

PRÓLOGO

Claudio Alvarado Rojas¹

¿Cómo hacemos cargo de las dificultades que experimenta la democracia representativa a lo largo y ancho del orbe?

Quizás esa sea la pregunta política más acuciante de nuestros días, y de ahí la inquietud que genera en un importante abanico de pensadores². Después de todo, se trata de un hecho especialmente difícil de abordar, tanto por la cantidad como por la complejidad de los aspectos involucrados: debilitamiento de los Estados nacionales, decaimiento de la separación de poderes, incremento de la jurisdicción internacional, auge de la inmigración, demanda por espacios de democracia directa, etc. Naturalmente, el volumen que introducimos no pretende ofrecer una respuesta acabada a tamaña interrogante, pero sí busca acercarnos a una de las claves del fenómeno. Siguiendo a Leo Strauss, puede decirse que una comprensión profunda de la vida común exige —entre otras cosas— el estudio de los textos fundadores de nuestro régimen. Si deseamos entender la naturaleza y magnitud de los desafíos que hoy enfrenta la democracia, es imprescindible conocer las razones que subyacen al origen y consolidación de las repúblicas democráticas en el mundo contemporáneo. He aquí un primer motivo que explica la publicación de este libro y de una traducción de *El federalista*

-
- 1 Subdirector del Instituto de Estudios de la Sociedad (IES). Abogado y magister en Derecho Constitucional por la Universidad Católica de Chile. Profesor de Filosofía del Derecho en la Universidad de los Andes (Chile) y de Derecho Político en la Universidad del Desarrollo. Autor del libro *La ilusión constitucional. Sentido y límites del proceso constituyente* (IES, 2016).
 - 2 Sólo a modo de ejemplo: Chantal Delsol, *Populismos: una defensa de lo indefendible* (Barcelona: Ariel, 2015); Marcel Gauchet, *La democracia contra sí misma* (Buenos Aires: Homo Sapiens, 2004); Daniel Innerarity, *La política en tiempos de indignación* (Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2015); Alasdair MacIntyre, *Ethics in the Conflicts of Modernity* (Nueva York: Cambridge University Press, 2016); Pierre Manent, *La razón de las naciones* (Madrid: Escolar y Mayo, 2009); y Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo* (Madrid: Alianza, 2010).

por parte del IES: los momentos de crisis conducen la mirada al instante fundacional, y las democracias modernas no son la excepción.

Pero hay más. Acá no reivindicamos un clásico cualquiera, sino uno muy pertinente en el escenario descrito, en tanto *El federalista* logra superar una paradoja que suele dificultar el análisis del régimen democrático. Mientras algunos subrayan únicamente las virtudes de la democracia, las mismas que enfatizan una y otra vez la cátedra democrática y constitucional —representación del pueblo, soberanía popular, participación de los ciudadanos—, otros contrastan esos principios, a partir del examen sociológico, con la cruda realidad de los hechos: influencia de los poderes fácticos, concentración del poder, desafección con la política. Si se quiere, allí donde los primeros perciben la saludable expresión del *demós*, los segundos advierten una opresión más o menos velada; y si los flagelantes apuntan a la evidencia empírica inmediata, los complacientes miran a la historia y afirman, con Churchill, que “la democracia es la peor forma de gobierno con excepción de todas las otras que ya han sido probadas”³. Es indudable que ambas perspectivas pueden invocar argumentos plausibles a su favor, pero también que tal constatación no sirve demasiado. Y aunque son varios los factores que explican esta dicotomía, uno importante es la exaltación del prisma unidisciplinario que exagera, a veces hasta el cansancio, una visión unívoca o parcial de las cosas humanas⁴. En otras palabras, con frecuencia se olvida que la complejidad de la vida social exige la concurrencia de muchos lentes y perspectivas a la hora de escrutarla, sobre todo cuando de política se trata. Al menos desde Aristóteles sabemos que ella está llamada a desempeñar un papel arquitectónico, es decir —y si se me permite el lenguaje escolástico—, cuidar del todo social, pero no sustituyendo sus partes, sino que potenciándolas. Pues bien, ya sea por la distancia que Madison y Jay guardaban del racionalismo filosófico o por la reminiscencia clásica de Hamilton⁵, lo cierto es que *El federalista* representa la antítesis de una mirada unidimensional en el estudio de los fenómenos políticos. Ello en parte se explica por su afán de divulgación, que lo obligó a

3 Winston Churchill, *Discurso en la Cámara de los Comunes*, 11 de noviembre de 1947.

4 Para ahondar en esto, véase Pierre Manent, *Curso de filosofía política* (Santiago: IES, 2016), 35 y ss.

5 Ver Carlos Casanova, *Racionalidad y justicia* (Santiago: Globo, 2013), 170 y ss.

considerar, al menos en parte, otra vieja enseñanza aristotélica: la necesidad de expresar la realidad política a partir de un lenguaje comprensible para los ciudadanos y no en una jerga de especialistas. Así, concebido en su origen como columnas de opinión firmadas bajo el seudónimo de Publius, orientadas a persuadir de las bondades de la Constitución de Filadelfia, no cabe reducirlo a ninguna esfera del conocimiento en particular. Ni documento filosófico ni jurídico, *El federalista* fue escrito en un contexto que hasta hoy despierta interés en referentes de variadas disciplinas, particularmente en el ámbito de la ciencia política y el derecho constitucional⁶.

Por todo lo anterior, a nadie debiera sorprender la convocatoria del presente libro colectivo. La presencia de autores que cultivan la filosofía, la ciencia política, el derecho y la historia no es azarosa, sino más bien la necesaria consecuencia de asumir la interdisciplinariedad antes referida, por un lado, y las singularidades de *El federalista*, por otro. Desde luego, estos autores sólo indagan algunos de los múltiples elementos que atraviesan este clásico, intentando relacionarlos —según su respectiva apreciación— con los debates políticos e institucionales del Chile actual. Esta conexión tampoco es fortuita, pues, como podrá comprobar el lector al revisar los capítulos que siguen, las dificultades que enfrenta la democracia de nuestros días no son el único motivo para reposicionar los textos de Hamilton, Madison y Jay en nuestro ámbito. Pese a haber sido escrito hace más de 200 años en la entonces naciente república norteamericana, su reflexión continúa vigente en muchos sentidos y, en consecuencia, tiene bastante que decirnos a los habitantes de este país de fin de mundo⁷. A continuación quisiera resaltar brevemente

6 Por mencionar sólo un ejemplo reciente, téngase presente el libro de Michael J. Klarman, *The Framers' Coup: The Making of the United States Constitution* (Nueva York: Oxford University Press, 2016).

7 Debemos advertir que este libro no es el primer esfuerzo por acercar *El federalista* y su época a la realidad criolla. A modo de ejemplo, puede revisarse: George Carey, "La sabiduría de 'El federalista'", *Estudios Públicos* 13 (1984); Gonzalo Rojas, "Legalidad y legitimidad de los partidos políticos en los Estados Unidos de América, 1776-1801", en VV. AA., *Colección de estudios jurídicos en homenaje al profesor Alejandro Silva Bascuñán* (Santiago: UC y Red Internacional del Libro, 1994); José Francisco García, "Tres aportes fundamentales de *El federalista* a la teoría constitucional moderna", *Revista de Derecho*, núm. 1 (2007), y Jorge Ugarte, "Democracia y derecho natural en Estados Unidos", *Estudios Públicos* 119 (2010).

tres aspectos específicos que muestran la relevancia que puede adquirir una lectura atenta y meditada de *El federalista* para la discusión pública chilena.

En primer lugar, cabe señalar que durante los últimos años se han delineado dos clases de aproximaciones al régimen democrático en nuestro país, muy diferentes entre sí. Por cierto, no se trata de una división cuyo correlato sea estrictamente partidista: a ambos lados del espectro hay quienes, valorando la participación ciudadana y la expresión de mayorías legislativas, aprecian también las limitaciones a todo poder político —incluido el legislador— inherentes a una democracia constitucional. Pero si en los 90 las voces que clamaban por algo así como una democracia pura eran marginales, en la actualidad dichas voces han adquirido creciente protagonismo político⁸. Esto ha podido observarse con claridad cuando debatimos acerca de la Constitución y del proceso constituyente, pero también en otras coyunturas, por ejemplo, a propósito del papel que desempeñan entidades como el Tribunal Constitucional (TC). Por supuesto es posible o incluso conveniente discutir sobre las atribuciones y decisiones del TC⁹. Pero ¿cómo explicar que varios herederos de la antigua Concertación —los mismos que festejaron el 5 de octubre del 88 luego de un plebiscito celebrado en condiciones acordes a un Estado de derecho gracias a un fallo del TC— hoy señalen sin matices ni distinciones que ese tipo de contrapesos institucionales reviste un carácter *antidemocrático* por definición? Tras este último enfoque asoma el peligroso aroma de una democracia pura o ilimitada. En términos esquemáticos, para esta perspectiva la democracia consistiría única o principalmente en dar expresión a la “voluntad general”, y por ello sus seguidores son escépticos de aquellos mecanismos que tienden a controlar u orientar la expresión de esas mayorías. Se trata de una concepción deudora de la interpretación más extendida de Rousseau, que olvida —en palabras de Charles Taylor—

8 Una defensa de esta última posición en Fernando Atria *et al.*, *Democracia y neutralización* (Santiago: Lom, 2017). Una visión diferente, y a ratos crítica a la de Atria, desde del mundo de centroizquierda, en Patricio Zapata, *La casa de todos* (Santiago: Ediciones UC, 2015) y Pablo Ruiz Tagle, *Cinco repúblicas y una tradición* (Santiago: Lom, 2016).

9 Ciertamente cabe debatir con seriedad sobre la revisión judicial de las leyes, tal como el propio Atria lo hizo en su minuto. Por ejemplo, Fernando Atria, “Revisión judicial: el síndrome de la víctima insatisfecha”, *Estudios Públicos* 79 (2000).

el “modo en que hombres y grupos se relacionan de acuerdo a intereses contrapuestos”¹⁰, haciendo vista gorda a las legítimas diferencias que conlleva la vida social. Y sobre todo, dicha concepción olvida la dolorosa lección de los momentos revolucionarios, aquellos en que la “voluntad del pueblo” se dejó ver en toda su dimensión: no por casualidad Benjamin Constant diría, luego de sufrir el terror posrevolución, que “hay pesos demasiado agobiantes para la mano de los hombres”¹¹. Todo esto es relevante porque *El federalista* puede ser comprendido como un dedicado esfuerzo teórico y práctico por combatir la quimera de la democracia pura. Por esa razón, este volumen colectivo comienza con tres trabajos (Arturo Fontaine, Daniel Mansuy y Felipe Schwember) que analizan, desde distintas ópticas, las motivaciones, alcances y dificultades que subyacen a la defensa de la república democrática y representativa que articula Publius.

Una segunda arista digna de destacar consiste en el déficit de contenidos de nuestra intermitente discusión constitucional y, por consiguiente, en cómo *El federalista* puede contribuir a remediarlo, aunque sea en forma parcial. En las pocas ocasiones en que el debate sobre la Constitución ha logrado avanzar más allá de procedimientos, asambleas y cabildos, la disputa inmediatamente se ha ubicado en el ámbito de los derechos. Esto no es fortuito. De una parte, es sabido que hoy tendemos a llevar al lenguaje de los derechos individuales cualquier diferencia política relevante¹². De otra, que durante las últimas décadas hemos presenciado un creciente traspaso de funciones y expectativas desde la sede propiamente política (ejecutivo y Congreso) al ámbito judicial, ya sea que hablemos de proyectos de inversión de cierta importancia, de los seguros privados de salud o de controversias ético-culturales de largo aliento¹³. Guste o no, experimentamos un auge del protagonismo de los jueces en la toma de decisiones públicas. No es seguro, sin embargo, que aquel

10 Charles Taylor, *Democracia republicana* (Santiago: Lom, 2012), 21.

11 Benjamin Constant, *Principios de política*, I. Hemos desarrollado con mayor detalle este argumento en nuestro libro *La ilusión constitucional* (Santiago: IES, 2016), 54 y ss.

12 Para ahondar en esto, ver Mary Ann Glendon, “El lenguaje de los derechos”, *Estudios Públicos* 70 (1998).

13 Véase Jorge Correa Sutil, “La política comparece ante los tribunales. Judicialización y democracia en Chile”, en *Societas* 16 (2013).

protagonismo esté exento de inconvenientes —hay carencias de legitimidad y de capacidades institucionales—, y en cualquier caso no es la articulación que ofrecía la democracia contemporánea en su formulación original. Como decíamos antes, dicha formulación se alejó de la democracia pura, pero no por la vía de un gobierno de los jueces ni nada semejante. Influidos por Montesquieu, que prevenía de aquel “terrible poder”, los autores de *El federalista* apuntan sus dardos a los aspectos orgánicos de la configuración constitucional, no a los catálogos de derechos¹⁴. Sin duda Hamilton, Madison y Jay reconocen y aprecian los “derechos inalienables” para cuya garantía se instituyen los gobiernos según la *Declaración de Independencia*, pero también entienden que el mejor modo de protegerlos es una sana organización y distribución del poder en los más diversos niveles de la Unión que pregonan: de ahí su énfasis en el federalismo y la descentralización. Se trata de un enfoque que apunta, antes que todo, al adecuado funcionamiento y estructuración de aquello que Gargarella denominará siglos después la “sala de máquinas” de la Constitución. Esta aproximación a los asuntos constitucionales no abunda en la cátedra nacional y, precisamente por eso, reivindicar *El federalista* puede ayudarnos a adoptar una óptica que pierda en lirismo lo que gane en eficacia. En este contexto se entiende la segunda parte de la obra colectiva que acá presentamos. En ella el lector encontrará dos trabajos (Sofía Correa y Sebastián Soto) centrados en elementos orgánicos, como son el régimen de gobierno y la separación de poderes, los que son antecedidos por un texto (José Ignacio Martínez) que se detiene en los presupuestos morales, políticos y jurídicos de ese énfasis tan característico de *El federalista* y del primer constitucionalismo anglosajón.

En tercer orden, y en directa relación con los dos puntos anteriores, conviene reparar en el que quizás sea el mayor aporte no sólo de la obra de Publius, sino de la revolución norteamericana en general. La comprensión de las causas y alcances de las modernas revoluciones políticas demanda un examen desapasionado, entre otras razones, porque las consecuencias de los diversos

14 Ver *El federalista* 84.

procesos fueron muy distintos entre sí¹⁵. Después de todo, mientras Tocqueville se maravillaba tempranamente del funcionamiento de la democracia en América, Francia debió esperar hasta la consolidación de la Quinta República para alcanzar la plena estabilidad en el marco del régimen democrático. Naturalmente, tal diferencia se explica por razones de diversa índole, pero una importante fue —al decir de Hannah Arendt— que “lo que más asustaba en la práctica a los fundadores no era el poder, sino la impotencia”¹⁶. En efecto, pese a que la construcción de la república norteamericana se aleja de la ilusión de la democracia pura, la primera preocupación de los padres fundadores no fue restringir el poder, sino *constituirlo* en el marco del renovado mundo político que emergía ante sus ojos. En palabras de la misma Arendt, “el auténtico objetivo de la Constitución estadounidense no era limitar el poder, sino crear más poder, a fin de establecer y constituir debidamente un centro de poder completamente nuevo”¹⁷. Desde luego una de las principales virtudes de esa creación fue asumir un uso racional, limitado y distribuido del poder político, pero tal uso suponía previamente la articulación de una institucionalidad que no existía como tal. Conocer esa particular experiencia fundacional es relevante para nuestro país, y por eso este libro finaliza con dos trabajos que buscan difundir diversos aspectos de ella (Roberto Munita y Pablo Ruiz Tagle). Esa relevancia radica en que dicha experiencia es un ejemplo privilegiado de auténtica creación política, pero no ex *nihilo*, sino a partir de aquello que ya existía en ciernes, y no es imposible pensar que precisamente algo así es lo que requiere el Chile actual. No se trata de reivindicar afanes refundacionales que suelen ser tan ineficaces como dañinos, sino de advertir que enfrentamos desafíos políticos e institucionales de gran magnitud, desde la bajísima credibilidad de nuestros parlamentarios hasta la paradoja de contar con un Estado tan grande como débil, cuya más dramática expresión es la crisis del Sename. Por lo mismo, Pablo Ortúzar no exagera cuando afirma

15 Para ahondar en esto, ver Wilhelm Röpke, *La crisis social de nuestro tiempo* (Madrid: El buey mudo, 2010).

16 Hannah Arendt, *Sobre la revolución* (Madrid: Alianza, 2016), 249. Puede decirse que se trata de una inquietud propia del discurso republicano. Véase Andrés Rosler, *Razones públicas* (Buenos Aires: Katz, 2016).

17 *Ibid.*

que “la función del próximo gobierno no será la de simplemente ‘administrar’ el Estado: tendrá, de alguna manera, que reinventarlo”¹⁸.

Como siempre, los llamados a conducir esa reinvencción son nuestros dirigentes políticos, y acá encontramos una última razón para reposicionar *El federalista* en el debate chileno: en tiempos en que predomina la inmediatez, la consigna fácil y lo que ha venido en llamarse la posverdad, bien vale recordar que en su minuto existieron hombres públicos como Alexander Hamilton, James Madison y John Jay. Ellos no sólo protagonizaron los debates y cambios de su época, sino que también fueron capaces de encarnar la alta política y escribir una serie de textos que, pese a buscar persuadir a los ciudadanos de Nueva York, se convirtió en un clásico del pensamiento político y constitucional.

Sólo me queda agradecer al equipo del IES y a los autores de esta obra. Sin su valiosa colaboración no podríamos invitar al lector a conocer los diversos aspectos de *El federalista* en los que podrán profundizar a continuación.

¹⁸ Pablo Ortúzar, “Pies de barro”, *T13.cl*, 7 de noviembre de 2016.