

Woodrow Wilson y los Orígenes de la Crítica al Régimen de Separación de Poderes*

Alonso Lujambio

a Federico Estévez

I. Introducción

Es en verdad de celebrarse que el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México decida publicar en su colección de clásicos las obras de Walter Bagehot, *La Constitución Inglesa (The English Constitution)*, publicada originalmente en Londres en 1867, y de Woodrow Wilson, *El Gobierno Congresional (Congressional Government)*, publicado en Boston en 1885. Su extraordinario valor radica en que, en ambos casos, los autores buscan comprender la *evolución* de la política en el marco de dos constituciones, la inglesa y la norteamericana, ya desde entonces las longevas por excelencia. Los dos libros discuten la naturaleza del cambio político en el marco de ambas constituciones, el impacto de dichas constituciones en la evolución del quehacer político en el largo plazo. En los dos libros se comparan ambas constituciones, y eso los hace formar, de algún modo, un conjunto. Además, la argumentación del primer autor tiene impacto en la visión del segundo: Bagehot influye en Wilson. Bagehot critica el arreglo constitucional estadounidense, de separación de poderes, y Wilson retoma esa crítica para plantear una hipótesis sobre la naturaleza y características del “gobierno congresional” de los Estados Unidos.

Ambas obras son joyas del pensamiento político-jurídico y del método comparativo, que además son pertinentes para el México de hoy, por dos razones. En primer lugar, porque México pasa por un momento de redefinición histórica, de “tiempo largo” como quería Braudel, en las

* Agradezco a Luis Barrón, Jaime Martínez Bowness y Diego Valadés sus comentarios y críticas a la primera versión de este ensayo, que se preparó como “Estudio Introductorio” para la primera edición mexicana de la obra de Woodrow Wilson, *El Gobierno Congresional*, que publicó en 2002 el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

** Consejero Electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral y Presidente de las Comisiones de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y de Asuntos Internacionales del mismo Instituto.

relaciones entre sus poderes Ejecutivo y Legislativo. Está a discusión hoy en México la manera en que funciona y va a funcionar en el futuro el régimen de división de poderes. La discusión va *in crescendo*, como también las redefiniciones del peso parlamentario del partido del presidente en los últimos cortes de 1988, 1997 y 2000. En los últimos años, la investigación comparada quiere responder a la problemática del así llamado “presidencialismo” planteada por Juan J. Linz hacia mediados de los años ochenta, cuando se va consolidando la vuelta a la democracia en América Latina. Linz detectaba en su influyente ensayo una actitud en general acrítica respecto de las consecuencias que el régimen de división de poderes traería en contextos multipartidistas, con sistemas electorales de representación proporcional y partidos disciplinados, en el continente latinoamericano¹. Desde distintos ángulos, los libros de Shugart y Carey (*Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, 1992), Mainwaring y Shugart como editores (*Presidentialism and Democracy in Latin America*, 1997) y el de Lanzaro como compilador (*Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, 2001), destacan entre los que contestan a éste o aquel alegato de Linz.

La evolución de esta literatura no apunta en definitiva hacia la opción parlamentaria como única alternativa de gobernabilidad, de operación representativa y decisora de las instituciones constitucionales en el continente latinoamericano. Apunta hacia la discusión de cómo se combinan los sistemas de partidos, los electorales y los constitucionales, para producir representatividad y eficacia, a partir, en gran medida, de la problematización planteada por Linz. En este sentido, ir a Bagehot y a Wilson es revisar los orígenes de la crítica al régimen de poderes separados a través de dos momentos cumbre de ese debate en el siglo XIX. Con Wilson y Bagehot podemos profundizar en la historia de las instituciones y en el estudio de su funcionamiento actual. Acaso la lectura de ambos nos ayude a ponderar la historia de nuestra institucionalidad política, de tan extraordinaria densidad, y a entender los dilemas de hoy.

Bagehot y Wilson discuten cómo en el marco de la misma Constitución (la inglesa y la estadounidense) se modifica a la larga la operación política de las instituciones. La Constitución ordena en el largo plazo el quehacer político, logra encauzar el cambio, acota los escenarios posibles, conduce

¹ La primera versión de su ensayo se presentó en 1984 en el simposio “Partidos Políticos y Transiciones a la Democracia”, organizado por el Woodrow Wilson International Center for Scholars de Washington, D.C. La versión definitiva se publicó bajo el título “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994). Alianza Universidad publicó dicha obra en castellano.

a los actores pero *cambia* también en la medida en que se modifica el sistema de los actores políticos en competencia (porque nuevas líneas de conflicto se expresan en las instituciones, porque surgen nuevos partidos, porque se enfrenta una guerra en el extranjero o una guerra civil, porque se cristaliza o debilita la identificación partidaria de los electores, etc.). Puesto que ambos analizan procesos de largo plazo, Bagehot y Wilson piensan que puede modificarse profundamente la dinámica política constitucional sin reformar formalmente la Constitución. Esto es relevante ahí donde una Constitución ha estado en vigor por un largo espacio temporal. Y ese es, de algún modo, el caso de la mexicana, la de 1917, que ha convivido con diversos sistemas de partidos en su ya más que octogenaria existencia.

La otra razón está vinculada a la historia de nuestras ideas políticas. Emilio Rabasa, el autor de la obra insuperada *La Constitución y la Dictadura* (1912), estuvo fuertemente influido por Bagehot y por Wilson. Leer hoy a estos dos autores es leer a dos clásicos del siglo XIX que están presentes en la obra clásica por excelencia, escrita a principios del siglo XX, sobre las instituciones políticas mexicanas. Rabasa y Wilson han leído a Bagehot. Bagehot es treinta años mayor que Rabasa y Wilson. Aquél nace en 1826; éstos en 1856. La obra de Wilson (1885) es influida por la de Bagehot (1867). La obra de Rabasa (1912) es influida por la de Bagehot y la de Wilson². Pero las vidas de estos dos hombres, Rabasa y Wilson, un positivista mexicano y un progresista norteamericano, uno que critica la Constitución mexicana de 1857 y otro que levanta su argumentación en contra de la interpretación constitucional contenida en *El Federalista* de 1787, ambos pertenecientes a la misma generación, dos intelectuales en la política, hombres de pensamiento y hombres de acción, se entrelazan en 1914, cuando Rabasa encabeza la delegación mexicana en las negociaciones con Estados Unidos en las “conferencias de Niagara Falls” (Canadá) y el puerto de Veracruz está invadido por tropas estadounidenses comandadas

² Ningún estudioso de la obra de Rabasa ha analizado con profundidad la influencia de Bagehot y de Wilson. Sorprendentemente, Martín Díaz y Díaz, autor de un destacado estudio del pensamiento de Rabasa (*Emilio Rabasa. Teórico de la Dictadura Necesaria*, publicado en 1991) dedica sólo 3 (de 117) páginas a analizar el asunto absolutamente central de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la crítica rabasiana a la Constitución de 1857. Según Díaz y Díaz, los argumentos “anti-asambleísticos” de Rabasa “bien pueden tener origen en las obras de Constant o en las de Wilson”, pero no analiza esa “posible” influencia. Por otro lado, Díaz y Díaz detecta que “el análisis positivista de Rabasa... tiene relación con el pensamiento del escritor inglés Bagehot”. Sin embargo, Díaz y Díaz tampoco analiza en qué consistió esa influencia, ni ubica cuál de las obras de Bagehot influyó en Rabasa, al creer —equivocadamente— que éste toma ideas de *Physics and Politics* (1872) y no de *The English Constitution* (1867). Quizá por ello Díaz y Díaz atribuye a Rabasa la distinción entre la constitución “literaria” y la “real”, siendo Bagehot el primero que la formuló en *The English Constitution*.

por el presidente Woodrow Wilson. Así, dos grandes obras de las ciencias jurídica y política, *El Gobierno Congresional* y *La Constitución y la Dictadura*, están vinculadas por historias de ideas y por biografías³.

II. Walter Bagehot y Woodrow Wilson

Woodrow Wilson, quien fuera profesor universitario (1883-1902), rector de la Universidad de Princeton (1902-1910), gobernador de New Jersey (1910-1912) y presidente de los Estados Unidos (1913-1921), es uno de los grandes autores del análisis político-institucional en el siglo XIX, por su afán de ver a las instituciones en su doble dimensión *histórica y comparada*, y de potenciar, así, la riqueza del estudio del derecho constitucional. Dice el joven profesor Woodrow Wilson, a sus 28 años:

Nosotros, los de la presente generación, estamos en el primer periodo de la crítica libre, en voz alta, sin presión. Somos los primeros americanos que oímos a nuestros propios conciudadanos preguntarse si la Constitución es todavía apropiada para los fines a que debiera servir; los primeros que concebimos dudas serias sobre la superioridad de nuestras instituciones, comparadas con los sistemas de Europa.

Wilson es, sí, un comparativista de la política y del derecho constitucional. Compara, ciertamente, a los Estados Unidos, consigo mismo en el tiempo, en la dimensión histórica, y con Inglaterra. A decir verdad, no compara, como él dice, al sistema estadounidense “con los sistemas de Europa”, sino estrictamente con el sistema *inglés* y la política *inglesa*. Véanse simplemente sus fuentes, para que eso quede ilustrado.

Conforme a las costumbres de la época, Wilson cita a diversos autores pero rara vez cita sus obras, y cuando lo hace no menciona, nunca, el año de la publicación⁴. En un intento por identificar las obras citadas por Wilson, me encuentro con 25 autores con obra identificada (6 obras fueron identificadas por el propio Wilson y 19 son identificadas por el autor de

³ Este ensayo concentra su atención en este último punto. Sobre la utilidad de la obra de Wilson para entender algunos dilemas de la relación Ejecutivo-Legislativo en el México de hoy, ver Alonso Lujambio y Jaime Martínez, “Gobierno Dividido, Estrategia Presidencial y Opinión Pública. Un intento de clarificación conceptual”, ponencia presentada en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, auspiciado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México, 13 de febrero de 2002.

⁴ De hecho, Wilson sólo cita al autor y a la obra en seis ocasiones (no así el año de la publicación, que se añade a continuación): William Graham Sumner, *American Statesmen*, publicado en 1875; William Maclay.

estas líneas a partir del nombre del autor citado, de los contenidos de la cita y de la pesquisa bibliográfica correspondiente)⁵. De esas 25 obras, 14 se refieren a la historia, a la política y/o al derecho de los Estados Unidos⁶; 7 a la historia, la política y/o el derecho de Inglaterra⁷; uno se refiere a ambos países (Estados Unidos e Inglaterra)⁸ y 3 son clásicos de teoría y filosofía políticas (Maquiavelo, Burke y Stuart Mill)⁹. Ningún otro país aparece en el horizonte analítico-comparativo de Wilson, pues su interés se centra en la Constitución inglesa como punto de referencia a partir de la cual se creó la estadounidense.

Por otro lado, el autor que, con mucho, es el más citado por Wilson, es Walter Bagehot (*The English Constitution*, 1867), al que se remite explícitamente en 14 ocasiones (en dos adicionales lo hace indirectamente, al referirse a la “teoría literaria” que critica Bagehot, sin mencionar expresamente a dicho autor). Después, muy atrás, vienen la obra del juez Cooley (*General Principles of Constitutional Law in the United States of America*, 1880), la de John Stuart Mill (*Considerations on Representative Government*, 1861) y la de Alexander Hamilton (en

Sketches of Debate in the First Senate of the United States, 1789-1791, publicado en 1880; Dorman Eaton, *Civil Service in Great Britain: A History of Abuses and Reforms and their Bearing upon American Politics*, publicado en 1880; Thomas M. Cooley, *General Principles of Constitutional Law in the United States of America*, publicado en 1868; John Richard Green, *A History of the English People*, publicado en 1877; y varios autores, *The Federalist Papers*, publicado por entregas en 1787.

⁵ Los autores citados respecto de los cuales no pude identificar ninguna obra son: Greenman, Froude (tratándose con toda probabilidad de James Anthony Froude, historiador británico y articulista del diario *The Times*) y Lord Roseberry (primer ministro británico). Por otro lado, Wilson cita palabras de diversos congresistas norteamericanos (John Taylor, Edward Seeley y John Randolph) cuyos discursos no fueron localizados.

⁶ Thomas M. Cooley, *General Principles of Constitutional Law in the United States of America*, publicado en 1880; Alexander Hamilton —junto con Madison y Jay—, *The Federalist Papers*, publicado por entregas en 1787; Henry Cabot Lodge, *Alexander Hamilton*, publicado en 1882; Daniel Webster, *Diplomatic and Official Papers*, publicado en 1848; George F. Hoar, *Suffrage Under National Protection: Speech in the Senate of the United States*, discurso publicado en 1879; Oliver Ellsworth, *Historical Chart of the United States*, publicado en 1861; Anne-Robert-Jacques Turgot, *Observations on the Importance of the American Revolution, and the Means of Making it a Benefit to the World*, publicado en inglés en 1784; Theodore Dwight Woolsey, *First Century of the Republic: A Review of American Progress*, publicado en 1876; John Adams, *Defence of the Constitutions of Government of the United States of America*, publicado en 1787; James Parton, *Famous Americans of Recent Times*, publicado en 1867; Alexis de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, publicado en 1835; Roger Sherman, *Acts and Laws of the State of Connecticut in America*, publicado en 1784; William Graham Sumner, *American Statesmen*, publicado en 1875; y William Maclay, *Sketches of Debate in the First Senate of the United States, 1789-1791*, publicado en 1880.

⁷ Walter Bagehot, *The English Constitution*, publicado en 1867; William Ewart Gladstone, *Speeches on Parliamentary Reform in 1866*, discursos publicados en 1866; John Morley, *Edmund Burke: A Historical Study*, publicado en 1867; John Russell, *An Essay on the History of the English Government and Constitution, from the Reign of Henry VII to the Present Time*, publicado en 1865; John Richard Green, *A History of the English People*, publicado en 1877; Henry Thomas Buckle, *History of Civilization in England*, publicado en 1857; y Thomas Babington Macaulay, *The History of England from the Accession of James the Second*, publicado en varios tomos entre 1848 y 1855.

⁸ Dorman Eaton, *Civil Service in Great Britain: A History of Abuses and Reforms and their Bearing upon American Politics*, publicado en 1880.

⁹ Edmund Burke, *Observations on a Late State of the Nation*, publicado en 1769; John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, publicado en 1861; y Niccolò Machiavelli, *The Prince*, publicado en 1515.

los capítulos de su autoría, *The Federalist Papers*, 1787), que se mencionan en 3 ó 4 ocasiones. Así pues, *El Gobierno Congresional* es, sí, una obra de instituciones políticas comparadas, de los Estados Unidos en contraste específicamente con Inglaterra, a la vez que un diálogo del autor con la influyente obra de Bagehot, “nuestro sutil crítico inglés” (palabras del propio Woodrow Wilson).

En la biografía de Woodrow Wilson escrita por Ray Stannard Baker (*Woodrow Wilson. Life and Letters*, publicada en 1927), el autor da cuenta de la decisiva influencia del pensamiento de Bagehot en la obra de Wilson a través de una carta escrita en 1883 por el joven Woodrow y dirigida a Ellen Axson, con quien contrajo matrimonio en 1885 (el mismo año en que se publicó *El Gobierno Congresional*). Ahí dice, poco antes de iniciar la redacción de su libro:

Mi propósito es demostrar del mejor modo posible la operación de nuestra Constitución. Mi ambición es analizar la Constitución de los Estados Unidos igual que el Sr. Bagehot (¿te acuerdas del Sr. Bagehot, de quien te hablé una noche en Asheville?) ha analizado la Constitución inglesa. Su libro ha guiado todo mi análisis del funcionamiento de nuestras instituciones. Bagehot utilizó un método fresco y original que ha hecho inteligible el sistema británico para el hombre común, método que puede ser exitosamente aplicado en el estudio de nuestra Constitución, lo cual podría resultar una verdadera revelación para aquellos que siguen leyendo *El Federalista* como el más autorizado manual de nuestro ordenamiento jurídico¹⁰.

Y en otra carta, casi al final de la redacción de su libro (30 de marzo de 1884), Woodrow le dice a Ellen:

Por supuesto, no tengo la vanidad para pretender escribir un libro tan brillante y valioso como el de Bagehot; sin embargo, siguiendo sus pasos he querido escribir un libro que valga la pena ser leído, si alguna vez llego a publicarlo, y que sirva, en todo caso, como material de lectura de universitarios que, con él, coloquen viejos temas bajo una nueva luz...

Apenas cuatro días más tarde, el 4 de abril de 1884, Woodrow Wilson decide (tiene entonces 27 años de edad) enviar los primeros capítulos del libro a la editorial bostoniana Houghton, Mifflin & Company, junto con una carta que dice:

¹⁰ La cita se encuentra en las pp. 213-214. La carta es del 30 de octubre de 1883.

El objeto de este estudio constitucional, tal como usted podrá percibir, no es nuevo. Tampoco expone hechos que hasta el momento hayan pasado desapercibidos. Simplemente ha agrupado hechos que nunca se han estudiado como conjunto, y ha procedido entonces a darles, así, un nuevo tratamiento analítico. He guiado mi trabajo, básicamente, en el ensayo de Bagehot, *The English Constitution*¹¹ ...

Detengámonos pues, así sea brevemente, a revisar las ideas centrales del autor que más influyó en el pensamiento constitucional de Woodrow Wilson. Walter Bagehot (1826-1877) perteneció a una familia de comerciantes y banqueros. Estudió filosofía, literatura y matemáticas. Desde muy joven llamó la atención su elegante pluma y su versatilidad, al publicar en diversas revistas londinenses ensayos históricos, antropológicos, económicos, políticos, de crítica literaria, de psicología y biográficos. En 1857, James Wilson, fundador y editor del semanario *The Economist*, lo invita a colaborar en la revista. Walter tiene entonces 31 años, y pronto se casará con Eliza, la hija mayor de su nuevo jefe. Dos años después, en 1859, Walter se hace cargo de la dirección de *The Economist*, puesto que ocupará hasta su muerte, en 1877, cuando apenas ha cumplido 51 años de edad¹². Bagehot era un crítico de la importante ampliación del sufragio que supuso la reforma de 1867 y publica, en ese mismo año, a sus 41 años de edad, su clásica obra *The English Constitution*, que tiene el doble propósito de 1) en un lenguaje accesible, explicar al nuevo electorado sus responsabilidades y el ámbito constitucional en que se insertan, y 2) explicar la operación política cotidiana de la Constitución, en oposición a la visión “literaria” que entonces se tenía de la misma. Bagehot intentaba identificar en qué radicaba —de un modo puntual y específico— el éxito del orden constitucional inglés. Pero dejemos que sea el propio Bagehot quien exponga sus ideas:

[Cuando a una Constitución] se le observa actuando en la realidad, sorprende el contraste que ofrece dicha visión con la imagen que se nos presenta en el papel. Muchas cosas consagradas por el uso no están en los libros, y en la áspera práctica no se encuentran muchos de los refinamientos de la teoría literaria...

¹¹ Ray Stannard Baker, *op. cit.*, p. 216.

¹² Para una biografía de Walter Bagehot, ver Norman St. John-Stevass, *Walter Bagehot. A Study of His Life and Thought* (Bloomington: Indiana University Press, 1959).

Nadie puede aproximarse a una comprensión de las instituciones políticas inglesas... a menos que las clasifique en dos partes... en la primera se encuentra todo aquello que protege y conserva el respeto de la población, lo que yo llamaría la parte *venerable* [*the dignified part*]; en la segunda encontramos el elemento *eficiente* [*the efficient part*], que ofrece a la obra constitucional movimiento y dirección. Así, hay dos objetivos que toda Constitución debe lograr para ser exitosa, dos fines que toda Constitución actuante, antigua y respetada, con toda seguridad debió conquistar: toda Constitución debe, en primer lugar, *ganar* autoridad y, en segundo lugar, *usar* esa autoridad; necesita primero la lealtad y la confianza de los gobernados y, luego, sacar partido de ese respeto reverencial en la acción de gobierno.

La parte de la dignidad, la venerable, es la que le da a una Constitución su fuerza y su impulso, mientras que la parte eficiente no hace sino hacer uso de ese poder... El secreto de la eficiencia de la Constitución inglesa bien puede ser definido como la íntima unión, la casi completa fusión, de los poderes Ejecutivo y Legislativo... El vínculo que los une es el *gabinete*, es decir, el comité del cuerpo legislativo electo para ser cuerpo ejecutivo. La legislatura tiene varios comités, pero éste es el principal. Integran el comité de mayor importancia los hombres a los que la legislatura más confianza les tiene... La reina [Victoria] es la cabeza de la parte venerable de la Constitución. El primer ministro está a la cabeza de la parte eficiente... El sistema inglés no supone, por lo tanto, la absorción del Poder Ejecutivo por parte del Poder Legislativo; supone, por el contrario, la fusión de ambos poderes.

Con esto, Bagehot refutaba la idea de los “pesos y contrapesos” (aristotélica y polibiana) como principal virtud de la Constitución inglesa, en donde elementos monárquicos (la Corona), aristocráticos (la Cámara de los Lores) y democráticos (la Cámara de los Comunes) se balancean armoniosamente. Para Bagehot, una “curiosa acumulación” de elementos históricos ya había producido una profunda mutación en la *práctica* constitucional, si bien se conservaba todavía la vieja concepción de la “virtud inglesa” en gran parte de la literatura constitucional: el gobierno pasaba a depender de la confianza de una de las dos Cámaras, la de los Comunes.

Ahora bien, para que su hipótesis sobre el “secreto eficiente” de la Constitución inglesa sea cabalmente comprendido, Bagehot recurre *a la comparación*. Ahí Bagehot encuentra el modo de potenciar su alegato. Dice Bagehot:

Esta idea de la fusión de las funciones legislativas y ejecutivas podría no parecer, para aquellos que no la han considerado, sino un detalle pequeño e irrelevante que no puede constituirse en la esencia, en el secreto eficiente de la Constitución inglesa. Sin embargo, sólo podemos juzgar su

importancia real si observamos algunos de sus principales efectos y si los contrastamos con los que produce el sistema alternativo, cuyo avance parece palidecer, si no se tiene cuidado, a nuestro sistema en el mundo. El sistema alternativo al que me refiero es el sistema Presidencial. Su rasgo característico está en que el presidente es electo por el pueblo en una elección, y la Cámara de Representantes es electa en otra elección. La independencia de los poderes legislativo y ejecutivo es la cualidad específica del Gobierno Presidencial, del mismo modo en que su fusión lo es del Gobierno de Gabinete.

Para Bagehot, una vez que han sido “comparadas las deficiencias de la operación regular del Gobierno Presidencial”, se llega a la conclusión de que “el Gobierno Presidencial es inferior al Gobierno de Gabinete”. En Bagehot encontramos, sin duda, el primer intento de comparación de los regímenes usualmente llamados “presidencial” y “parlamentario”, al tiempo que la primera crítica al, llamémosle así, “régimen presidencial de gobierno”¹³. De ahí su enorme relevancia para la historia del análisis político-institucional y —muy particularmente, visto el propósito de estas líneas— para entender *El Gobierno Congresional*, la obra más influyente de Woodrow Wilson.

Pero antes de entrar a analizar las ideas de Wilson, y la influencia que Bagehot ejerce en ellas, veamos brevísimamente los argumentos críticos de Bagehot respecto de la naturaleza del régimen “presidencial” de gobierno. Para el autor inglés, ahí donde están separados los poderes, “una cooperación constante es esencial para el buen gobierno”. Sin embargo, si la cooperación no se presenta,

...la Legislatura no puede ser disuelta por el Ejecutivo, y aquélla no puede pedirle a éste que renuncie, pues no le puede nombrar un sucesor. En consecuencia, cuando surge entre ambos poderes una diferencia de opinión, el Legislativo está obligado a entrar en combate con el Ejecutivo, y es muy probable que tal lucha se prolongue hasta la conclusión de los mandatos... Al Poder Ejecutivo, el gran centro del poder, no se le puede remover de su cargo; en ningún caso se le puede cambiar... El Ejecutivo ha sido electo para un determinado periodo de tiempo, y ha de permanecer en el cargo a lo largo de todo ese periodo de tiempo... También se tiene un Congreso electo

¹³ Correctamente, Bagehot oponía al “gobierno presidencial” el “gobierno de gabinete”, y no el “gobierno parlamentario”, pues con esas expresiones se comparaban los diseños institucionales en que se insertan los responsables de la conducción del gobierno. En esa misma línea y como después se verá, Woodrow Wilson oponía al “gobierno parlamentario” (o “gobierno por un gabinete responsable”) el “gobierno congresional”, y no el “gobierno presidencial”, pues así enfatizaba el contraste entre los diseños

para un periodo determinado, que no puede ser prolongado ni recortado: todos los arreglos institucionales establecen *ex-ante* unos plazos. No hay aquí elemento alguno de *elasticidad* y todo está rígido, especificado y fechado.

Bagehot por lo tanto ve en el binomio cooperación/conflicto el dilema central del sistema de poderes divididos. Para él, el dilema es mayúsculo cuando el gobierno enfrenta momentos críticos, cuando tiene que adaptarse con flexibilidad a las circunstancias: el que está gobernando se queda ahí, *gobierne bien o mal*, hasta el final del mandato. Pero por otro lado, amén de la problemática *rigidez* del así llamado sistema “presidencial”, ha de enfrentarse, según Bagehot, un segundo problema: la tendencia natural de los poderes a entrar en confrontación. Dice Bagehot:

Un presidente puede tropezar con el Legislativo, y ello sucede con frecuencia. La tendencia natural de los miembros de una Legislatura es la de sobresalir y destacar. Quieren satisfacer una ambición, ya sea plausible o censurable; quieren favorecer las medidas que ellos juzgan idóneas para el bien público y quieren que sea percibida su presencia en los negocios públicos. Todo ello los coloca urgentemente en contra del Ejecutivo. Si otros cooperan con sus causas, ellos cooperan con las de otros, pero imponen sus opiniones si encuentran trabas... El sistema presidencial suscita el espíritu antagónico del Poder Legislativo...

En tercer lugar, y “dado que seguramente los poderes se enfrentarán, el resultado seguramente no dejará satisfecho a nadie”. “¿Quién es entonces responsable?... ¿A quién es posible castigar?”, se pregunta Bagehot. En el esquema de división de poderes, la responsabilidad se comparte, y ello oscurece la identificación de los actores en competencia. Eso es particularmente grave respecto del Congreso, ya que, a juicio de Bagehot, la división del trabajo congresional en comisiones diluye aún más la responsabilidad, ahora específicamente parlamentaria, entre el

institucionales en que se insertan los cuerpos colegiados que aprueban las leyes (el Congreso en un caso, el Parlamento en el otro). Emilio Rabasa, por su parte, usaba distintas expresiones para presentar la comparación. En algunas ocasiones utiliza la expresión “sistema presidencial” (o “gobierno presidencial”) en oposición al “gobierno parlamentario” (o al “parlamentarismo”); en otras, se refiere al primero como “gobierno de equilibrio de poderes” o “de pluralidad de poderes” o “de acción separada de poderes”. En una ocasión habla del “modelo inglés” y del “modelo norteamericano” y llega a afirmar lo siguiente en un pie de página: “Los sistemas debieran llamarse: europeo el uno, que nació en Europa y se ha extendido por todo el Continente, y americano el otro, que tuvo origen en los Estados Unidos y es base de todas las Constituciones de este hemisferio. Tales designaciones tendrían la ventaja de evitar las palabras de connotación especial que hoy se emplean, y que son todas impropias por la misma connotación que de antemano tienen”.

presidente de cada una de las comisiones, las comisiones mismas y el pleno de la Cámara correspondiente. Por el contrario, en el “Gobierno de Gabinete”, en tanto que el pleno sostiene al gobierno, la responsabilidad es claramente identificada y unívoca¹⁴.

Finalmente, una gran virtud del “Gobierno de Gabinete” está, según Bagehot, en su papel educativo, a través del debate público y de la crítica sistemática del ejercicio del gobierno. “El Gobierno de Gabinete educa a la nación”, dice el autor inglés, y subraya que la crítica al gobierno se convirtió en una parte orgánica de la operación política constitucional. Y esa oposición crítica es consecuencia, a su juicio, del “Gobierno de Gabinete”: “El gran escenario del debate, el gran motor de la instrucción política del pueblo y de la controversia sobre los asuntos públicos es la asamblea legislativa”. Bagehot —como Bentham— son los pensadores de aquella “democracia deliberativa”, antes de que la universalización del sufragio (masculino) llevara al surgimiento del partido laborista, a una mayor disciplina parlamentaria en los partidos, y a un voto más ideológico en el Parlamento, lo cual llevó, a su vez, a posiciones programáticas relativamente fijas, con lo que se abandonaría la idea de que la discusión persuade a unos frente a la fuerza de los alegatos de los otros.

Para Bagehot, todo lo que valga la pena ser dicho, todo lo que por su relevancia política deba ser dicho, será dicho en el Parlamento, el lugar en el que “los hombres de razón piensan que pueden persuadir a los demás”. El debate parlamentario entre dos posiciones claras —oposición y gobierno— ilustra la opinión del público, haciéndole ver hechos y llamándole a compartir interpretaciones y alegatos sobre esos hechos. Por el contrario, en el régimen presidencial, dice Bagehot, y dado que el presidente no es responsable ante la Asamblea, “el Ejecutivo no educa a la nación” que a la postre “no se siente atraída por la política”. El debate congressional en los Estados Unidos no define la permanencia o la caída del gobierno, lo cual acaba sellando la precariedad de sus contenidos, y a la larga su irrelevancia. No se *discute* ahí la acción del gobierno como un todo; ahí se *votan* las iniciativas sobre piezas específicas de legislación. Esto, finalmente, también fomenta según Bagehot la irresponsabilidad del Congreso, pues “[en] sus comisiones [en donde se delibera secretamente y se deciden asuntos que el pleno tiende a ratificar] no hay una opinión pública atenta que las revise y vigile”.

¹⁴ Obviamente, Bagehot tiene en mente el esquema bipolar de competencia entre partidos, protagonizado por liberales y conservadores.

III. Las ideas de Wilson en *El Gobierno Congressional*

Wilson arranca su libro con dos epígrafes: uno, de Edmund Burke, y otro, de John Morley, a la sazón biógrafo de Burke. En la cita de Burke se subraya que el funcionamiento de una Constitución “dependerá del ejercicio de los poderes”, sin cuyo análisis la república acaba siendo “un plano sobre el papel”. Pero la cita de la obra de Morley nos dice con más elocuencia lo que Wilson quiere subrayar a lo largo del libro: “El gran error de los publicistas, es fijarse harto estrictamente en las formas del sistema de Estado que tienen que explicar o que examinar. Se detienen en la anatomía de nuestras instituciones; no penetran el secreto de su funcionamiento”. Para Wilson —y aquí sigue, en primer lugar, al pie de la letra, la crítica de Bagehot a la “teoría literaria” de las constituciones— existe un “principio universal de cambio de las instituciones”: “La Constitución en acción es manifiestamente algo muy diverso de la Constitución de los libros”, lo cual no significa en modo alguno que la Constitución no guíe, encauce y calendarice la conducta de los actores políticos. Así lo dice, con todas sus letras: “Las instituciones sufren constantemente alteraciones esenciales en su carácter... Nuestro sistema es, casi tanto como el de los ingleses, vivo y fecundo. No hunde, a decir verdad, tan profundamente sus raíces en el suelo oculto de la ley no escrita; al menos, su eje es la Constitución; pero la Constitución es hoy, como la Carta Magna inglesa, el centro de un sistema de gobierno mucho más considerable que el tronco de que han brotado sus ramas...”. Por lo tanto, el análisis de la Constitución debe partir del supuesto de que “la Constitución misma no es un sistema completo”, sino un sistema que “sienta principios”, y cuya característica fundamental está en su “elasticidad”: “es una piedra angular —dice Wilson—, no una construcción completa; o más bien... es una raíz, no una completa viña”. Por ello es posible “enmendar nuestra Constitución en la práctica sin enmendarla constitucionalmente”.

El propósito de Wilson no era “ofrecer de una manera completa la crítica del gobierno de los Estados Unidos”. “Mi principal deseo —dice el propio Wilson en el prólogo de su obra— ha sido mostrar lo más claramente el contraste que hay entre... [los] dos tipos de gobierno [“congresional” y “parlamentario”]”. Por otro lado, Wilson formula una crítica al régimen de separación de poderes, al “gobierno congresional” y, pese a ello, no llega a comprometerse con la opción parlamentaria, con “el remedio” del “gobierno por un gabinete responsable”. Dice Wilson: “Yo no me propongo hoy

investigar si tal remedio es posible o deseable en nuestro caso. Muestro hechos, indico remedios, sin ordenarlos”.

Pero en realidad lo hace, pues afirma que “[la Constitución], al separar [a la Asamblea] de sus agentes ejecutivos, la priva del medio y de la ocasión de hacer su autoridad completa y fácil de ejercer”. El problema del ordenamiento constitucional norteamericano, dice Wilson, “se podría fácilmente evitar con ayuda de algunos arreglos”. Pero, ¿cuáles son esos arreglos? Wilson quiere un gobierno “fuerte, pronto para obrar, fácil para dirigir y eficaz”, y afirma que “es preciso que sus únicos agentes activos, las Cámaras representativas, obtengan otra cosa que el poder de hacer leyes”. Ello con el objeto de “fortalecer la responsabilidad del gobierno”.

Bien. Pero, ¿cuál es esa “otra cosa” según el propio Wilson? ¿El poder de sostener un “gabinete responsable” ante ellas? ¿Parlamentarismo? Tengamos desde ahora presente el antecedente inmediato de *El Gobierno Congressional*. Seis años antes de publicar ese que fue su primer libro, Wilson publica en 1879 un ensayo titulado “Cabinet Government in the United States” (*International Review*, agosto de 1879) siendo un joven de apenas 23 años. Ahí sí se compromete Wilson con la opción parlamentaria para los Estados Unidos, basado, desde entonces, en Bagehot. Pero qué difícil resultaba hacer prosperar semejante propuesta en los Estados Unidos. Él mismo argumenta en *El Gobierno Congressional* que en 1787 la opción parlamentaria no estaba disponible para los Estados Unidos. En el momento de la invención constitucional estadounidense, el gabinete inglés aún no dependía cabalmente de la confianza del Parlamento. Con todo, cinco años después, Woodrow Wilson ya no impulsa la opción parlamentaria, *pero toda su aproximación analítica sigue fundada en Bagehot*.

Se insiste: Wilson arribó, en un complejo ajuste argumentativo, a conclusiones distintas a las que formuló en 1879, pero a partir de las mismas premisas. *El Gobierno Congressional* es una gran obra de un autor que intenta salir del callejón que a su juicio supone la separación de poderes sin que el “gobierno de gabinete” sea, ya, una opción viable. Y en el camino formula un análisis totalmente novedoso, crudamente realista, de la operación cotidiana de los arreglos constitucionales estadounidenses. Ahí está, a mi entender, el enorme valor de esta clásica obra sobre las instituciones políticas en el régimen constitucional de poderes separados.

Las propuestas de cambio sugeridas por Wilson, en un ir y venir de argumentos que parecen dirigirse hacia la opción parlamentaria pero que finalmente no desembocan en ella, van en el sentido de “imponer nuevas formas de responsabilidad al Congreso”. La *responsabilidad* era el valor político

que debía promover un arreglo constitucional. En el parlamentarismo (pero especialmente, se insiste, en el esquema bipartidista), la responsabilidad es clara y unívoca. La reforma al “gobierno congresional” debía ir en el sentido de fortalecer la responsabilidad del Congreso, aún en el marco de la separación de los poderes.

Para Wilson, y dado que “se apresura siempre, mientras puede, para hacer leyes”, el Congreso debía prestar más atención a analizar los efectos de la ley vigente para, así, estar en condición de reformarla con información y certeza. Dice, con Buckle, que la nueva ley “no es benéfica sino cuando lleva la curación en sus alas” y que “la derogación de antiguas leyes” podía producir mejores efectos “que la promulgación de leyes nuevas”. Para Wilson, la creciente organización industrial, el cada vez más complejo sistema bancario, el crecimiento exponencial de las corporaciones, la importancia de los ferrocarriles en la definición del crecimiento económico... en fin: la maraña de relaciones sociales en la sociedad industrial, junto con “la codicia” y “la astucia” hacen día con día más difícil la tarea del legislador, de modo que estaba para Wilson por verse si la “progenie de leyes” que producía el Congreso era “honrosa”, o generaba “mala reputación” para la institución. Una y otra vez la genial pluma de Woodrow Wilson se pone al servicio de sus ideas: “Cada ley... tiene una numerosa posteridad, y sólo el tiempo y las circunstancias nos dirán si sus retoños serán para ella un honor o una vergüenza”.

Por otro lado, y siguiendo a Bagehot, Wilson pide al Congreso que delibere con inteligencia, que “examine y expurgue” con “ayuda de todas las formas de la discusión”, para que el pueblo pueda “comprender y dirigir”. “El Congreso —decía Wilson— prestará más servicios ilustrando al país que haciendo leyes”. Para nuestro autor, el Congreso y no la prensa debía ser el actor central de la política y del debate público, y debía abandonarse el esquema del “gobierno de las redacciones de los periódicos”.

Wilson quiere en el Congreso partidos disciplinados, pero especialmente los quiere programáticos, comprometidos con una política que sostengan en el Congreso y defiendan públicamente. A pesar de los “caucus”¹⁵ legislativos que intentan —entonces con éxito— promover la disciplina de partido de los parlamentarios en votaciones claves, Wilson dice:

Ninguno de los dos principales partidos tiene ideas políticas homogéneas.
Cada uno tolera en sus filas opiniones muy diferentes y aspiraciones muy

¹⁵ Reunión de legisladores del mismo partido o del mismo segmento social (étnico, de género, lingüístico, etc.).

variadas. Cada cual pretende tener el mismo objeto y permite a los miembros de su partido expresar ideas contrarias a ese objeto. No están agrupados alrededor de jefes legislativos cuyo talento haya sido probado y cuyas opiniones acepten lealmente. Se asemejan a ejércitos sin oficiales, lanzados en una campaña sin tener una gran causa que defender. Lo que los retiene juntos son sus nombres y sus tradiciones, pero no sus esperanzas ni su política.

Pero adentrémonos en los argumentos de Woodrow Wilson en torno a la *evolución histórica* del régimen estadounidense de división de poderes. Para Wilson, “los frenos y los contrapesos que en otro tiempo existían, ya no son efectivos”: “la forma de la Constitución consiste en balanzas ideales, delicadamente puestas en equilibrio, mientras que la forma actual de nuestro gobierno presente es simplemente un sistema de supremacía del Congreso”. Por lo tanto, “la fuerza que domina y fiscaliza, la fuente de toda potencia motriz y de todo poder regulador, es el Congreso”, lo cual “da un violento mentís a ciertas teorías del equilibrio...”.

En las primeras décadas de vida de los Estados Unidos, “el gobierno estuvo constantemente ocupado... en el arreglo de las cuestiones extranjeras; y en esas relaciones extranjeras, naturalmente, los presidentes lo tenían que hacer todo...”, de modo que, posteriormente, la pérdida de centralidad de la agenda de la política exterior le restó preeminencia al Ejecutivo. Esto hasta la Guerra de Secesión (1861-1865), cuando Lincoln le da un nuevo impulso a la institución presidencial. Sin embargo, después de la Guerra y de Lincoln, había declinado “el carácter de los presidentes”.

El factor tiempo resultó, por otro lado, determinante en el modo en que el Congreso como institución fue encontrando un acomodo que a la postre potenció todas sus facultades constitucionales. De modo pues que, al tiempo que la presidencia como institución se fortalece y declina cíclicamente, la del Congreso es estable en el tiempo y experimenta un gradual proceso de diferenciación estructural. Dice Wilson con estilo elocuente:

El Congreso era algo torpe en ejercer sus facultades, todavía no experimentadas; su mecanismo era nuevo; no tenía ese buen espíritu que después lo ha hecho perfecto en su género... Pero ese estado de cosas no duró largo tiempo. El Congreso fue muy pronto y muy apto para aprender lo que podía hacer y para ponerse en excelente estado de cumplirlo. Muy pronto se dividió en comités permanentes, a los que proveyó de privilegios extensos y bien determinados de iniciativa y de intervención legislativa, y se puso, por su medio, a administrar el gobierno... En consecuencia, ha entrado cada vez más en los detalles de la administración.

Aquí está una de las hipótesis centrales de Wilson: las comisiones permanentes son una “rama esencial del estudio constitucional”, pues “no es alejarse mucho de la realidad pintar nuestro gobierno como ejercido por los comités permanentes del Congreso”, Congreso que “extendió su esfera propia de actividad”, tomando la costumbre “de examinarlo todo y de gobernarlo todo”, dado “el considerable aumento de la eficacia en su organización”.

Para Wilson, el Congreso “virtualmente delibera y legisla por pequeñas secciones”, por —retomando la expresión de Hoar— “pequeñas legislaturas”. Y dichos comités tienden a estar dominados por sus presidentes, vinculados en un “caucus” al *speaker* de la Cámara, de modo que Wilson llega a afirmar que la manera de “describir mejor nuestra forma de gobierno en una sola frase”, sería llamándole “un gobierno por los presidentes de los comités permanentes del Congreso”, quienes —junto con los líderes de ambas Cámaras— tienen una influencia desproporcionada en el proceso legislativo y gubernamental en general. Esto provoca, según Wilson, dos efectos especialmente perniciosos.

En primer lugar, dado también el control que el *speaker* y los presidentes de los comités ejercen sobre la posibilidad de hacerle enmiendas a los proyectos de los comités que se presentan a la consideración del pleno de la Cámara de Representantes, la responsabilidad de la conducción parlamentaria acaba diluyéndose entre 47 sub-unidades organizacionales que intercambian apoyos.

En segundo lugar, y aquí Bagehot está especialmente presente, Wilson se duele insistentemente de que en los comités del Congreso exista una “falta absoluta de espíritu de discusión”, de que ahí se renuncie a la “pasión por la discusión pública”; así, al final “el teatro de los debates sobre la legislación” se transporta “al secreto de las salas de los comités”. Por lo tanto, dice Wilson, uno de los principales objetos de la vida parlamentaria, que es “ilustrar a la opinión pública”, se vuelve imposible: “las sesiones de los comités son privadas y sus discusiones no se publican”. Por lo tanto, los comités “no instruyen al público”, sino que, solamente, “guían a las cámaras”.

Por otro lado, los comités tienen bajo su total control al titular del Poder Ejecutivo y a sus secretarios: “nadie puede hacer nada si no está autorizado a ello por los comités”. “El presidente y los secretarios —dice Wilson— son completamente los servidores del Congreso”, y “no les queda más que el derecho de veto para impedir o retardar ciertas medidas”. Aquí el problema, largamente analizado por Wilson, es resultado inequívoco de la separación de poderes y es la *rigidez* de todo el sistema. Wilson también en esto recupera a Bagehot, pero lleva mucho más lejos

su argumento. Para Wilson, “el poder de hacer leyes es natural y esencialmente el de dirigir, y ese poder pertenece al Congreso”. Por otro lado, a través de las comisiones, el Congreso —y no el presidente— ordena qué hacer a los secretarios, y sin embargo “no puede ni nombrarles ni relevarlos”. Tolere el lector una cita *in extenso* del argumento de Wilson:

[Lo natural es] dar a la Asamblea Representativa el derecho de vigilar constante y seriamente a los servidores ejecutivos de su voluntad, y de hacerlos absolutamente responsables; en otros términos, concederle el privilegio de relevarlos cuantas veces sus servicios dejen de ser satisfactorios. Ese es el privilegio natural de todos los señores. Si el Congreso no lo posee, puede decirse que su autoridad suprema está trabada, pero que la posee, a pesar de todo. Los funcionarios del Ejecutivo no dejan de ser sus servidores; la única diferencia está en que, si se muestran negligentes, o incapaces o engañadores, el Congreso se ve obligado a contentarse con sus servicios tales cuales son, esperando que el principal administrador, el presidente, tenga a bien nombrar mejores secretarios. No puede hacerlos dóciles, aunque pueda obligarlos a obedecer en todas las cosas importantes. El Congreso es el amo cuando trata de hacer leyes; pero cuando hay que aplicarlas, no es más que magistrado. Manda con una autoridad absoluta; pero no puede castigar a los que desobedecen más que usando un procedimiento judicial, regular y lento.

Esta es una crítica al régimen de separación de poderes que suele vertirse desde la opción parlamentaria. Efectivamente, el Congreso sólo puede retirar de su cargo al presidente y a sus secretarios cuando éstos o aquél han cometido “los crímenes más groseros contra las leyes”, y no por razones políticas. Y aún en ese escenario, dice Wilson, “la Cámara de Representantes es un jurado muy lento en obrar, y el Senado un tribunal de justicia muy inseguro”. En los Estados Unidos, “se necesita para derribar al presidente una acusación, lo que es casi imposible”. “Nuestro sistema —dice Wilson con su gran elocuencia— es esencialmente astronómico. La utilidad de un presidente se mide, no con arreglo a sus servicios, sino conforme a los meses del calendario... Si es bueno, lo será durante cuatro años. Un primer ministro necesita conservar el favor de la mayoría; un presidente no tiene más que continuar viviendo”. Y remata: “el derecho de acusar, de juzgar y de castigar por un crimen público, es menos necesario que el derecho y el privilegio de despedir a los ministros por causa de incapacidad”. Véase cómo la opción parlamentaria ronda el pensamiento constitucional de Woodrow Wilson en *El Gobierno Congresional*.

Woodrow Wilson 37

Para Wilson, esa es la consecuencia más lamentable, la del peor de los casos: la de la ineptitud del gobernante a la que los ciudadanos podían condenarse por intervalos rígidos de tiempo. Pero en la rutina institucional, la relación cotidiana entre el Ejecutivo y el Legislativo es torpe, desgastante, improductiva, y todo eso es animado por la separación de los poderes. Nuevamente reproducimos detalladamente a nuestro autor:

Las relaciones que existen entre el Congreso y los departamentos son fatalmente desmoralizadoras para el uno y para los otros. No hay ni puede haber entre ellos nada que se asemeje a la confianza y a una colaboración completa. Se puede excusar a los departamentos de la actitud hostil que toman algunas veces respecto del Congreso, porque es un sentimiento humano el que impulsa al servidor a temer y a engañar al amo, que no considera como amigo, sino que recela, que espía sus movimientos con desconfianza. El Congreso no puede fiscalizar a los secretarios del Ejecutivo sin deshonrarlos. El único instrumento que posee con ese objeto es la información, la inspección semi-judicial de los rincones que se suponen sucios. Se ve obligado a atraer las miradas del público, confesando que tiene sospechas; luego engruesa y aumenta el escándalo, lanzando sus comités para interrogar a subordinados espantados y a ministros desabridos. Después de que todo está terminado y la falta descubierta, no se hace de ordinario nada absolutamente. Los culpables, si los hay, continúan con frecuencia en sus puestos, deshonrados a los ojos del público, arruinados en la estimación de las gentes honradas, pero recibiendo siempre su sueldo y aguardando cómodamente que el público, cuya memoria es corta, los olvide.

Con todo, el gran problema del régimen de separación de poderes estriba, para Wilson, en la facilidad con que éstos se vuelven “rivales e irreconciliables”. “Ese es el defecto que explica todos los demás”, dice nuestro autor. “No hay ni puede haber entre ellos [el Congreso y los departamentos del Ejecutivo] nada que se asemeje a la confianza y a una colaboración completa”, pues son demasiados los efectos perversos del “dualismo de la soberanía”, en contraste con el “gobierno de gabinete” que “es una combinación para poner de acuerdo y hacer colaborar las ramas ejecutiva y legislativa”. Para Wilson, y en línea otra vez con la crítica de Bagehot, “la política no puede ser ni pronta ni franca, cuando está obligada a servir a varios señores”. La división de poderes exige cooperación entre poderes: “Hay pocas o no hay ninguna determinación importante que pueda tomarse por una rama del gobierno sin el consentimiento o la

cooperación de otra rama”, y por lo tanto “no hay jefe supremo —sea magistrado, sea Asamblea representativa— que pueda decidir, de seguida y con una autoridad completa, lo que debe hacerse en el momento en que se haya de tomar una decisión, y eso inmediatamente”. Wilson subraya, citando a John Russell, que “toda Constitución política en que cuerpos diferentes comparten el poder supremo, sólo puede existir gracias a las concesiones de aquellos entre los cuales está distribuido ese poder”.

Destaco en la teoría de Wilson tres elementos clave. Por un lado, la tendencia “natural” de un Congreso en un régimen de división de poderes a institucionalizar un sistema interno de división del trabajo. Eso dado el monitoreo que realiza el Congreso de la actividades de los órganos del Ejecutivo (*oversight*) y dados los intereses especializados de los legisladores en ámbitos específicos (funcionales, pero sobre todo territoriales) de producción legislativa. Algunas facultades constitucionales de las Cámaras, como el *oversight* parlamentario, sólo pueden ejercerse cabalmente a través del sistema de comités. Dos: el Congreso tiene el poder “de dirigir” porque son las Cámaras “quienes hacen las leyes”, pero no el poder de mandar a quien ha de aplicar la ley. Eso trunca su poder y lo frustra. Tres: los poderes separados tienden “naturalmente” a entrar en confrontación.

IV. De *El Gobierno Congressional* a *El Gobierno Constitucional de los Estados Unidos*

Para comprender el pensamiento de Wilson no sólo han de entenderse los antecedentes intelectuales del autor y la situación política que rodea a *El Gobierno Congressional*. También hay que ver el libro en relación con la evolución posterior del pensamiento constitucional del autor y, también, de la política estadounidense. Veamos entonces el libro desde el mirador que nos ofrece una revisión, así sea breve, de la formación, la vida intelectual y las vicisitudes políticas de Woodrow Wilson.

Thomas Woodrow Wilson nació el 28 de diciembre de 1856, en Staunton, Virginia. Su padre, Joseph R. Wilson, quien se responsabilizó de su educación formal hasta que cumplió 8 años, era pastor de la Iglesia Presbiteriana y profesor de ciencias naturales, y fue una influencia decisiva en la vida de Woodrow. Su madre, Janet Woodrow, una mujer de refinada educación y profunda devoción religiosa, tuvo otros tres hijos: Marion, la hija mayor (1850), Anne (1854) y Joseph (1866). La infancia y adolescencia de Woodrow se desarrollaron primero en Augusta (Georgia), después en Columbia (Carolina del Sur) y finalmente en Washington, D.C., en un

ambiente de estricta disciplina en los estudios y en la práctica religiosa. Son años marcados por las consecuencias de la Guerra de Secesión (1861-1865) y por la llamada Reconstrucción del Sur (1865-1877). De los 19 a los 23 años (entre 1875 y 1879) realizó sus estudios universitarios en Princeton, New Jersey. Ahí nace su interés por la política, con lo cual Woodrow Wilson abandona la vocación religiosa que había sido largamente cultivada por su padre. Desde entonces, Woodrow practicó el arte de la oratoria y, aún más, escribió artículos sobre liderazgo político y oratoria en *Princetonian*, una revista universitaria de la cual él era editor. En 1879, año en que se graduó, escribe y publica "Cabinet Government in the United States" (*International Review*). Poco después regresa con su familia, avecindada por entonces en Carolina del Norte. En ese mismo año, decide estudiar leyes en la Universidad de Virginia.

Hacia 1882 Wilson concluye sus estudios y se muda con la familia, nuevamente, esta vez a Atlanta (Georgia) y empieza a ejercer la profesión de abogado, actividad que interrumpe un año después, en 1883, cuando decide dedicarse plenamente a la actividad intelectual y académica en la universidad Johns Hopkins, en la ciudad de Baltimore. Entre 1883 y 1884 lee profusamente la literatura histórico-constitucional de los Estados Unidos y publica, en 1885, a los 28 años, *El Gobierno Congresional*. El libro responde al modelo de operación político-constitucional que se implanta en los Estados Unidos en las dos décadas que van de la muerte del presidente Abraham Lincoln (1865) a la toma de posesión de Grover Cleveland (1885), caracterizada por la debilidad de sus presidentes Andrew Johnson (1865-1869), Ulysses S. Grant (1869-1877), Rutherford B. Hayes (1877-1881), James A. Garfield (1881) y Chester A. Arthur (1881-1885), todos pertenecientes al Partido Republicano. Es una época de férreo control de los aparatos electorales por parte de los jefes políticos locales (*bosses*). El libro fue un éxito y de inmediato vieron la luz nuevas ediciones.

Hacia 1890, Wilson regresa a Princeton como profesor de historia y jurisprudencia. Trabaja arduamente en su enciclopédica obra *History of the American People* (5 tomos), que publica en 1902, año en que es nombrado rector de la Universidad de Princeton. Wilson se ganó muy pronto una gran notoriedad debido a la extraordinaria elocuencia de sus discursos y al cambio que impulsó en una diversa gama de políticas educativas (reorganizó programas de estudio, reguló las actividades de las elitistas sociedades de alumnos, introdujo el sistema de preceptores para cada estudiante, etc.). Para entonces se encuentra en marcha en los Estados Unidos un movimiento político de enorme importancia, conocido como

la Era Progresista (*the Progressive Era*), que va de la Guerra Hispano-Americana (en 1898, con la que España pierde su última posesión en el continente: Cuba) al inicio de la Primera Guerra Mundial (1914), y que responde a una especie de clamor popular contra la corrupción y el clientelismo de los partidos políticos a finales del siglo XIX. Al impulsar la adopción de las elecciones primarias para seleccionar candidatos de los partidos, los “progresistas” de la época arrebataron de las manos de los *bosses* el poder de postulación. Incluso establecieron en varios estados la posibilidad de postular candidatos independientes de los partidos para alcaldes, regidores municipales y algunos cargos estatales. Los progresistas impulsaron también la elección popular y directa de los senadores (en oposición al mecanismo eleccionario que tenía verificativo en las legislaturas estatales) y —muy importante— el servicio público de carrera (defendido por Wilson en *El Gobierno Congresional*), con el cual se limitó enormemente el patronazgo en el reparto de cargos públicos que alimentaba a las corruptas maquinarias políticas.

Uno de los ámbitos de reformas institucionales en donde los activistas “progresistas” pusieron mayor énfasis fue en el municipio. Una interminable cadena de revelaciones públicas a principios de siglo sacaron a la luz la corrupción en todos los niveles de gobierno, pero especialmente en el municipal, en donde políticos y empresarios locales solían distribuirse privilegios. El ámbito municipal fue aquél en el que se crearon los primeros comités de supervisión y transparencia de las decisiones de gobierno para frenar la corrupción y el abuso de los funcionarios públicos.

Las reformas de la Era Progresista tuvieron en común el propósito de fortalecer el control ciudadano sobre el gobierno y de mitigar los conflictos sociales producto de la industrialización acelerada, la creciente urbanización y el aumento espectacular de la población por la vía de la migración europea¹⁶.

El “progresismo” tomó su inspiración, así como mucho de su contenido y técnica, de dos conjuntos de creencias y conocimientos: el evangelismo y las ciencias, tanto las exactas como las sociales. En buena medida, el Progresismo portaba la insignia del *ethos* protestante que quiere purgar al mundo del pecado y que siente una profunda obligación cristiana de corregir los males sociales. Por otro lado, varios líderes reformistas eran científicos sociales —economistas, sociólogos, politólogos, etc.— especializados en novedosas disciplinas surgidas en las universidades entre

¹⁶ Entre 1880 y 1910 llegaron a los Estados Unidos un poco más de 18 millones de inmigrantes. Willi Paul Adams, *Los Estados Unidos* (México: Siglo XXI, 1979), Anexo estadístico, cuadro 3.

1880 y 1910. Ellos sostenían que era posible diseñar políticas racionales para mejorar la condición humana. Creían firmemente en el progreso humano. Woodrow Wilson será uno de los pilares de la *Era Progresista*, el hijo de un pastor protestante que de joven tiene inclinaciones religiosas, estudioso del derecho constitucional, de la historia, de la política y de la administración pública.

Por otro lado, de modo gradual pero también sistemático, desde la década de 1880 se fueron expandiendo las responsabilidades administrativas del gobierno federal, lo cual militó en favor del poder presidencial. En un ensayo clásico para los estudiosos de la administración pública, Wilson subraya hacia 1887 que “durante mucho tiempo estuvimos exentos de la necesidad de ser ansiosamente cuidadosos de la planeación y el método administrativos... nuestro gobierno ha ampliado sus tareas pero también se ha hecho más torpe en sus movimientos. Su vigor y su tamaño se encuentran desproporcionados respecto de la destreza que demuestra... ha llegado la hora de un cuidadoso ajuste administrativo, pero también de un más amplio conocimiento administrativo”¹⁷.

Poco tiempo después, el establecimiento de un impuesto sobre la renta de carácter federal ampliaría los márgenes de acción fiscal del gobierno, y acentuaría la importancia de sus dilemas administrativos. La necesidad de regular desde la legislación federal a la crecientemente compleja sociedad industrial reclamaba un orden administrativo, una estrategia y un liderazgo que, a juicio de Woodrow Wilson, sólo la presidencia podía proveer. El presidente que en definitiva supuso un punto de inflexión fue Theodore Roosevelt (1901-1909), especialmente en la primera mitad de su primera administración, cuando logra que el Congreso apruebe un esquema regulatorio de las compañías ferroviarias y una reforma administrativa en el gobierno federal.

En 1908, a los 52 años, Woodrow Wilson escribe el que, después de *El Gobierno Congresional*, será su libro más importante: *El Gobierno Constitucional de los Estados Unidos*¹⁸. Fue escrito en el momento de arranque de la euforia “progresista”, mientras Wilson es rector en Princeton, su fama pública va al alza y sus contactos con los demócratas progresistas de New Jersey se estrechan. En él, Wilson abandona ya completamente el ideal parlamentarista que lo anima en su juventud. Los balances constitucionales se han reactivado. Con nuevos recursos políticos, la presidencia se ha fortalecido. En *El Gobierno Constitucional de los Estados Unidos*, Wilson se convierte en el teórico de la nueva operación político-

¹⁷ Woodrow Wilson, “The Study of Administration”, en *Political Science Quarterly*, junio de 1887, citado en James W. Ceaser, *Presidential Selection: Theory and Development* (New Jersey: Princeton University Press, 1980).

¹⁸ *Constitutional Government in the United States* (New York: Columbia University Press, 1908).

constitucional estadounidense que “no requiere enmiendas constitucionales” sino la plena activación y cabal uso de los recursos políticos del presidente.

Para Wilson, el presidente sólo podía potenciar sus atribuciones si estaba en contacto con y tenía el apoyo de la *opinión pública*. Para ello era necesario, en primer lugar, reformar el método de nominación de los candidatos presidenciales. Las primarias pondrían verdaderamente en contacto con el electorado a los aspirantes a la presidencia y contribuirían a liberar al presidente del control de los jefes locales —con inclinaciones parroquiales— de los partidos políticos. El partido debía servir y aún catapultar al presidente, en vez de controlarlo. El presidente debía tener un claro programa de políticas públicas por implementar, y debía persuadir a la opinión pública de las virtudes de su agenda de gobierno. Al contrario de los *bosses* que no podían sino ocultar sus intenciones de mero control y mezquinos intereses inmediatos, incapaces de reformar a las instituciones y de darle una dirección clara a la acción del gobierno, el presidente debía presentar abiertamente sus razones a la opinión pública. El presidente debía persuadir, y de su capacidad para persuadir dependería su éxito y el éxito del gobierno como un todo.

Al igual que en *El Gobierno Congresional*, Wilson pensaba en la responsabilidad como el elemento “quintaesencial” del gobierno democrático, pero ya abandonaba la idea de Bagehot del “Gobierno de Gabinete” como el instrumento clave para la responsabilidad pública; tampoco se empeñaba ya en responsabilizar al Congreso; ahora retomaba decididamente las ideas de Hamilton, el defensor por excelencia de las virtudes del ejecutivo unitario, quien debía activar políticamente la amplitud vastísima de su base electoral: el presidente vela por el interés general, mientras el Congreso mantiene inevitablemente una visión parroquial y localista de la política: “Sólo existe una voz política nacional, y esa es la voz del presidente”, quien es “indudablemente el único representante del pueblo en general”. Para Wilson, “no hay más elección nacional... que la del presidente: nadie fuera de él representa al pueblo como un todo, en su función electoral nacional”, pues “los miembros de la Cámara de Diputados y la de Senadores son representantes de localidades; en su favor sólo han sufragado algunas secciones de votantes”. Dice Wilson:

Un hombre que en cierta manera sea... una encarnación del carácter y las tendencias que se desea que tenga el gobierno; un hombre que comprenda su época y las necesidades del país y que tenga la personalidad e iniciativa

suficientes para imprimir sus ideas tanto en el pueblo como en el Congreso... [Un] hombre en el que el pueblo pueda confiar por su carácter, por sus intenciones, por el conocimiento de sus necesidades, por su percepción de los mejores medios para satisfacer esas necesidades, y por su capacidad para vencer por razón de su integridad y su propio valer... alguien que verdaderamente sea el intérprete de la nación...

De modo pues que, ahora, los problemas del “gobierno congresional” no se resuelven con parlamentarismo o con fórmulas que aumenten las responsabilidades del Congreso, sino con un presidente con una agenda clara y un escrupuloso cuidado en el ejercicio de su “ascendencia personal”: “El presidente puede poner a las Cámaras en una situación muy desventajosa con sólo decidirse a apelar a la nación”:

[El] presidente sí puede apelar al país cuando lo desee, con la clase de razonamientos, explicaciones y exposiciones de proyectos que guste. Todo el mundo leerá lo que él diga, especialmente si en la atmósfera hay rumores de lucha; en tanto que pocos leerán lo que se diga en el Congreso, en donde nadie habla en nombre del conjunto del mismo o en nombre de la nación. Y si ocurre que la nación coincide en su sentir con el presidente, éste será su caudillo, plazca o no a las Cámaras. Éstas, hallándose en situación desventajosa, probablemente tendrían que ceder.

Así, Wilson detecta que la nueva “conexión esencial” entre poderes está en la *opinión pública*. Aquí se encuentra el centro de su alegato en relación con la naturaleza del régimen de separación de poderes cuando dichos poderes se confrontan, paralizándose, así, la acción del gobierno:

Sólo una cosa puede resolver la dificultad: la ley que rige [la] unión [de los poderes] es la opinión pública. Ella y sólo ella es capaz de armonizarlos. En consecuencia, aquella parte del gobierno cuyo acceso a la opinión pública es más directo es la que mejor oportunidad tiene de dirigir y dominar, y en la actualidad esa parte la constituye el presidente.

El dilema central de la cooperación se resuelve por lo tanto *en la opinión pública con liderazgo presidencial*. Wilson defiende su idea de la Constitución “no desde la perspectiva de Newton” (como sistema que ordena sus elementos “con orden y precisión uniforme”), “sino de Darwin” (como un “cuerpo vivo en evolución”). El orden constitucional es modificado “por las circunstancias, lo apremian sus propias labores, lo amolda a sus funciones la simple presión de la vida”. Por eso afirma: “La Constitución no contiene

teorías, es un documento tan práctico como la Carta Magna”. Por eso, concebir al presidente como “la fuerza unificadora de nuestro complejo sistema”, dice Wilson, “no es incompatible con los preceptos positivos de la Constitución”. Dice Wilson en *El Gobierno Constitucional de los Estados Unidos*: “Algunos de nuestros presidentes se han abstenido deliberadamente de usar todo el poder de que podían disponer con arreglo a la ley, por razones de escrúpulos de conciencia, porque ellos fueron más teóricos que estadistas”.

Para Wilson, son las capacidades y las habilidades del presidente las que fijan, en el marco de la Constitución, los límites de su actuación. Si el presidente logra conducir al Congreso es porque la nación lo respalda. Ciertamente, en términos constitucionales literales, el presidente sólo puede vetar la legislación aprobada por el Congreso: “es la facultad de frenar, no de guiar”. Bajo ese estricto marco, el presidente no puede ser “el conductor de la nación”, pero el Congreso, por su parte, está estructuralmente imposibilitado para lograr esa conducción. Así, “la estructura constitucional del gobierno había dificultado y limitado la acción presidencial... pero no se la había impedido”. “La influencia del presidente —dice Wilson— ha variado con los individuos que han desempeñado ese puesto y con las circunstancias de su época; pero la tendencia ha sido puesta al descubierto de un modo inequívoco, pues brota de la íntima naturaleza del gobierno mismo”.

Así llega Wilson a clasificar la historia constitucional norteamericana en seis grandes etapas. Una va de 1789 a 1825, “cuando las tradiciones y precedentes ingleses eran más fuertes”, y “el gobierno iba logrando su arraigo tanto en el interior como en el exterior”. La segunda se da con el presidente Andrew Jackson (1829-1837), “un hombre imperioso” que “hacía su propia voluntad en todo... sostenido por una conciencia clara y firme y por el amor de un pueblo que había llegado a impacientarse profundamente con el régimen que suplantó”. Una tercera etapa se prolonga hasta 1861, “cuando asuntos domésticos de índole indiscutible y muy diversa absorbían al país, cuando el Congreso indicaba necesariamente el curso principal de la política y cuando los presidentes que se sucedían uno tras otro carecían de fuerza e iniciativa personal para conquistar para sí mismos un sitio predominante”. En la cuarta y breve etapa “vino la Guerra Civil, y la tarea y empresa únicas de Lincoln parecieron, por un momento, por la simple presión de las circunstancias, constituir todo el gobierno...”. La quinta va de 1865 a 1898, en la que “las cuestiones domésticas, los asuntos legislativos... ocuparon otra vez el

puesto más visible”. En esa época, “ningún presidente, excepto Cleveland, desempeñó un papel preponderante y decisivo en el tranquilo drama de nuestra vida nacional”. Finalmente, la sexta etapa:

La guerra con España hizo variar nuevamente el platillo de la balanza entre los poderes. Las cuestiones exteriores llegaron a ser otra vez las principales, como lo habían sido en los primitivos días del gobierno, en los que el presidente tenía que ser necesariamente un líder. El nuevo lugar que ocupamos en los asuntos internacionales ha mantenido al presidente, desde ese año de transformación, al frente del gobierno...

¿Cambian en *El Gobierno Constitucional de los Estados Unidos* las ideas de Woodrow Wilson expresadas en *El Gobierno Congresional* sobre la operación político-constitucional como un todo? Definitivamente sí. ¿Cambiaron también sus ideas en relación a la naturaleza de la acción y organización del Congreso en un régimen de división de poderes? Definitivamente no. Wilson ya no afirma en 1908 lo que afirmó en 1885: “Somos gobernados por 47 pequeñas legislaturas”. Y no porque hacia 1908 ya no fuesen 47 sino 57 los comités de la Cámara de Representantes. Wilson sigue sosteniendo que el modo en que el Congreso lograba, en división de poderes, potenciar al máximo sus facultades constitucionales, era — especialmente en la Cámara popular— organizando sus actividades a través de los comités permanentes. Cambia, sí, el juicio que les merece su acción en el marco general de la Constitución, pero no la naturaleza de las mismas:

Habiéndose propuesto las Cámaras mantenerse de verdad separadas del Poder Ejecutivo, llevar una vida distinta y tener una iniciativa independiente... se vieron obligadas a darse una organización apropiada. Como la Cámara de Representantes era un cuerpo más numeroso y por su propia naturaleza más difícil de organizar como asamblea independiente y creadora, ha tenido que darse una organización más completa y consagrarse a sus funciones con... precisión y facilidad de método...

Así, y dado el sistema de división de poderes, el pleno de las Cámaras cumple determinadas funciones. Con todo, algunas de esas funciones sólo puede acometerlas el sistema de sus comités:

Un cuerpo numeroso como lo es la Cámara de Representantes es natural y necesariamente inadecuado para la acción creadora y orgánica por medio del debate. Este no es ciertamente un proceso de creación, sino de crítica; no produce, pone a prueba. Una asamblea numerosa no puede... formular resoluciones, y la Cámara que estamos analizando es una gran asamblea impropia para una labor positiva... la Cámara encarga a Comités emanados de su seno, que estudien y formulen lo que corresponda. De este modo, ella misma se organiza en Comités, no transitorios, formados de cuando en cuando, sino en Comités fijos, encargados permanentemente de sus asuntos respectivos y con amplias facultades para proponer y explicar, a fin de que cada asunto en materia legislativa sea sistemáticamente atendido por un grupo de Representantes bastante reducido para que lo estudien y lo perfeccionen.

A pesar de que en su obra *El Gobierno Constitucional en los Estados Unidos* (1908), el profesor Wilson tiene en mente la presidencia de Theodore Roosevelt (1901-1909), será el propio Wilson, el político, quien llevará al extremo sus hipótesis sobre las instituciones políticas estadounidenses. Hacia 1910, Wilson renuncia a la rectoría de la Universidad de Princeton y es candidato a gobernador de New Jersey por el Partido Demócrata. Con una estrategia de hiperactivo cabildeo congresional y de una intensa exposición pública de su programa, Wilson logra impulsar en New Jersey su agenda “progresista” (medidas anti-corrupción, regulación de elecciones primarias en los partidos, reformas administrativas, etc.). Su éxito y la visibilidad de su actuación lo hacen candidato presidencial por el Partido Demócrata en 1912, y presidente de los Estados Unidos en el largo periodo que va de 1913 a 1921.

Wilson buscó afanosamente evitar la entrada de los Estados Unidos a la Primera Guerra Mundial. De hecho, en 1916 gana la reelección con el slogan: “Él nos mantendrá fuera de la guerra”. Poco tiempo después, en 1917 los Estados Unidos declaran la guerra a Alemania, después de un intento infructuoso de Wilson de mediar entre las partes en conflicto. Con todo, la Gran Guerra nuevamente potenciaba el poder de la presidencia estadounidense, esta vez en manos de su principal teórico (las industrias productoras de material bélico fueron puestas bajo el control del gobierno y el Congreso le dio poderes al presidente sobre la producción y distribución de alimentos y energéticos). Totalmente en línea con su concepción de la presidencia, Woodrow Wilson revivió la práctica anual (abandonada desde la presidencia de Thomas Jefferson, 1801-1809) de presentarse personalmente ante el pleno del Congreso y pronunciar un discurso sobre el estado que guarda el país (*State of the Union Address*).

Woodrow Wilson 47

Desde su primer discurso, Wilson subrayó que su principal audiencia era el pueblo en general, y que “a través de él” se acercaría al Congreso. Sus discursos fueron un elemento clave en la movilización de la opinión pública en favor de la guerra. En política interna, Wilson impulsó durante sus dos mandatos algunas reformas clave de la agenda “progresista”, como la elección directa de los senadores, el voto a la mujer, el establecimiento de la Comisión Federal de Comercio (*Federal Trade Commission*) para investigar las prácticas monopólicas de las grandes corporaciones, y la jornada laboral de ocho horas para los trabajadores de las compañías ferroviarias (*Adamson Act*), entre otras.

Concluida la Gran Guerra, Wilson pronunció ante el Congreso su discurso de los “Catorce Puntos” que debían a su juicio incluirse en el acuerdo de paz. En diciembre de 1918 Wilson viaja a Europa encabezando la delegación estadounidense que participará en la Conferencia de la Paz, en París, rompiendo todos los precedentes. *El Tratado de Versalles* será el producto final de la Conferencia. Ahí Wilson impulsó la creación de la Sociedad de Naciones (*League of Nations*), que le valió fuertes críticas en el Congreso estadounidense. Wilson se negó a negociar sus convicciones en materia de política internacional y decidió emprender —en línea otra vez con su concepción de la relación entre la presidencia y la opinión pública— una gira por el país para pronunciar (era célebre su capacidad oratoria) sus discursos en favor del apoyo a una Sociedad de Naciones. Con todo, el 2 de octubre de 1919 Wilson cae enfermo de trombosis, con lo que queda prácticamente paralizado durante varios meses. Nunca se recuperó totalmente de su mal. Tres años después de concluido su periodo presidencial, Woodrow Wilson, ese inigualable intelectual y político, muere el 3 de febrero de 1924.

Concluyo este apartado con una breve nota sobre el papel de Woodrow Wilson en la Revolución Mexicana, ya que dicho papel influyó enormemente en el modo en que, en 1922, su libro *El Gobierno Constitucional de los Estados Unidos* fue publicado en México (no así *El Gobierno Congressional*, que no fue publicado en México sino hasta 2002).

Woodrow Wilson tomó posesión de la presidencia estadounidense el 4 de marzo de 1913, apenas once días después del asesinato del presidente Francisco I. Madero (en la noche del 21 de febrero de aquel año), en el que el gobierno del presidente Taft y especialmente su embajador Henry Lane Wilson habían jugado un papel protagónico, en defensa de los intereses de las compañías norteamericanas en México. El historiador Friedrich Katz nos ha hecho ver que el candidato “progresista” Wilson había

prometido durante su campaña una política interior y exterior independiente de las grandes corporaciones. Wilson inició entonces una batalla enconada en contra del gobierno golpista de Victoriano Huerta. Para Wilson, además, Madero era un ejemplar demócrata latinoamericano, y Huerta encarnaba la figura del político que él despreciaba. Con todo, Wilson siguió una política una y otra vez equívoca. Primero apoyó a Federico Gamboa, el Secretario de Relaciones Exteriores de Huerta, como pre-candidato en la elección extraordinaria que él exigía. Pero un huertismo sin Huerta (que era el compromiso al que Wilson llegaba con las corporaciones norteamericanas) era inaceptable para los revolucionarios mexicanos. Después, un Huerta crecientemente anglófilo da el golpe, el 10 de octubre de 1913, contra el Congreso, con lo cual Wilson asume una posición ya totalmente contraria al dictador. El 21 de abril de 1914 tropas estadounidenses desembarcan en Veracruz. El 15 de julio renuncia Huerta a la presidencia, pero los revolucionarios (especialmente Venustiano Carranza, del que Wilson esperaba una posición neutral frente a la invasión) rechazaban la presencia de tropas del país vecino en territorio mexicano. Wilson decide que sus tropas abandonen Veracruz en diciembre de 1914, con la esperanza de que ninguna fracción revolucionaria se vuelva dominante y de que todas conformen un gran gobierno de coalición. El 2 de junio de 1915 Wilson pide a los grupos revolucionarios llegar a un acuerdo en ese sentido. Venustiano Carranza y Emiliano Zapata rechazan la solicitud, pero Francisco Villa —que para entonces se encuentra debilitado— está dispuesto a iniciar conversaciones. Villa se siente entonces apoyado por Wilson.

Con todo, para entonces el desbalance es clarísimo: Carranza tiene bajo su control a cuatro quintas partes del país. En octubre de 1915 Wilson reconoce el gobierno de Carranza, pero en diciembre —con el país devastado y las arcas del gobierno vacías— Carranza anuncia el establecimiento de nuevos impuestos a las compañías petroleras, con lo cual aumenta la tensión entre los dos gobiernos. Por su lado, Pancho Villa —sintiéndose traicionado— ataca Columbus el 9 de marzo de 1916. Poco después se inicia, bajo las órdenes del general Pershing, el 15 de marzo, la “expedición punitiva” contra Villa. La nueva presencia de tropas estadounidenses en territorio mexicano es otra vez rechazada por Carranza, pese a que Wilson calcula —mal— que la lucha contra Villa, enemigo de Carranza, generará si no apoyo, por lo menos simpatía entre los constitucionalistas. La “expedición punitiva” se prolonga en el tiempo y, paradójicamente, fortalece al villismo, que se asume víctima de los intereses norteamericanos y verdadero “defensor de la patria”.

La “expedición punitiva” concluye con el retiro de las tropas norteamericanas el 28 de enero de 1917. Los Estados Unidos estaban a punto de declarar la guerra a Alemania: el 3 de febrero Wilson rompe relaciones con la potencia europea y el 2 de abril inician las hostilidades. Las compañías petroleras exigían al gobierno de Wilson una actitud inequívocamente enérgica en contra de Carranza, de sus nuevos impuestos y de su intención de ejercer controles sobre la adquisición de propiedades mexicanas y de obligar a las compañías a renunciar a su derecho de pedir protección a sus gobiernos. Con todo, Wilson no consideró que todo eso fuese motivo suficiente para justificar, en esa coyuntura internacional, una nueva intervención militar en México, pero más profunda, como la de Haití (1915) o la de República Dominicana (1916), después de la experiencia amarga sufrida en México apenas en 1914. Dice Friedrich Katz en su obra *La Guerra Secreta en México* (1982):

Una de las principales razones de que Wilson asumiera esta actitud fue la probabilidad cada vez mayor de que los Estados Unidos participaran activamente en la Primera Guerra Mundial de parte de los aliados. Fue precisamente esta probabilidad la que llevó a Alemania a activar su política mexicana hasta un grado sin precedentes, con la esperanza de que los Estados Unidos se complicaran de tal forma en México que no pudieran intervenir en Europa ¹⁹.

Todas estas complejas vicisitudes de los gobiernos de Madero, Huerta y Carranza explican, a su vez, las vicisitudes de *El Gobierno Constitucional de los Estados Unidos* en tierras mexicanas. Efectivamente, la editorial Cultura publicó el libro de Wilson en 1922. El traductor fue Federico González Garza, “uno de los más lúcidos y más desconocidos asesores intelectuales de Villa”, según conceptos del biógrafo de Villa, Friedrich Katz ²⁰. Dice González Garza en las “Palabras del Traductor” con las que presenta la obra:

La presente traducción fue hecha en el destierro, después de que Huerta, ayudado eficazmente por los “aptos”, se apoderó del Gobierno de la República por medio de la traición y la violencia y cuando Carranza rechazaba el contingente de verdaderos maderistas.

¹⁹ Friedrich Katz, *La Guerra Secreta en México* (México: Era, 1982), tomo I, p. 371. “El canciller alemán Gottlieb von Jagow brindó su apoyo a un plan urdido por agentes alemanes, que consistía en provocar una guerra entre México y Estados Unidos para mantener ocupados a los norteamericanos y obstaculizar su intervención en la guerra europea”. Friedrich Katz, “La Revolución Asediada”, en *Ensayos Mexicanos* (México: Alianza, 1994), pp. 354-355.

²⁰ Su hermano (Roque González Garza) fue representante de Villa en los Estados Unidos y personaje central en la Convención de Aguascalientes.

González Garza aclara también que “tendría que ser efímero” ese “golpe mortal” que la institucionalidad constitucional había sufrido de manos de Huerta, y que concluido ese gobierno se haría “indispensable ofrecer a los mexicanos una obra que estudiase el problema del gobierno constitucional a la luz de un criterio enteramente práctico” y que estimulara, a la vez, “a quienes estuviesen a punto de perder la fe en la democracia”. Para González Garza, el libro del “ilustre profesor de Princeton” debía robustecer la idea de que “sin una cordial cooperación entre los Poderes... no puede haber gobierno estable”. El traductor subraya que “hubo de continuar su tarea” pese a que Carranza, alegando que la Revolución tenía por objeto “restablecer el orden constitucional basado en la teoría democrática” estuvo lejos de convertirse en “su principal defensor”.

¿Por qué una traducción que se inicia en 1913 ve la luz pública hasta 1922? Dice González Garza, en clara referencia a la conflictiva relación entre Wilson y el carrancismo y entre éste y el villismo:

Concluida la tarea... no pudo darse a la luz este libro en México porque las pasiones políticas cegaron tanto a los hombres del poder que no hubo casa editora que quisiera lanzarlo a la publicidad por temor a disgustar a los “constitucionalistas”.

La edición de Cultura en 1922 incluye también un “Juicio del Sr. José Vasconcelos sobre este libro”. Vasconcelos era entonces Secretario de Educación del gobierno de Álvaro Obregón (1921-1924). En su breve “Juicio”, Vasconcelos aplaude el esfuerzo del traductor y subraya:

... No faltan todavía personas que se creen muy ilustradas y se atreven, sin embargo, a defender el absolutismo como forma de gobierno. Se hace necesario por esto mismo insistir en la lectura de tratadistas que presenten en toda su pureza los más elevados principios democráticos... Pertenece el Licenciado Federico González Garza a la generación de hombres de fe que se propuso demostrar, en contra de todas las afirmaciones de los sabios del porfirismo, que el pueblo mexicano es tan capaz como cualquier otro de la tierra de llegar a darse un gobierno representativo y libre.

Vasconcelos se refería —¿qué duda cabe?— a Emilio Rabasa, el destacado “sabio del porfirismo”.

V. Woodrow Wilson y Emilio Rabasa: *El Gobierno Congressional en La Constitución y la Dictadura*

Curioso, en todo caso, porque por un lado se reclama la lectura de la obra de Wilson en defensa de la posibilidad de un orden político democrático para México, y por el otro, Rabasa, ese “sabio del porfirismo”, había fundado sus hipótesis sobre la necesidad de un dictador —frente a un legislativo completamente excedido en el uso de sus atribuciones—, precisamente reclamando una lectura de *El Gobierno Congressional*, de Woodrow Wilson.

Emilio Rabasa Estebanell, hijo de catalán y de mexicana hija de catalán, nació el 22 de mayo de 1856, en Ocozocuahtla, estado de Chiapas, menos de un año antes que se expidiera la Constitución de 1857. Concluida su educación primaria viaja a Oaxaca e ingresa al Instituto de Artes y Ciencias, ya entonces bajo el influjo del positivismo de Gabino Barreda. Rabasa concluye sus estudios de preparatoria en 1873, y decide iniciar la carrera de Derecho. En esos años de juventud, Rabasa escribe profusamente poesía. Hacia 1878, durante el primer periodo presidencial de Porfirio Díaz, obtiene el título de abogado con una tesis sobre la Constitución de 1857. Hacia 1881, a la edad de 25 años, Rabasa comienza su carrera política como síndico del Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez. En 1882 es electo diputado local a la Legislatura chiapaneca, y comienza, también, su actividad periodística y docente. En ese mismo año mueren, en el espacio de una semana apenas, sus dos padres. En esa época lee profusamente literatura francesa y española. En 1884 regresa a Oaxaca como secretario particular del gobernador Luis Mier y Terán. En 1885 publica, junto con una introducción crítica, una selección de poesía regional en *La Musa Oaxaqueña*. Tiene entonces 29 años de edad. También en 1885 es electo, nuevamente, diputado local, ahora por la Legislatura de Oaxaca, cargo que abandona en 1887 para trasladarse a la ciudad de México. De inmediato se publican, bajo el pseudónimo “Sancho Polo”, sus cuatro “Novelas Mexicanas”, todas lejanas al romanticismo de la época, todas realistas y esencialmente políticas: *La Bola* (1887), *La Gran Ciencia* (1887), *El Cuarto Poder* (1888) y *Moneda Falsa* (1888). Cabe decir entre paréntesis que las primeras producciones intelectuales de Wilson y de Rabasa se dan más o menos al mismo tiempo: Wilson con *El Gobierno Congressional* (1885) y Rabasa con sus cuatro “Novelas Mexicanas” (1887 y 1888).

Rabasa es en esos años, ya en la ciudad de México, agente del Ministerio Público, Juez de la materia penal, diputado federal suplente y, nuevamente, profesor universitario. Funda entonces la *Revista de Legislación y*

Jurisprudencia. En 1890 tiene 34 años y el presidente Porfirio Díaz lo nombra magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y, al año siguiente, Procurador de Justicia del Distrito Federal. Poco después, a finales de 1891, es electo gobernador de Chiapas. Hacia aquel año, Rabasa abandona completamente la producción literaria, con la publicación, por entregas, en *El Universal*, de su última, y muy breve novela, *La Guerra de Tres Años*, obra que no se publicó como libro sino hasta 1931, un año después de su muerte.

En 1894 es electo senador por Sinaloa, cargo que ocupará hasta 1912. En 1896, a sus cuarenta años, Rabasa es presidente del Senado, y se le identifica con el grupo de los llamados “científicos”. Eran años, también, de intensa actividad docente en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, en donde impartía la cátedra de derecho constitucional. Son años, asimismo, de investigación y reflexión. En 1906 Rabasa publica (tiene entonces 50 años) su primera gran obra de derecho constitucional, *El Artículo 14. Estudio Constitucional* (México: Tipografía de El Progreso Latino, 1906) sobre la Suprema Corte y el juicio de amparo, en donde el autor ya da muestras de su inclinación por el método histórico y comparado. Poco después, Rabasa viaja con Manuela su hija a Europa en un “viaje de estudio”. Hacia 1912, un conflicto político en la Escuela Nacional de Jurisprudencia lleva a Rabasa y a varios colegas suyos a separarse de aquella y a fundar la *Escuela Libre de Derecho*. En ese mismo año publica el más ambicioso de sus estudios, *La Constitución y la Dictadura*, la obra cumbre de una generación de porfiristas marcada por el positivismo y el evolucionismo y crítica de los viejos liberales jacobinos que habían redactado la Constitución de 1857.

En febrero de 1913, Rabasa se encuentra entre los senadores que creían que sólo la renuncia de Madero podría poner fin a la crisis política de la después llamada “Decena Trágica”. El golpe final sobreviene el 21 de febrero con la muerte de Madero. El 10 de octubre de 1913, el dictador golpista Victoriano Huerta disuelve violentamente el Senado, después de que Rabasa y otros senadores objetan diversas propuestas legislativas del presidente. En un gesto conciliatorio, Huerta ofrece a Rabasa la rectoría de la Universidad Nacional, pero Rabasa rechaza el ofrecimiento.

Poco después, en abril de 1914, la invasión de Veracruz por los marinos norteamericanos comandados por Woodrow Wilson modificará la relación entre Huerta y Rabasa. Rabasa acepta representar a México en las “Conferencias de Niagara Falls”, en las que participan representantes del gobierno de Wilson y de Argentina, Brasil y Chile como mediadores. Rabasa funda su aceptación “en el solo hecho de evitar la guerra con los Estados Unidos”. Rabasa viaja a aquel país con su familia a finales de abril de 1914,

pero las conversaciones se interrumpen muy pronto: Huerta renuncia en julio, y aunque Rabasa había rechazado el ofrecimiento del dictador de convertirse en su embajador ante el gobierno de Woodrow Wilson, en México se le tiene por partidario del huertismo. Con el triunfo del carrancismo, regresar a México es riesgoso. Rabasa decide permanecer en los Estados Unidos hasta marzo de 1921. En Nueva York, volverá durante siete años a sus estudios e investigaciones. En 1919 publica *El Juicio Constitucional. Orígenes, Teoría y Extensión*, en el que extiende su reflexión sobre el juicio de amparo iniciado en *El Artículo 14*, y en el que, aún más enfáticamente, muestra su erudición en materia de derecho y política comparada. Al año siguiente aparece su obra *La Evolución Histórica de México*. Después de 1921 Rabasa vuelve al ejercicio de su profesión y a la actividad docente en la *Escuela Libre de Derecho*. Emilio Rabasa muere el 5 de abril de 1930 en la ciudad de México ²¹.

La grandeza de *La Constitución y la Dictadura* (1912) de Rabasa está en su vocación histórica, es cierto, pero también en su afán comparativo. El gran crítico de Rabasa es un historiador: Daniel Cosío Villegas. De su libro, *La Constitución de 1857 y sus Críticos*, publicado en 1957, podría decirse lo que él dijo de la gran obra de Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*:

...no ha sido superado y ni siquiera se ha hecho de él un juicio crítico cabal para aquilatar sus méritos excepcionales y sus fallas indudables.

Dice Cosío Villegas en relación a Rabasa:

Era... hombre de gran integridad mental, de fuertes convicciones, preocupado muy sinceramente por los males del país y ansioso de contribuir a remediarlos. Y sobre todas las cosas, en Rabasa se dio algo que parece obvio y que, sin embargo, resulta raro en México: el conocimiento jurídico unido al conocimiento histórico, condición primera para discurrir con acierto sobre cuestiones de derecho constitucional. Efectivamente, Rabasa sabía derecho y sabía historia.

Pero no sólo eso, a mi juicio. Rabasa también construye sus argumentaciones a partir de *comparaciones* de distintos arreglos institucionales, y eso casi nunca es valorado por Cosío Villegas. Permita el lector que se ofrezca aquí un detallado ejemplo del método analítico y argumentativo de Rabasa, en cuyo marco ha de ubicarse el apoyo que

²¹ Para una biografía de Rabasa, ver Andrés Serra Rojas, *Antología de Emilio Rabasa*. Dos tomos (México: Oasis, 1969). Ver también la tesis doctoral de Elliot S. Glass, *Mexico in the Work of Emilio Rabasa* (Columbia University, New York, 1973). La obra de Glass se publicó en México bajo el título *México en las Obras de Emilio Rabasa* (México: Diana, 1975).

El Gobierno Congresional de Woodrow Wilson ofreció a los alegatos del máximo estudioso de las instituciones políticas mexicanas hacia la primera década del siglo XX.

Daniel Cosío Villegas reclama a Rabasa no haber usado “la plomada histórica” en su crítica a la elección popular de ministros de la Suprema Corte de Justicia establecida en la Constitución de 1857, básicamente con el argumento de que el poder de juzgar no debe provenir de elecciones populares. Cosío Villegas reconoce que es “incuestionable que Rabasa está en lo justo”, pero sólo “desde un punto de vista jurídico-formal”, cuando eso quería precisamente el crítico constitucionalista: optar por el mejor diseño *jurídico-formal*. ¿En dónde está, entonces, la crítica de Cosío Villegas a Rabasa? En no haber podido ver una especie de “excepción histórica” en los diez años que van de 1867 a 1876, periodo por él llamado “la República Restaurada”.

Cosío Villegas argumenta que en esos diez años se eligieron como ministros de la Corte a “los mejores hombres disponibles” (casi todos “juristas muy entendidos”). Con todo, el argumento de Rabasa no subrayaba la posibilidad (indeseable) de que no llegasen ahí “juristas muy entendidos”. Se trataba, por el contrario, de estudiar qué harían esos ministros con su cargo de elección popular, de seis años con derecho a reelección, y a la vez —pero esto es ya adicional— qué harían con el hecho de que el presidente del cuerpo colegiado sustituyese al presidente de la República en caso de falta absoluta y, además, ese mismo cuerpo colegiado fuese apto para juzgar la legitimidad legal y democrática (“de origen”) de los otros poderes, incluido el Ejecutivo.

A mi juicio, aquí se produjo un error histórico, en el arranque del Porfiriato, cuando quedó establecido que dos problemas —claros y distintos— se convertían en uno solo. El problema de la Corte no era que ésta fuese juez de la legalidad de las justas electorales, sino que el presidente de dicha Corte fuese eventualmente el “beneficiario” de sus sentencias cuando de anular una elección presidencial se trataba. De modo que, para Rabasa, 1) si los Ministros son electos popularmente y para un breve periodo de tiempo (y no por el acuerdo del Senado y el presidente para quedar inamovibles) son por lo tanto agentes de una coalición política que tienen que cultivar y se les coloca en los vaivenes cotidianos de la lucha por el poder, y 2) peor si esa Corte se encuentra con que es ella una ruta de acceso al Poder Ejecutivo. ¿Qué tenía de extraordinario que la Corte de José María Iglesias juzgara la “legitimidad” de una elección? Nada, si no hubiera sido porque sus sentencias podían catapultar a Iglesias a la Presidencia de la República. La ambición y la conducta políticas de Iglesias

dan, de hecho, la razón a Rabasa (aunque Iglesias y los juristas de la Corte fuesen “los mejores hombres disponibles”).

Dice Cosío Villegas que aquellos ministros de la Corte no sólo eran juristas “muy entendidos”, lo cual es cierto (incluye ahí a Iglesias – “jurista extraordinario”); también “eran —dice Cosío Villegas— independientes, fieros, altaneros, soberbios, insensatos, irracionalmente independientes”, lo cual es cierto (si bien quizá no fuesen tan insensatos e irracionales). Pero eso no milita en contra, ni aún matiza, el argumento de Rabasa. Cosío Villegas, sin embargo, da después un giro argumentativo y dice que, en todo caso, la historia (la historia también) puede “calibrar los remedios que propone [Rabasa] para subsanar sus deficiencias [las del Poder Judicial]”. Cosío Villegas compara en el tiempo y alega (hacia mediados de los años cincuenta del siglo XX):

La inamovilidad no estaba prevista en la Constitución de 57, pues los magistrados eran electos popularmente para un periodo de seis años, mayor éste, sin embargo, que los del presidente y los diputados, cuyos periodos eran, respectivamente, de cuatro y de dos años. Hoy los magistrados de la Corte son inamovibles y además pueden retirarse con una pensión muy sustanciosa a los sesenta y cinco años de edad y diez años de servicios. A pesar de todo, dudo de que nadie estuviera dispuesto a gastar siquiera cinco minutos de su vida arguyendo que nuestra Corte es independiente y buena, tan sabida parece su condición de mediocre y de cautiva.

Pero aquí Cosío Villegas introduce *otra variable*, no sólo la temporal, y con ello no hace sino confundir. Una cosa es una hegemonía política ya bien establecida en los años cincuenta del siglo XX que pasa por el Poder Ejecutivo y por el Senado (una Cámara super-mayoritaria, con el dominio absoluto del Partido Revolucionario Institucional) y que define, en esa interacción entre poderes, a quienes serán ministros, los cuales en general subrayarán *ex ante* los límites de su actuación en atención a los intereses políticos de esa hegemonía. Otra cosa es, en la República Restaurada (1867-1876), una pluralidad de actores y de maquinarias electorales en competencia por cargos de elección popular en un cuerpo colegiado de ministros. Al asunto del fraude electoral iré más adelante. Lo que por lo pronto quiero enfatizar es que Cosío Villegas, con este último argumento, sale completamente de la posibilidad de un debate *sobre las instituciones*. Incluso, al cruzar la puerta por donde sale de *esa* discusión, alega que los “demócratas” y los “tiranos” “los engendran, en definitiva, las condiciones ambientales”. Ni “la buena ley”, dice Cosío Villegas, hace a los primeros, ni “la

mala ley” a los segundos. Con todo, el argumento de Rabasa no era ese. El argumento era: “La ley no tiene el poder de hacer la democracia; pero lo tiene absoluto para impedirla”. Es decir: un mal diseño institucional puede arruinar incluso a una institución jurisdiccional integrada por juristas “muy entendidos” y “altanera e insensatamente independientes” (como de hecho sucedió en el caso de Iglesias). Es más, y siguiendo a Madison (una de las fuentes de Rabasa), más vale diseñar las instituciones suponiendo que sus integrantes serán más costales de defectos que hombres llenos de virtud. Volveremos después a esto cuando se discutan los dos ajustes constitucionales que, a juicio de Rabasa, eran necesarios en México: un nuevo balance constitucional de poderes y la introducción de límites capacitarios al derecho al sufragio.

Lo que en todo caso quiero enfatizar es que Rabasa acude también al derecho comparado para dar fuerza a su alegato, y aquí es fulminante. Menciona a las constituciones de Estados Unidos, Perú, Chile, Bolivia, Venezuela, Ecuador, Haití, Uruguay, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana, Costa Rica, Brasil, Colombia y Paraguay, y en ninguna encuentra la elección popular de ministros de la Suprema Corte. Sólo Guatemala y Honduras “están con nosotros en todo el mundo civilizado”, pues tampoco, “en ninguna nación de Europa”, encuentra semejante arreglo institucional. Dice Rabasa, implacable: “Es penoso tener que combatir una preocupación desechada y hasta olvidada ya en todo el mundo, porque la misma discusión descubre nuestro atraso lastimoso”.

¿Qué contra-argumenta Cosío Villegas ante la aplastante evidencia ofrecida por la *comparación* del diseño institucional analizado por Rabasa? Nada. Me parece, pues, que en la apasionante crítica histórica de Cosío Villegas —el gran crítico de Rabasa— no se ponderó suficientemente ni el argumento sobre incentivos institucionales ni el aparato metodológico para la comparación que utilizó Rabasa ²². Y ahí es, se insiste, donde *El Gobierno Congresional* de Wilson adquiere su dimensión precisa en el pensamiento de Rabasa, nuestro más grande estudioso de las instituciones constitucionales.

En la segunda parte de su libro, la que dedica al estudio de las instituciones (“La Dictadura en las Instituciones”), Rabasa cita a 15 autores (independientemente de la obra de Zarco —que es la fuente principal, multicitada, de la primer parte del libro, titulada “La Dictadura en la Historia”²³). En 12 casos Rabasa identifica la obra, si bien no menciona nunca el año de la publicación. Siete de los 15 autores citados estudian

²² Por desgracia, los más destacados alumnos de Rabasa (Gaxiola, Herrera y Lasso, Tena Ramírez) no cultivaron el método comparativo como su maestro.

²³ Francisco Zarco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857*, publicado en 1857.

la historia, la política y/o el derecho de los Estados Unidos: dos autores son franceses²⁴; uno es inglés²⁵; dos fueron miembros del Congreso Constituyente norteamericano de 1787²⁶; uno es ex-presidente de los Estados Unidos²⁷; y otro es Woodrow Wilson en *El Gobierno Congressional*²⁸. En otras palabras, la fuente académica estadounidense de Rabasa, más o menos cercana al momento en que escribe *La Constitución y la Dictadura*, es *El Gobierno Congressional* de Woodrow Wilson.

Por otro lado, Rabasa también cita obras de historia, política y/o derecho en Inglaterra²⁹, pero también de Francia³⁰. Una obra más — por cierto, la que más cita (en número de citas después vienen Bryce y Wilson)— es un libro que *compara* el Poder Ejecutivo de diversos países³¹. Finalmente, Rabasa cita dos obras de teoría y filosofía política³².

Por otra parte, Rabasa menciona las constituciones de América Latina: compara el arreglo mexicano con el trío Argentina-Brasil-Chile en cuatro ocasiones (aprobación del presupuesto, revisión de la cuenta pública, juicio político y mecánica del veto presidencial); lo hace también con Perú, Venezuela y Guatemala en el tema de la comparecencia de los secretarios de despacho a las Cámaras del Congreso; y analiza el caso chileno tratándose del funcionamiento del arreglo parlamentario en América Latina. Rabasa es el primer comparativista, más o menos sistemático, de las instituciones mexicanas (con un instrumental analítico que quiere que el texto salga de las anécdotas sobre los *otros* casos). La crítica esencialmente histórica

²⁴ Emile Gaston Boutmy, *Elements d'un Psychologie Politique du Peuple Américain*, publicado en 1902; y Alfred Nérinx, *L'Organization Judiciaire aux Etats Unis*, publicado en 1909.

²⁵ James Bryce, *The American Commonwealth*, publicado en 1889.

²⁶ Alexander Hamilton y James Madison, *The Federalist Papers*, publicado por entregas en 1787.

²⁷ Benjamin Harrison (1889-1893), *This Country of Ours*, publicado en 1897.

²⁸ Los tres autores de los que no menciona la obra que cita son Taine, Périer y Gladstone, siendo probablemente las siguientes: de Hippolyte Taine, *Les Origines de la France Contemporaine*, publicado en 1891; de Casimir Périer, *Les Finances et la Politique: De L'Influence des Institutions Politiques et de la Legislation Financiere sur la Fortune Publique*, publicado en 1863, o bien *Le Traite avec L'Angleterre*, publicado en 1860; y de William Ewart Gladstone, *Speeches on Parliamentary Reform in 1866*, publicado en 1866.

²⁹ Walter Bagehot, *The English Constitution*, publicado en 1867; y William Ewart Gladstone, *Speeches on Parliamentary Reform in 1866*, publicado en 1866.

³⁰ Louis Madelin, *La Revolution*, publicado en 1902; Casimir Périer, *op. cit.*; e Hippolyte Taine, *op. cit.*

³¹ Joseph Bartélemy, *Le Role du Pouvoir Executif dans les Republiques Modernes*, publicado en 1906.

³² Charles de Secondat, Baron de Montesquieu, *De L'Esprit des Lois*, publicado en 1752; y Jean-Jacques Rousseau, *Le Contrat Social*, publicado en 1763.

de Cosío Villegas a la extraordinaria obra de Rabasa está ayuna de consideraciones sobre ese análisis comparado.

¿En qué parte del sistema de ideas de Rabasa está Woodrow Wilson? Rabasa pensaba que 1) un mal diseño constitucional (un desequilibrio de poderes en favor del Legislativo), junto con 2) el sufragio universal masculino, hacían inviable en México una democracia constitucional. Ése es el centro de su argumentación. Se entiende que ese argumento analítico (por elitista que sea) quiera utilizarse para un propósito político: “justificar” la dictadura de Porfirio Díaz. Se entiende también que semejante argumento no inflame el entusiasmo de muchos, ni entonces ni ahora. Cosío no confundió las cosas y pudo analizarlas por separado. Con la obra de Wilson, Rabasa quiso dar fuerza a su primer argumento. Pero empecemos por el segundo.

En relación al sufragio, efectivamente hay una diferencia radical entre el planteamiento esencial de Rabasa y el de Cosío Villegas. Aquí sí estamos frente a un debate sobre *hechos históricos*: Rabasa pensaba que la organización política de México bajo “la Carta de 57” nunca había sido “conectada con el sufragio efectivo”; que no habíamos tenido instituciones “liberadas de imposiciones” electorales derivadas de la enorme amplitud del derecho al sufragio; que en el origen de las instituciones mexicanas siempre estaba el fraude electoral y por lo tanto ellas no habían vivido “la vida propia que sólo puede darles la organización del Gobierno por el sufragio popular”. Por el contrario, Cosío Villegas afirmaba que “la elección presidencial de 1876 es quizá la primera y ciertamente la única fraudulenta de la República Restaurada”, y en la que, con todo, a “Lerdo le falta un puñado de votos para obtener la mayoría absoluta”.

Diversas investigaciones históricas han demostrado, y de manera especial la de Laurens B. Perry, que las elecciones de la República Restaurada no son ni mucho menos elecciones libres y democráticas. Una pluralidad de aparatos electorales (el juarista y el de Díaz, principalmente, pero en distintos momentos y con distintos pesos y juegos de alianzas: el de León Guzmán, el de Sebastián Lerdo de Tejada, etc.) competían por el voto, y también por los instrumentos para aceitar sus maquinarias electorales y *controlar el voto*³³.

En estricto rigor, no era imprescindible el respeto absoluto al sufragio para

³³ Laurens B. Perry, *Juarez and Diaz. Machine Politics in Mexico* (De Kalb: Northern Illinois University Press, 1978).

poner a prueba todos los mecanismos constitucionales. Bastaba con que las instituciones fueran ocupadas por una *pluralidad* de actores y fuerzas políticas. En palabras de Robert Dahl, teníamos ciertamente, en la República Restaurada, una competencia por los cargos (*public contestation*), y una inclusividad aparentemente plena (sufragio universal masculino, por indirecto que fuera) pero, eso sí, distorsionado por la irregularidad y el abuso ³⁴.

Después vino una hegemonía —la porfirista— con elecciones también controladas. ¿Qué quería Rabasa? Algo verdaderamente imposible: retirarle a la gran masa electoral un derecho ya adquirido (el sufragio) por los perversos efectos que su ejercicio producía. Rabasa piensa que con el sufragio universal en condiciones de gran desigualdad social, “los agitadores codiciosos”, siempre “de mezquina condición” prevalecerían sobre los “grupos subordinados” que son “materia disponible para la violación de la voluntad”. Cosío Villegas dice bien cuando afirma:

Independientemente de que Rabasa tenga o no razón en cuanto al fondo del problema... juzgada políticamente, era una reforma retrógrada.

Sí, era retrógrada, condenada al fracaso. Pero, ¿qué hay de lo otro? ¿Rabasa presentaba o no un argumento poderoso para explicar la dificultad de un orden democrático con sufragio universal en un país de desigualdades sociales tan extraordinarias? Claro que el planteamiento de Rabasa era, para usar el lenguaje de hoy, “políticamente incorrecto” para una sensibilidad democrática. Es cierto que en ocasiones Rabasa utiliza un lenguaje arrogante, en la lógica del positivismo evolucionista del Porfiriato (“ignorantes, incapacitados para el voto como los locos y los idiotas...”). La propuesta específica era el establecimiento del sufragio capacitario (se vota si se sabe leer y escribir), si bien esta condición estaba fuertemente asociada a lo que sería una limitación de orden censitario (se tiene derecho al voto dependiendo de los ingresos, de la propiedad o del pago de impuestos). Dice Rabasa, apelando a la comparación:

³⁴ Robert Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971).

En Inglaterra, que hizo elecciones durante cinco siglos para llegar en el XIX a su estado democrático actual, se requieren condiciones basadas en la renta; pero ésta es tan baja, que el Reino Unido cuenta con cerca de siete millones de electores...

Y así era: Allen Potter nos ha recordado que en Inglaterra, antes de 1832, uno de cada doce adultos hombres podía votar; uno de cada siete después de 1832, uno de cada tres en 1868 y tres de cada cinco en 1884. En México, los liberales de 1857 le dieron la prerrogativa del voto a todos los adultos hombres. Cosío Villegas piensa, sí, y con razón, que esto se desprendía de toda una filosofía a la que aquellos hombres no podían renunciar.

Es cierto también que ello produjo un *ethos* igualitario sin el que no puede explicarse la cultura política de México. Pero eso no niega que el sufragio universal, el control que ejercían los aparatos electorales y el fraude no hicieron sino incubar (pero sobre todo en el Porfiriato, cuando ya no hay competencia entre diversas maquinarias electorales, sino la hegemonía de una de ellas) cinismo, desazón y desconfianza en la ley, la percepción de que todo el edificio constitucional se levanta sobre la farsa electoral, destruyéndose así, para usar las palabras de Rabasa, “todo sentimiento de legalidad y de verdad”.

Robert Dahl ha argumentado de un modo convincente que en todo caso, el acceso a sanciones socioeconómicas y a la violencia determinan el grado de igualdad con que se asiste a las urnas. Entre los blancos norteamericanos del siglo XIX estas dos variables no están monopolizadas, sino dispersas ³⁵. Los liberales mexicanos soñaron con la desamortización de los bienes de la Iglesia, con el reparto de esos bienes entre propietarios individuales, y con el surgimiento de una gran “sociedad agrícola libre”. Pero la cosa no pasó de un sueño. La terrible desigualdad decimonónica mexicana y el sufragio universal produjeron, querámoslo o no, una percepción cultural de la política electoral que costó ¿un siglo? comenzar a demoler ³⁶.

³⁵ Robert Dahl, *op. cit.*

³⁶ Después de la defensa de la igualdad política que bajo la Constitución de 1812 hicieron los hispanoamericanos frente a los españoles, los países ya independientes de la América española tenderán a establecer desde el principio una gran amplitud del derecho al sufragio. Ver Francois Xavier Guerra, *Modernidad e Independencia. Ensayos sobre las Revoluciones Hispánicas* (México: Fondo de Cultura Económica,

El otro argumento de Rabasa tenía que ver con el balance de poderes. Rabasa argumentaba en contra de dos ideas equivocadas. Una, que ya discutimos, la de que “la elección popular es sencillamente realizable”; otra, la de que “la elección efectiva pondrá orden en todo el organismo político”.

Rabasa recupera la idea de Bagehot —que a su vez retoma Wilson— sobre los problemas que supone la legitimidad “dual” del régimen de división de poderes o “presidencial”:

Los dos poderes [Ejecutivo y Legislativo] representan la voluntad del pueblo y tienen autoridad para interpretarla, para “querer” en nombre del delegante... En toda Constitución de este sistema, lo esencial y delicado está en el equilibrio de los poderes que representan la voluntad del pueblo... [El] hecho de compartir dos órganos distintos la representación de la voluntad del pueblo, crea en ellos un antagonismo inevitable, y origina la dificultad mayor para mantenerlos constantemente dentro de los límites que están establecidos... [La] superioridad del Congreso es indiscutible por su sola facultad de dictar las leyes a que la nación entera y el Poder Ejecutivo tienen que someterse...

Hasta aquí Rabasa no menciona sus fuentes, pese a que la influencia de los alegatos en contra de la separación de poderes tanto de Bagehot como de Wilson sea tan evidente. Pero lo hace, finalmente, así:

Pueden aplicarse al Congreso, en abstracto, las expresiones de Wilson: “el Congreso es el espíritu agresivo”, y de Bagehot: “el Congreso es una disputa que tiene un tiempo ilimitado, que tiene una vanidad ilimitada, que tiene o cree tener una capacidad ilimitada, cuyo placer está en la acción y cuya vida es el trabajo”.

Así pues, Rabasa acude a Bagehot y a Wilson para argumentar que el Congreso tiende a ser “invasor, provocador y agresivo”, “se siente el primero de los poderes”, su “hostilidad” es siempre “irreflexiva”. Por ello, y aquí

1992). Ver también Jaime E. Rodríguez O., *La Independencia de la América Española* (México: Fondo de Cultura Económica, 1996). Con todo, mientras en otros países europeos se ampliaba a lo largo del siglo XIX el derecho al sufragio, en América Latina se echaba marcha atrás con la introducción, en algunos países, de restricciones al mismo. Ver Carlos Malamud (coord.), *Legitimidad, Representación y Alternancia en España y América Latina: las reformas electorales, 1880-1930* (México: Fondo de Cultura Económica, 2000).

está la clave del argumento de Rabasa, el Ejecutivo debe enfrentar a como dé lugar ese “espíritu agresivo”, por lo que “el Legislativo propende a convertir el gobierno en anarquía y el Ejecutivo a llevarlo a la dictadura”. Por ello hay que lograr el equilibrio entre poderes, en el que “el uno sirva de limitación al otro”, pero especialmente hay que:

...armar al Ejecutivo contra las invasiones y los excesos del poder legislador, fuerte por sus facultades, inmune por su irresponsabilidad absoluta, audaz por el carácter de representante del pueblo que exclusivamente quiere atribuirse, y apasionado por su condición de muchedumbre que lo subordina todo más a las gestiones oratorias que al valor de los razonamientos.

Rabasa se apoya en Bagehot pero especialmente en Wilson para argumentar en relación con los excesos a que tiende el Congreso cuando están divididos los poderes. Ya vimos que Bagehot alegaba, por ello, la superioridad del parlamentarismo. Misma cosa hizo originalmente Wilson en su artículo “Cabinet Government in the United States”, si bien en *El Gobierno Congresional* ya no llegó a esa conclusión, pese a que en un ir y venir de argumentos tampoco rechazó la opción parlamentaria. Pero Rabasa sí lo hace, y de un modo hartamente explícito:

El sistema parlamentario o de gabinete no puede implantarse en este país, porque nos faltan para él elementos que nunca hemos tenido y otros que todavía no tenemos.

La primera condición para Rabasa era una monarquía (con un argumento muy similar al de Bagehot en relación a la parte *venerable* de la Constitución), y lo segundo era “una cultura elevada en lo general”. Por lo tanto, dadas las excesivas facultades con que contaba el Congreso bajo la Constitución de 1857 (y aún con sus reformas posteriores) y, peor aún, dada la natural tendencia del Congreso a excederse en el uso de sus facultades, la única solución era la dictadura:

[La] preponderancia del Legislativo sobre el Ejecutivo... conducirá a cualquiera de los extremos con que se resuelve la omnipotencia del Congreso: la sumisión del Ejecutivo, que establece la dictadura de una asamblea

[escenario Wilson], o el golpe de Estado, que entroniza la dictadura del presidente [escenario Rabasa].

Para ello, Rabasa subraya la necesidad de eliminar de la Constitución las excesivas atribuciones del Congreso (en su libertad para sesionar sin límite, en la intromisión que supone su facultad para crear o suprimir empleos, en la posibilidad que por una mayoría absoluta de votos la Cámara de Diputados inicie un juicio de responsabilidad contra el presidente como jurado de acusación, en la debilidad original del veto presidencial, etc.). Así, no puede haber parlamentarismo (pues “repugna nuestras costumbres”); tampoco “gobierno congresional” porque “tendría por origen la usurpación del Congreso”: sólo cabe entonces que los dos poderes funcionen “en equilibrio”, “dentro de límites infranqueables”, pues la preponderancia del uno sobre el otro “no es una solución, sino una destrucción”.

Con todo, el gran problema es que si “está en la naturaleza de la institución” congresional ser “agresiva e invasora”, ningún pretendido “equilibrio” va a detener ese espíritu agresivo e invasor. Si en todo caso, y suponiendo sin conceder, se conquista el equilibrio, la “natural pugna entre poderes” podrá no llevar ni a la “dictadura presidencial” ni al “despotismo anárquico del Congreso”, sino a la parálisis, que es lo que atemorizaba a Bagehot y a Wilson, pero no a Rabasa.

El problema para Rabasa es el desbalance. Suponiendo que los poderes ya están balanceados, a Rabasa no le preocupa especialmente la cooperación entre los poderes, que es, a mi juicio, el dilema central del régimen de poderes separados. Decía Cosío Villegas que “el problema verdadero de la organización política, que se resuelve en las cuestiones importantes, pero secundarias, de la forma de gobierno, de la división de poderes públicos y de las facultades que cada uno de éstos ha de tener, es simple y llanamente limitar el poder del gobernante sin hacer ineficaz su autoridad o su acción”. Así, para Rabasa el dilema de la cooperación tiene poca monta. Para Cosío, era un dilema de fácil solución. Yo por el contrario, creo que encontrar ese arreglo institucional que balancee sin paralizar no es una cuestión secundaria, ni simple, ni llana: es el más central y complejo dilema que debe resolver el régimen de separación de poderes.

Dice Cosío Villegas que de todas las críticas de Rabasa a la Constitución de 1857, “ninguna tan grande ni tan fundada” como la que tiene que ver

con el desequilibrio de los poderes Legislativo y Ejecutivo, si bien introduce algunos matices al argumento de Rabasa (hicieron falta leyes reglamentarias que desarrollaran importantes artículos constitucionales; con todo, el Congreso en la República Restaurada fue libre y detuvo en varias ocasiones los excesos de los presidentes; se tuvo en su momento conciencia de las fallas en el diseño original, etc.).

Cosío Villegas tenía razón cuando nos recuerda que Díaz fue simplemente un dictador y el Congreso su esclavo. Por lo tanto, se pregunta: “¿A cuál debía fortalecerse y a cuál debilitarse?”. Con todo, otra vez, Cosío confunde los arreglos institucionales con los actores que se introducen a la maquinaria constitucional y, *juntos*, producen resultados.

Pero no podríamos condenar a Cosío Villegas por confundir ambas cosas. El reto del análisis institucional ha estado y seguirá estando en esa distinción. Así lo reconocieron Wilson y Rabasa al citar la misma frase de Bagehot en dos lugares clave de sus libros. Este es el epígrafe con que da inicio *La Constitución y la Dictadura*, de Emilio Rabasa:

Es necesario que la filosofía política analice la historia política; que distinga lo que se debe a las cualidades del pueblo de lo que es debido a la superioridad de las leyes; que determine con cuidado el efecto exacto de cada parte de la Constitución, a riesgo de destruir algunos ídolos de la multitud...
Bagehot.

Véase ahora el epígrafe con el que Wilson decide abrir el último capítulo (VI) de *El Gobierno Congresional*:

Preciso es que la filosofía política analice la historia política; que distinga lo que es debido a las cualidades del pueblo y lo que es debido a la superioridad de las leyes; que determine con cuidado el efecto exacto de cada parte de la Constitución, a riesgo de destruir varios ídolos de la multitud y de descubrir que la causa secreta de su utilidad no ha sido advertida más que por un pequeño número de hombres³⁷.
Bagehot.

³⁷ La frase se encuentra en el capítulo VII (“Its Supposed Checks and Balances”) de *The English Constitution* (Londres: Oxford University Press, 5ª edición, 1933), p. 202.

Bagehot, Wilson y Rabasa buscaban hacer esa distinción. Acaso la diferencia esté en que, con la omisión de las últimas palabras de Bagehot, Rabasa juzgó arrogante compartir la idea de que la distinción sólo podía ser advertida por un pequeño número de hombres.

Bibliografía

Adams, Willi Paul, *Los Estados Unidos de América* (México: Siglo Veintiuno Editores, 1983).

Aguilar Rivera, José Antonio, *En Pos de la Quimera* (México: Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000).

Aydelotte, William O. (ed.), *The History of Parliamentary Behavior* (Princeton: Princeton University Press, 1977).

Bagehot, Walter, *The English Constitution* (Londres: Oxford University Press, 1867).

_____, *The English Constitution* (Londres: Oxford University Press, 5ª edición, 1933).

_____, *La Constitución Inglesa*. Trad. Adolfo Posada (Madrid: La España Moderna, s/f).

Ceaser, James W., *Presidential Selection: Theory and Development* (New Jersey: Princeton University Press, 1980).

Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus Críticos* (México: Hermes, 1957).

Cumberland, Charles C., *Madero y la Revolución Mexicana* (México: Siglo Veintiuno Editores, 1984).

Dahl, Robert A., *Polyarchy. Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971). Tecnos publicó en 1997 una edición en castellano.

Daniels, Josephus, *The Wilson Era* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1944).

Day, Donald (ed.), *Woodrow Wilson's Own Story* (Boston: Brown, Little & Co., 1952).

Díaz y Díaz, Martín, *Emilio Rabasa. Teórico de la Dictadura Necesaria* (México: Escuela Libre de Derecho-Porrúa, 1991).

Escalante Gonzalbo, Fernando, *Ciudadanos Imaginarios* (México: El Colegio de México, 1992).

Farmer, Frances (ed.), *The Wilson Reader* (New York: Oceana Publications, 1956).

Foner, Eric, *A Short History of Reconstruction* (New York: Harper & Row Publishers, 1990).

Glass, Elliot S., *México en las Obras de Emilio Rabasa* (México: Diana, 1975).

González Ramírez, Manuel, "Prólogo" y selección, *Emilio Rabasa. Retratos y Estudios* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1945).

Gordon, H. S. y Lerner, Max, "Walter Bagehot", en David L. Stills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: MacMillan Co. & The Free Press, 1968).

Guerra, Francois Xavier, *Modernidad e Independencia. Ensayos sobre las Revoluciones Hispánicas* (México: Fondo de Cultura Económica, 1992).

Harris, Bill, *The Presidents* (New York: Portland House, 1990).

Hays, Samuel P., "The Politics of Reform in Municipal Government in the Progressive Era", en *Pacific Northwest Quarterly*, October, 1964, #55.

Herrera y Lasso, Manuel, "Presencia de Rabasa en la Constitución de 1917", en la obra del mismo autor, *Estudios Constitucionales* (México: Jus, 1964).

Hoover, Herbert Clark, *The Ordeal of Woodrow Wilson* (New York: McGraw-Hill, 1958).

Katz, Friedrich, *La Guerra Secreta en México* (México: Era, 1982).

_____, *Ensayos Mexicanos* (México: Alianza, 1994).

_____, *Pancho Villa* (México: Era, 1998).

Lanzaro, Jorge (compilador), *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO, 2001).

Link, Arthur Stanley, *Woodrow Wilson and the Progressive Era, 1910-1917* (New York: Harper, 1954).

Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Vol. 1 (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994). Alianza Universidad publicó en 1997 una versión en castellano.

Lujambio, Alonso y Martínez, Jaime, “Gobierno Dividido, Estrategia Presidencial y Opinión Pública. Un intento de clarificación conceptual”, ponencia presentada en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, auspiciado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México, 13 de febrero de 2002 y publicada en Mora-Donatto, Cecilia, coordinadora, *Relaciones entre Gobierno y Congreso* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002).

Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Matthew (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Nueva York: Cambridge University Press, 1997).

Malamud, Carlos (coord.), *Legitimidad, Representación y Alternancia en España y América Latina: las reformas electorales, 1880-1930* (México: Fondo de Cultura Económica, 2000).

Martínez Báez, Antonio, “La Influencia de Rabasa en la Constitución de 1917”, en *El Foro*, julio-diciembre de 1956.

McCormick, Richard L., *The Party Period and Public Policy: American Politics from the Age of Jackson to the Progressive Era* (Oxford: Oxford University Press, 1989).

Merino Huerta, Mauricio, *Gobierno Local, Poder Nacional* (México: El Colegio de México, 1998).

Morton Blum, John, *Woodrow Wilson and the Politics of Morality* (Boston: Brown, Little & Co., 1956).

Neustadt, Richard E., *Presidential Power and the Modern Presidents* (New York: John Wiley & Sons, 1960).

Perry, Laurens B., *Juarez and Diaz. Machine Politics in Mexico* (De Kalb: Northern Illinois University Press, 1978).

Polsby, Nelson, *Congress and the Presidency* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1964).

Potter, Allen, "Great Britain: Opposition with a Capital O", en Robert A. Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies* (Westford: Yale University Press, 1978).

Rabasa, Emilio, *El Artículo 14. Estudio Constitucional* (México: Tipografía de El Progreso Latino, 1ª edición, 1906).

_____, *La Constitución y la Dictadura* (México: Revista de Revistas, 1ª edición, 1912).

_____, *El Juicio Constitucional. Origen, Teoría y Extensión* (México y París: Librería de la Vda. de Ch. Bouret, 1ª edición, 1919).

_____, *La Evolución Histórica de México* (México y París: Librería de la Vda. de Ch. Bouret, 1ª edición, 1920).

_____, *La Bola y La Gran Ciencia* (México: Porrúa, 4ª edición, 1948).

_____, *El Cuarto Poder y Moneda Falsa* (México: Porrúa, 3ª edición, 1948).

_____, *La Guerra de Tres años* (publicado originalmente por entregas en *El Universal* en 1891. Primera edición como libro: Editorial Cultura, 1931).

Rodríguez O., Jaime E., *La Independencia de la América Española* (México: Fondo de Cultura Económica, 1996).

Serra Rojas, Andrés, "Prólogo", en Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura* (México: Porrúa, 3ª edición, 1956).

_____, *Antología de Emilio Rabasa*. Dos tomos (México: Oasis, 1969).

Silva-Herzog, Jesús, "Emilio Rabasa", en varios autores, *La Constitución Mexicana de 1917. Ideólogos, el Núcleo Fundador y Otros Constituyentes* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1990).

Skowronek, Stephen, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920* (New York: Cambridge University Press, 1990).

_____, *The Politics Presidents Make. Leadership from John Adams to George Bush* (Cambridge: Harvard University Press, 1993).

Soberg Shugart, Matthew y Carey, John M., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (New York: Cambridge University Press, 1992).

Stannard Baker, Ray, *Woodrow Wilson. Life and Letters* (New York: Doubleday, Page & Co., 1927).

St. John-Stevas, Norman, *Walter Bagehot. A Study of His Life and Thought* (Bloomington: Indiana University Press, 1959).

Sundquist, James L., *Dynamics of the Party System. Alignment and Realignment of Political Parties in the United States* (Washington, D.C.: Brookings, 1983).

Tulis, Jeffrey K., *The Rhetorical Presidency* (New Jersey: Princeton University Press, 1987).

Valadés, Diego, "Prólogo", en Emilio Rabasa, *La Evolución Histórica de México* (México: Porrúa, 4ª edición, 1986).

Wilson, Woodrow, *Congressional Government* (Boston: Houghton, Mifflin & Company, 1885).

_____, *El Gobierno Congresional. Régimen Político de los Estados Unidos*. Trad. de Adolfo Posada (Madrid: La España Moderna, s/f).

_____, *Constitutional Government in the United States* (New York: Columbia University Press, 1908).

_____, *El Gobierno Constitucional de los Estados Unidos*. Trad. Federico González Garza (México: Cultura, 1922).