

# “DIVIDING SOVEREIGNTY”: FEDERALISMO Y REPUBLICANISMO EN LA TEORÍA POLÍTICA DE JAMES MADISON

**Ramón Máiz**

Catedrático de Ciencia Política de la Universidade de Santiago de Compostela

Juan Linz (1926-2013)  
*in memoriam*

“In the extent and proper structure of the Union, therefore, we behold a republican remedy for the diseases most incident to republican government. And according to the degree of pleasure and pride we feel in being republicans, ought to be our zeal in cherishing the spirit and supporting the character of federalists.”

J. Madison, *The Federalist* n.º 10

SUMARIO: 1. La crisis de la Confederación (1780-1787). – 2. El proceso constituyente y la Convención de Filadelfia. – 3. *El Federalista*: un gobierno ni enteramente nacional, ni enteramente federal. – 4. La ruptura final y la creación del sistema de partidos. – Bibliografía. – *Resumen – Resum – Abstract.*

---

El pensamiento político federalista proporciona diversas teorías *explicativas* de los mecanismos, diseños institucionales, procesos y rendimiento de las federaciones, y asimismo teorías *normativas* varias que proporcionan un horizonte interpretativo, un ideal político: la visión federal. Esta última inspira de modo explícito o implícito las preguntas de investigación de los programas de orientación empírica y compara-

---

*Artículo recibido el 02/10/2013; aceptado el 05/12/2013.*

El autor desea dejar constancia expresa de su agradecimiento por las detalladas sugerencias y críticas a una primera versión de este artículo realizadas por dos *referees* anónimos de la revista, las cuales se han tratado de incorporar en la versión final en la medida de lo posible.

da. La teoría normativa del federalismo, a su vez, se halla inscrita en una rica y compleja tradición republicana-federal de la que resultan deudores muchos de sus argumentos y proposiciones. El conocimiento de esa tradición deviene requisito indispensable, en razón de sus múltiples y valiosas aportaciones conceptuales y normativas, para el desarrollo sistemático de una teoría contemporánea y contextualizada, atenta a los problemas del presente. Dicho de otro modo, la dimensión histórico *hermenéutica*, si bien no suficiente, resulta imprescindible para que la contemporánea elaboración *teórico-normativa* no proceda en el vacío. El déficit interpretativo, el desconocimiento y olvido de la tradición federal-republicana, de sus principales conceptos, argumentos y principios, puede hipotecar la construcción rigurosa de una teoría política federal actualizada, exigente y a la vez plausible, facilitando su ajuste adaptativo a la realidad contradictoria de “los hechos”.

Pues bien, la frecuente interpretación reduccionista, deturpada o cuando menos parcial de la poderosa teoría federal –explicativa y normativa– de James Madison, deudora aquella de la evolución posterior, presidencialista y centralizada, del sistema político norteamericano (Riker, 1987: 4), constituye un caso ejemplar de esto último. Una cabal comprensión de la teoría política de Madison requiere no solamente atender debidamente a su liderazgo intelectual entre los Padres Fundadores, sino asimismo dar cuenta de la compleja arquitectura y evolución de su pensamiento desde 1780 hasta su retiro en 1817 y contextualizar, en el seno de esa larga trayectoria política e intelectual, los artículos publicados en defensa de la Constitución en el año 1787 y 1788, posteriormente editados como *El Federalista*. A tal efecto resulta de todo punto preciso analizar los desarrollos, matices y correcciones de su teoría política en el contexto de las sucesivas coyunturas, desde la Confederación, pasando por el debate de la Constituyente, hasta la creación del primer partido republicano (demócrata republicano) en los Estados Unidos de América. Esto es, debe procederse a una lectura del más conocido texto, *The Federalist*, a la luz de una investigación directa sobre otras muchas fuentes: *The Debates in the Federal Convention of 1787 which framed the Constitution of the United States of America* (Madison, 2007), *The Records of Federal Convention of 1787* (Farrand, 1937, 1966), así como las colecciones *The Writings of James Madison: 1783-1787* (Madison, 1900-1910) y *The Papers of James Madison* (Madison, 1962-actualidad). Solamente atendiendo al completo itinerario de su obra y sus acuerdos y diferencias con las otras dos figuras mayores de la época –Jefferson y Hamilton– podrá proporcionarse una visión aquilatada y precisa de sus más importantes argumentos

y abandonar algunos lugares comunes que vienen repitiéndose por inercia, falta de estudio sistemático o sesgos interesados de varia índole. En este artículo, argumentaremos que la sólita interpretación de la teoría política de Madison centrada en *El Federalista* resulta no solo limitada y pobre, sino distorsionadora de su original pensamiento.

En primer lugar, mostraremos que no se sostiene la tesis de la radical discontinuidad entre un supuesto primer Madison “nacionalista” (década de 1780), partidario de la ampliación y reforzamiento ilimitado de los poderes de la Unión, y un “segundo” Madison (década de 1790) defensor de los derechos de los Estados y creador del partido republicano en oposición a los “federalistas” (Brant, 1941-1961; Beard, 1913; Diamond, 1959; Elkins & McKritick, 1993). Por debajo de los innegables cambios de su pensamiento urgidos por las diferentes coyunturas y la propia maduración intelectual y política, existe un doble hilo conductor subyacente a su entera trayectoria: 1) el *republicanismo*, centrado en el control popular, en el protagonismo de “the people themselves”, y el diseño institucional de un sistema parlamentario con supremacía del legislativo (*Virginia Plan* y *El Federalista* n.º 10) y división de poderes (*El Federalista* n.º 39 y 51), así como la cultura política que hace posible la república en un extenso país; 2) el *federalismo* entendido como solución republicana de equilibrio inestable y síntesis de autogobierno y gobierno compartido, unidad y diversidad; en sus propios términos: como gobierno “parcialmente nacional, parcialmente federal”. A este respecto, quizás la lección más importante de Madison resida precisamente en esta “happy combination” (*El Federalista* n.º 10), en el relieve y aún la necesidad del federalismo para la construcción de la democracia republicana en un país moderno.

En segundo lugar, comprobaremos que la sólita lectura de *El Federalista* centrada en el número 10 y el tema de las “facciones” (Diamond, 1959; Dahl, 1956) simplifica y distorsiona la compleja interacción entre representación y deliberación, entre el gobierno de la Unión y el de los Estados, incluso entre las ideas de “interés” y “virtud cívica”, constitutivas todas ellas del pensamiento de Madison. Esencial en esta perspectiva es la desconsideración de textos clave del autor, muchos de ellos no publicados, como “Of Ancient and Modern Confederacies”, de 1787, los artículos en la *National Gazette* de 1791 y 1792 y las correspondientes “Notes on Government”, o, en fin, las “Virginia Resolutions” de 1798 y el *Report on the Alien and Sedition Acts* de 1800, amén de su voluminosa correspondencia. La lectura de *El Federalista* ha resultado, en muchas ocasiones, deudora del paradigma dominante en la ciencia política. Así, durante años predominó una

interpretación pluralista centrada en los *grupos de interés* y elaborada a partir del número 10 (Dahl, 1956). Sin embargo, el “retorno de las instituciones” a la ciencia política y el neoinstitucionalismo (Grofman & Wittman, 1989) ha contribuido de modo visible a una lectura mucho más modulada de los problemas y diseños *institucionales*, tanto en el ámbito del republicanismo (separación de poderes, control popular) como del federalismo (sistema ni completamente nacional, ni completamente federal), de la mano en este caso de una nueva centralidad hermenéutica de los números 39 a 51 (Ostrom, 1987, 1991; Kernell, 2003), así como en textos posteriores como las “Virginia Resolutions” (Bednar, 2009).

En tercer lugar, argüiremos que el antagonismo teórico político fundamental de la época se sustancia entre Madison y Hamilton, y no entre Madison y Jefferson (Ostrom, 1987: 197). Estos últimos, en efecto, se encuentran, desde sus respectivas posiciones, muy cerca en sus temores sobre las consecuencias antirrepublicanas y centralistas de la “commercial society” y el “vigor of government” (*El Federalista* n.º 1) defendida por Hamilton y el abierto desdén de este último por la república, los derechos de los Estados e incluso la separación de poderes, como puede constatarse en su inicial propuesta constitucional en la Convención (Farrand, 1966 I: 283-300). Será, precisamente, la proximidad teórica y política de fondo entre Madison y Jefferson en torno a la idea de Estado y de nación americanos la que estará en la base de la creación, entre la primera y la cuarta legislatura, del partido republicano de oposición frente a la “consolidación” centralista y presidencialista de la Unión, y la que generaría el nacimiento del sistema de partidos norteamericano (Hofstadter, 1969; Aldrich, 2013; Schofield, 2003; Ferejohn, 2003), así como la competición política democrática moderna (Shapiro, 2009: XI). El Partido Republicano se denominará en breve *Partido Demócrata Republicano*, y en 1828, ya con Andrew Jackson, *Partido Demócrata*.

En cuarto lugar, se verá cuán excesivo resulta postular, como han sostenido muy eminentes autores, el abandono del republicanismo y el ideal de la Revolución por parte de Madison a partir de la Convención (Wood, 1969: 513-539) para abrazar un liberalismo elitista y delegativo, temeroso de las mayorías, al servicio de las clases pudientes. Por el contrario, su fidelidad a la Revolución y al experimento republicano de una “Compound Republic” (Pocock, 1965), se traducen en una permanente preocupación por la construcción de un sistema parlamentario con hegemonía de la Cámara de Representantes, por la opinión pública, por la libertad entendida como control popular y participación

política, por la defensa a ultranza del control del gobierno y de la distribución de la soberanía en el federalismo, siempre bajo la tutela de “the people themselves”.

En quinto lugar, mostraremos que frente a la versión liberal, que resalta unilateralmente el influjo de Locke en la obra de Madison, y la versión republicana, que enfatiza el seguimiento (Pocock, 1965) o la traición (Wood, 1969) al republicanismo o humanismo cívico, en Madison encontramos una compleja y creativa síntesis con elementos de varia procedencia. En efecto, su pensamiento resulta deudor de un conocimiento exhaustivo de la Ilustración escocesa, Hume sobre todo (*El Federalista* n.º 10), adquirido de la mano de su maestro en Princeton John Witherspoon (Dougherty, 2003; Israel, 2011), pero también de Adam Smith. A todo ello debe añadirse la tradición republicana clásica, que matiza en una síntesis liberal-republicana el legado de Locke (Zuckert, 1994: 183). Por último, no debe olvidarse el aporte del republicanismo contemporáneo de Condorcet en lo referente al problema de la representación política. No hay que obviar, sin embargo, que, deudor de un republicanismo centralista francés, Condorcet rechaza abiertamente, en *Lettres d'un bourgeois de New Haven à un citoyen de Virginie, sur l'inutilité de partager le pouvoir législatif entre plusieurs corps*, tanto el bicameralismo como el federalismo (Condorcet, 1986: 203-273).

En las páginas que siguen analizaremos estos aspectos desde la evolución de la teoría federal de Madison, deudora de contextos políticos muy cambiantes, centrándonos en cuatro coyunturas críticas que condicionan de modo notorio sus posiciones: 1) La crisis de la Confederación; 2) La Convención de Filadelfia; 3) La defensa de la Constitución en *El Federalista*; y 4) la ruptura final con Hamilton y la creación del primer sistema norteamericano de partidos. De este modo intentaremos dar cuenta de las continuidades y los cambios, al tiempo que procuraremos no forzar, con un análisis en exceso estructural, la coherencia sistemática de un pensamiento en constante flujo e interacción política con el devenir del “experimento americano”.

## 1. La crisis de la Confederación (1780-1787)

Desde su incorporación al Congreso Continental en 1780, Madison se movió en una constante tensión política entre, por una parte, la defensa de los intereses de su Estado (Virginia), y por otra la adecuada institucionalización del sistema político de los Estados Unidos, siempre

desde la fidelidad a la Revolución republicana. Desde su perspectiva, la garantía de los derechos de los Estados tenía tanto relieve como la necesidad de que el Congreso dispusiera de poderes efectivos. Este difícil equilibrio personal, político e intelectual entre el autogobierno de los Estados y el gobierno compartido en la Confederación impide que podamos, como tantas veces se ha hecho a partir de la monumental y aún indispensable biografía de Brant (Brant, 1941-1961), considerar a Madison como un miembro más del grupo de los "nacionalistas", comandados por Morris (Jensen, 1950; Diamond, 1961; Elkins & McKritick, 1993), o bien como el inventor del "federalismo centralizado" (Riker, 1987: 17). De hecho, todo lo contrario, como investigaciones más recientes han puesto de relieve (Rakove, 1990, 1997; Banning, 1995; McCoy, 1989) en estos años se prefiguran ya posiciones que estarán en la base de su posterior distanciamiento con Hamilton y su alianza política con Jefferson. La común autoría de *The Federalist* ha conducido de modo reiterado a una distorsionada lectura de la obra del virginiano y a una minusvaloración de las sustanciales diferencias políticas que, por debajo de acuerdos parciales, desde el comienzo de la década de 1780 separaban a Madison de Hamilton.

Madison, como Jefferson, fue siempre muy crítico con la Confederación por las razones varias que luego se detallarán, tanto en lo que se refiere al funcionamiento de la Unión como al comportamiento de los legislativos de los Estados, y en consecuencia fue firme partidario de avanzar de modo decidido hacia una federación. Pero no debe extraerse de esta posición crítica la tesis de que, de la mano de Hamilton, abraza un modelo alternativo de federalismo de corte centralista hacia lo que se denominaba, en la época, la "consolidación", esto es, la edificación de un gobierno central todopoderoso que volviera residuales los poderes de los Estados miembros. Muy significativa de sus posiciones iniciales resulta la actividad desarrollada durante su participación en el Comité de Asuntos Exteriores del Congreso en los primeros ochenta. En 1781, por ejemplo, nuestro autor escribió un primer texto denominado "Proposed Amendment of the Articles of Confederation" (JMP 3: 17-19), en el cual se recomienda una reforma constitucional que autorizase al Congreso a emplear "la fuerza de los Estados Unidos" para conseguir que los Estados cumplieren con sus "obligaciones federales". Ahora bien, pese al lenguaje empleado, una lectura detenida del texto muestra que, lejos de defender un reforzamiento centralista de los poderes de la Confederación mediante la dotación de prerrogativas excepcionales al Congreso, dos importantes aspectos modulan su propuesta: 1) se trataba de una medida concreta

y coyuntural ante la inacción de Nueva Inglaterra, que dejaba al Estado de Virginia en peligro ante una inminente invasión del Sur, y 2) en ningún caso se postulaba la técnica de los “poderes implícitos” (*implied powers*) de la Confederación, sino la explícita enmienda constitucional, con el debate y quórum propios del ejercicio del poder constituyente constituido. Cuestión ésta última, la de los también denominados “implicit powers”, que, vulnerando a su juicio un estricto constructivismo constitucional, dará lugar, como veremos, a la confrontación años más tarde con Hamilton.

Lo mismo puede decirse respecto a la propuesta de Morris en pro de la creación, ante la crisis económica, de un banco confederal controlador del sistema monetario. Madison se opondrá a la creación del banco con argumentos muy similares a los que empleará años más tarde ante similares intentos por parte de Hamilton: que ante todo constituía un peligro de excesiva centralización económica y política del sistema; en sus propios términos, una clara deriva hacia la “poisonous tendency of usurpation” (JMP 4: 22-23) por parte del gobierno central de los poderes de los Estados, y que, además, se trataba de una competencia no reconocida explícitamente al Congreso en los artículos de la Confederación.

En estas dos cuestiones, así como en otras igualmente significativas –como su oposición al control del comercio por parte del Congreso, ampliando a tal efecto los poderes de éste–, en la década de los ochenta la peculiar posición “nacionalista” de Madison en defensa de un gobierno nacional sólido posee muy claros límites: 1) defensa de los poderes del Congreso explícitamente concedidos por los artículos de la Confederación y, en su caso, reforma constitucional y negativa al uso de la cláusula de *poderes implícitos*; 2) crítica del comportamiento legislativo de algunos Estados, en razón de sus prácticas antirrepublicanas (vulneración de la libertad religiosa, por ejemplo) y antifederales (invasión o incumplimiento de competencias de la Confederación), pero defensa rigurosa de sus derechos de autogobierno (Banning, 1995: 26), y 3) fidelidad constante al ideario fundacional republicano y defensa del legado de la Revolución americana (Elkins & McKittrick, 1993: 79). Esta será siempre, desde 1781 y 1782, su posición en los años sucesivos, con los matices, algunos de ellos de relieve, que luego se verán.

La sustantividad de estas posiciones iniciales de Madison puede constatarse, por ejemplo, en su famoso discurso de 21 de febrero de 1783, con motivo del debate sobre la deuda y los impuestos. En efecto: también allí sostendrá que las medidas adoptadas no deben ampliar



los poderes del Congreso –“in no measure tending to augment the power of Congress”–, pues de hacerlo resultarán, a su entender, no solo innecesarias sino contrarias a la Constitución (Madison, 1999: 20). Este constructivismo estricto distancia a Madison, ya en los primeros años ochenta, tanto de Morris como de Hamilton, quien sostenía a la sazón que la deuda pública constituía un excelente instrumento para reforzar la Unión, así como para la creación de una elite política y económica estrechamente vinculada, en razón de sus intereses, al gobierno federal. Hamilton defendió de modo reiterado estas tesis en una serie de cartas públicas significativamente tituladas *The Continentalist* (Marienstras & Wulf, 2010: 68). Por el contrario, Madison nunca suscribió el doble núcleo del proyecto hamiltoniano, a saber: 1) respecto a *la idea de nación*, la defensa de una sociedad basada en el comercio, las manufacturas y un rápido proceso de urbanización, que en Hamilton puede rastrearse desde su opúsculo de 1775 *The Farmer Refuted* (PAH 1: 81-165), y 2) respecto al *modelo de Estado*, el uso de la reforma fiscal con propósitos centralizadores y el menoscabo sustantivo de los derechos de los Estados en favor de un gobierno central dominante y todopoderoso. Partidario, de forma progresiva, que no desde un comienzo, de una profunda transformación federal de la Confederación, Madison nunca fue un centralista partidario de la “consolidation”, ni un admirador del sistema administrativo, financiero e imperial inglés como Hamilton y Morris.

En 1783 Madison abandonó el Congreso Continental, siendo sustituido por su amigo Jefferson, y retornó al legislativo de Virginia para continuar las reformas emprendidas por éste, comenzando a partir de entonces una colaboración sistemática entre ambos basada en un acuerdo sustancial en los grandes temas. Muy especialmente, Madison compartía con Jefferson, no solo la defensa de los derechos y competencias del Estado de Virginia, sino la oposición al modelo que se pergeñaba en el horizonte: una progresiva centralización del sistema hegemónica por el nuevo “federalismo” hamiltoniano. Existía, además, una convicción compartida por ambos, de inequívoco trasfondo republicano, que se situaba en las antípodas de los planteamientos industrialistas, centralizadores, urbanos y militaristas de Hamilton, que pueden ya atisbarse desde su juventud veinteañera en el ya citado *The Farmer Refuted*. Madison será siempre ajeno al proyecto económico-político de Hamilton, vagamente inspirado en Hume, de “a concentration of capital as a New Power in the operation of Industry” (Elkins & McKittrick, 1993: 776). A esta perspectiva industrialista y urbana Madison contraponía la visión de la “compound



republic”, en la que se consideraba a los Estados Unidos como un país moderno pero eminentemente agrario, donde la actividad agrícola se complementara con el comercio, pero no con un acelerado despliegue de las manufacturas, garantizando la autonomía (“independence”) individual de los ciudadanos como base de la libertad republicana. Así, Madison y Jefferson, mediante un discurso compartido que teje una significativa red semiótica de oposiciones semánticas binarias (industria/agricultura, ciudad/campo, sobrepoblación/población reducida, desarrollo acelerado/desarrollo económico pausado, trabajo asalariado/pequeña propiedad campesina, etcétera), muestran un acuerdo temprano que deviene creciente complicidad y estrecha colaboración. Dicho acuerdo resulta patente tanto en una visión del federalismo no centralizada, que construya una Unión fuerte pero respetuosa con el autogobierno de los Estados, como en un modelo de democracia republicana representativa y deliberativa construida a partir la base local de una sociedad agraria, y no de aquella industrial y urbana que, muy lejos del mundo de Virginia, apuntaba en Estados como Nueva York. En buena medida, como señaló en su día el más notable de los estudiosos de este aspecto de su pensamiento: “Madison republic was in a race against time” (McCoy, 1980: 131). Es, sin embargo, la misma posición que sostendrá nuestro autor en sus artículos de la *National Gazette* de 1792 (Madison, 1999: 512).

Son, pues, diferencias de fondo no solo sobre el *Estado* (federal descentralizado en Madison, centralizado en Hamilton) sino sobre la *Nación* americana (agraria y comercial en Madison, industrializada, urbana y con vocación imperialista en Hamilton) las que inicialmente separan a los coautores de *El Federalista* desde los años ochenta, mucho antes de que estallaran en la década de los noventa con la creación de dos partidos políticos antagónicos. Esto no implica que las posiciones de Madison se mantengan incólumes con el paso del tiempo; por el contrario, cada coyuntura del proceso de la Revolución americana le plantea nuevos desafíos y respuestas. Por ejemplo, en una cuestión central: la necesidad misma de una *Convención constitucional* que, al principio, es juzgada por él como prematura, y que sin embargo se irá imponiendo de modo creciente en su perspectiva como perentoria necesidad, no solo en razón de la debilidad política estructural de la confederación, sino de la excesiva y sectaria labor legislativa de algunos parlamentos de los Estados.

Asimismo resulta relevante, en estos primeros momentos de su trayectoria, la posición de Madison respecto a la “tolerancia” y la libertad religiosa en los Estados. Algunos de ellos, comenzando por

la propia Virginia, de la mano de George Mason, postulaban en su legislación constitucional y ordinaria una idea de tolerancia muy restrictiva, de impronta lockeana, en la que la prohibición de determinadas opiniones religiosas se daba la mano con un indisimulado privilegio del protestantismo. Contra estas posiciones, Madison, en su anónimo, pero ampliamente divulgado, *Memorial and Remonstrance Against Religious Assessments* (junio de 1785), defendió que “todos los hombres se encuentran igualmente dotados del más completo y libre ejercicio de la religión acorde con el dictado de sus conciencias” (Madison, 1999: 31). Así, la libertad religiosa se construye por parte de nuestro autor como un *derecho*, no como una mera *tolerancia* por parte del Estado. Además, Madison se oponía a la institucionalización de una religión oficial (*stablishment*), toda vez que, según su criterio, “en muchas ocasiones ha servido de soporte a los tronos y su tiranía y en ningún caso ha sido guardián de la libertad del pueblo” (Madison, 1999: 33). La idea de igual trato para todas las creencias, incluidas las ateas, no fue finalmente aceptada, pero constituye el eje de una posición que Madison mantendrá el resto de su vida. La distancia de su posición con respecto a la *Carta sobre la tolerancia* de Locke y la sintonía con el *Bill for Stablishing Religious Freedom* de Jefferson (Jefferson, 1984: 346) resultan muy ilustrativas. La secularización, la total separación de las esferas religiosa y civil, el derecho igual de toda creencia y, como trasfondo, la estrecha conexión entre la libertad política y la libertad religiosa, constituyen una de las bases centrales del republicanismo de Madison, presente desde la década de 1780 hasta sus fundados temores de haberlo infringido, al instituir bajo su presidencia, al hilo de la guerra de 1812, un día nacional de oración.

Llegados a este punto es preciso sintetizar los problemas que, a raíz de la experiencia de los últimos años, se acumulaban, a juicio de Madison, en el diseño y funcionamiento de la Confederación. También aquí encontraremos, por encima de otras diferencias, un esencial acuerdo de base con Jefferson en torno a varios principios. A saber: 1) frente a la debilidad del gobierno confederal –obligado a gobernar indirectamente a través de los Estados, los cuales frecuentemente bloqueaban la implementación de las políticas de la Confederación–, ambos postulaban la necesidad de un gobierno central que, estrictamente dentro de sus competencias, por decirlo en gráfica expresión de Jefferson, “camine sobre sus propias piernas” (Jefferson, 1984: 443), y 2) ni la euforia representativa ni la salvaguarda de los derechos de los Estados podían ocultar el hecho de que muchos parlamentos estatales abusaran de las mayorías y

oprimieran a las minorías en sus derechos económicos, políticos o religiosos, incurriendo en excesos que, por expresarlo también en términos de Jefferson, daban lugar a un verdadero “despotismo electivo” (Jefferson, 1984: 245).

En un escrito fundamental, *Vices of the Political System of the United States* (Madison, 1999: 69-80), Madison enumera los principales problemas de funcionamiento y diseño de la Confederación, tanto en su conjunto como en el interior de los Estados; entre ellos debemos destacar los siguientes:

1. Incumplimiento de los Estados de las prescripciones constitucionales e incapacidad de la Confederación de ejercer afectivamente sus competencias.

2. Invasión (“encroachment”) por parte de los Estados de las competencias de la autoridad confederal.

3. Violación reiterada de la legislación y los tratados internacionales de la Confederación (con Francia y con Holanda) por parte de los Estados.

4. Invasión competencial (“trespassing”) de los Estados de las competencias de otros Estados.

5. Falta de coordinación entre los Estados, y entre estos y la Confederación, en materias de común interés (por ejemplo: comercio, guerra).

6. Abusos de las mayorías parlamentarias y opresión de las minorías en los Estados en aspectos económicos (propiedad, impuestos) y religiosos (libertad de religión).

7. Incapacidad de sanción por parte de la Confederación al incumplimiento de la legislación confederal por parte de los Estados.

8. Ausencia de ratificación directa, y no solo parlamentaria, de los artículos de la Confederación por parte de los electorados de los Estados.

9. Exceso, mala calidad, cambio permanente, inseguridad jurídica e inconstitucionalidad confederal en la producción legislativa de algunos Estados.

Frente a todos estos problemas estructurales de la Confederación, Madison, a diferencia del grueso de los nacionalistas y especialmente de Hamilton, no postula una “consolidación” centralista del sistema, sino diversas soluciones federales a problemas de la Confederación que articularan de modo más equilibrado las dos dimensiones: autogobierno de los Estados y gobierno compartido en la federación. El resultado de ello es una capital transformación federal del concepto de *soberanía*, que ya no será concebida, frente a la tradición europea,

como un poder indivisible e ilimitado: “El gran desiderátum en lo que atañe al gobierno es una tamaña modificación de la soberanía que la vuelva suficientemente neutral entre los diferentes intereses y facciones, evitando que una parte de la sociedad invada los derechos de otra, y al propio tiempo se controle suficientemente a sí misma para no imponer un interés adverso al del conjunto de la sociedad” (Madison, 1999: 79). Esta crítica del concepto clásico, hobbesiano de la *soberanía* –“A Kingdom divided in itself cannot stand”, en *Leviathan*, 18– constituye la clave de bóveda de todo el diseño institucional del federalismo de Madison frente a la confederación. Su propuesta no contempla la construcción ni de un gran Estado soberano, ni de un conjunto de Estados soberanos vinculados por tenues e inestables lazos internacionales, sino el proyecto común de un Estado de Estados, con *soberanía compartida*, caracterizado por el abandono de la imagen jerárquica y piramidal del Estado Nación unitario y su reemplazo por un modelo horizontal de distribución de competencias, de autogobierno y gobierno compartido, de unidad y diversidad.

Debemos subrayar al menos dos consecuencias de esta propuesta en gestación en los años ochenta, que se prolongarán en las posiciones iniciales de Madison en la venidera Convención, y que quedan explícitas en una importante carta a Jefferson de 19 de marzo de 1787: 1) la necesidad de someter a referéndum popular la nueva Constitución, y 2) la muy polémica posibilidad de veto del gobierno central a las leyes de los Estados para evitar los aludidos “encroachments”, las reiteradas invasiones competenciales por parte de los Estados, habida cuenta que la mayor parte de las competencias ya estaban en manos de aquellos y no de la (con)federación (Madison, 1999: 63). Esta llamativa tesis del veto, motivada por la constante erosión del ya exiguo ámbito competencial de la federación en ausencia de una jurisdicción constitucional, no contará, sin embargo, con el beneplácito de Jefferson, quien temía, con razón, que el remedio fuese peor que la enfermedad.

Repárese, sin embargo, que la diagnosis federal de Madison, la correspondiente necesidad de superar la inoperante confederación, no se centra exclusivamente en la procura de equilibrio competencial entre la unión federal y los Estados, entre autogobierno y gobierno compartido, sino asimismo en la calidad democrática *interna*, republicana, de los sistemas políticos de los Estados. Por esta razón resulta preciso interpretar el horizonte de reforma del sistema que postula, en los días previos a la Convención de Filadelfia, sobre una doble base: 1) no la nacionalización y centralización de la federación, sino la procura de equilibrio efectivo entre autogobierno y gobierno compartido en

una nueva Unión, y 2) no el pánico elitista a las mayorías ni la “obsesión por el orden” de Hamilton (Elkins & McKittrick, 1993: 129) a costa de la democracia, sino el mantenimiento del ideal revolucionario y republicano del control popular (Madison, 1999: 532). En suma, Madison, por una parte, no desea un poder centralizado en el Gobierno de la Unión a costa de los Estados; por otra, no considera que sean problemas menores de la Confederación los que motivan su ineficacia, sino un auténtico déficit estructural de carácter federativo que atañe a las dos dimensiones: el autogobierno de los Estados y el gobierno compartido de la Unión. Debemos insistir, además, en la dimensión republicana del problema, pues ambas pretensiones, republicana y federal, se encuentran estrechamente conectadas en el pensamiento de Madison: es el suyo un federalismo (frente a la consolidación centralizadora) (Madison, 1999: 498) que requiere, en conexión interna, política y conceptual, el republicanismo (frente a un neoautoritarismo anglófilo y “monárquico”) (Madison, 1999: 530).

De ahí la permanente insistencia de Madison (Banning, 1995: 124, 129) en realizar las necesarias “concessions in favor of stable Government *not infringing fundamental principles*” (la cursiva es nuestra, R.M.) (Madison, 1999: 64). Esta búsqueda de una más efectiva Unión pero sin abandonar nunca los principios de la Revolución americana, esto es, basándose siempre “on republican principles” mediante el “enlargement of the sphere of the republic” (Madison, 1999: 78), constituye una capital diferencia entre Madison y otras posiciones políticas de aquel momento: por un lado, las extendidas “predilections of this country for the British Constitution” de Hamilton y sus “unrepublican solutions” (Madison PJM 10: 28); por otro, las tesis sostenidas por John Adams en el libro aparecido en 1787 *Defence of the Constitutions of the Government of the United States of America*. Unas y otras serán abiertamente criticadas por Madison como “unfriendly to republicanism” (Madison PJM 10:30). En definitiva, una más eficaz Unión, el tránsito de la confederación a la federación, es contemplada por Madison siempre a la luz de la mejora democrática de la naciente república americana como “Compound Republic” (*El Federalista* n.º 51). En su perspectiva, el federalismo era un diseño institucional destinado a reforzar el republicanismo en un moderno y vasto país como América, frente a la tesis clásica de que la república era solo apta para pequeñas comunidades del pasado o modernas naciones hipercentralizadas (“République une et indivisible”). Por el contrario, en su opinión, “so an extensive Republic meliorates the administration of a small Republic” (Madison, 1999: 79).

Esta doble dimensión republicana y federal de su pensamiento resulta imprescindible para entender las propuestas de Madison en la Convención. La propia asunción por su parte de la necesidad de una reforma constitucional en profundidad, la perentoria apertura de un verdadero poder constituyente, obedece a ambos tipos de razones: reforzar la Unión volviéndola más efectiva, pero manteniendo el autogobierno de los Estados, y actualizar el ideario republicano de la Revolución sin traicionar sus principios. En este intento, sin embargo, Madison no contaría con el beneficio de una contrastada experiencia; las repúblicas y confederaciones del pasado poco tenían que ver con un vastísimo país basado en la propiedad privada y en la igualdad formal de los ciudadanos varones blancos (Dahl, 2006: 213).

## 2. El proceso constituyente y la Convención de Filadelfia

El liderazgo de Madison en el proceso constituyente no se debe solo a su condición de autor de las iniciales propuestas de reforma constitucional, sino a dos condiciones más que se revelarán de peso a lo largo de todo el proceso constituyente y que suelen ser desatendidas. En primer lugar, preocupado desde su juventud por las ideas y el pensamiento político (Elkins & McKritick, 1993: 80), ante la inminencia de la labor constituyente Madison se encierra unos meses en Nueva York en premeditado aislamiento (“unsocial plan”) para estudiar y reflexionar sobre las federaciones y confederaciones presentes y pasadas. Su graduación de derecho en Princeton, y sus previas lecturas sistemáticas de teoría política (de Locke a Smith, Condorcet y sobre todo Hume) no eran, sin embargo, suficientes para la novedosa y experimental tarea de la Convención. Agudizada, al socaire de tan exigente coyuntura, su obsesión por “los principios y modelos de gobierno”, enviará a su amigo Jefferson, a la sazón embajador en París, un pedido de más de doscientas obras para profundizar especialmente en los aspectos federales en perspectiva histórica y comparada. Jefferson le mandó al cabo de unos meses un “literary cargo” con varios cientos de libros, descubiertos en sus visitas a las librerías de París. El resultado de la investigación sistemática durante varios meses de encierro –“my researches into the history of most distinguished confederacies”, como señalará en *The Debates in the Federal Convention of 1787* (Madison, 2007: 14)– es un cuaderno de anotaciones, *Of Ancient and Modern Confederacies*, en el que el autor realiza un escrutinio minucioso de

diversas constituciones, analizando pros y contras de los diferentes diseños institucionales (Suiza, Bélgica, Confederación Germánica, entre otras) (Madison WJM, vol. II, 1901: 369-390). De esta suerte, Madison, a partir de sus experiencias políticas y sus lecturas, será el miembro de la Convención con mayor formación y conocimiento de las diferentes soluciones posibles a los problemas planteados por lo que él considera como “the American experiment” (Madison, 2007: 13). Asimismo, posteriormente en *El Federalista* (por ejemplo: números 14 a 18), lejos de improvisar al hilo de la defensa de la Constitución frente a los antifederalistas, hará uso intensivo de los materiales y conclusiones de aquellos estudios previos.

En segundo lugar, la Convención dará lugar a un verdadero proceso de deliberación, no solo de negociación entre intereses, que clarificará y modificará las ideas previas de todos los asistentes, incluido el propio Madison. Al gusto por los matices y la precisión que le acompañaron toda su vida (Rakove, 1990), a la falta de afán de protagonismo y autoría intelectual, que tanto ha desorientado a muchos estudiosos, se añadirán los efectos innegables de un debate extraordinariamente rico en el seno de la Convención. El carácter deliberativo del proceso se traducirá en un acelerado aprendizaje, en el pulido y cambio de las ideas previas del autor, las cuales se encuentran sintetizadas en las resoluciones presentadas el 29 de mayo de 1787 en la Convención, conocidas como *The Virginia Plan* (Madison, 1999: 89-91).

En este documento encontramos expuestas las posiciones de Madison previas las deliberaciones de la Convención; en apretada síntesis: 1) El punto de partida era el ya apuntado en *Vices*; a saber: resultaba perentorio remediar el principal defecto estructural de la Confederación, el hecho de que ésta solo podía actuar a través de la intermediación de los Estados, sin poder controlar por medio alguno la implementación de las políticas centrales en temas de impuestos, tratados u otra legislación de ámbito nacional (comercio); 2) requerimiento de fidelidad explícita de los Estados a la nueva Constitución; 3) sistema parlamentario, esto es, supremacía del Parlamento sobre el ejecutivo, y estructura bicameral, integrada mediante representación proporcional de los habitantes libres o de las contribuciones de los Estados: una cámara baja de representantes elegida por el pueblo y un Senado elegido por el Congreso de entre personas nominadas por los Estados; 4) poder de veto del ejecutivo federal en caso de invasión de sus competencias por parte de los Estados y creación de un órgano de control de constitucionalidad (Council of Revision) con poder de veto suspensivo de las leyes de ámbito nacional y estatal; y 5) no se contemplaba, sin embargo, la posibilidad del origen



separado para un Ejecutivo fuerte, unipersonal y presidencialista, toda vez que se trataba, a su juicio, de edificar un *sistema parlamentario*, con la Cámara de Representantes como institución dominante (Samuels & Shugart, 2010: 23).

El desarrollo de los debates, sin embargo, modificó de modo importante la posición de Madison en el doble ámbito de su pensamiento, el federal y el republicano. Veamos uno y otro de modo sucesivo. En lo que se refiere al *federalismo*, la idea inicial de Madison es, desde un principio, la creación de un Estado de Estados (Unión) que, en el ámbito de sus competencias, actúe directamente sobre los ciudadanos y no a través de la mediación de los Estados, al tiempo que estos mantienen dosis sustanciales de autogobierno, reteniendo, de hecho, la mayoría de las competencias. Se trata de un novedoso sistema ni centralizado (“national”) ni confederal (“federal”), que preludia la posterior formulación de una federación “ni completamente nacional, ni completamente federal” que veremos en *El Federalista* (n.º 39). Esta solución, deudora a un tiempo del fracaso contrastado de la confederación y, no lo olvidemos, de su personal perspectiva política virginiana, lo alejará desde un comienzo de los nacionalistas extremos como Wilson, Morris o Hamilton. Las diferencias con este último resultan ahora muy llamativas, pues Hamilton sostendrá explícitamente, en contra de la “profunda transformación” y “división” de la soberanía postulada por Madison –y entre reiteradas declaraciones de anglofilia: “the British government was the best in the world”– el principio opuesto: “two sovereignties cannot coexist” (Farrand, 1966 1: 350-351). Esta anglofilia hamiltoniana, que enmarca teóricamente una visión centralista y de ejecutivo fuerte y presidencialista de la Unión, resulta rechazada por Madison en términos no muy diferentes de lo que había expresado Paine en su famoso escrito *Common Sense* (1776). En este último, no solo se criticaba el imperio colonial británico, sino su sistema político e instituciones básicas: la monarquía y el parlamento, desde una perspectiva republicana adaptada a las sociedades modernas (Kalyvas & Katznelson, 2008; Israel, 2011).

Al hilo del debate, Madison perfilará progresivamente su diseño “middle ground” de complejo y difícil equilibrio entre autogobierno y gobierno compartido, entre la dimensión nacional y la federal, a veces por propia iniciativa, en otras ajustando sus posiciones al resultado de los debates y las sucesivas votaciones. Podemos señalar al menos cuatro ejemplos de esto último: 1) la *elección del Senado* no será realizada por la Cámara de Representantes, sino por los parlamentos de los Estados y en número igual, de modo que el Senado representará

a los Estados y la cámara baja al pueblo; 2) eliminación del veto del ejecutivo central sobre todas las leyes de los Estados en caso de invasión por parte de éstos del ámbito competencial de la Unión; 3) frente al *ejecutivo colegiado*, admisión de un ejecutivo presidencialista mediante elección popular, pese a los temores iniciales de una “monarquía electiva”; 4) por último, Madison asumirá, pese a los temores derivados de la experiencia de la Confederación, el papel federal sustantivo que deben mantener los Estados *en cuanto Estados* y no simplemente en cuanto ciudadanos de los Estados.

En este orden de cosas, el *Gran Compromiso* de la Convención de Filadelfia, el acuerdo sobre la existencia de una Cámara de Representantes proporcional y un Senado de representación igual, frente al proyecto inicial de Madison, que deseaba un Senado asimismo proporcional, posee una importancia crucial en el diseño de la “república compuesta” y en la superación de los problemas de un sistema parlamentario con representación dual federal (de los ciudadanos y de los Estados). Madison consideraba este desafío como el fulcro de todo el edificio representativo multinivel de la futura Unión (Ostrom, 1987); a su juicio: “the great difficulty lies in the affair of Representation” (Farrand, 1966, 1: 321). A estos efectos puede constatarse el influjo de la teoría de Condorcet, que llega a Madison a través de las obras de éste que Jefferson, amigo del secretario de la Academia Francesa de Ciencias, le había conseguido en París, especialmente el *Essai sur l'application de l'analyse a la probabilité des décisions rendues a la pluralité des voix* (Condorcet, 1986: 9-177). En la obra de Madison encontramos pruebas fehacientes del conocimiento de al menos dos de las aportaciones de Condorcet: la teoría de la mayor probabilidad de acierto (“verité”) de una decisión cuanto mayor sea el número de participantes, de tal suerte que la deliberación y la decisión se mejora no por realizarse entre “los mejores”, sino con el mayor número posible de participantes en la misma (MacLean, 2003; Schofield, 2003, 2006), cuando “se pone en muchas manos” (*El Federalista*, n.º 10, 15 y 16), y la teoría de ciclos de las votaciones que subyace al bicameralismo madisoniano (*El Federalista*, n.º 41 y 52). De hecho, en el diseño de Madison el Senado debía cumplir no una sino dos funciones: 1) en el ámbito federal, la representación de los intereses plurales de los Estados en cuanto tales, y 2) en el ámbito republicano, como cámara de deliberación y transformación de las preferencias y los intereses en presencia (Rakove, 1996: 78). Así, en contra de una interpretación elitista muy extendida, la existencia de un Senado de *representación de los Estados en cuanto Estados*

constituye uno de los elementos centrales del modelo de Madison, eso sí, tras el debate de la Convención.

Por el contrario, Hamilton, ante el fracaso de la Confederación, postula desde el comienzo una alternativa nacionalista radical de consolidación de un gobierno fuerte y centralizado en la Unión, correlato de su proyecto de América como "Imperio". En los debates de la Convención sostendrá las mismas tesis que en *El Federalista*, n.º 15; a saber: el proyecto de un "national government" o, lo que es lo mismo, un poder hegemónico, un "superintending power" que "extienda la autoridad de la Unión hasta las personas de los ciudadano", sin contar en ningún momento con los Estados en cuanto Estados. Es precisamente la incorporación de los Estados "en sus capacidades corporativas o colectivas" la que se contrapone en todo momento, por parte de Hamilton, a un gobierno central directo sobre "los individuos", en el que se relega a aquellos a un papel puramente marginal. Por el contrario, en Madison encontramos un argumento "federal" muy diferente. Frente a la idea de que "federalismo" implica un poder centralizado y hegemónico, con competencias meramente residuales en manos de los Estados, se defiende una tan cuidadosa ("proper") como compleja distinción de tres tipos de competencias: 1) competencias exclusivas de la Unión; 2) competencias exclusivas de los Estados, 3) competencias compartidas entre la Unión y los Estados (Rakove, 1997: 193). En lo que se refiere al *republicanismo*, Madison se diferencia asimismo de Hamilton desde los primeros momentos del debate constituyente. Este último, en efecto, extremo que suele desconsiderarse en buena parte de la historiografía, llegó a afirmar de modo explícito en el curso de los debates que "no me considero partidario ("favorably") del gobierno republicano" (Farrand, 1966 1: 424). Lo cual, más allá del ardor retórico de los debates, se traducían en que, desde su perspectiva, un sistema representativo electivo para funcionar adecuadamente precisaba concentrar el máximo poder en la Unión y, a su vez, concentrar todo el poder de la Unión en el brazo ejecutivo presidencial, el menos controlable por el pueblo. Todo ello resulta especialmente visible, no solo en el entusiasmo presidencialista, sino en el debate inicial en torno al Senado. Mientras Hamilton, siguiendo abiertamente el modelo inglés, propone un Senado integrado por miembros a perpetuidad (Farrand, 1966 1: 289-292), Madison, en clave republicana, federal y deliberativa, propuso un Senado con mandatos no superiores a los nueve años (Farrand, 1966 1: 421-423).

Frente este desacuerdo sustancial con Hamilton, la sintonía entre Madison y Jefferson se acentúa con el paso del tiempo. Ambos, si

bien discrepaban en diversos extremos –en la concepción del republicanismo, más comunitario y participativo, de base local en Jefferson; en la necesidad de una declaración de derechos en la Constitución que Madison consideraba como impotente “barrera de pergamino” (*parchment barriers*)–, coincidían en aspectos fundamentales. Ante todo, compartían un mismo temor: que el reforzamiento excepcional del poder ejecutivo presidencialista, la creación de un único ejército permanente de la Unión y el proyecto de una banca nacional, elementos centrales del proyecto de Hamilton, constituían un programa contrarrevolucionario no solo de “consolidación” (centralista), sino de “monarquización” (antirrepublicana) del naciente sistema político de los Estados Unidos de América.

En este segundo orden de cosas, podemos comprobar, por ejemplo, como su diseño representativo estaba orientado por una perspectiva republicana en al menos tres aspectos esenciales. El primero de ellos es que Madison postula un *sistema parlamentario*, no presidencialista, en el que la Cámara de Representantes se configuraba como la institución dominante y el ejecutivo dependía de ella, esto es, no poseía un origen separado que le garantizara autonomía política (Kiewiet & McCubbins, 1991; Kernell, 2003; Samuels & Shugart, 2010). En segundo lugar, la centralidad del control popular, de la opinión pública y del protagonismo de la ciudadanía. Como Madison recordará en la *National Gazette*: “the best keepers of the people’s liberties is the people themselves” (Madison 1999: 532). De hecho, aún sin nombrarlo, Madison apunta a Hamilton, entre otros, cuando años más tarde denuncia que, en el debate de la Convención, frente a la mayoría republicana había quienes estaban abiertamente o secretamente vinculados a una visión proclive a la monarquía o la aristocracia (Madison, 1999: 530). De hecho, el propio rechazo de la consolidación, tanto en la década de los ochenta como en la de los noventa, se reporta en términos inequívocos: el robustecimiento ilimitado del ejecutivo presidencialista implicaría tal acumulación de poderes que lo “transformarán en un monarca” (Madison, 1999: 498). Incluso la erosión, sino la abolición del autogobierno de los Estados propugnada por los partidarios de la consolidación, se critica también en clave republicana, por sus efectos de privación de los “órganos locales” a través de los cuales se expresa la diversidad de la opinión pública, la cual se vería sumida en un “silencio e insensibilidad universales” (“universal silence and insensibility”) (Madison, 1999: 499). En tercer lugar, y en contra de versiones varias que consideran que para Madison los derechos políticos (libertad e igualdad) resultan enteramente reducibles a los derechos económicos

y al derecho de propiedad (Nedelsky, 1990; Matthews, 1994), éste mantuvo en todo momento la perspectiva republicana (y de ahí federal) de participación y control del pueblo, a partir de la centralidad del derecho de libertad. La protección de la propiedad, en Madison, no obvia ni elimina una necesidad fundacional de libertad, no elitista sino patrimonio de todos los ciudadanos –toda vez que “rich oppress the poor”– desde la Convención (Farrand, 1966 3: 450), hasta los años de la oposición política. Varias veces a lo largo de la Convención, Madison insiste en que el Gobierno de la Unión debería estar fundado siempre en el pueblo (“rest on the solid foundation of the people themselves”) (Farrand, 1966 1: 49). Es más, la suspicacia ante el inevitable futuro de una economía industrial y urbana en auge evidente a medida que transcurría el siglo xix se debía a que, como en Europa, esto crearía, por una parte, una elite económica todopoderosa, una oligarquía plutocrática y, por otra, unas amplias masas obreras desapoderadas y sometidas políticamente. Sus durísimas críticas a Morris y a su idea de representación como delegación sin control por parte del pueblo son elocuentes a este respecto, alumbrando lo que se ha denominado, con posterioridad, *dilema de Madison*, a saber: cómo nombrar representantes pero manteniéndolos siempre bajo estricto control (“accountability”) (Kiewiet & McCubbins, 1991: 231). Ahora bien, en su réplica a Morris, Madison desborda una mera lógica delegativa de principal-agente. En concreto, no solo invoca la desconfianza (“distrust”) hacia los representantes como un rasgo fundamental de la representación en perspectiva republicana, fundamentada en el control último del pueblo, sino que postula que la delegación sin control, el exceso de autonomía de los representantes, conduce sin remedio a la aristocracia: “this has been the mode in which aristocracies have been built on the ruins of the popular forms, (Farrand, 1966 2: 203). También en este extremo, republicanismo y federalismo se articulan en el pensamiento de Madison. A su juicio, el control del pueblo y los poderes de autogobierno de los Estados constituyen los dos mecanismos mayores de prevención de la eventual aparición de un poder despótico.

Las posiciones de Madison y Jefferson, virginianos ambos, son en esta época, pues, muy próximas. De ahí su inicial acuerdo con la Convención para redactar una nueva Constitución de la Unión y la aprobación general de Jefferson, con matices, al texto constitucional, mientras estaba de misión diplomática en Francia. Así, cuando lee por vez primera el proyecto de Constitución federal de 1787 que le envían a Paris, en carta a Madison valora extraordinariamente la sofisticada

división de poderes y el sistema de *checks and balances* entre los tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial que se establecía. Aún más, se siente “cautivado” por el equilibrio logrado entre los grandes y los pequeños Estados, entre los poderes de la Unión y los poderes de los Estados y, por añadidura, entre los Estados esclavistas y los abolicionistas (Máiz, 2013). En síntesis, Jefferson solo plantea dos objeciones, ambas netamente republicanas, a la Constitución: 1) la inexistencia de una parte dogmática, una declaración de derechos, que luego será corregida a su instancia (y la de Madison) mediante sucesivas enmiendas, y 2) la división “vertical” de poderes, esto es, la limitación temporal de los mandatos presidenciales (Jefferson, 1984: 918).

### **3. *El Federalista: un gobierno ni enteramente nacional, ni enteramente federal***

De todo lo anterior se desprende que, en contra de lo que a menudo se da por supuesto, la colaboración entre Madison y Hamilton en la serie de artículos que comenzaron a publicarse en *The Independent Journal* a partir del 27 de octubre de 1787 no fue el resultado natural de una previa afinidad electiva, teórica y política. La idea original de Hamilton –quien, por cierto, no tenía previsto de inicio contar con la colaboración de Madison, quien se incorporó a raíz de la enfermedad de Jay– era salir al paso de las críticas que varios Estados y líderes políticos dirigieron contra la Constitución, muy especialmente las 16 cartas firmadas por “Brutus” aparecidas en el *New York Journal* a partir de 18 de octubre de 1787 (Bailyn, 1993 I: 164 y ss.; Ball, 2003: 435 y ss.).

La engañosa fusión de horizontes en una firma compartida, el seudónimo *Publius*, que oculta una autoría colectiva, diluye posiciones muy diferentes y ha motivado tantos equívocos –fundamentando, por ejemplo, el supuesto giro como “defensor de los derechos de los Estados” (“staterighter”) de Madison en los años noventa– que merece ser analizada brevemente. En primer lugar, resulta innegable que el seudónimo *Publius*, en cuanto sujeto de enunciación, posee un específico sentido político en función del acto comunicativo en juego, que incorpora la recepción por parte de la audiencia, como defensa de la Constitución, compartida desde los mismos supuestos. Y con ello ejerce sus efectos innegables de erosión de las diferencias entre los autores y su homogenización en una aparente posición teórico-política única. Por otra parte, este efecto, que descarga responsabilidad de la autoría y requiere menor prurito de coherencia en la defensa de la obra de la

Convención, relativiza pero no borra por completo las huellas de una profunda divergencia en los planteamientos entre Madison y Hamilton, que emergen ocasionalmente de modo diverso en el lenguaje, en el énfasis, en la retórica, en las posiciones defendidas, así como en la distribución misma de los temas a tratar por cada uno de los autores.

Esta tensión autoral subyacente en *El Federalista* por debajo de la persona ficticia de Publius puede rastrearse en varias ocasiones en declaraciones explícitas del propio Madison. Por ejemplo, cuando informa a Jefferson del proyecto de *El Federalista* hace constar claramente que “los autores no responden mutuamente de las ideas del otro” (PJM, 11: 227), en lo cual vuelve a insistir años más tarde recordando que en la redacción autónoma de los diversos artículos se procuró no buscar “el asentimiento afirmativo” del otro autor, debido a, en sus propios y elocuentes términos: “being a known difference in the general complexion of their political theories” (Banning, 1995: 198). Tras el común acuerdo en la necesidad de la nueva Constitución y los principios que informan esta, residían “conocidas diferencias” que se remontaban, como se ha visto, a los años previos y que se agudizarán de modo creciente en el futuro. Por ello, para dar cuenta de la dimensión real de las diferencias teórico-políticas entre Madison y Hamilton resulta preciso atender al conjunto de la trayectoria de ambos, tanto previa como posterior a *The Federalist*, habida cuenta que la común intención de defensa de la Constitución, urgida por la coyuntura, diluye o pone en segundo plano lo profundo de tales divergencias.

Por lo demás, del mismo modo que hemos constatado, respecto a la Convención de Filadelfia, que ésta constituyó un auténtico proceso de aprendizaje y cambio de ideas y preferencias mediante el proceso de deliberación, asimismo la exposición de *El Federalista* implica una maduración por parte de ambos autores de sus posiciones previas. En el n.º 37, por ejemplo, Madison reconoce el carácter de compromiso y pacto resultante de la Convención, que se prolonga en su consideración contextualizada de *El Federalista* como “sacrifice theoretical propriety to the force of extraneous considerations” (Rakove, 1997: 156). Por otra parte, la polisémica aplicación del término “federal” tanto a la Confederación como al sistema diseñado en la Constitución (Ostrom, 1991: 70) no puede diluir las muy diferentes versiones de federalismo defendidas por Hamilton (y los que luego se autodenominarán “federalistas”) bajo el lema de la “consolidation”, y Madison (con los posteriormente denominados “republicanos” o “demócrata-republicanos”), bajo la muy diferente rúbrica de “a proper federal system” (*El Federalista*, n.º 51).



Resulta preciso destacar al menos dos características que diferencian claramente las posiciones de Madison y Hamilton reflejadas en los artículos de *El Federalista*. En primer lugar, el tono de la respuesta a Brutus y los antifederalistas resulta mucho más duro e inflexible en Hamilton, quien en los capítulos dedicados a la presidencia, a la defensa nacional y a la hacienda pública se muestra implacable e incluso despectivo con los argumentos de aquéllos. Más próximo y didáctico resulta, sin embargo, Madison, quien toma en consideración alguno de los argumentos antifederalistas y, muchas veces asumiendo de modo parcial los temores expresados por los mismos, defiende la idoneidad de las soluciones constitucionales adoptadas. En segundo lugar, la división del trabajo en los diferentes capítulos resulta en extremo elocuente. Una vez analizados los déficits de los artículos de la Confederación por parte de Hamilton en los números 21 y 22, y la alternativa de un gobierno fuerte (“energetic”) (número 23) dotado de un ejército y un sistema fiscal unitario (números 24-26), Madison desarrolla el poder legislativo en los números 37 a 58 (escritos ya en enero y febrero de 1788), y el número 62-63 sobre el Senado y deja a Hamilton el grueso los poderes ejecutivo (números 67-77) y judicial (números 78-83).

Resulta especialmente iluminadora, por ejemplo, la posición de Madison y Hamilton respecto al poder ejecutivo. Pese a que Madison, en *El Federalista* números 47 y 48, defiende (con el significativo apoyo, por cierto, de las *Notas sobre el Estado de Virginia* de Jefferson) un ámbito sustantivo para el poder ejecutivo, su posición no alcanza en ningún momento el entusiasmo por un poder ejecutivo “enérgico” que despliega Hamilton en *El Federalista* números 4, 5, y 70-77, dedicados a rebatir la idea (“antifederalista”) de que “un vigoroso ejecutivo es inconsistente con el genio de un gobierno republicano” (n.º 70). Por el contrario, a su entender, “la energía en el ejecutivo es una característica fundamental en la definición del buen gobierno”. Resulta de interés constatar en qué consiste para Hamilton una tal energía: “unidad, duración, una adecuada provisión en su apoyo, poderes competentes” (n.º 70). Todo ello, además, como trasunto de la vocación imperial de un “great American system, superior to the control of all transatlantic force of influence” (n.º 11).

Tanto Madison como Hamilton resultan deudores de la visión del mundo de la Ilustración y sus dualismos semántico-conceptuales: razón/pasión, pensamiento/sentimiento, cognitivo/afectivo, racional/irracional, juicio/prejuicio, consciente/inconsciente, superior/inferior, mente/cuerpo, poder/sumisión, etc. (Máiz, 2010). Madison, por ejemplo, acude reiteradamente al argumento de las pasiones como di-

mención negativa en al menos doce números de *El Federalista* y con más de treinta usos diferentes (“adverse”, “vex and oppress”, “mutual animosity”, “selfish”, “inflame”, “unruly”, etc.) (Matthews, 1995: 81). Pero su defensa de la razón, sin embargo, se traduce institucionalmente en una concepción deliberativa de la representación, concebida no como mera *agregación* de preferencias dadas de antemano, sino como transformación *deliberativa*, informada y razonada de las mismas, especialmente patente en lo que respecta al Senado. Por el contrario, en Hamilton, parte fundamental de su exposición se dedica no solo a defender una amplia autonomía del ejecutivo respecto al legislativo, sino además a argumentarla en términos de que aquél no dependa de los “impulsos” y “los humores del legislativo”. Todo lo cual, a su vez, se traduce en pasajes ciertamente poco republicanos en los que se defiende no solo hegemonía y libertad de acción política del ejecutivo, sino su abierta preeminencia institucional como lugar privilegiado de la luz de la razón sobre el legislativo, ámbito este último, por excelencia, de las pasiones más encontradas. De hecho, para Hamilton, el ejecutivo se postula como el espacio político superior de la razón, la voluntad, el poder, la decisión, y el legislativo, como el lugar inferior de las “pasiones”, “humores”, la “discordia partidista” (“jarring of parties”), el “sectarismo”, la deliberación interminable, la “disensión”, etc.). El “vigor” y “energía” del ejecutivo (n.º 1), su preeminencia política, se prolonga en este autor, asimismo, en la necesaria reelección del presidente de los Estados Unidos de América y la prolongación de su mandato. Esta última se justifica en términos de maduración política y tiempo suficiente para terminar los proyectos que se han emprendido, habida cuenta que la brevedad de los mandatos hace que no sea esperable de los mismos sino “el negativo mérito de no causar daño, en lugar del mérito positivo de hacer el bien” (n.º 74).

Debe subrayarse, además, que tras los respectivos números de *El Federalista* escritos por Madison y Hamilton residía no solo una distinta visión de la república y la federación, sino de la legitimidad y del poder constituyente, de la propia legitimación de la Convención: para Madison el apoyo popular a la Constitución dependerá de modo capital de la participación del pueblo en el proceso de ratificación mismo, el cual consideraba parte esencial del proceso, no solo de la creación de un Estado federal, sino del propio proceso de construcción nacional (“América”) en marcha. Para Hamilton, por el contrario, la legitimidad de la Constitución no se ventilaba en un proceso de ratificación popular, que juzgaba un engorroso requisito a superar, sino

en la futura eficacia de un poder ejecutivo hegemónico de la mano de un presidente poderoso (Washington) (Rakove, 1997: 287).

La posición de Madison –frente a la insistencia en el “vigor of government” por parte de Hamilton (n.º 1) y su reforzado “national government” (n.º 85) (Ferejohn, 2003)– articulando de modo indisoluble un federalismo dualista (tanto frente a los partidarios de la confederación como de la consolidación) y un republicanismo democrático (frente a los partidarios de un liberalismo elitista y delegativo), se encuentra, sobre todo, explicitada en tres números clave de *El Federalista*, a saber: 10, 39 y 51. Debe repararse en un matiz de relieve: mientras que en *El Federalista* número 10 el remedio a la tiranía consiste en una república extensa; en los números 39 y 45 a 51 se añaden tres criterios cualitativos y estructurales; a saber: el federalismo, el bicameralismo y la separación de poderes. Ahora bien, ya en el propio número 10 se preanuncia la dimensión estructural desarrollada en los números 39 y ss. De hecho, Madison escribe allí sobre “the extent and *proper structure* of the Union” (n.º 10) en el mismo sentido que emplea más adelante, a saber: “a *proper federal system*” (*El Federalista* n.º 51). Es en el ámbito institucional diseñado por los números 10, 39 y 51 en el que debe contextualizarse la visión del “apropiado” gobierno federal propuesto por Madison. Y por esta razón no debe interpretarse desde una perspectiva extensiva y descontextualizada (sugiriendo, por ejemplo, la teoría de los poderes implícitos del gobierno de la Unión) el número 44 cuando afirma la necesidad de disponer los medios necesarios para el fin propuesto (“wherever the end is required, the means are authorized [...] wherever a general power is given, every particular power necessary for doing it is included”).

En lo que atañe al republicanismo, lo que en sus propios términos considera, a fin de evitar equívocos anglófilos y “monárquicos”, “remedios republicanos para problemas republicanos”, Madison insiste en que el gobierno de los Estados Unidos debe ser “estrictamente republicano, toda vez que ninguna otra forma de gobierno sería reconciliable con el genio de América ni con los principios fundamentales de la Revolución” (n.º 39). Ahora bien, debe precisarse que el modelo republicano de Madison no es pasadista, una nostalgia de las viejas repúblicas de la antigüedad, sino de un “gobierno republicano en las condiciones de la modernidad” (Kalyvas & Katznelson, 2008: 89). Frente al clásico y simplificador debate entre un Madison *liberal* (Pocock, 1975: 531; Wood, 1998: 608; Matthews, 1995: 23) o un Madison *republicano* (Epstein, 1984: 6), debemos insistir en que nuestro autor no adopta ni un liberalismo delegativo (nunca reemplaza, contra lo

que afirma Wood, la idea del bien público y la participación popular por la agregación de intereses y la separación de poderes), ni un republicanismo clásico de la mano del mito participativo del ágora en el seno de pequeñas repúblicas. Madison permanece republicano, cierto que no sin tensiones y oscilaciones, aún en sus momentos más liberales (Rosen, 1999: 198), y procede a una creativa articulación de soberanía popular y representación política, o, por decirlo en los términos empleados al otro lado del Atlántico por el pensador más profundo de la Revolución Francesa, el abate Sieyès: “representación sin alienación” (Máiz, 2007: 157).

Así, los supuestos básicos de su teoría del gobierno federal republicano (*El Federalista* n.º 57) se distancian notoriamente de las posiciones de Hamilton:

1. Representación igualitaria mediante elección por parte del “gran cuerpo del pueblo de los Estados Unidos”: “no los ricos más que los pobres, los instruidos más que los ignorantes, no los apellidos ilustres más que los humildes...”.

2. Cualidad de elegible para “todo ciudadano de mérito sin cualificación de riqueza, nacimiento, religión o profesión”.

3. Limitación de la duración y términos de los mandatos mediante “frequent elections”.

4. Concepción deliberativa y no meramente agregativa de intereses del debate parlamentario, desde una “ampliada perspectiva de lo público”.

5. Control popular concebido como “proper responsibility to the people” mediante a) un diseño institucional adecuado (“the genius of the whole system”) y b) el espíritu vigilante (“vigilant and manly spirit”) del pueblo de América.

Así, su ideal republicano apunta a una *síntesis compleja de representación, deliberación y participación* en una “compound republic” (n.º 51) bien diferente de la elitista “commercial republic” (n.º 6) –una potencia internacional hegemónica, industrial, urbana y dotada de un fuerte poder ejecutivo presidencialista, respaldado por un ejército y un banco nacionales– en la que piensa Hamilton. Desde esta perspectiva, podrían suscribirse las palabras de Judith Shklar: “Hamilton, de hecho, no apoyaba el sistema al que tanto ayudó a comprender a otros” (Shklar, 1998: 5). Debe notarse que en todo momento este último vinculaba la guerra con el gasto público y esto, a su vez, con un ejecutivo todopoderoso: “wars and rebellions”, a su juicio, justifican un Estado fuerte y centralizado, una hacienda pública eficiente y un ejército potente. En los tres aspectos las discrepancias de Madison no

pueden pasar desapercibidas, toda vez que considera a todo ello como otros tantos peligros para el federalismo y también para la república.

Resulta preciso insistir en esta complejidad del ideal de república federal de Madison, pues ha sido muy frecuente, desde Beard y Wood, 1) la interpretación elitista de una deliberación reservada a los mejores y más sabios, 2) la representación interpretada en una perspectiva delegativa de autonomía total de los representantes, y 3) desde la primera lectura de Dahl (Dahl, 1956, pero ya no en Dahl, 2006), una interpretación pluralista de Madison muy reductiva basada en la dispersión y mutuo control entre intereses. Para Madison la república –“un gobierno en el que se establece el modelo representativo” (n.º 10), “que se administra y reúne mediante representantes” (n.º 14)– es, a diferencia de la “democracia pura”, un sistema político caracterizado por: 1) la representación mediante elección y control popular, 2) una gran amplitud de territorio y ciudadanía numerosa con muy variados intereses y preferencias, y 3) la selección de representantes con mayor virtud para atender el bien común (n.º 57), extremo este último desatendido en la perspectiva de lecturas como la de Wood, para quien la introducción de la representación por parte de Madison se considera que anula por entero el discurso de la virtud cívica (McCoy, 1989: 192).

Todo ello requiere, sin embargo, para Madison prescindir del mito del ágora, de la ilusión de la transparencia y la inmediatez en la decisión política, y diseñar un complejo sistema de mecanismos (*checks and balances*) para proceder a la toma de decisiones legítimas mediante la producción de mayorías y el respeto de las minorías. De ahí la contraposición que podemos ver en *El Federalista* entre “Democracia” o “democracia pura” (comunidad de pocos habitantes que se gobierna de forma directa y asamblearia) y “República” (país de vasta extensión geográfica y amplia población que se gobierna indirectamente mediante representación) (Dahl, 2006: 155).

A este respecto resulta necesario precisar dos aspectos del republicanismo de Madison, desde la perspectiva de la evolución global de su pensamiento que aquí nos ocupa: la restricción del derecho de sufragio y el papel de las facciones. Respecto al primer aspecto, debemos señalar su inicial propuesta de reducción del derecho de voto a los hombres blancos y propietarios. Por una parte, Madison comparte con la totalidad de los *Founders* y especialmente con Jefferson la exclusión de las mujeres del ámbito público, y su reducción a la “domesticidad republicana” (Jefferson, 1984: 723). Por otra, en cuanto propietario virginiano y poseedor de esclavos heredados de su padre, asume de modo tácito la expulsión de los negros de la nación americana. Final-

mente, en lo que respecta a la propiedad como requisito censitario, Madison comparte asimismo con Jefferson la idea de que la propiedad garantiza la autonomía necesaria para la libertad política y que el efecto frontera, la vastedad de tierra disponible (arrebatada a las naciones indias) permitiría una mayoritaria población de granjeros independientes libres, no esclavos, como base de la nueva república. Con el paso del tiempo Madison sería cada vez más consciente de que la evolución económica de los Estados Unidos conducía, no hacia la utopía agrarista de una gran nación de pequeños propietarios libres y autónomos, sino a la potencia industrial atlántica que Hamilton soñaba, y por tanto, a una gran mayoría de trabajadores privados de posesiones territoriales y propietarios de su sola fuerza de trabajo, los cuales se verían, de seguirse el criterio censitario inicial, excluidos de la participación política. En razón de todo ello, en 1821, revisando sus posiciones de la Convención al preparar la edición de *The Debates in the Federal Convention* (Madison, 2007), desde una más “full & matured view” (Farrand, 1966 3: 450), asumirá que “reducir el derecho de sufragio a los propietarios (*freeholders*) viola el principio vital del Gobierno libre que postula que aquellos que deben obedecer la ley deben asimismo participar en su elaboración”, de tal suerte que “parece indispensable que la masa de los ciudadanos no debe quedar sin voz” (Farrand, 1966 3: 454).

En lo que atañe al segundo aspecto, no deben confundirse, como ya apuntamos, las “facciones” a las que Madison alude en *El Federalista* número 10 –grupos de lealtad personal y de red clientelar basados en intereses e intercambios particularistas– con los partidos políticos de base programática e ideológica, portadores de un proyecto distintivo de Estado y de Nación (Aldrich, 2012: 49 y ss), que irán tomado forma a medida que avanza el cambio de siglo y Hamilton y los “federalistas” comiencen a implementar sus políticas. En el ya citado texto de 1821, comentando los debates de la Convención, Madison escribirá que “ningún país libre ha existido sin partidos, los cuales constituyen el correlato de la Libertad” (Farrand, 1966 3: 452). En los años de *El Federalista* todavía no se habían diferenciado, empero, los dos modelos organizativos, clientelista y programático, y el razonamiento de Madison procede como sigue: resultando imposible la eliminación de las causas de las facciones, habida cuenta que en una sociedad extensa y plural como la americana existen diferentes intereses, ideologías, credos religiosos, liderazgos políticos y, sobre todo, “desigual distribución de la propiedad”, deben encauzarse y modulase institucionalmente sus eventuales efectos negativos (n.º

10). La solución republicana para evitar los efectos incontrolados de las facciones reside en un esquema que comporta los tres elementos ya citados: 1) *representación*: la elección de un pequeño número de ciudadanos; 2) *deliberación*: no solo se trata de agregar las preferencias e intereses de los ciudadanos, sino de “refinarlos” y “ampliar la perspectiva de lo público”, procesándolos mediante un filtro deliberativo que aporte razones generales frente a intereses particulares, y 3) *participación y control* populares (pueblo compuesto por hombres blancos propietarios), habida cuenta de que los gobiernos, ora federal, ora de los Estados, son un mero “agent and trustees of the people”, por todo lo cual: “a dependence on the people is, no doubt, the primary control of the government” (n.º 51).

He aquí el sesgo republicano del pensamiento de Madison: la libertad concebida como control popular se traduce en que la creación de la Unión, por una parte, no implica una consolidación centralista del federalismo y una minoración de los Estados; por otra, a diferencia de la antigua confederación, debe ser impecablemente republicana en todos y cada uno de los Estados y la Unión, al abrigo de todo despotismo electivo. Tal y como se indica por Madison en el número 37: “El genio de la libertad republicana parece requerir no solo que todo el poder derive del pueblo, sino que aquellos depositarios de su confianza deben ser mantenidos en dependencia del pueblo mediante una corta duración de sus mandatos y que, incluso en ese período, la confianza debe ser puesta no en pocas, sino en muchas manos”. Más adelante vuelve a insistir: “Resulta esencial para el gobierno (republicano) que sea derivado del gran cuerpo de la sociedad y no de una considerable proporción de clases favorecidas del mismo. De lo contrario un puñado de nobles tiránicos, ejerciendo sus poderes mediante la delegación de sus poderes, podrían aspirar al rango de republicanos y reclamar para su gobierno el honorable título de república” (n.º 39).

Madison trata de articular en todo momento, bien que de modo desigual, las tres dimensiones aludidas de la democracia republicana: representación, participación y deliberación, cuando se refiere al diseño original que proponía para las cámaras en *El Federalista*. La participación popular directa de los ciudadanos se centra en el Congreso, y al Senado corresponden dos tareas fundamentales: la deliberación y la representación de los Estados (n.º 55 y n.º 58). De la mano de una concepción deliberativa y no meramente agregativa de la representación, Madison entiende que las preferencias políticas deben ser mediadas, producidas y no meramente expresadas y reflejadas por las cámaras. Resulta capital este sesgo deliberativo



de la teoría de la representación de Madison que, trascendiendo la inmediatez de las “simpatías populares” (n.º 52), apunta al requisito de una “extensa información” sobre la diversidad de las leyes, costumbres y circunstancias de los diferentes Estados. En los números 49, 63, 71, 78 y otros se elabora la necesidad de la revisión de las preferencias inmediatas y estrechas de los ciudadanos mediante una explícita “more deliberate reflection” (n.º 78) (Page & Shapiro, 1989), lo cual implica que, frente a interpretaciones de Madison, desde la primera generación de la elección racional debemos insistir en que lo que se encuentra en juego, a su juicio, no es la expresión directa o la agregación indirecta de los intereses del pueblo, como preferencias exógenas y dadas de antemano, sino el diseño de complejos mecanismos institucionales de incentivos que elaboren las preferencias del pueblo frente a su inmediatez como preferencias *endógenas* (Chappell & Keech, 1989). Estamos ante el núcleo mismo del desafío de su diseño institucional, el cual va bien más allá del mencionado *dilema de Madison* (Kiewiet & McCubbins, 1991; Samuels & Shugart, 2010): la construcción de un sistema político republicano federal al servicio y bajo el control del pueblo que, sin embargo, frente al mito de transparencia de lo político, procede en numerosas ocasiones a superar las preferencias inmediatas y previas de éste.

En este diseño el federalismo se vincula en estrecha conexión con la república. En concreto: mediante *representación* doble de los Estados (Senado) y de los ciudadanos de la Unión (Congreso), *deliberación* que revisa los intereses inmediatos de los ciudadanos y aporta debida atención al bien común, *participación* y control populares como garantía última de todo el sistema. Por lo demás, no solo debe prestarse atención a la “filtration of talent”, al elitismo de los mejores institucionalmente inducido, propuesto por Madison, sino a la capital atención que nuestro autor presta a la diversidad de intereses y políticas públicas entre los Estados. En definitiva: la Unión se concibe desde el pluralismo (recursos naturales, facciones, partidos, Estados) de públicos, electorados, preferencias y prioridades.

Ahora bien, esta solución republicana a problemas republicanos reenvía, como decíamos, *en conexión interna y conceptual*, al federalismo. Las dimensiones representativas, deliberativas y participativas del credo republicano se articulan en “happy combination” (n.º 10) en la estructura federal propuesta por la Constitución: los intereses generales y agregados se sustancian en el nivel federal; los intereses locales y particulares, en los legislativos de los Estados. Es por ello que

Madison reitera a lo largo de su vida lo que sostiene en *El Federalista*, a saber, que mostrando gran placer y orgullo de ser republicanos “debemos cuidar con especial celo el espíritu y reivindicación de nuestra condición de federalistas” (n.º 10). Federalismo que modula el republicanismo en un gran país moderno dando lugar a una “compound republic” (n.º 51). Esta variedad de república –“federal republic”– se caracteriza por un sistema político multinivel en el que diferentes gobiernos se controlan uno a otro y cada uno de estos es, a su vez, controlado por el pueblo, y en el que “no single structure dominates” (Ostrom 1987: 164). Frente al modelo francés de *République une et indivisible*, Madison considera que implantar una república unitaria en América constituiría una desnortada quimera (en sentido estricto: “as inexpedient as it is unattainable”) (n.º 51).

Ante todo, como se ha dicho, habida cuenta la superioridad del legislativo en los sistemas republicanos (parlamentarios por definición), es preciso reforzar institucionalmente y al tiempo dividir el parlamento en dos cuerpos, el uno que represente a la Unión, el otro a los Estados. Además de la pluralidad competitiva de intereses, creencias e ideologías de una república extensa, la división del gobierno entre autogobierno compartido de la Unión y autogobierno de los Estados, cada uno ejerciendo en su *practicable sphere*, impide el dominio de una facción sobre otra, o de una parte de la sociedad sobre otra, mediante el adecuado diseño institucional: “the interior structure of the government keeping each other in their proper places”. De tal suerte que, “happily for the republican cause”, “the practicable sphere may be carried to a very great extent by a judicious modification and mixture of the federal principle” (n.º 43).

¿De qué juiciosa modificación y modulación se trata? El modelo federal de Madison se distancia, como vimos, tanto de la Confederación de Estados soberanos cuanto de la consolidación de un gobierno nacional centralizado que erosione el autogobierno de los Estados. En su propia expresión, se trata de encontrar un “middle ground”, un gobierno “ni completamente nacional (consolidación) ni completamente federal (confederación)”, en definitiva: “a composition of both” (n.º 39). Frente a la posición de Hamilton de proceder a una centralización del poder en la Unión y frente a la posición de los antifederalistas de preservar la estructurad “federal” entendida como precaria confederación de Estados soberanos, Madison desarrolla un modelo federal de unidad en la diversidad, de autogobierno y gobierno compartido, lo que en la óptica anglófila de Hamilton constituiría un oxímoron, la *soberanía compartida* o, como la conceptualizará Madison de modo

reiterado, la “soberanía dividida” o “soberanía agregada” (JMP 9 369, 383). En definitiva, toda vez que lo propio del concepto de soberanía reside en su ilimitación e indivisibilidad, el Estado federal deviene, en rigor, *Estado constitucional sin soberano*. Este sistema de autogobierno y gobierno compartido se desglosa en su articulación “nacional” / “federal” como sigue:

1. La Constitución de los Estados Unidos no es nacional sino federal en cuanto resultado de una decisión unánime de todos los Estados de la Unión, cada uno actuando como un cuerpo soberano: “a sovereign body independent of all others”.

2. El poder legislativo en la Cámara de Representantes representa al pueblo de los Estados Unidos de América y en este sentido es nacional, no federal.

3. El Senado representa a los Estados, y por lo tanto es federal, no nacional.

4. El presidente de los Estados Unidos constituye una institución mixta federal y nacional en cuanto, por aquel entonces, era el jefe del ejecutivo nacional pero resultaba elegido por los Estados.

5. El ejecutivo de la Unión desde el punto de vista de su *funcionamiento*, en el seno de su propia esfera competencial, es nacional y no federal.

6. Ahora bien –y esto resulta decisivo en la concepción de Madison– el mismo ejecutivo desde el punto de vista de sus *competencias* es federal, no nacional, puesto que “su jurisdicción se extiende solamente a ciertas competencias enumeradas y deja a los diferentes Estados una competencia propia e inviolable soberanía sobre todas las demás materias” (n.º 39).

7. Por último, el poder de reforma constitucional no es ni nacional ni federal, toda vez que el ejercicio del poder constituyente constituido implica a ambos niveles.

Ahora bien, en los números 10, 14, 18, 19 y 20 de *El Federalista* nos encontramos con reflexiones de Madison deudoras de sus ya comentados trabajos preparatorios para la Convención, *Notes on Ancient and Modern Confederacies*, con las lecciones aprendidas del estudio comparado y sistemático de las Ligas de la Grecia Clásica, del Sacro Imperio Romano Germánico, Polonia, Suiza y Holanda. De las principales conclusiones extraídas de aquella “experiencia que es el oráculo de la verdad” podemos destacar cuatro que resultan claves para dar cuenta del federalismo de Madison:

1. Ante todo, desde el punto de vista formal de la teoría, el federalismo se diseña institucionalmente, a diferencia de aproxima-

ciones anteriores al tema –como la de Montesquieu–, con tres características fundamentales: a) procede con gran *precisión* en los detalles institucionales; b) mediante una concepción de los *incentivos* que las instituciones ofrecen a los actores, y c) desde el *equilibrio* generado por diversos contrapesos, que hacen que los actores tiendan a respetar las reglas de juego (Schwartz, 1989).

2. Desde el punto de vista sustantivo, compartiendo algunos temores de los antifederalistas, Madison subraya que el gobierno compartido en la Unión no debe eliminar el amplio autogobierno de los Estados. Su jurisdicción debe estar “limitada a ciertas materias enumeradas” (n.º 14) que conciernen a todos los miembros de la república y no pueden “obtenerse por provisión separada de ninguno”. Al mismo tiempo, los gobiernos de los Estados “retendrán toda su autoridad y actividad” en la mayoría de los asuntos. Esto es, para Madison, la mayor parte de las competencias deben permanecer en el ámbito de los Estados, y así en los números 37 al 41 podemos observar con claridad que, mientras Hamilton pone especial énfasis en los poderes ilimitados de la Unión, Madison lo sitúa precisamente en los límites del poder federal e insiste en todo momento en la sustantividad de los poderes reservados a los Estados (Rakove, 1991: 84). Precisamente por eso corresponde a los legislativos de los Estados, en caso de invasión competencial por parte de la Unión (“encroachment”) un mecanismo clave de control: “to sound the alarm of the people” (n.º 44). La posición de Madison resulta, además, clarificada y sustantivada en *El Federalista* n.º 45: solo en excepcionales tiempos de guerra “las operaciones del Gobierno federal serán más extensivas e importantes”, pero en los períodos de paz, más habituales que los primeros, deberán predominar “las operaciones de los Estados” (n.º 45).

3. Además, la Unión se concibe por Madison como una negociación abierta, nunca cerrada, en definitiva, como un proceso más que como una estructura estática. En concreto, la federación americana debe poder incorporar a nuevos Estados surgidos de la frontera en expansión hacia el Oeste. Ahora bien, como quiera que, tal y como hemos visto, la Unión nace para fortalecer el autogobierno de los Estados con un ámbito adicional de gobierno compartido, no para menoscabar su autonomía política, Madison postula la necesidad de equilibrar los costes y beneficios de la pertenencia al proyecto común entre todos los Estados (n.º 14). El federalismo, así, se autoreforza porque resulta mutuamente beneficioso para todos los Estados, procurando ajustar el equilibrio entre costes y beneficios de permanencia en la Unión, de tal modo que se encarecen los costes de la opción “salida” (secesión).

4. Para Madison, como hemos dicho, el federalismo implica “transformación de la soberanía”, esto es, soberanía compartida entre la Unión y los Estados, lo cual se traduce en una visión desde la horizontalidad, desde la división competencial, y no desde la jerarquía. De ahí esa afirmación, tan rotunda como significativa, que, sin embargo, no suele recibir la atención que merece: la existencia de “un soberano sobre otros soberanos, un gobierno sobre otros gobiernos... es un soledadismo en teoría y resulta subversivo, en la práctica, del orden y fines de una sociedad civil” (“Civil Polity”) (n.º 20). A todo lo cual debemos añadir, por último, el análisis que se realiza en *El Federalista* n.º 53: Madison atribuye aquí precisamente el mantenimiento del concepto de soberanía, incluso en su versión de *soberanía parlamentaria* del sistema británico, la imposibilidad constitutiva de Gladstone y los ius-publicistas ingleses de diseñar una federación.

Hemos mostrado que la teoría del federalismo en Madison resulta inseparable de la teoría de la república, entendida esta de forma compleja como representación, participación y deliberación. Recordemos que su apuesta en este sentido es doble: 1) cómo conseguir un sistema de gobierno que supere los problemas de la Confederación pero mantenga el autogobierno sustantivo de los estados y 2) cómo conseguir un gobierno eficaz, pero que no tiranice al pueblo, manteniéndose fiel al legado de la Revolución americana. Un adecuado diseño institucional proporcionará, a su juicio, los incentivos necesarios para que su ambicioso proyecto, referido en su correspondencia con Jefferson como radical “modificación de la soberanía”, consiga el objetivo de un equilibrio entre autogobierno de los estados y gobierno nacional compartido, de tal suerte que siempre sea posible “to control one part from invading the rights of the another” (Madison, 1999: 152). La consecución del equilibrio inestable entre el autogobierno por parte de los Estados y el gobierno compartido en la Unión será posible mediante la concurrencia de una serie de complejos mecanismos y salvaguardas (Bednar, 2009) que mantengan a cada uno de estos poderes en el ámbito de su esfera específica de actuación. En *El Federalista* número 39 encontramos una inicial respuesta a este dilema de cómo conseguir el equilibrio entre autogobierno por parte de los Estados y el gobierno compartido en la Unión, considerado como un sistema “ni completamente nacional, ni completamente federal” (“neither wholly national, nor wholly federal” (n.º 39), esto es, ni confederación ni consolidación.

Ahora bien, ¿cómo se consigue este inestable equilibrio en la *compound republic*? En el número 51 encontramos una sintética res-

puesta: 1) “dependence on the people” como control primario y 2) como la experiencia muestra, se requieren además otras “auxiliary precautions”. ¿Cuáles son estas *precauciones auxiliares*? Madison propone diversos mecanismos federales que podemos sintetizar brevemente:

### 1. *Diseño institucional multinivel*

El primer tipo de mecanismo es de tipo *estructural*: la distribución de competencias y división de poderes entre la Unión y los Estados. Tres son los componentes de este mecanismo: 1) enumeración de las competencias, 2) vigilancia interinstitucional, y 3) supervisión de los Estados. Recuérdese lo afirmado por Madison en los números 39 y 45 sobre el mantenimiento un amplio abanico competencial de los Estados sobre un gran número de materias, hasta el punto de que, en tiempos de normalidad, “los gobiernos de los Estados disfrutarán de ventaja respecto a los del gobierno federal” (n.º 45).

A ello debe añadirse lo apuntado en el número 51: la ambición de un poder debe contrarrestar la ambición de los otros –“ambition must be able to counteract ambition”– esto es, la separación de poderes, “check and balances”, resulta capital en cuanto a vigilancia mutua entre los diferentes niveles de gobierno. Son pues dos los factores, dependencia e independencia de los Estados respecto a la Unión, los que generan vigilancia y control mutuo (Bednar 2009: 101)

Repárese en lo decisivo que resulta para Madison el respeto del ámbito competencial de cada nivel de gobierno. Por una parte, en el número 19 se afirma que “cada gobierno debe poseer una voluntad propia” (“a will of its own”) y, por otra, “los diferentes gobiernos se controlan unos a otros al tiempo que cada uno se controla a sí mismo”, de tal suerte que “los dos gobiernos poseen, cada uno de ellos, medios de prevenir o corregir invasiones competenciales por parte del otro”. Constituye este un rasgo fundamental de la teoría federal de Madison en el que vuelve insistir en diversos momentos de su vida. Por ejemplo, en los artículos de la *National Gazette* retoma el tema en muy similares términos a los que emplea en *El Federalista*: “Los dos niveles de gobierno –Unión y Estados– poseen cada uno los medios de prevenir o corregir las invasiones (“encroachments”) inconstitucionales del otro” (Madison, 1999: 508).

*El papel de los Estados* deviene clave en esta perspectiva federal, tal y como queda patente en carta a Jefferson de octubre de 1787, donde Madison afirmará que “la dependencia del gobierno de la Unión del de los Estados parece guardar efectivamente al gobierno de estos últimos de las invasiones competenciales del primero (“dan-

gerous encroachment of the former”) (Madison, 1999: 147). Además, Madison considera que la invasión competencial por parte de la Unión sobre las competencias de los Estados “no suscitará la oposición de un solo Estado o algunos de ellos solamente. Serán señales generales de alarma federal. Cada gobierno se sumará a una causa común” (n.º 45). Ahora bien, el sustantivo ámbito competencial de los Estados y aún el “natural attachment” de los ciudadanos a su Estado respectivo (n.º 46) se articula en el modelo de *compound republic*, con diversos mecanismos de implicación y participación de todos los Estados en el gobierno compartido de la Unión: en el Senado, en el colegio electoral de los Estados, en la ratificación de la Constitución por parte de estos últimos, etc. (n.º 39).

En suma, por parte de Madison se entiende que con la finalidad de superar los defectos de la Confederación se debe crear un sólido gobierno de la Unión. Pero, a diferencia del federalismo centralizado de Hamilton –como puede verse, por ejemplo, en los amplísimos poderes de regulación económica que éste concede al ejecutivo de la Unión (n.º 30 y 34)–, considera que este gobierno debe poseer competencias enumeradas y tasadas (no ampliables por cláusulas jurídicas indeterminadas de “poderes implícitos” o “general welfare”). La discrepancia de Madison con lo sostenido por Hamilton en los números 30 y 34 se hace patente en el mismo texto de *El Federalista* (n.º 41), donde se opone abiertamente a quienes interpretan la cláusula de la prosperidad nacional (“general welfare”) como “un mandato ilimitado de ejercer todos los poderes que se consideren necesarios para la defensa o la prosperidad general” toda vez que, Madison insiste en ello en una y otra ocasión, “la Constitución de 1787 contiene una enumeración estricta de los poderes afectados por el interés general” (n.º 41). Será la misma posición que, como veremos en breve, reitera Madison en las “Virginia Resolutions” del 21 y 24 de diciembre de 1798 y 1800.

## 2. *La opinión pública y la cultura federales*

El segundo tipo de mecanismo federal ideado por Madison viene de la mano del protagonismo de los ciudadanos. En su concepción, el diseño institucional de la división de poderes y la distribución de competencias se presenta acompañado de un sesgo republicano fundamental: el control popular, el protagonismo político de “the people themselves” (Madison, 1999: 532), el criterio último de que el entero edificio se fundamenta en una estricta “dependence of the people” (n.º 51). Como se sustancia en el número 46: “El gobierno federal y los gobiernos de los Estados no son sino diferentes *agentes de la confian-*



za *del pueblo*, constituidos con diferentes poderes y designados para propósitos diferentes.”

Esta idea republicana del control popular, de que el diseño institucional debe ir acompañado de una opinión pública atenta, constituye otra de las particularidades del modelo madisoniano: “Todos los poderes dependen de la opinión [...] Allí donde la opinión pública es firme, el gobierno más arbitrario está controlado” (“The most arbitrary government is controlled where the public opinion is fixed”). En definitiva, el mejor de los diseños institucionales resulta, a su juicio, insuficiente en ausencia de una ciudadanía activa que lo mantenga vivo: “Los gobiernos más sólidos son apartados de su camino regular por el más pequeño impulso cuando la opinión pública no los mantiene en aquél” (Madison 1999: 503). De ahí, la libertad entendida como control de los ciudadanos a los gobernantes y la soberanía popular ejercida por “el gran cuerpo del pueblo” (“the great body of the people”) a través de varios mecanismos: elecciones libres, competitivas y frecuentes (n.º 52), la corta duración de los mandatos, el cultivo de una opinión pública informada y una prensa libre: “circulation of newspapers through the entire body of the people” (Madison, 1999: 501).

Ahora bien, el control popular remite a otra dimensión clave del federalismo de Madison: la *cultura federal*, esto es, el conjunto de valores y actitudes que favorecen el buen funcionamiento de una federación. Y esta cultura política federal posee en *El Federalista* una doble dimensión: por un lado, el “natural attachment” de los ciudadanos a sus Estados respectivos (n.º 25, 45 y 46), pero por otro, los lazos (“ligaments”) (n.º 46 y 51) que vinculan a los Estados con la Unión. Es precisamente esta *doble lealtad federal* traslapada, al respectivo Estado y a la Unión, la que proporciona la urdimbre cultural (axiológica pero también actitudinal) que socializa a la ciudadanía en un *ethos* federal indispensable para el buen funcionamiento de la maquinaria institucional de la federación. Pero esta cultura cívico-federal proporciona, además, un elemento clave: el umbral de lo permisible en caso de invasión competencial de un gobierno sobre otros. De este modo, activa la *opinión pública* como control popular en caso de transgresión sustantiva de un gobierno, federal o estatal: “Public opinion alone can save us” (Madison en carta a Jefferson de 18 de febrero de 1798; Madison, 1999: 584). Opinión pública y doble lealtad federal generan un “warm attachment” a ambos niveles de gobierno, y un “duty bound” de los Estados para resistir el eventual “encroachment” por parte de la Unión. En fin, en *El Federalista* los mecanismos de “check and balance” se acompañan de la necesidad de una cultura federal

del pacto y la confianza, del *federal compact* entre los Estados, que proporciona fundamento y legitimidad al entero sistema.

### 3. *El sistema de partidos*

Los ciudadanos, el pueblo –y no solo las instituciones, como vemos–, constituyen mecanismos claves para el mantenimiento del equilibrio, siempre inestable por diseño, del federalismo. Debemos mencionar ahora los actores políticos colectivos, los partidos políticos, que apenas comienzan a vislumbrarse en la época de *El Federalista* (Hofstadter, 1966; Aldrich, 2012). Son partidos ideológicos y programáticos, como ya se ha dicho, que difieren de las facciones personales y clientelares intermediadoras de intereses *particulares* (n.º 10), pues constituyen la expresión plural de la soberanía popular y postulan diversas alternativas del *bien público*.

Estas diferencias ideológicas y políticas, sobre el Estado y la nación, de Madison y Hamilton se diluyen, como vemos, en la común autoría de *El Federalista*. Pero Madison denuncia sin cesar el elitismo de los “federalistas” y de Hamilton, criticando abiertamente que en el seno del proceso constituyente, frente a la tradición republicana de la Revolución, emergen políticos “abierto o secretamente vinculados a la monarquía y a la aristocracia”, quienes, además, se apoyan en las “clases opulentas” frente al “cuerpo del pueblo”, y que son, por cierto, los mismos que se muestran partidarios de la consolidación de la Unión, socavando el autogobierno de los Estados (Madison, 1999: 530-531). Se trata, pues, de cuestiones de principio, diferencias en torno al federalismo y al republicanismo, al Estado (consolidado o descentralizado, republicano o “monárquico”) y a la nación (agraria y comercial o industrial y urbana), así como, de modo creciente, cuestiones también de interés y ambición política, la posibilidad de carreras políticas ventajosas en los Estados y en Washington, que en breve darán origen a los partidos electorales. Pero es la cuestión de principio, de elección social sobre el modelo del federalismo –consolidado o dualista–, la que aparece en la Convención y emerge de modo sutil y solapado en *El Federalista*, la que precede al problema organizativo y de acción colectiva (Aldrich, 2012: 149). Es en este doble sentido programático y organizativo en el que Madison afirmará años más tarde en la *National Gazette*: “Parties are unavoidable” (Madison, 1999: 504).

### 4. *El poder judicial*

El último mecanismo de control argumentado en *El Federalista* es el judicial. Madison percibe, por una parte, que la Consti-

tución necesita un juez independiente del electorado, y que si es una norma, la *norma normarum*, que debe ser cumplida, precisa de un tribunal encargado de interpretarla y hacerla valer frente a las leyes ordinarias aprobadas en los parlamentos por las sucesivas mayorías. Pero, sin embargo, resulta claramente perceptible cierta incomodidad republicana en Madison ante una institución contramayoritaria. No es casualidad que todos los artículos sobre el control de constitucionalidad de las leyes hayan sido escritos por Hamilton, quien se encarga de desarrollar con prolijidad el argumento de que “una constitución [...] debe prevalecer sobre las leyes, la intención del pueblo sobre la de sus agentes” (n.º 78). Debe destacarse que la jurisdicción constitucional no aparece mencionada en el *Plan de Virginia*, toda vez que una institución contramayoritaria, no elegida y no controlada popularmente (*vid.* n.º 39) era percibida con recelo desde la perspectiva republicana de Madison, quien o bien la consideraba débil y poco eficaz frente a los otros poderes (Rakove, 1997) o bien, de fortalecerse, podría convertirse en un poder superior al legislativo, lo cual consideraba de todo punto inadmisibles. Por todo ello, Madison prefería instituciones de perfil más político electivo, como un “Consejo de Revisión” con poderes meramente suspensivos (Bednar, 2003: 194). Estos temores republicanos sobre el control de constitucionalidad por parte del poder judicial, como enseguida veremos, se presentaron con toda nitidez con ocasión de la sentencia *Marbury vs. Madison*, del juez Marshall, en 1803.

#### **4. La ruptura final y la creación del sistema de partidos**

Solo si consideramos la distancia política e ideológica que separa a Madison de Hamilton, hasta aquí analizada –antes de la Convención, durante la misma y en *El Federalista*– podemos explicar cabalmente el antagonismo posterior entre ambos, que desembocaría en la creación de dos partidos políticos, electorales y programáticos en abierta competición por definir los rasgos del Estado y la nación de Estados Unidos de América. Solo desde la histórica amistad y proximidad teórico-política con Jefferson y la relativa sintonía con muchos de los temores y argumentos de los antifederalistas, podemos dar cuenta de las razones que llevan a todos ellos, Madison, Jefferson y antiguos antifederalistas, a crear de consuno el partido republicano de oposición, germen del futuro Partido Demócrata.

Ha de señalarse, ante todo, que la aprobación de la Constitución fue solo un paso inicial de un complejo proceso de institucionalización y concreción estatal y nacional al hilo del cual se visibilizaron y aún acentuaron las profundas discrepancias, ya analizadas, entre los *Founding Fathers*. El primer Congreso salido de las elecciones debía abordar, entre otras cuestiones, la creación del poder judicial y ejecutivo, la puesta en marcha de un sistema de ingresos públicos, precisar la relación entre el ejecutivo y el legislativo, y la elaboración de una *Bill of Rights*, una declaración de derechos. Ahora bien, con el paso del tiempo, al hilo del proceso de institucionalización a partir de la presidencia de Washington (1789-1797) y posteriormente con John Adams (1797-1800), no solo el texto constitucional sino la teoría madisoniana parlamentaria de *El Federalista* se mostraría insuficiente para hacer frente al desarrollo y primacía que iba alcanzando por momentos el poder ejecutivo presidencialista (Samuels & Shugart, 2010). La mecánica de la división de poderes elaborada en la Convención y en *El Federalista* (n.º 51) no podía prever el reforzamiento y la hegemonía del ejecutivo a partir del primer y segundo Congresos. No se trataba solamente de que en la década de los noventa se visibilizaran, ya de modo incuestionable, las diferencias entre Madison y Hamilton, sino que lo hacían porque el curso de los acontecimientos acentuó y evidenció los viejos temores de Madison y Jefferson ante la consolidación de los poderes de los Estados en la Unión y los de la Unión en el ejecutivo presidencialista. Y estos acontecimientos nuevos fueron esencialmente dos: 1) las urgencias derivadas de la guerra y la política exterior, y 2) la inesperada preeminencia del ejecutivo y el presidente en el procedimiento legislativo (Ferejohn, 2003: 215).

El primer tema que se presentó fue, sin embargo, la *Declaración de Derechos*. Urgido desde hacía tiempo por Jefferson y los antifederalistas y vista la evolución de los acontecimientos, Madison reconsidera su escepticismo inicial durante la Convención, en torno al endeble recurso a las "parchment barriers" (barreras de pergamino) que constituía una declaración de derechos para resolver problemas que él consideraba sobre todo, como hemos visto, de diseño institucional y opinión pública (Labunski, 2006). En la importante carta a Jefferson de 17 de octubre de 1788, Madison reformulaba, sin admitirlo, su posición al respecto: "Mi propia opinión ha sido siempre favorable a una carta de derechos, toda vez que se estructure sin implicar poderes no incluidos en la enumeración de competencias... la he favorecido porque he supuesto sería de utilidad y, si se ejecutara apropiadamente, no dejaría de resultar conveniente" (Madison, 1999: 420). Las dife-

rencias, también en este aspecto, con lo expuesto por Hamilton en *El Federalista* número 84 (y la inicial posición del propio Madison en la Convención al respecto) son llamativas. En efecto, Hamilton, no solo consideraba: 1) que los derechos se encuentran recogidos en el conjunto del articulado –“the Constitution is itself [...] a Bill of Rights”–, sino que 2) “Una declaración de derechos, en el sentido y con la extensión que se pretende [por parte de los antifederalistas], no solo resulta innecesaria, sino incluso peligrosa” (n.º 84). La razón, a su entender, no era otra que una tal declaración podía presuponer implícitamente poderes que no estaban reconocidos constitucionalmente. Así, por ejemplo, establecer la libertad de prensa haría suponer que está reconocido constitucionalmente un supuesto poder de regulación de la libertad de expresión. Madison, sin embargo, incorporando lo esencial de los previos argumentos de Jefferson y los antifederalistas en favor de la Declaración de Derechos como “additional guards for liberty”, entiende que ésta aporta dos garantías adicionales nada desdeñables: 1) las “verdades políticas” declaradas de manera solemne adquieren el carácter de “máximas fundamentales del Gobierno libre incorporadas al sentimiento nacional”; 2) resulta un instrumento útil contra las usurpaciones de poder por parte del Gobierno de la Unión (Madison: 1999: 422).

Madison se muestra a estos efectos especialmente abierto a los argumentos no solo de Jefferson (desde sus años de París), sino de Brutus y los antifederalistas sobre la inseguridad de los derechos en ausencia de una *Bill of Rights*: “No debemos desconsiderar su inclusión [...] sino declarar expresamente, de acuerdo con sus deseos [de los antifederalistas, R.M.], los grandes derechos de la humanidad debidamente asegurados bajo la Constitución” (PJM 12: 198). El procedimiento de enmiendas a la Constitución podría, además, evitar los principales peligros que Madison entreveía en la Declaración, especialmente la desprotección de derechos no explícitamente reconocidos en la Constitución. De ahí la redacción, por entero de su autoría, del texto de la Novena y Décima enmiendas. La Novena estaba destinada a proteger derechos no reconocidos: “La enumeración en la Constitución de determinados derechos no debe ser interpretada como denegación o desamparo de otros derechos del pueblo.” La Décima, para salvaguardar el autogobierno de los Estados frente a eventuales extralimitaciones competenciales de la Unión y el menoscabo del autogobierno de los Estados: “Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por esta a los Estados, están reservados respectivamente a los Estados o al pueblo.”

El segundo motivo de fricción sería mucho más profundo y definitivo, originado por la oposición abierta de Madison a los proyectos de Hamilton desde la secretaría del Tesoro en el gobierno de Washington. Las diferencias se iniciaron en enero de 1790 y serían momentáneamente resueltas mediante un compromiso obtenido con la mediación de Jefferson y la elaboración del *Report on Public Credit*. Pero en 1791 estallaría de nuevo el conflicto, esta vez sin acuerdo posible, con motivo de la propuesta de Hamilton de la creación de un *Banco Nacional*. En efecto, el Banco Nacional constituía un mecanismo emblemático de la concepción de Hamilton y una pieza clave de su proyecto político global. Su objetivo era extraordinariamente amplio: 1) crear las precondiciones económicas (comercio, industria, urbanización) de un imperio atlántico competitivo, alentado desde una visión hegemónica en el ámbito internacional de la "commercial republic"; 2) procurar su inspiración en el admirado modelo británico y centralizar económica y políticamente el federalismo lo máximo posible, reforzando los poderes de la Unión frente al localismo de los Estados (Banco de Inglaterra); 3) controlar la oferta monetaria al servicio activo y planificado de una economía en desarrollo acelerado; 4) respaldar una economía centralizada mediante la concentración del capital y garantizar la financiación de una Administración y un ejército poderosos.

Con la discusión de este proyecto estallaron todas las discrepancias que separaban a Madison y Jefferson de Hamilton: 1) ante todo, los virginianos mostraban una rotunda oposición a la idea de nación americana postulada por Hamilton, la "commercial republic", basada en el impulso del desarrollo industrial y urbano, así como en el capital financiero y especulador. Dicha idea de nación, a su juicio, se mostraba incompatible con el ideal republicano de autonomía, libertad e igualdad, pues promovía una concentración de capital, y con ello una oligarquía que podía desembocar en cleptocracia, y por añadidura en la aparición de crecientes desigualdades en la ciudadanía (Elkins & McKittrick, 1993); 2) en segundo lugar, el republicanismo de Madison y Jefferson, que interpretaba la libertad como control popular, vigilancia de la opinión pública, centralidad de "the people themselves", se hallaba muy alejado del elitismo y liberalismo delegativo de Hamilton; 3) además, el federalismo de Madison y Jefferson nada tenía que ver con el de los "nacionalistas" –después autodenominados "federalistas"–, concebido como consolidación de un Estado nacional soberano, sino con una "compound republic", concebida como articulación de autogobierno y gobierno compartidos, "partly national, partly federal"; 4) por último, ambos rechazaban la libre interpretación de la

Constitución por parte de la presidencia y se oponían a la doctrina de los “poderes implícitos” y a la cláusula del “general welfare”. De hecho, Madison, en su importante discurso en el Congreso de 2 de febrero de 1791, rechazó explícitamente y con rotundidad ambas cláusulas en razón de que “interfieren directamente con los derechos de los Estados” y, por ende, “otorgan al Congreso un poder ilimitado” (Madison, 1999: 483).

Especial interés reviste el debate en torno a la cláusula del “general welfare”, importada por Hamilton de los artículos de la Confederación a efectos de robustecer su proyecto de creación de un gran mercado nacional americano, esfuerzos ya detectables en sus artículos de *El Federalista* y en su idea de la “commercial republic”, concebida de modo muy ambicioso y hegemónico en el escenario internacional de la época como “great commercial society”. El alcance del concepto se ponía de manifiesto, como ya vimos, en la interpretación extensiva e irrestricta que allí realizaba de los poderes del Congreso para legislar en materia económica (*El Federalista* n.º 30 y 34). En aras de “disponer de los medios de proveer a las necesidades futuras [...] y resultando estas por naturaleza ilimitadas, resulta imposible limitar los medios” (n.º 34). He ahí el nacimiento del “poder implícito” de gasto público ilimitado (*spending power*) basado en los poderes tácitos otorgados por el peculiar sintagma “bienestar general de la Nación” (*general welfare*) (Beaud, 2007: 312; Mongoin, 2012: 454). No hay que esperar, pues, a la década de los noventa para detectar el proyecto de consolidación de Hamilton desde las propias páginas de *El Federalista*, que alienta en la cláusula jurídica indeterminada de los *implicit powers*.

De todo lo anterior se deduce la complejidad y profundidad de los niveles en los que se evidencia de modo definitivo la discrepancia teórica e ideológica de Madison y Jefferson, con Hamilton y “los federalistas”. En síntesis, desde la perspectiva de aquéllos: 1) los federalistas desatienden la diferencia específica natural de la nación americana –“the beneficence of Nature”, como escribe Madison en *El Federalista* número 14–, su excepcional dotación de recursos naturales y tierra apropiable, así como las infinitas posibilidades de gobierno republicano que esto faculta, sobre la base de una nación de campesinos pequeños propietarios; 2) se inspiran en obsoletos modelos europeos (Inglaterra) basados en el principio de la soberanía indivisible e ilimitada, en jerarquías sociales artificiales, aristocráticas y ajenas al comunitarismo igualitarista americano (“the great body of the people”); 3) desprecian la sólida base social agraria, los campesinos –“la mejor base de la libertad pública y el baluarte más seguro de la salud



pública" (Madison, 1990: 512)– como verdadera fuerza social de la rural nación americana, postulando un antinatural modelo de crecimiento económico –comercial, industrial, urbano– generador de “desigualdades” y “corrupción” crecientes; 4) desconfiando de las virtudes cívicas del pueblo americano, de la capacidad de control de la ciudadanía, privilegian la dimensión artificial de las instituciones centralizadas y la dominación política desde el centro (ejecutivo todopoderoso, ejército, banco nacional) y un ideal elitista económico y político, frente al cultivo de la cultura cívica y la opinión pública; 5) en razón de todo ello, promueven una representación delegativa, y una lectura autoritaria, vertical (“monárquica”), de la República americana, desconfiando de la capacidad de autogobierno democrático de la nación, y finalmente 6) postulan una erosión recentralizadora del federalismo, una invasión de los poderes de los Estados, promoviendo el reforzamiento inconstitucional de los poderes de la Unión (“consolidation”).

Esta es la fundamental discrepancia ideológica, de principios, que, a despecho de lo equívoco de las denominaciones en aquella coyuntura –causante de no pocos problemas de interpretación de las posiciones en presencia– se ventilaba entre *federalistas* (Hamilton, Adams, Marshall) y *republicanos* (Jefferson, Madison), en el segundo, tercer y cuarto Congresos a finales de siglo. Tal es la querrela en torno al “great principle”, que dará origen al primer sistema de partidos en Estados Unidos de América; a saber:

1) qué *modelo de Estado federal* había de construirse, desde el punto de vista de la distribución de poderes entre legislativo y ejecutivo, y entre los Estados y la Unión. En este orden de cosas, Madison compartirá, desde antes de la Convención, y como queda de manifiesto en *El Federalista* número 10, la posición que Jefferson enunciará en su *First Inaugural Address* presidencial: “We are all republicans –we are all federalists” (4 de marzo de 1801) (Jefferson, 1984: 493). Y, en efecto, el grueso de su teoría política se articula como hemos comprobado en torno a estas dos ideas fundamentales: a) el republicanismo de una noción de libertad concebida como control popular, y b) el federalismo descentralizado, firmemente defensor de los derechos de los Estados, frente a procesos de recentralización desde la Unión implementados por Hamilton;

2) qué idea de *nación americana* estaba en juego (Aldrich, 2011: 74), especialmente en lo que atañe a dos vías bien diferentes de desarrollo económico: capital y trabajo agrario (Jefferson, Madison) o capital y trabajo industrial y proceso acelerado de urbanización (Adams, Hamilton) (Schofield, 2003).

A su vez, quizás la diferencia de mayor relieve entre Madison y Jefferson respecto al republicanismo proceda de la concepción del autogobierno en una república de base agraria ajena a grandes urbes: Madison diseña una “gran república” para un vasto país moderno, mientras Jefferson atiende a la base local de las “pequeñas repúblicas” como fundamento de la Unión. Este último prestaba menos atención a la construcción del vasto edificio representativo de la Unión que a la vitalidad democrática y participativa de la ciudadanía situada en el nivel local. Es en los distritos, en los municipios, en los *wards*, en los *town meetings* donde, para Jefferson, la ciudadanía común debía asumir un protagonismo político innegable en la participación, la deliberación pública y en la gestión de los asuntos cotidianos. Estas “pequeñas repúblicas” son claves en la concepción republicana de una ciudadanía activa y no meramente delegativa por parte de Jefferson, pues asumirían competencias en vías de comunicación, educación, policía local, jurados, milicia y asuntos locales varios (carta a John Adams de 1813, Jefferson, 1984: 1308). Por todo ello estas repúblicas de base no constituían para él una mera anécdota o residuo fundacional de los primeros colonos, sino que eran consideradas como la célula madre de la república, aún más, como el verdadero arco de bóveda del gobierno americano (“the key stone of the arch of our government”) (Jefferson, 1984: 1308), toda vez que “en estas pequeñas repúblicas residirá la principal fuerza de la República de la Unión” (Jefferson, 1984: 1227). Además, el mantenimiento de la muy saludable distribución de poderes entre la Unión y los Estados (aquella “salutary distribution of powers”) constituye, conjuntamente con el republicanismo cívico, en gráfica expresión de Jefferson, las dos “anclas de salvación” (“the two sheet-anchors of our Union”) que fondean el sistema político americano al abrigo de las tormentas centralizadoras (carta al juez Johnson de 1823, Jefferson, 1984: 1477).

Por otro lado, la concepción del federalismo republicano de Jefferson conecta, desde una perspectiva que peralta la dimensión de la cultura cívica, con la más sofisticada, desde el punto de vista institucional, de su amigo Madison. Ahora bien, el propio Madison –no debe olvidarse– subraya, sin embargo, que la principal salvaguarda de la federación no es la institucional –considerada de modo significativo como “auxiliary precaution”– sino la movilización popular, la opinión pública y su criterio de lo que constituye una trasgresión no permisible, “the popular safeguard”, empleando para ello, por cierto, una vez más, la misma expresión que Jefferson: “The people themselves” (Jefferson, 1984: 274; Madison, 1999: 532). Pues bien, ambas dimen-

siones, republicana y federal, se consideran amenazadas, por parte de Jefferson y Madison, mediante iniciativas tales como la creación del Banco Nacional propuesto por Hamilton, lo cual implicaba, a su juicio, una centralización excesiva de la economía y no estaba, además, incluido en la Constitución.

Pero, sobre todo, el desacuerdo entre Adams y Hamilton por un lado y Jefferson y Madison por el otro llegará a su apogeo con las *Alien and Sedition Acts* del gobierno Adams (1798), las cuales otorgaban a la Unión, en opinión de estos últimos, poderes que no solo vulneraban derechos políticos fundamentales de la ciudadanía, sino que tampoco estaban recogidos en la Constitución, y erosionaban gravemente el autogobierno de los Estados. Recuérdese que el control popular, en el modelo de Madison, se hace a través de los "órganos locales" que son los Estados, mediante los cuales el pueblo expresa su voluntad plural y diferenciada. La erosión de sus competencias vulnera directamente la idea fundamental de la Constitución concebida como un "compact" entre los Estados (Rosen, 1999).

Resulta preciso clarificar la común posición de Madison y Jefferson respecto al federalismo a finales de siglo, pues, pese su concepción de *Federalismo Nacional* (América como la única nación de referencia de la Unión), su defensa de los derechos de los Estados, aún más, su idea de que el pueblo actúa también indirectamente a través de los Estados mediante el "derecho de interposición" en defensa de los derechos y competencias que les pertenecen, suele generar equívocos sobre un supuesto "confederalismo" de ambos. Éste daría pie a la interpretación de que las "Kentucky o Virginia Resolutions" alentarían o al menos serían instrumentalizadas por el secesionismo de los "nullifiers" años más tarde (John Calhoun).

Pues bien, en razón de todo lo anteriormente expuesto, resulta poco o nada sorprendente la coincidencia de Madison –en sus escritos sobre la opinión pública, por ejemplo, en 1791 en la *National Gazette* (Madison, 1999: 500)– con los juicios de Jefferson (en sus cartas sobre la democracia local) (Jefferson, 1984: 453) en torno al equilibrio necesario entre el autogobierno de los Estados y el gobierno compartido en la Unión, como base indispensable, a la vez, del republicanismo (en cuanto control y participación de los ciudadanos en niveles próximos de gobierno, lo que luego se llamará "subsidiariedad") y del federalismo (mantenimiento de los poderes de los Estados frente a la invasión competencial por parte de la Unión). La "consolidación" del federalismo americano, su recentralización, implicaba para ambos –frente al desvío "monárquico" (calificativo que Jefferson reitera una y otra

vez en su correspondencia y de ahí el etiquetado de “partido republicano”, posteriormente “demócrata republicano”) protagonizado por Hamilton— el fin de la república, al tiempo que de la federación.

Madison, por su parte, procede entre 1791 y 1792 a un análisis en profundidad de las diferencias políticas fundamentales que se alzan entre él y Hamilton, especialmente en torno a la “consolidation”. Estas reflexiones pueden consultarse en sus papeles no publicados bajo el epígrafe “Notes for the National Gazette Essays”, también llamadas “Notes on Government” (PJM 14: 158 y ss). En estas notas y en los artículos que llevan por título “Consolidation”, de 5 de diciembre de 1791, o “Government”, de 2 de enero de 1792, nuestro autor realiza una defensa de los derechos de los Estados y una crítica radical a la centralización de la federación norteamericana, articulada en torno a dos argumentos fundamentales: 1) el traslado de muchos de los poderes de los Estados a la Unión y de la Unión al poder ejecutivo presidencialista de ésta, se traduce, de hecho, en que el jefe del ejecutivo se “transforma en un monarca” (Madison, 1999: 498), al que solo le faltaría prescindir de la elección y proceder por “designación hereditaria” (Sheldon, 2001: 78). Por el contrario, “los amigos verdaderos de la Unión son los amigos de la política republicana, la cual constituye el único cemento de la Unión de un pueblo republicano; en oposición al espíritu de usurpación y monarquía que constituye el *menstruum* capaz de disolverla” (Madison, 1999: 518); 2) la pérdida de poder por parte de los Estados significará la privación de los “órganos locales” a través de los cuales se expresan diez o veinte millones de ciudadanos cuya opinión pública, plural y diversa, se vería sumida “en un silencio universal”. Madison insiste al respecto en una vieja idea: precisamente esta opinión pública de base local es la que, como afirma en otro artículo de la *National Gazette*, “pone los límites a cada gobierno, y constituye el soberano efectivo en todo gobierno libre” (Madison, 1990: 500). Todo ello se ve fielmente reflejado en las palabras de Madison en el fundamental *Speech* en el Congreso de 2 de febrero de 1791, donde, en una devastadora crítica de la propuesta de Hamilton sobre el Banco Nacional, concluye que de llevarse a cabo el proyecto “la esencial característica del gobierno americano, la de estar compuesto por poderes limitados y enumerados, sería destruida” (Madison, 1990: 485).

La distancia entre Madison y Jefferson, por una parte, y Hamilton y Adams por otra, a estas alturas resulta ya insalvable. El tiempo de colaboración entre unos y otros ha terminado hace tiempo y comienza una nueva etapa de competición y alternativas, el tiempo de los partidos

políticos. Los partidos –que, como vimos, Madison considera que “son inevitables” en su artículo del 23 de enero de 1792– adquieren definitivamente una clarificación ideológica y programática. En su artículo “A Candid State of Parties”, Madison traza con claridad polémica la división ideológica entre “republicanos” y “monárquicos”, sobre la base de un antagonismo entre la masa del pueblo y las clases opulentas, entre los partidarios de un sistema “ni completamente nacional, ni completamente federal” y los partidarios de la consolidación centralizadora, en definitiva, entre el partido republicano y el partido, en sus propios términos, “antirepublicano” (“federal”) (Madison, 1990: 530-532).

De nuevo este, y no otro, es el trasfondo de las *Kentucky* (Jefferson) y *Virginia* (Madison) *Resolutions* de 1798 (Madison, 1999: 589; Jefferson, 1984: 449). En una y otra, redactadas en plena sintonía intelectual y política, se reitera que los Estados Unidos de América “no están unidos bajo el principio de la sumisión ilimitada a su Gobierno general, sino por medio de un *compact* bajo el estilo y título de una Constitución” (Jefferson, 1984: 449). En definitiva, a juicio de ambos, tras las represivas medidas contra las libertades ciudadanas de las *Alien and Sedition Acts*, aprobadas por el gobierno Adams en 1798, se trataba no solo de rebajar las garantías cívicas de la república, sino de reconstruir la soberanía monista en la Unión, rompiendo con el principio fundamental de que la Constitución americana tiene como presupuesto fundamental la soberanía compartida; en sus propios términos: “divides the sovereignty”.

En el *Report on the Alien and Sedition Acts*, texto de gran extensión y muy elaborado, de enero de 1800, Madison sustancia de modo sistemático las principales divergencias llevándolas mucho más allá de la vulneración de los derechos de la emigración, los extranjeros o la libertad de prensa. A los solos efectos que aquí interesan, en este documento sintetiza su visión de la federación republicana de modo muy detallado:

1. El gobierno de la Unión es el resultado de un pacto entre Estados –“resulting from the compact”– que establece la soberanía compartida (Madison, 1990: 609).

2. Dicho pacto distribuye las competencias entre aquellas que quedan en manos de los Estados y aquellas otras que, taxativamente enumeradas, pertenecerán a la Unión.

3. Cualquier alteración de esta distribución implica la vulneración de la Constitución y el retorno al nefasto principio de “una soberanía única” (Madison, 1990: 615), tema en el que Madison insiste de forma reiterada, pronunciándose enfáticamente en contra de “consolidating the states into one sovereignty” (Madison, 1990: 619).

4. Lo cual implica, no solo destruir el federalismo en cuanto sistema político basado en el equilibrio entre autogobierno y gobierno compartido, entre unidad y diversidad, sino transformar el sistema republicano de los Estados Unidos en “una Monarquía” (Madison, 1999: 622).

5. Que el pueblo –“We the people”, “The people themselves”– no actúa en el sistema federal como una multitud atomística de individuos singulares y aislados, sino a través de las unidades constitutivas del pacto fundador, los Estados, en uso de la parcela de la soberanía (dividida) que les corresponde.

6. Que la cláusula del “general welfare” no puede interpretarse de modo arbitrario y extensivo para justificar por razones de “bienestar general” del país la concentración de nuevos poderes en la Unión, más allá de los enumerados taxativamente en la Constitución (Madison, 1999: 618).

7. Que las *Alien and Sedition Acts* resultan una monstruosidad –“a monster”–, pues subvierten los principios generales de un gobierno libre, republicano, vulnerando derechos civiles y políticos esenciales (libertad de expresión –“free communication”–, libertad de prensa, etc.) al tiempo que la distribución competencial de la Constitución (Madison, 1999: 620).

Muchos años más tarde, Madison se mantendrá fiel al principio fundamental de su visión federalista del *compact* y la *soberanía compartida* entre la Unión y los Estados, el cual, sin embargo, suele pasarse por alto y que se remonta, como hemos visto, a su texto *Vices of the political system of the United States*. De hecho, una de las aportaciones capitales de la teoría federal de Madison es que dispensa de la lógica del concepto hobbesiano de poder soberano, esto es, monista, ilimitado e indivisible (Ostrom, 1987: 42; 1991: 8). Si en 1787 nuestro autor postulaba el federalismo en términos de radical “modificación de la soberanía” (Madison, 1999: 79), y en 1800 reafirmaba el *compact* entre Estados como libre decisión desde la “soberanía” (compartida) de éstos, en 1830 escribirá de nuevo: “Si la soberanía no se encuentra dividida, el sistema político de los Estados Unidos de América resulta una quimera” (Madison, 1999: 653).

Por esta razón, frente a los “nullifiers” y “secesionistas” de 1830, Madison, en su correspondencia, insistirá de nuevo en este principio: tanto los nacionalistas (centralistas) como los secesionistas cometían, a su juicio, el mismo error, ora atribuir la soberanía a la Unión, ora atribuir la soberanía a los Estados, olvidando que “the American experiment”, “this new and compound system”, “empha-

tically *sui generis*", se fundaba precisamente en un postulado radicalmente distinto: "dividing sovereignty" (McCoy, 1989: 150). Resulta de extraordinario interés el hecho de que, al hilo del debate con los *nullifiers* en los años treinta, en la correspondencia mantenida con el senador Webster, por ejemplo, Madison le recuerde el "original compact" de los Estados Unidos de América, el cual, afirma, "debe ser respetado tanto por parte de los nacionalistas como de los secesionistas", habida cuenta de que "es un hecho indiscutible que la Constitución ha sido hecha por el pueblo, pero en cuanto incorporado (*"embodied"*) en los varios Estados que integraban el mismo, y por otra parte, hecha por los Estados en su más alta capacidad de autoridad" (McCoy, 1999: 149).

Por cierto, también en Jefferson encontramos reiterada una y otra vez la misma idea de Madison de la conexión interna y conceptual entre democracia republicana y federalismo "dualista". Por decirlo con palabras de su *Presidencial First Inaugural Address* (1801): "El mantenimiento de los gobiernos de los Estados en todos sus derechos constituye el más competente modo de administrar nuestros asuntos domésticos y el más seguro baluarte contra las tendencias antirrepublicanas" (Jefferson, 1984: 495). Aún más, en su concepción los Estados son "las verdaderas barreras de nuestra libertad en este país" (*"the true barriers of our liberty"*, carta a Destutt de Tracy 1811; Jefferson, 1984: 1245).

Finalmente, debe destacarse una afinidad adicional entre Madison y Jefferson en torno a la concepción del control de constitucionalidad de las leyes. Madison (*El Federalista* n.º 49) era partidario, como hemos visto, del control de constitucionalidad de las leyes, coincidiendo en este punto, en principio, con Hamilton (n.º 88), quien de la mano de la consideración de Montesquieu del poder judicial como "en quelque façon nul", postula no solo que "la Constitución debe ser considerada por los jueces como una ley fundamental y a ellos corresponde establecer su significado, así como el significado de todo acto particular procedente del legislativo", sino que esto "no supone de ningún modo una superioridad del poder judicial sobre el legislativo". Ahora bien, como ya vimos Madison siempre fue muy cauteloso, desde sus principios republicanos, respecto a que este poder de control de constitucionalidad de las leyes o bien fuera inútil frente a los otros poderes, o bien, de potenciarse al socaire de su "neutralidad", supusiera un desplazamiento de poder que trasladase la supremacía política lejos del Congreso, dejándola en manos del poder judicial. Pero no solo razones *republicanas*, sino también razones *federales* estaban



detrás de la desconfianza de Madison hacia el poder judicial como árbitro último; en efecto, la concepción madisoniana del federalismo como sistema de autorrefuerzo, basada en *checks and balances*, competición y control electoral, entre los diferentes ámbitos del sistema (parlamentario) multinivel (*El Federalista* n.º 62) y opinión pública vigilante (control popular), no dejaba mucho lugar para una institución tan autonomizada de la voluntad popular, “removed from the people” (*El Federalista* n.º 49), un valedor de la Constitución independiente de la mayoría del electorado (Bednar, 2003). De ahí el desacuerdo notorio de ambos con la sentencia del juez Marshall en 1803, la célebre *Marbury vs. Madison*. Jefferson suscribía, como Madison, desde siempre, la superioridad formal de la Constitución sobre las leyes ordinarias, pero no compartía el principio de que el Tribunal Supremo fuera el único y último intérprete de la Constitución, especialmente en las relaciones entre los Estados y la Unión. En su opinión, desde una perspectiva republicana, si “debe haber un último árbitro en alguna parte”, como señalaba el juez Marshall, este debería residir, para los temas fundamentales, en el poder constituyente, pues no debería olvidarse que “el último árbitro es el pueblo de la Unión, reunido en Convención a requerimiento del Congreso o de los 2/3 de los Estados” (carta al juez Johnson, 1823; Jefferson, 1984: 1245).

Serán todos estos reiterados acuerdos entre Madison y Jefferson, por encima de innegables diferencias, algunas de las cuales hemos apuntado, y la gran distancia política de ambos respecto a Hamilton en la concepción de la república y la federación, del Estado y la nación americanos, lo que, a despecho de la fugaz colaboración en *El Federalista*, dará lugar a la creación por parte de aquellos del “partido republicano”. El propio Hamilton reconocerá, en 1801, que las diferencias con Madison fueron siempre sustantivas y “de principio” –exactamente: “a war of principles”– y alcanzaban hasta las propias “foundations of society” (PAH 25: 352-370), y que no eran debidas a la mera ambición personal o al influjo de Jefferson, como había maliciado con anterioridad (Sheehan 2009: 54). El Partido Republicano, desde la oposición, buscará movilizar electoralmente a la opinión pública norteamericana contra las políticas de los “federalistas”. Esta cuestión inicial de principios, devenida en lógica de acción colectiva y problema organizativo y electoral, constituirá el fulcro de la posterior competición política a finales de siglo y se tradujo en la victoria en la carrera presidencial de Jefferson sobre Adams en 1800, su posterior doble mandato, con Madison de secretario de Estado (1800-1808), y finalmente en la presidencia del propio Madison (1809-1817).

## Bibliografía

- ALDRICH, J. (2011). *Why Parties? A Second Look*. Chicago: Chicago U. Press.  
Edición española: ¿Por qué los partidos políticos? *Una segunda mirada*. Presentación de N. Lagares y R. Máiz Madrid: CIS, 2012.
- BALL, T. (ed). (2008). *James Madison*. Burlington: Ashgate.
- BANNING, L. (1995). *The Sacred Fire of Liberty. James Madison and The Founding of the Federal Republic*. Ithaca: Cornell U. Press.
- BAYLIN, B. (1967). *The Ideological Origins of the American Revolution*. Cambridge (Mass): Harvard U. Press.
- . (1993). *The Debate on the Constitution* (2 vols.). New York: Library of America.
- BEARD, CHARLES A. (1935) (1965). *An Economic Interpretation of The Constitution of the United States*. New York: Free Press.
- BEAUD, O. (2007). *Théorie de la Fédération*. Paris: PUF.
- BEDNAR, J. (2009). *The Robust Federation*. New York: Cambridge U. Press.
- CONDORCET, N. (1986). *Sur les élections*. Paris: Fayard.
- DAHL, R. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: Chicago U. Press.
- . (2006). "Reevaluating Madisonian Democracy", en *A Preface to Democratic Theory. Expanded Edition*. Chicago: Chicago U. Press, pp. 152-173.
- DIAMOND, L. (1959). "Democracy and *The Federalist*". *American Political Science Review*, 53, 52-68.
- DOUGHERTY, K. (2003). "Madison's Theory of Public Goods", en Kernell, S. (2003), *op. cit.*
- EPSTEIN, D. (1984). *The Political Theory of the Federalist*. Chicago: Chicago U. Press.
- CHAPPELL, H., & KEECH, W. (1989). "Electoral Institutions in *The Federalist Papers*", en Grofman & Wittman, *op. cit.*
- ELKIN, S. L. (2006). *Reconstruction the Commercial Republic*. Chicago: Chicago U. Press.
- ELKINS, S., & MCKITRICK, E. (1993). *The Age of Federalism. The Early American Republic 1788-1800*. New York: Oxford U. Press.
- FARRAND, M. (1911) (1966). *The Records of the Federal Convention of 1787* (vols. I, II, III y IV) Supplement (1987).
- FEREJOHN, J. (2003). "Madisonian Separation of Powers", en Kernell, *op. cit.*, 126-156.
- GROFMAN, B., & WITTMAN, D. (1989). *The Federalist Papers and the New Institutionalism*. New York: Agathon.
- HAMILTON, A. (1961-1979). *The Papers of Alexander Hamilton* (PAH). Ed. H. Syrett & J. Cooke (26 vols.). New York: Columbia U. Press.
- HOFSTADTER, R. (1969). *The Idea of a Party System. The Rise of a Legitimate Opposition in the United States (1780-1840)*. Berkeley: California U. Press.
- ISRAEL, J. (2011). *Democratic Enlightenment. Philosophy, Revolution, and Human Rights (1750-1790)*. New York: Oxford U. Press.

- JEFFERSON, Th. (1984). *Writings*. New York: Library of America.
- KALYVAS, A., & KATZNELSON, I. (2008). *Liberal Beginnings. Making Republic for the Moderns*. New York: Cambridge U. Press.
- KERNELL, S. (2003). *James Madison. The Theory and Practice of Republican Government*. Stanford: Stanford U. Press.
- KIEWIET, D., & McCUBBINS, M. (1991). *The Logic of Delegation*. Chicago: Chicago U. Press.
- LABUNSKI, R. (2006). *James Madison and the struggle for the Bill of Rights*. New York: Oxford U. Press.
- MADISON, J. (1962). *The Papers of James Madison* (PJM). Ed. W. Hutchinson et al. Chicago y Charlottesville: Chicago U. Press y University Press of Virginia (17 vols.).
- . (1900-1910). *The Writings of James Madison* (WJM). Ed. Galliard Hunt (9 vols.).
- . (2007). *The Debates in the Federal Convention of 1787*. New York: Prometheus Books.
- . (1999). *Writings*. New York: Library of America.
- MADISON, J.; Hamilton, A., & Jay, J. (1788, 2003). Ed. T. Ball. *The Federalist*. New York: Cambridge U. Press.
- MAÍZ, R. (2007). *Nación y Revolución: la teoría política del abate Sieyès*. Madrid: Tecnos.
- . (2011). "The Political Mind and Its Other. Rethinking the Non-Place of Passions in Modern Political Theory", en M. Engelken et al. *Politics and Emotions*. Wiesbaden: Springer.
- . (2013). "Naturaleza, Nación y República federal: El excepcionalismo norteamericano de Thomas Jefferson", *Revista de Estudios Políticos*, n.º 54, pp. 13-39.
- MARIENSTRAS, E., & WULF, N. (2010). *The Federalist Papers. Défense et Illustration de la Constitution Fédérale des États-Unis*. Paris: PUF.
- MATTHEWS, R. K. (1995). *If Men Were Angels. James Madison and the Heartless Empire of Reason*. Lawrence: Kansas U. Press.
- McCOY, D. R. (1980). *The Elusive Republic. Political Economy in Jeffersonian America*. New York: Norton.
- . (1989). *The Last of The Fathers. James Madison and the Republican Legacy*. New York: Cambridge U. Press.
- McLEAN, I. (2003). "Before and after Publius: The Sources and Influence of Madison's Political Thought", en Kernell, S., *op. cit.*, pp. 41-63.
- MONGOIN, D. (2012). *Le Pari de la Liberté. Étude sur Le Fédéraliste*. Paris: Garnier.
- NEDELSKY, J. (1990). *Private Property and the Limits of American Constitutionalism*. Chicago: Chicago U. Press.
- OSTROM, V. (1987). *The Political Theory of a Compound Republic. Designing the American Experiment*. Lincoln: Nebraska U. Press.
- . (1991). *The Meaning of Federalism*. San Francisco: ICS Press.

- PAGE, B., & SHAPIRO, R. (1989). "Restraining the Whims and Passions of the Public", en Grofman & Wittman, op. cit.
- POCOCK, J. G. A. (1965). *The Machiavellian Moment*. Princeton: Princeton U. Press.
- RAKOVE, J. (1990). *James Madison and the Creation of the American Republic*. Glenview: Library of American Biography.
- . (1997). *Original Meanings. Political Ideas in the Making of the Constitution*. New York: Vintage.
- RIKER, W. (1987). "The Invention of Centralized Federalism", en Riker, W. (ed.). *The Development of American Federalism*. Boston: Kluwer.
- ROSEN, G. (1999). *American Compact*. Lawrence: Kansas U. Press.
- SCHOFIELD, N. (2003). "Madison and the Founding of the Two Party-System", en Kernell (2003), op. cit. 302-329.
- . (2006). *Architects of Political Change*. New York: Cambridge U. Press.
- SCHWARTZ, Th. (1989). "Publius and Public Choice", en Grofman & Wittman, op. cit.
- SHAPIRO, I. (2009). "The Federalist then and now", en *The Federalist Papers* I. Shapiro (ed.). Naew Haven: Yale U. Press.
- SHEEHAN, C. (2009). *James Madison and the Spirit of Republican Self-Government*. New York: Cambridge U. Press.
- SHELDON, G. W. (2001). *The Political Philosophy of James Madison*. Baltimore: John's Hopkins U. Press.
- SHKLAR, J. (1998). *Redeeming American Political Thought*. Chicago: Chicago U. Press.
- WOOD, G. (1969). *The Creation of the American Republic*. Chapel Hill: North Carolina U. Press.
- ZUCKERT, M. P. (1994). *Natural Rights and the New Republicanism*. Princeton: Princeton U. Press.

## RESUMEN

Este artículo muestra la conexión interna y conceptual en el pensamiento de Madison entre (1) el *republicanismo*, centrado en el control popular, la opinión pública y el protagonismo de “the people themselves” y el diseño institucional de un sistema parlamentario con supremacía del legislativo, así como la cultura política que hace posible la república en un extenso país, y (2) el *federalismo*, entendido como solución republicana de equilibrio y síntesis de autogobierno y gobierno compartido, unidad y diversidad. Así, el antagonismo teórico-político fundamental de la época se sustancia entre Madison y Hamilton, y no entre Madison y Jefferson. Estos se encuentran, desde sus respectivas posiciones, muy cerca en sus temores sobre las consecuencias antirrepublicanas y centralistas de la “commercial society” y el “vigor of government” defendidos por Hamilton y el abierto desdén de este último por la república, los derechos de los Estados e incluso la división de poderes. Será, precisamente, la proximidad teórica y política de fondo entre Madison y Jefferson en torno tanto a la idea de Estado como de nación americanas la que estará en la base de la creación, entre la primera y la cuarta legislatura, del partido republicano, que se opondrá a la “consolidation” centralista y presidencialista de la Unión, y que generaría el nacimiento del sistema de partidos norteamericano.

**Palabras clave:** federalismo; republicanismo; Madison; Hamilton; Jefferson; soberanía; consolidación.

## RESUM

Aquest article mostra la connexió interna i conceptual en el pensament de Madison entre (1) el *republicanisme*, centrat en el control popular, l'opinió pública i el protagonisme de “the people themselves” i el disseny institucional d'un sistema parlamentari amb supremacia del legislatiu, així com la cultura política que fa possible la república en un país extens, i (2) el *federalisme*, entès com a solució republicana d'equilibri i síntesi d'autogovern i govern compartit, unitat i diversitat. Així, l'antagonisme teorico-polític fonamental de l'època se substancia entre Madison i Hamilton, i no entre Madison i Jefferson. Aquests es troben, des de les respectives posicions, molt a prop en els seus temors sobre les conseqüències antirepublicanes i centralistes de la “commercial society” i el “vigor of government” defensats per Hamilton i l'obert menyspreu d'aquest últim per la república, els drets dels estats i, fins i tot, la divisió de poders. Serà precisament la proximitat teòrica i política

de fons entre Madison i Jefferson pel que fa tant a la idea d'Estat com a la de nació americans la que estarà a la base de la creació, entre la primera i la quarta legislatura, del partit republicà, que s'oposarà a la "consolidation" centralista i presidencialista de la Unió, i que generarà el naixement del sistema de partits nord-americà.

**Paraules clau:** federalisme; republicanisme; Madison; Hamilton; Jefferson; sobirania; consolidació.

## ABSTRACT

This paper explores the inner theoretical relationship between republicanism and federalism in the political thought of James Madison. In fact federalism is conceived from his point of view as a cultural and institutional device to build a true democratic government in a modern big country as the United States of America. This "happy combination" of republicanism and federalism, goes hand by hand with a design of the Union, not as a "consolidated" and centralized one, as Hamilton defended; but as quite distinctive system "partly national, partly federal", where the states' rights were protected in their substantive self-government and in their participation with free own voice in the general shared-government of the Union. Moreover, the political and theoretical differences between Madison and Hamilton, were notorious not only respecting the whole conception of the American State, but also reach decisively another field: what kind of Nation "America" was to be. This principled and deep differences about the nature of the American democracy (based in the "vigor of government" or in the principles of republican revolution), the model of American federalism (consolidated and eroding the state's powers or decentralized based on "dividing sovereignty") and the nature of the American Nation (urban and industrialist "Great commercial society" or rural and commercial republic of the republics), gave birth to the creation of the *Republican Party* (with Thomas Jefferson) –The *Democratic Party* after Jackson– and the first American party system.

**Keywords:** federalism; republicanism; Madison; Hamilton; Jefferson; sovereignty; consolidation.