democrática. En cambio, la teoría democrática continental-europea ha solido enfatizar el principio de la igualdad por sobre el de la libertad. Este énfasis en la igualdad, ya presente en Rousseau, conduce, según Talmon, a expresiones totalitarias de la democracia.¹⁵

c ¿Democracia Procesal o Substantiva?

Cornford prologó su magnífica traducción de *La República*, ofreciéndonos una clave para la comprensión de la teoría política platónica.¹⁶ Según esta clave, encontramos en la vida de Platón una permanente tensión entre la vida contemplativa y la vida activa, y,

15 J. L. Talmon, *The Origins of Totalitarian Democracy* (New York: W. W. Norton & Co., 1970), Cap. 3. Véase también George Sabine, "The Two Democratic Traditions" (*The Philosophical Review*, 1952).

16 Francis Mac Donald Cornford, *The Republic of Platón* (Oxford University Press, 1941).

en *La República*, un intento por reunir estos dos modos de existencia en la figura del filósofo-rey. Platón atribuye a la disociación entre contemplación y acción que observa en su tiempo al ser la causa de la decadencia de Atenas.

La tesis platónica de que la reflexión filosófica y la acción política constituyen mundos separados no sólo describió acertadamente lo que sucedía en Atenas, sino que anticipó el curso que tomarían las cosas en la historia de Occidente.

El hombre de acción debe tomar decisiones envuelto en un velo de ignorancia, en tanto que el filósofo, cual Sísifo, se formula siempre las mismas preguntas "ejercitando el pensamiento en el límite", como enseñaba Jorge Millas.

Del mismo modo, Joaquín Barceló, al mostrar certeramente aporías filosóficas contenidas en el individualismo, otorga categoría filosófica al liberalismo, al mismo tiempo que quizá deje al hombre de acción sin orientación para afrontar las urgentes decisiones que la situación le exige.¹⁷

También la teoría democrática presenta un problema filosófico respecto del carácter que tienen las decisiones colectivas. ¿Son éstas justas y buenas por ser el producto de un proceso adecuado, o deben éstas confrontarse con un concepto de lo bueno y justo sustantivo?

Rousseau trató de conciliar estos dos puntos de vista en el concepto de "voluntad general". Según la interpretación de Patrick Riley, siendo el concepto mismo de voluntad general una contradicción en los términos, éste continúa siendo objeto de estudio por constituir un intento por amalgamar dos tradiciones importantes de pensamiento político, que llama "cohesividad" antigua y "voluntarismo" moderno.¹⁸

Nos dice Riley que el pensamiento político desde el siglo XVII se ha caracterizado, entre otras cosas, por el énfasis puesto en el consentimiento de individuos como patrón de legitimidad política. Pero, mientras el voluntarismo se ocupa de la legitimidad, nada dice sobre la bondad intrínseca de lo que es querido. Rousseau, en cambio, reaccionando en contra del supuesto atomismo de los primeros contractualistas, quiso legitimar por consentimiento la generalidad pre-individual de la antigüedad. En ello, según Riley, Rousseau se vio envuelto en una paradoja filosófica al postular una voluntad general, es decir, la coincidencia de los resultados del proceso democrático con un patrón absoluto de lo bueno.

Con la publicación de *A Theory of Justice*, John Rawls puso, indirectamente, de actualidad la paradoja rousseauiana, planteada

17 Joaquín Barceló, et. al., "Polémica sobre el Liberalismo y el Socialismo" (*Estudios Públicos*, N° 9, 1983), pp. 73-74.

18 Patrick Riley, "A Possible Explanation of Rousseau's General Will" (*American Politican Sciencia Review*, Vol. LXIV, N° 1, 1970).

ahora desde un punto de vista liberal.¹⁹ Como es sabido, la visión liberal de la política reserva un lugar destacado a los derechos individuales y al ideal de justicia que ellos imponen.

Para el liberalismo, la sociedad justa no busca promover fines particulares, sino que permite a los ciudadanos perseguir sus propios fines, sobre el supuesto de una libertad similar para todos. Por lo tanto, esta sociedad es gobernada por principios que no presuponen ninguna concepción particular de lo bueno. En la reciente interpretación de Michael Sandel, lo que la justifica son principios regulativos que se adecúan al concepto de derecho, entendido como una categoría moral anterior e independiente de lo bueno.²⁰

En otras palabras, lo que hace justa a la sociedad liberal no es el fin o telos al cual aspira, sino precisamente el hecho de renunciar a elegir entre distintos fines. A través de la Constitución y las leyes, la sociedad justa ofrece un marco dentro del cual los ciudadanos pueden perseguir sus propios fines particulares.

Esta concepción procesal de la democracia afirma la prioridad del derecho por sobre una concepción substantiva de lo bueno, en dos sentidos: la prioridad del derecho significa, en primer lugar, que los derechos individuales no pueden ser sacrificados en aras del bien general; y, en segundo lugar, esta prioridad significa que los principios de justicia que especifican estos derechos no pueden ser derivados de ninguna concepción teleológica particular de lo bueno en sí.

Partiendo de la afirmación kantiana de que el fundamento de la ley moral se encuentra en el sujeto capaz de voluntad autónoma, Rawls lo busca en lo que llama la "posición original". Con ello Rawls nos invita a imaginarnos los principios que elegiríamos para gobernar la sociedad, como si tuviéramos que elegirlos de antemano, es decir, antes de saber la persona particular que seremos y antes de conocer nuestros intereses o nuestra concepción de lo bueno. Estos principios así elegidos son, según Rawls, los principios de justicia procesales adecuados para la sociedad liberal.

Sandel observa que existen tres hechos dignos de ser destacados, en relación al problema analizado.

En primer lugar, Sandel reconoce el profundo y poderoso atractivo filosófico de la solución al problema de la fundamentación del derecho en una posición original. Luego, afirma que, a pesar de su fuerza filosófica, la afirmación de la prioridad del derecho por sobre lo bueno fracasa en última instancia. Finalmente, Sandel nos dice que, pese a su fracaso filosófico, la visión liberal es aquella que sirve de fundamento a las instituciones republicanas.

19 John Rawls, *A Theory of Justice* (Oxford: Oxford University Press, 1971).

20 Michael Sandel, "The Procedural Republic and the Unencumbered Self" (*Political Theory*, Vol. 12, N° 1, 1984).

Llevado hasta este punto el problema filosófico de la democracia liberal, entendida como sistema de procedimiento justo, se puede argumentar que el hombre no puede entenderse a sí mismo sin considerar aquellas lealtades y convicciones que emanan de su condición de miembro de una familia, comunidad o nación. Se puede argumentar, en fin, que la posición original constituye una tesis filosófica que ignora componentes sociales que son, por así decirlo, constitutivos del yo.

Esta ha sido la posición adoptada por otra corriente liberal que, no aceptando el radicalismo filosófico kantiano, trata de conciliar los elementos procesales con la afirmación de una ley superior, substantiva, que permite calificar los resultados procesales recurriendo a principios generales de justicia y moral.

Edmund Burke, por ejemplo, afirma que es inherente a nuestra naturaleza un sentimiento general de justicia, pero que su aplicación a situaciones concretas es prudencial, dado que nuestra razón es falible e imperfecto nuestro conocimiento de la ley superior.

También en *El Federalista* se supone la existencia de patrones objetivos racionales y morales objetivos que pueden ser percibidos por el hombre, y que lo pueden motivar a actuar en forma desapasionada por aquello que es razonable y justo.

De lo anterior se desprende que el modelo madisoniano no propone determinar el bien público o general mediante el mero principio de mayoría. Más bien, el modelo propone mecanismos que tienen como fin que se calmen las pasiones y domine la razón. El modelo, por tanto, no está fundado en un relativismo valórico, sino en un objetivismo, i.e., postula la existencia de un patrón objetivo de verdad, lo cual implica que también la mayoría puede estar objetivamente equivocada. Esta justificación madisoniana de la democracia contrasta, por ejemplo, con la relativista de Kelsen.²¹ También, con la visión meramente procesal de "mando de los más" que caracterizó a las democracias griegas según Lord Acton.²²

Con la discusión de estos tres principios generales no se ha pretendido sino señalar las posiciones comúnmente adoptadas frente a ellos. Tales posiciones, a su vez, tienen consecuencias que se traducen en apreciaciones divergentes sobre los diversos elementos que componen el sistema político liberal. No cabe duda de que el individualismo y la concepción de la naturaleza humana liberales constituyen principios fundamentales para la teoría político-liberal y el modelo madisoniano. En cambio, la concepción procesal de la democracia aparece, frecuentemente, combinada con la postulación de una ley superior.

21 Ver Agustín Squella, "Idea de la democracia de Kelsen", *Estudios Públicos*, Santiago de Chile: N° 13, 1984, pp. 58-60.

22 Lord Acton, "Historia de la Libertad en la Antigüedad", *Estudios Públicos*, Santiago de Chile: N° 11, 1983, pp. 291-314.

2 El Modelo Madisoniano

La exposición de los elementos principales del modelo madisoniano puede dividirse en cuatro áreas temáticas, como propone George Carey: republicanismo, separación de poderes, federalismo y gobierno limitado.²³

Como la síntesis presentada por Carey está al alcance del lector chileno y es, además, una síntesis general difícilmente superable, la exposición que sigue se centra en el tema de las facciones, es decir, en la necesidad de evitar que una parte del pueblo tiranice a la otra, y el tema de la separación de poderes, es decir, en la necesidad de evitar que el Gobierno tiranice a los gobernados.

La elección de estos temas se justifica por el lugar preponderante que ocupan estos peligros para el gobierno constitucional o limitado.

a La Necesidad de Controlar las Facciones

La teoría madisoniana tiene su punto de partida en el reconocimiento de los problemas que históricamente terminaron por destruir a la democracia. Publius declara que "es imposible leer la historia de las pequeñas repúblicas de Grecia e Italia sin un sentimiento de horror y disgusto por el permanente estado de agitación en que vivían, y por la rápida sucesión de revoluciones que las mantenían en un perpetuo estado de oscilación entre los extremos de la tiranía y de la anarquía."²⁴

Para Publius, sin embargo, la inestabilidad es sólo una manifestación de una enfermedad propia de los gobiernos republicanos: las facciones.

Por facción, Publius entiende "un número de ciudadanos, ya sea una mayoría o una minoría, que están unidos y por algún impulso pasional o de interés, adverso a los derechos de otros ciudadanos, o a los intereses permanentes y agregados de la comunidad".²⁵

Como Publius llama "república al gobierno que derive todo su poder directa o indirectamente del gran cuerpo del pueblo, y que es administrado por personas que detentan sus cargos mientras complacen al pueblo por un período limitado, o mientras observen un comportamiento acorde con el cargo",²⁶ las facciones minoritarias

23 George Carey, "La Sabiduría de El Federalista" (*Estudios Públicos*, N° 13, 1984, p. 25). Los puntos de vista que sostengo en este trabajo están fuertemente influidos no sólo por los escritos de George Carey, sino principalmente por la irresistible lógica con la cual éste expone sus convicciones democráticas en la Universidad de Georgetown.

24 *Federalist*, N° 4, p. 71.

25 *Federalist*, N°10, p. 78.

26 *Federalist*, N° 39, p. 241.

no son realmente peligrosas, puesto que la mayoría puede derrotarlas en elecciones regulares.

Las facciones mayoritarias, en cambio, constituyen un peligro grave, puesto que las instituciones republicanas les permiten a estas facciones sacrificar a su pasión o interés tanto el bien público como los derechos de otros ciudadanos.

Por lo anterior, Publius se ve obligado a establecer los mecanismos apropiados para controlar el peligro que significa la formación de una facción mayoritaria.

Al respecto, Publius estudia dos posibilidades de control: eliminar las causas que engendren facciones o controlar los efectos negativos que éstas producen.

Pero eliminar las causas equivale a sacrificar tanto el espíritu como la forma del gobierno republicano. En efecto, Publius nos dice que existen sólo dos maneras de eliminar las causas de facción: destruyendo la libertad, que es esencial para la existencia del gobierno republicano, o dando a cada ciudadano las mismas opiniones, las mismas pasiones y los mismos intereses.

Con respecto al primer remedio, Publius afirma que resulta peor que la enfermedad. La libertad es para la facción como el aire para el fuego, es decir, un alimento sin el cual se apaga instantáneamente. Pero sería tan absurdo eliminar la libertad que es esencial para la vida política, porque alimenta las facciones, como lo sería pretender eliminar el aire porque posibilita la capacidad destructiva del fuego.

Si el primer método para eliminar las causas de facción resulta absurdo, el segundo parece a Publius impracticable. Argumenta que mientras la razón del hombre sea falible, y éste tenga la libertad para ejercitarla, existirán diversas opiniones. Más aún, mientras subsista la conexión entre su razón y su amor propio, sus opiniones y sus pasiones se influenciarán recíprocamente.

Asimismo, Publius sostiene que la diversidad en las facultades de los hombres constituye un obstáculo insuperable para uniformar los intereses. Más aún, Publius declara que la protección de esta diversidad de facultades es el primer objetivo del gobierno.

Publius establece una relación directa entre la diversidad de facultades y el derecho a propiedad. El derecho a propiedad se origina en las desiguales facultades del hombre, lo cual, a su vez, resulta en una desigual distribución de propiedad, y en una división de la sociedad en diferentes intereses y partidos. De este modo, Publius concluye que "las causas latentes de facción están pues sembradas en la naturaleza del hombre" (the latent causes of facción are thus sown in the nature of man).²⁷

Eliminada la posibilidad de combatir efectivamente las causas sin violentar los principios del gobierno republicano, Publius busca

27 *Federalist*, N° 10, p. 79.

la manera de controlar sus efectos. Para alcanzar este fin, debe prevenirse la existencia simultánea de la misma pasión o interés en la mayoría, o, habiéndose constituido una mayoría de este tipo, debe impedirse que ponga en práctica sus planes de opresión.

Publius, entonces, propone "un remedio republicano para las enfermedades propias del gobierno republicano" (. . . a republican remedy for the diseases most incident to republican government).²⁸

A diferencia de la democracia directa o pura, que no admite cura para los perjuicios de las facciones, Publius afirma que el principio de representación, la extensión territorial y el mayor número de ciudadanos constituyen barreras adecuadas para impedir los efectos nocivos de las facciones. Hay que anotar, sin embargo, que estos remedios sólo hacen improbable la formación de facciones mayoritarias, y Publius no puede descartar la posibilidad, aunque remota, de que el gobierno republicano pueda ser destruido por la acción de facciones.

Ninguna forma de gobierno puede prevenir o controlar revoluciones y conflagraciones tan poderosas que escapen a la normal capacidad de previsión. Publius, por lo tanto, objeta que al gobierno republicano se le pida lo imposible.²⁹

Los remedios republicanos propuestos por Publius es posible agruparlos en lo que puede llamarse "la teoría de la república extensa".

Según esta teoría, el establecimiento del principio de representación en un territorio extenso y densamente poblado tiene las siguientes consecuencias naturales:

1 A mayor población mayor diversidad de intereses.³⁰

Publius sostiene que el número de intereses es mayor en la república extensa. Esto es consistente con la idea de la diversidad de facultades, las cuales se multiplican cuando la población es mayor. Por lo tanto, Publius no sólo sostiene que la sociedad está dividida entre propietarios y no propietarios, sino que existen múltiples subdivisiones, no fundadas en la propiedad, sino en la diversidad de opiniones.³¹

De esta diversidad de intereses se deriva una visión de la sociedad diferente a aquella que la percibe dividida entre mayoría y minoría. Esta visión madisoniana se expresa en lo que podría llamarse "la teoría de la fuerza independiente". Según esta teoría, en la sociedad existen grupos que formulan demandas que son resistidas por otros. Sin embargo, hay muchos grupos independientes que no son

28 *Federalist*, N° 10, p. 84.

29 Véase *Federalist*, N° 16, pp. 117-118.

30 Véase *Federalist*, N° 10, p. 83, y N° 51, p. 325.

31 *Federalist*, N° 10, p. 79.

afectados por el problema y que constituyen una fuerza independiente que arbitra en la disputa, de acuerdo con el interés general.

- 2 A mayor población, mayor el número de ciudadanos sabios y virtuosos que son elegidos representantes.

Como el número de representantes que constituyen un parlamento es relativamente constante, no puede ponerse en duda el supuesto de que una población mayor contará con un mayor número de personas sabias y virtuosas, del mismo modo como un gran país tendrá, por lo general, un mejor equipo olímpico.

Sin embargo, hay otro supuesto menos evidente contenido en el segundo principio. Según éste, la ciudadanía elegirá a los mejores hombres. Este supuesto no es fundamentado por Publius, y resulta sólo plausible a la luz de otro que concede al pueblo norteamericano un grado de sabiduría y virtud general suficiente para el autogobierno. Con todo, la ausencia de un fundamento no inhibe a Publius para afirmar frecuentemente el supuesto.³² En suma, entonces, Publius supone que los representantes elegidos por el pueblo tendrán un grado de sabiduría y virtud superior al promedio de la población. Esto reduce la posibilidad de que se formen facciones. Además, Publius afirma que la desconfianza crece en proporción al número de personas que deben concurrir para lograr propósitos deshonorables³³

- 3 El transcurso del tiempo enfría las pasiones y permite que se impongan la razón y la justicia.

Puede argumentarse que el sistema político diseñado por Publius es tan complejo que no sólo dificulta la formación de facciones mayoritarias, sino también la formación de mayorías necesarias para gobernar. En otras palabras, según esta crítica, Publius habría fraccionado en tantos grupos a la sociedad que resulta poco menos que imposible formar una mayoría capaz de gobernar. En efecto, Publius deliberadamente trató de evitar que pudieran adoptarse decisiones en forma rápida o inmediata, como es el caso en las democracias directas, ya que suponía que las decisiones precipitadas aumentan la posibilidad de error y están dominadas, frecuentemente, por motivaciones pasionales.

Todo este sistema político diseñado por Publius debemos imaginarlo como un filtro que retiene a las facciones, y sólo permite el paso a las mayorías inspiradas en motivaciones positivas para el sistema.

El pluralismo y el sistema representativo dan tiempo para la

32 Véase, por ejemplo, pp. 43, 82, 344, 346 y 350.
33 *Federalist* N° 10, p. 83.

deliberación, permitiendo que se enfríen las pasiones. Además, el período de deliberación permite que sólo sobrevivan los mejores argumentos. Por otro lado, en estas condiciones puede entrar a operar la fuerza independiente, descrita anteriormente.

Como se ha visto, el modelo madisoniano distingue entre mayorías temporales y frívolas, por un lado, y mayorías serias o deliberadas, por otro. Para evitar que las primeras dominen el sistema político, la Constitución redactada en la Convención de Filadelfia estableció severas limitaciones. Sólo se dejó el camino abierto a las mayorías serias, capaces de perdurar en el tiempo hasta lograr controlar el Congreso, la Presidencia y la Corte Suprema.

Aun cuando Publius no funda explícitamente la distinción entre mayorías frívolas y serias en la intensidad relativa de las preferencias u opiniones, el problema debe ser discutido a la luz del debate contemporáneo en torno al "problema de la intensidad".³⁴

De acuerdo con esta idea, las mayorías frívolas reflejan preferencias que carecen de intensidad, por lo cual deben ceder el paso a mayorías cuyas preferencias son intensas.

En nuestro tiempo, el tema en cuestión surge cuando se enfatiza el valor de la participación y se pone en duda la salud de regímenes democráticos que no logran movilizar el electorado en forma masiva, con los consecuentes porcentajes elevados de abstención. Por otro lado, también surge una apreciación negativa de aquellas mayorías silenciosas o apáticas que sólo ocasionalmente aparecen para instituir gobiernos que, se considera, carecen de legitimidad para representar a todo el electorado.

Concretamente el tema de la intensidad fue elevado a la categoría de problema de teoría política por Robert Dahl, con su teoría de la democracia populista, en el entendido de que el modelo poliárquico propuesto por él constituye una variante del modelo populista.³⁵ Esta teoría supone que las decisiones deben adoptarse de acuerdo con el principio de mayoría. En particular, Dahl aprueba la aplicación de este principio cuando tanto la mayoría como la minoría muestran un grado similar de intensidad, pero considera intolerable su aplicación en el caso extremo de que una escasa mayoría apática imponga su voluntad sobre una minoría sólo levemente menos numerosa, pero intensa.³⁶

Está claro que el principio de mayoría no establece distinciones cualitativas entre los electores. Pero el caso extremo considerado por Dahl lo obliga a complementar el principio de mayoría, otorgando mayor peso a las preferencias intensas, y menos a las débiles.

34 Véase Willmoore Kendall and George Carey, "The Intensity Problem and Democratic Theory" (*APSR*, Vol. LXII, N° 1, 1968).

35 Robert Dahl, *A Preface to Democratic Theory* (Chicago: University of Chicago Press, 1956).

36 Robert Dahl, op. cit., p. 49.

Así modificado, el principio de mayoría ya no representa la decisión preferida por los más, sino la decisión más preferida por los votantes.

No es éste el lugar apropiado para discutir la posibilidad —en sí problemática— de diseñar un sistema electoral que permita pesar las preferencias, además de contarlas. Lo que sí queda claro es la contradicción en que cae la teoría populista al afirmar simultáneamente el principio de igualdad política —que exige sólo contar votos— con la necesidad de pesarlos, de acuerdo con la intensidad de las preferencias.

Kendall y Carey concluyen en el citado artículo que las dos reglas son mutuamente excluyentes y que la teoría populista no logra solucionar el problema de la intensidad. En cambio, sostienen que el modelo madisoniano ofrece las mayores oportunidades para la cooperación y la formación del consenso, reduciendo, hasta donde es posible, la posibilidad de conflicto.

Establecida la necesidad de controlar las facciones, Publius nos ofrece remedios republicanos para combatir sus efectos. Estos remedios no son infalibles, pues Publius reconoce que el sistema político republicano no puede enfrentar exitosamente facciones dispuestas a oprimir al pueblo mediante el recurso de instrumentos ilegítimos, como la fuerza. Los mecanismos constitucionales propuestos, sin embargo, favorecen la formación del consenso al favorecer la elección de representantes sabios y virtuosos, y al permitir que se imponga la razón por sobre las pasiones.

Analizada la solución ofrecida en *El Federalista* para evitar que una parte del pueblo oprima a la otra, hay que estudiar ahora la manera cómo puede evitarse que el gobierno oprima a los gobernados.

b La Necesidad de Controlar al Gobierno

En el ensayo N° 47, Madison se propone examinar la estructura del gobierno establecido en la Constitución norteamericana, y la distribución del poder entre las partes que lo componen.

Luego afirma que "la acumulación de todos los poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en las mismas manos, ya sean las de uno, varios o muchos, puede justamente ser declarada la misma definición de tiranía".³⁷ Por lo tanto, la máxima de que estos poderes deben ser separados y distintos es una verdad política del mayor valor intrínseco.

Establecido este punto de partida, Madison se propone investigar el sentido en el cual la preservación de la libertad requiere que estos tres grandes departamentos de poder deben ser separados y distintos.

En primer lugar, Madison explica que, de acuerdo con la Constitución británica, señalada por Montesquieu como el espejo de la li-

37 *Federalist* N° 47, p. 301.

bertad política, los tres poderes no están totalmente separados, sino que ellos tienen un control parcial sobre los actos de los otros. De este modo, Madison precisa el sentido de la separación de poderes, reconociendo la necesidad de evitar que todo el poder de un departamento sea ejercido por las mismas manos que poseen todo el poder en otro departamento.

Después de examinar este tema también en las constituciones de diversos estados de la Unión, Madison concluye que los tres *poderes* no deben estar completamente desconectados entre ellos. El problema, entonces, consiste en definir adecuadamente la manera cómo deben estar conectados para permitir que cada uno de ellos disponga de un control constitucional sobre los otros. Este control Madison lo estima necesario porque garantiza, en la práctica, que pueda mantenerse un grado de separación entre los poderes que es esencial para el gobierno libre. Pero, concedido un control constitucional a cada poder sobre los otros, se presenta además la difícil tarea de dar a cada poder alguna seguridad práctica de que no será invadido por los otros.

Madison no considera suficiente que la Constitución defina con precisión los límites de estos departamentos, porque las barricadas de papel (*parchment barriers*), como lo demuestra la experiencia, no son suficientes para detener el afán de poder. En particular, Madison considera que el Legislativo es el más fuerte de los poderes, por lo cual hay que tomar todas las precauciones para limitar la tendencia del Legislativo de extender la esfera de sus actividades.³⁸

En los ensayos Nos. 49 y 50 se discute la posibilidad de impedir, mediante plebiscito o consultas periódicas que un departamento viole la Constitución y usurpe la esfera propia de acción de los otros poderes. Sin embargo, Madison se muestra cauteloso con respecto a la idea de apelar ocasional o periódicamente al pueblo para evitar conflictos entre los tres poderes. En general, Publius rechaza la idea de una democracia plebiscitaria, temiendo que las pasiones, y no la razón, dominarían esta expresión de voluntad popular.

¿A qué expediente, entonces, hay que recurrir para mantener la necesaria división de poderes? Como todas las disposiciones anteriores son consideradas inadecuadas por Madison, en el ensayo N° 51 propone solucionar el problema ideando una estructura interior del gobierno tal que sus partes constituyentes puedan ser ellas mismas el medio para mantener a cada departamento dentro de su propia esfera de acción.

Para tal fin, Madison propone que cada departamento deberá tener voluntad propia, para lo cual los miembros de un poder deberán intervenir en el menor grado posible en el nombramiento de los miembros de los otros poderes. La aplicación rigurosa de este principio exigiría que el pueblo intervenga en la elección de todos los cargos que componen los tres poderes. Sin embargo, Madison no consi-

dera conveniente aplicar este principio para la constitución del Poder Judicial, por las peculiares calificaciones que deben tener sus miembros, así como también porque se trata de nombramientos permanentes.

En segundo lugar, Madison propone el mayor grado de independencia económica entre los tres poderes.

Sin embargo, la mayor seguridad contra la gradual concentración de los diversos poderes en un mismo departamento consiste en dar a aquellos que los administran los medios constitucionales y los motivos personales necesarios para resistir intentos de usurpación. Los recursos de la defensa deben ser proporcionales al peligro de ataque, es decir, la ambición es considerada como la barrera más formidable para contrarrestar la ambición. En suma, Madison propone poner en juego intereses rivales y opuestos, como un mecanismo de control natural, para asegurar la debida separación entre los poderes.

Luego Madison busca equilibrar el poder asignado a cada departamento. Primero, estima necesario dividir en dos ramas el Poder Legislativo, por estimar que es éste el más fuerte de los tres. En segundo lugar, propone fortalecer al Ejecutivo, concediéndole el derecho a veto.

Mediante los mecanismos propuestos, Madison quiere asegurar que el pueblo será gobernado por leyes y no por hombres. El Estado de Derecho sólo es posible cuando los nombres que legislan son distintos a aquellos que ejecutan las leyes.

El sistema político creado por Publius está fundado en la competencia entre distintos departamentos con voluntad propia y los medios constitucionales para hacer prevalecer el interés y la ambición. Este fundamento competitivo no obedece a una predilección de Publius, sino a la ausencia de mejores motivos.³⁹ Publius no trata de redefinir al hombre, sino que propone un sistema político fundado en las motivaciones comunes que observa en la sociedad.

Suele sostenerse que Madison propuso la separación de poderes para impedir el gobierno de la mayoría, protegiendo así los intereses de la minoría.⁴⁰

Sin embargo, el propósito explícito de Madison, al proponer su doctrina de la separación de poderes, fue el de prevenir la tiranía entendida como el gobierno arbitrario y caprichoso de hombres y no de leyes.

Con la proposición de los mecanismos adecuados para prevenir la opresión de facciones mayoritarias y para prevenir la tiranía del gobernante por sobre los gobernados, Publius sienta las bases del gobierno constitucional o limitado en las características de la república extensa y la separación de poderes.

39 *Federalist* N° 5 p. 322.

40 Véase George Carey, "Separation of Powers and the Madisonian Model: A Reply to the Critics" (*APSR* Vol. 72, N° 1 1978).