

## EL PRECIO DEL PODER: FORMAS Y USOS POLÍTICOS DE LA REPRESENTACIÓN EN LA INDEPENDENCIA ARGENTINA (1810-1821)

POR

GENEVIEVE VERDO

Universidad de París I

---

*La representación política asume un papel clave en el contexto de la emancipación americana. Considerando aquí el caso rioplatense, se ha estudiado la representación bajo todas sus formas —desde las elecciones impulsadas por el nuevo régimen hasta sus formas más tradicionales—, del punto de vista de su uso político por parte de los actores. Vemos en primer lugar cómo sirve al poder central para legitimarse y cómo intenta controlarla y, en segundo lugar, la manera en que es reasumida y usada por los pueblos, en pro de su autonomía.*

PALABRAS CLAVES: *Representación política, independencia, Río de la Plata, revolución, ciudades.*

---

El paso a la modernidad política suele caracterizarse, entre otros aspectos, por la creación de regímenes representativos, ideados por diversos pensadores políticos del siglo XVIII, y destinados a fundar sistemas liberales. En el caso particular de la emancipación americana, la representación política asume sin embargo otro papel que, para ser correctamente entendido, tiene que estar colocado en el contexto de la crisis que afrontó, a partir del año 1808, la Monarquía española. Al contrario de los casos inglés, francés o norteamericano, donde la formación de asambleas representativas es esgrimida frente al poder instalado —sea el Rey o la metrópoli, en el tercer caso—, constituye, en el caso hispánico, la forma bajo la cual va a ser edificado el poder legítimo, ante la invasión francesa y la usurpación del trono por José Bonaparte.

En segundo lugar, es a través de este tema como se plantea la cuestión, esencial en este proceso, del estatuto de los reinos americanos. La representación de la sociedad no solamente ocupa un lugar central en el proceso de redefinición del régimen político, sino que es la pieza clave que sirve para definir las nuevas naciones.

El estudio de la representación política, en este contexto, parece por lo tanto indispensable. Conduce, a su vez, a formular otras preguntas, que son otros tantos campos de investigación. El primero es el del sujeto de la representación, tanto desde el punto de vista teórico como práctico, lo que implica el problema del pueblo soberano. Un segundo tema es el de las modalidades de la representación, es decir, lo referente a la organización de las elecciones y al estatuto de los representantes. Por último, un tercer campo de investigación está constituido por las hibridaciones que se producen en la forma electoral, a causa de las diversas definiciones de la representación, vigentes en sociedades en que subsiste aún el Antiguo Régimen.

En la medida en que todos estos aspectos ya han sido parcialmente estudiados<sup>1</sup>, lo que intentamos aquí es explicar cómo se relacionan entre sí, colocándolos en la dinámica de la revolución rioplatense. El hecho de que el poder revolucionario creado en 1810, a semejanza de la Junta Central en España, recupere a su provecho la legitimidad tradicional del Rey —cuyos derechos y posesiones se pretenden defender mientras dure su ausencia—, e imponga, con tal motivo, su autoridad sobre los pueblos del virreinato a cambio de la concesión de la representación, nos permite hablar de los usos políticos de ésta, sea bajo su forma electiva o bajo otras modalidades. Veremos así cómo durante los diez años del proceso revolucionario de las «Provincias Unidas del Río de la Plata» la representación, indispensable al nuevo poder para asegurar su legitimidad, es usada por él como instrumento para vincularse con los pueblos y cómo, al restringirse a las elecciones, la representación es controlada o pierde su sentido primigenio. Recíprocamente, veremos cómo los pueblos usan de la representación, en todas sus facetas, tradicionales o electivas, para promover su propio proyecto político. Describir este proceso nos lleva a considerar que se trata aquí de una verdadera «economía de la representación», asumida como tal por todos los actores en juego.

## I. UNA REPRESENTACIÓN BAJO CONTROL

En el proceso de la emancipación americana, es decir, en el paso de las provincias ultramarinas del Antiguo Régimen a la modernidad política, la represen-

---

<sup>1</sup> Sobre los tres aspectos destacados, véase, entre otros, François-Xavier GUERRA, «Le peuple souverain, fondements et logiques d'une fiction», *Quel avenir pour la démocratie en Amérique Latine?*, Tolosa, Ed. del CNRS, 1989, pp. 19-54, «Les avatars de la représentation au XIXe siècle», Georges COUFFIGNAL (dir.), *Réinventer la démocratie. Le défi latino-américain*, París, Presses de la FNSP, 1992, pp. 49-84, y «The Spanish American Tradition of Representation and its European Roots», *Journal of Latin American Studies*, n° 26, Cambridge, 1994, pp. 1-35; José Carlos CHIARAMONTE, «¿Provincias o Estados? Los orígenes del federalismo rioplatense», F.X. GUERRA (dir.), *Las revoluciones hispánicas: independencias americanas y liberalismo español*, Madrid, Ed. Complutense, 1995, pp. 167-205; «Vieja y nueva representación: los procesos electorales en Buenos Aires, 1820-1820», A. ANNINO (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 19-63.

tación, como principio, se deduce de la proclamación de la soberanía popular. Este proceso es análogo al movimiento que conduce, en la España invadida por los ejércitos de Napoleón, a la formación de las juntas provinciales y de la Suprema Junta Central, en el verano del año 1808, como a la reunión de las Cortes de Cádiz dos años después.

Para asegurar su legitimidad, los nuevos poderes, sean cuales sean, necesitan ganar el consentimiento de los pueblos, considerados como los nuevos sujetos de la soberanía. Justifican así su pretensión de encabezar el cuerpo social y de crear con sus súbditos vínculos recíprocos de autoridad y obediencia.

### El papel de la representación en el régimen revolucionario

Al igual que la Suprema Junta Central de España, la Junta creada el 25 de mayo de 1810 en Buenos Aires usa principalmente la representación como modo de legitimación. Por el decreto del 22 de enero de 1809, la Suprema Junta Central otorgaba la representación a los pueblos americanos, los cuales, al igual que los de la España peninsular, asumen la soberanía dado el impedimento del flamante rey Fernando VII, en virtud de un *pactum translationis* reformulado por los liberales «constitucionalistas»<sup>2</sup>. Más allá de una propuesta de justicia e igualdad, desmentida en las mismas disposiciones, la Junta quiere asegurar su autoridad frente al riesgo de seducción por parte del enemigo francés (Napoleón está mandando emisarios a distintas partes de América), y preservar a toda costa la unión de la Monarquía. «Deseando estrechar de un modo indisoluble los sagrados vínculos que unen unos y otros dominios, como asimismo corresponder a heroica lealtad y patriotismo de que acaban de dar tan decisiva prueba a la España»<sup>3</sup>, les permite participar en el gobierno por medio de representantes elegidos. Así se implanta en América el principio de la representación política, y su modo de ejercicio, bajo la doble fórmula de la elección y del sorteo.

Al empezar el año siguiente, cuando se difunde en América la noticia de la invasión de Andalucía por los ejércitos franceses, se teme ante todo la derrota definitiva de la península y la caída de toda la Monarquía en manos de Napoleón. Sustraer los reinos americanos a la codicia del «tirano» es la preocupación que sobresale, y eso explica en buena parte la adhesión de los propios virreyes a la solución autonomista, anhelada por otros motivos por los círculos progresistas. En Buenos Aires, el

<sup>2</sup> Sobre estas cuestiones, véase François-Xavier GUERRA, *Modernidad e independencias*, Madrid, Mapfre, 1992; Marie-Danielle DEMELAS-BOHY, «Un processus révolutionnaire méconnu: l'adoption des formes représentatives modernes en Espagne et en Amérique (1808-1810)», *Cara-velle*, n.º 60, Toulouse, 1993, pp. 5-57

<sup>3</sup> *Real Orden de la Junta Central*, 22/01/1809, in Julio V. GONZÁLEZ, *Filiación histórica del gobierno representativo argentino*, Buenos Aires, La Vanguardia, 1937, Vol. 1, pp. 267. En todas las citas, hemos respetado la grafía original.

virrey Cisneros, dada la importancia de la decisión, convoca una asamblea representativa del vecindario de la capital, para estatuir sobre el destino del virreinato. Su bando con fecha del 18 de mayo anuncia su proyecto de promover una representación de alcance americano, y convoca un cabildo abierto para el día 22.

Así empieza la famosa «semana de mayo». La representación, restringida al vecindario de Buenos Aires funciona según la lógica «cualitativa» propia del Antiguo Régimen: Buenos Aires, como cabeza del virreinato, tiene derecho a decidir en nombre de toda su jurisdicción y su vecindario por el conjunto de la población. La representación se usa, primero, como remedio a la crisis de la Monarquía y luego se transforma, durante los tres días que siguen, en el motor del cambio político con la destitución del virrey y la formación de una Junta «revolucionaria» que, aunque provisoria, debe «establecer un gobierno que derib[e] de la voluntad general de los que le han de obedecer<sup>4</sup>». Esta fórmula de gobierno, apoyada en la expresión política de los pueblos, es la que va a prevalecer, como fundamento de la legitimidad del nuevo poder. Así lo vemos expresado entre otros por el deán Funes, en su famosa respuesta a la consulta, hecha por la Junta, sobre el patronato real:

El segundo punto tiene por objeto investigar, si residiendo en V.E. una representación legítima de la voluntad general de estas provincias, debe suplir las incertidumbres de un legítimo representante de nuestro Rey cautivo (...) Que autorizada la Junta con la voluntad de las provincias se halle legítimamente subrogada en lugar de ese representante equívoco, cuya existencia es muy dudosa, parece una verdad que no sufre contradicción<sup>5</sup>.

Ahora bien, el problema clave que plantea este proceso es el de la definición del pueblo, concepto central sobre el cual se asienta la nueva forma que asume el poder. A nivel de la realidad social, ¿a quién va a corresponder el papel del pueblo? ¿Quién, en otras palabras, va a ser representado en el Congreso auspiciado por los revolucionarios?

Sobre este punto, se enfrentan, desde el 22 de mayo, dos posiciones. Mientras Juan Nepomuceno Sola, siguiendo al fiscal Villota y a los demás partidarios del virrey, se pronuncia por una representación de todas las ciudades del virreinato (al igual que lo ocurrido el año anterior para la Junta Central), el talentoso y joven abogado Juan José Castelli defiende el derecho de Buenos Aires a crear una junta por el conjunto de las ciudades del virreinato.

Lo que aquí nos interesa es analizar la concepción del pueblo que tiene cada uno de ellos. Frente a la concepción tradicional, por la cual son los pueblos, es

---

<sup>4</sup> *Oficio del Cabildo de Buenos Aires al de Tucumán*, in Ricardo J. FREYRE, *Tucumán en 1810. Noticia histórica y documentos inéditos*, Tucumán, 1909, p. 75.

<sup>5</sup> «Dictamen del Dr. D. Gregorio Funes sobre el ejercicio del Real Patronato», *Gazeta Extraordinaria de Buenos Ayres*, *Martes, 2 de octubre de 1810*, ed. fac.-sim., Buenos Aires, 1910, Vol. I.

decir las comunidades humanas y políticas que forman las ciudades, los que deben asumir a su vez la soberanía, tal como pasó en la España peninsular, Moreno y los radicales tienen una concepción moderna del pueblo, considerado como un conjunto abstracto de individuos. No obstante, en la medida en que este pueblo no corresponde a la realidad social, y tiene que ser «creado» voluntariamente, debe estar representado en el intervalo, por una entidad capaz de impulsar dicha creación. Ésta no puede ser otra que la Junta, como emanación del vecindario de la ciudad capital, integrada a su vez por los hombres más «ilustrados» del virreinato. De tal forma, la Junta aparece como la cúpula de la sociedad del Antiguo Régimen, que se atribuye el derecho de llevar a cabo el proceso de modernización política. En este pensamiento se conjugan la abstracción política y la «cultura del Estado» propias del absolutismo ilustrado, con la influencia de los revolucionarios franceses, en cuanto a la definición y atribuciones del pueblo soberano.

Cada una de estas concepciones implica un tipo de relación diferente entre las ciudades y el nuevo gobierno: o Buenos Aires, y en su nombre la Junta, representa al conjunto y actúa en nombre de los pueblos, según una representación jerarquizada de tipo tradicional, o se convoca una asamblea que reúna a todos los pueblos, por medio de representantes. Por una cuestión de legitimidad, en un contexto de cambio político, se eligió la segunda opción, aunque los radicales la considerasen como una solución de compromiso, para ganar tiempo y asegurarle la victoria al nuevo poder. La circular enviada a las ciudades del Interior el 27 de mayo relata los eventos de los últimos días en la Capital, pide la adhesión de los vecindarios, y convoca al envío de diputados para participar en el gobierno de la Capital.

Ambos actos —el juramento y la elección— están colocados bajo la «protección» del llamado ejército «auxiliar», que se puso en marcha rumbo al Interior al mismo tiempo que dicha circular. Desde el comienzo del proceso revolucionario, las elecciones de las ciudades —es decir, el ejercicio efectivo de su representación— se efectúan bajo el control del poder central. Tal acto traduce el intento de conciliar la expresión de los pueblos, nueva pauta de legitimidad, con la decisión ya tomada por la facción dominante en la capital. En cierta forma, la pauta está dada para lo que vendrá después.

Así se entiende que la representación de los pueblos entrañe peligro para el gobierno central. En este contexto de redefinición del poder, la representación ya no está destinada a expresar agravios y reclamaciones, sino que —al menos en teoría— se ha vuelto soberana, generadora de decisiones, lo que prefigura un enfrentamiento de intereses contradictorios y parciales, que puede llevar a la fragmentación de la soberanía y a la dislocación del cuerpo social. Más allá del mero afán por conquistar el poder, este temor, sin duda el más profundo y generalizado entre los actores de la época, desempeña un papel que no se debe menospreciar<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Sobre este punto, véase José Carlos CHIARAMONTE, «Acerca del origen del Estado en el Río de la Plata», *Anuario IEHS*, núm. 10, Tandil, 1995.

Amenazado el poder central (en su versión radical, centralista, monista y modernizadora), sobre todo a partir del año 1811, por las ambiciones de los pueblos, se esfuerza por limitar el impacto de dichas exigencias en la organización misma de la representación. Ya hemos visto que las elecciones del año 1810 funcionan como una mera adhesión al nuevo régimen. Al contrario de lo afirmado por los textos oficiales, se trata más de ratificar la elección de la capital que de ejercer la soberanía, aunque es efectivamente en nombre de ésta que los pueblos reconocen la Junta y eligen a sus diputados.

Después de haber disuelto la Junta Grande, que reunía a todos los representantes de las provincias, en noviembre de 1811, los radicales morenistas, que asumen nuevamente el gobierno bajo la forma de un Triunvirato, tampoco pueden concentrar el poder en Buenos Aires. Para salvar la unión del conjunto, tienen que inclinarse, como lo había hecho el propio Moreno, ante la representación de los pueblos. El Estatuto provisional que dictan el 22 de noviembre otorga a las ciudades un papel en la elección de los miembros del Triunvirato (Art. 1), mientras se anuncia la convocación de un Congreso de las provincias (Art. 3)<sup>7</sup>.

En el transcurso del año 1812, el Triunvirato multiplica las tentativas por convocar una representación que pueda controlar. La circular del 18 de enero, para la elección de uno de sus vocales, fija, según los términos del Estatuto, una asamblea electoral compuesta por cabildantes y vecinos de Buenos Aires, junto con representantes de las provincias con residencia en la capital. El reglamento del 19 de febrero confirma la enorme desigualdad en la representación: ¡las ciudades cuentan con veinte representantes y la capital con cien! Además, dicha asamblea no tiene ningún poder, fuera de la elección del vocal, lo que muestra la cautela del Triunvirato, que teme la competencia de un órgano elegido.

De hecho, el Cabildo de Buenos Aires se pronuncia a favor de los pueblos y defiende la independencia de la asamblea para tomar decisiones. Ésta, que se reúne en abril, elige a Pueyrredón como vocal del gobierno e inicia un debate sobre los límites de su autoridad. Mientras invoca, para justificar su modo de actuar, la legitimidad que le da la representación, el Triunvirato, otra vez amenazado, reacciona con la disolución de su rival.

No obstante, se ve obligado a convocar otra asamblea para respaldar sus decisiones. Usa de los mismos textos, pero la desigualdad de representación no es tan obvia como antes: Buenos Aires tiene cinco diputados, las capitales de intendencias dos, y las ciudades subalternas uno. Habiendo comprobado en el episodio anterior que la amenaza más grave provenía de la Capital, el Triunvirato cambia su estrategia y se transforma, contra el Cabildo, en nuevo defensor de la soberanía de los pueblos. Eso en vano: los miembros serán elegidos, mas la asamblea

---

<sup>7</sup> «Estatuto Provisional del Superior Gobierno de las Provincias Unidas del Río de la Plata, 22 de noviembre de 1811», Arturo E. SAMPAY, *Las Constituciones de la Argentina (1810-1972)*, Buenos Aires, Eudeba, 1975, p. 119

será disuelta antes de haber sesionado, por causa del motín del 8 de octubre, que reemplaza al Triunvirato por otro equipo de gobierno. El segundo Triunvirato, aún compuesto por hombres de la misma tendencia, entiende que la representación de los pueblos tiene que ser, al menos formalmente, respetada. El reglamento electoral del 24 de octubre, que renueva la convocación del Congreso, otorga a los pueblos un derecho de voto pleno y entero.

Además de constatar que Buenos Aires, durante este año de 1812, tiende a actuar, frente a los pueblos, de la misma manera que la Junta Central española frente a América en 1809 (lo que algunos actores no dejan de señalar), habría que añadir que la reacción de los pueblos concuerda totalmente con la tendencia centralizadora del Triunvirato. Dado su bajo nivel de representatividad, las elecciones de febrero y mayo no son consideradas ni usadas como un medio válido para hacer prevalecer reivindicaciones. Por una parte, porque las asambleas electorales quedan restringidas al Cabildo y a doce electores, por otra, porque los elegidos forzosamente tienen que residir en la capital. Vemos entonces a las ciudades actuar de nuevo como en 1810, conformándose con el voto de la capital. Encontramos un ejemplo extremo, aunque significativo, en la decisión de Córdoba, que termina confiriéndole al Cabildo de Buenos Aires la facultad de representarla, ¡sin elegir representantes!<sup>8</sup>.

De manera inversa, las elecciones que siguen al motín de octubre sí son consideradas como válidas, dado que el reglamento abre el voto a todos los vecinos y que el número de diputados está en adecuación con la jerarquía de las ciudades. Además, constituye una innovación apreciada el hecho de que los poderes e instrucciones puedan ser conferidos, sin ningún tipo de restricción, por cualquier vecino o cuerpo de la ciudad. Las comunidades ven en estas disposiciones una posibilidad mucho más adecuada para defender sus intereses y expresar su voluntad soberana.

Sin embargo, eso no significa que los gobernantes hayan cambiado del todo sus opciones. Siguen compartiendo, como lo hemos dicho, una visión centralista y monista del pueblo soberano. Formalmente, la Asamblea General Constituyente erigida en enero de 1813 parece muy «representativa», por estar integrada por diputados de todas las provincias, pero en realidad, está dominada por miembros de la facción morenista, que representan más de la mitad de los vocales. Entre ellos, se destacan Bernardo Monteagudo, elegido por Mendoza, Pedro Pablo Vidal, por Jujuy, Carlos de Alvear, por Corrientes, Juan Larrea y Antonio Posadas, por Córdoba... Ello significa que la representación de los pueblos está asumida por un grupo que pretende encarnar y dirigir la voluntad general de los pueblos,

---

<sup>8</sup> *Oficio del Cabildo de Córdoba al Supremo Gobierno*, 14/02/1812, Archivo General de la Nación [en adelante AGN], Sala X, Carpeta 5-2-4; *Acta del Cabildo*, 14/02/1812, Archivo Municipal de Córdoba, *Actas del Cabildo de Córdoba*, Libro 45°, Córdoba, 1960, p. 418.

confundida con la opinión revolucionaria, el famoso «espíritu público<sup>9</sup>». Pero en la realidad de los hechos, se renueva la táctica del año 1810, donde una entidad (aquí, la Sociedad Patriótica) se considera con el derecho de tomar decisiones en nombre del conjunto, reflejando en eso una concepción del poder revolucionario que podemos, sin ninguna duda, calificar de jacobina.

Por no representar realmente a los pueblos, la Asamblea General pierde poco a poco su legitimidad. Eso explica que las ciudades no reaccionen ante los abusos cada vez más visibles del Triunvirato, que transforma la asamblea en un mero instrumento de legitimación y prefieran invertir en el esfuerzo de guerra.

### El esfuerzo por «nacionalizar» la representación

En 1815, bajo el efecto conjugado de la secesión de las provincias y de la caída del director Alvear, el poder central renovado en Buenos Aires apoya su refundación en un nuevo pacto con la ciudades del Interior, que se traduce por un nuevo llamado a elecciones. No obstante, esta vez, tiene que concederles a las provincias una representación plena y entera. En efecto, en un contexto en que la vuelta de Fernando VII al trono de España ha puesto fin a los vaivenes políticos que sufrían los virreyes (sobre todo el del Perú) y agudiza el esfuerzo de reconquista realista en América, la unión de las provincias para ganar la guerra constituye una prioridad absoluta. Para obtenerlo, hay que quitarle medios de acción al gran rival de la ciudad porteña, Artigas, quien ha tomado bajo su protección tanto las provincias del Litoral como Córdoba. Por todos esos motivos, las nuevas autoridades provisorias no tardan en anunciar la convocación de un Congreso:

El Cabildo (...) [espera] de un momento al otro el Estatuto provisional con que la sabia Junta de Observación afianze las verdaderas esperanzas de la libertad hasta la sanción augusta del Congreso general, que al fin terminará nuestras oscilaciones políticas con el día suspirado e inalterable de la ley<sup>10</sup>.

No obstante, el papel director de Buenos Aires no se cuestiona: si el Cabildo de la ciudad capital sostiene frente a los demás que «Buenos Aires no aspira a conservar una preponderancia funesta sobre los demás pueblos, respeta su opi-

---

<sup>9</sup> Sobre este tema, véase Noemí GOLDMAN, *El discurso como objeto de la historia. El discurso político de Mariano Moreno*, Buenos Aires, Hachette, 1989; *Historia y Lenguaje, los discursos de la Revolución de Mayo*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1992; Michaël K. BAKER, «Esprit public», Mona OZOUF y François FURET (dir.), *Dictionnaire critique de la Révolution Française*, París, Flammarion, 1992, pp. 165-180.

<sup>10</sup> *Manifiesto del Excelentísimo Ayuntamiento de Buenos Aires sobre la feliz revolución del 16 de abril de 1815*, Augusto E. MAILLÉ, *La Revolución de Mayo a través de los impresos de la época (1809-1815)*, Buenos Aires, 1965, Vol. II, p. 421.

nión, sostiene sus derechos, y espera oír su voz para acreditarles que no habrá cosa que pueda romper los vínculos que los unen<sup>11</sup>», el Director interino Álvarez Thomas espera que su gobierno merezca «los títulos estimables de paternal y celoso guardián de los derechos sagrados de los Pueblos<sup>12</sup>», lo cual no hace sino reformular el papel de protector que se ha atribuido enseguida la capital con respecto a las demás del virreinato.

De hecho, el Estatuto provisional de 1815 introduce reformas importantes en el sistema electoral, que implican un paso adelante en la modernización del régimen representativo, aunque se trata de canalizar prácticas espontáneamente experimentadas por las ciudades en el momento de la caída del poder central.

En primer lugar, tenemos precisiones en cuanto a la organización del sufragio y a la extensión de la esfera electoral, con una definición de la ciudadanía, de sus condiciones y límites, más precisa que en los textos precedentes, y que tiene mucho en común con la constitución gaditana de 1812. Estas condiciones tienen como meta deslindar los límites del cuerpo político —en un momento en que éste se encuentra ampliado por la concesión del derecho de voto a los habitantes de la campaña—, así como establecer una relación estrecha entre el poder central y los individuos. El hecho de que el sufragio sea considerado como el modo privilegiado de la representación y de la participación política de los ciudadanos se refleja en la quinta sección del texto, que organiza las elecciones de manera muy detallada, fijando puntillosamente, sobre todo en el caso de la campaña, cada etapa del proceso electoral<sup>13</sup>. La concesión del voto a los habitantes de la campaña marca una ruptura con la concepción tradicional de la representación tradicional «por arriba»: en un contexto en que cada uno está llamado a ofrecer su vida por la salud de la patria, la integración de todos los hombres libres en el cuerpo político se convierte en una necesidad.

Estas disposiciones reflejan tanto la voluntad del poder de seguir controlando el proceso del voto como de llevar a cabo su proyecto de creación de un Estado moderno, independiente y dotado de todos los atributos de la soberanía, frente a España. Tal realización no puede resultar sino de la decisión soberana de un Congreso de representantes.

Se nota también otra novedad introducida por el Estatuto de 1815: la generalización del principio electoral para designar a las autoridades, entre ellas a los gobernadores de provincia, pero también a los cabildos, que antes asumían la representación tradicional de las ciudades y que, de ahora en adelante, son «investidos de prerrogativas que no pueden ejercer sin recibir su representación de

<sup>11</sup> *Circular del Cabildo de Buenos Aires a las ciudades*, 21/04/1815, Archivo Histórico de Tucumán [en adelante AHT], Sección Administrativa, Carpeta 24, Folio 125.

<sup>12</sup> *Oficio del Director Interino a don José de San Martín*, 1/05/1815, Archivo Administrativo e Histórico de Mendoza [en adelante AHM], Periodo independiente, Carpeta 607, Folio 148.

<sup>13</sup> *Estatuto Provisional para la dirección y administración del Estado dado por la Junta de Observación*, 5/05/1815, Arturo E. SAMPAY [6], pp. 219-222.

los mismos Pueblos<sup>14</sup>». En este sentido, se puede decir que la elección de los cabildantes completa la de los diputados, siendo ambas formas paralelas de expresión de las comunidades.

A pesar de este esfuerzo por dar un peso auténtico a la representación de los pueblos, ésta se encuentra rápidamente despojada de su sentido primero (expresar la voluntad política de los actores) y de su capacidad de iniciativa política. Una vez elegido Pueyrredón como jefe del Estado, el 3 de mayo, y declarada la independencia el 9 de julio, el Congreso de Tucumán tiende a orientar sus decisiones en función de la línea política del Director (preeminencia absoluta de la guerra en el proceso revolucionario y centralismo de las instituciones). Una vez más, vemos aparecer una representación disminuida, adaptada a la voluntad política del ejecutivo, al cual sirve de garantía en términos de legitimidad.

El carácter de ficción que reviste, en este sentido, la representación, aparece en la denuncia del diputado Cabrera, de Córdoba, quien declara, en su discurso del 9 de septiembre, que existen «parcialidades y fracciones» en el seno del Congreso. Con tal acusación, la unidad y unanimidad ficticias del Congreso vuelan en pedazos: frente a Cabrera, la mayoría de sus colegas consideran que la representación, para ser legítima, tiene que hablar con una sola voz. Los diputados no tienen derecho a expresar sus opiniones si éstas comprometen la cohesión del cuerpo soberano. La existencia del Congreso, como ficción de la unidad nacional, predomina sobre la libertad de expresión de sus miembros, como depositarios del mandato imperativo, base de la representación de los pueblos. La exclusión de los diputados de Córdoba, como la de José Moldes, diputado por Salta, ilustra un proceso de depuración de la representación, la cual se tiene que deshacer de todos los elementos que puedan debilitar el poder soberano. Esa proscripción de los oponentes a la línea política en boga va a la par con el traslado (o mejor dicho la vuelta) del Congreso a Buenos Aires, votado el 25 de septiembre de 1816.

La mayoría de los diputados no vacilan en excluir a sus pares para mantener la unidad y/o en sacrificar parcialmente los derechos de sus ciudades, usando de sus poderes «con toda la extensión posible», como lo expresan ciertos textos, es decir, sin considerarse tan ligados por los deseos de sus electores. Cada vez menos ligados por sus mandatos imperativos, los diputados se tornan en actores de una incipiente representación nacional.

Esta tendencia a «nacionalizar» la representación se encuentra francamente impulsada por la Constitución a la que el Congreso da a luz en 1819, después de haberla discutido durante los dos años anteriores. Los constituyentes se esfuerzan por encontrar una expresión política adecuada, conciliando la representación de los pueblos con la unidad anhelada y los principios de la política moderna. Las discusiones sobre la organización del régimen representativo y del poder legislativo desembocan en la instauración de un sistema bicameral, destinado a garanti-

---

<sup>14</sup> *Circular del Congreso a las ciudades*, 126/11/1816, AHM, Carpeta 657, Folio 27.

zar la estabilidad del régimen. Pieza clave del edificio constitucional, el poder legislativo tiene que conciliar fuerzas contradictorias en el seno del poder y de la sociedad. Su originalidad reside en una visión fragmentada de la representación, apoyada en bases sociales: la representación de la élite, asumida por el Senado, se distingue de la de «los ciudadanos sin goze de fuero, o de la clase común»<sup>15</sup> asumida por la Cámara de Representantes.

En realidad, tal distinción no corresponde a una diferencia sociológica en la composición de la asamblea —pues los miembros elegidos siempre forman parte de la élite— sino a una distinción entre dos principios. El Senado se sitúa en el polo del orden y de la unión, mientras que la Cámara lleva en sí la tendencia autonomista y la «fuerza disruptiva» de los pueblos. Mientras ésta sigue siendo el intérprete de las ciudades, el Senado tiende entonces a «nacionalizar» la representación. Se trata, en efecto, de crear una clase de representantes a escala de las Provincias Unidas:

De cualquiera manera que se verifique la elección bajo esta forma, siempre resultará que los nombrados á mas del afecto particular que deben profesar al lugar de su nacimiento, tienen también poderosos motivos para mirar por aquellas provincias que hayan concurrido a su nombramiento, y así es que sus vínculos se extienden á mayor esfera, y los principios de su conducta se nacionalizan de un modo á que no pueden llegar en la forma opuesta. Esto hace esperar que los sujetos que sean elevados á aquel rango, habrán merecido el concepto de la Nación por servicios prestados a toda ella y con los cuales se han hecho conocer y amar de las Provincias, y será un plantel de hombres nacionales que aspirando en sus servicios al crédito general de las Provincias, serán siempre los baluartes de la Unión, y por consiguiente de la libertad y gloria de todo el Estado<sup>16</sup>.

En este sentido, frente a los representantes garantes del «espíritu de ciudad», los senadores serán los garantes del «espíritu nacional», siendo elegidos por cuerpos (las provincias, el Ejército, el Clero, las Universidades, las élites sociales) que, a diferencia de los pueblos, estructuran la sociedad de manera transversal.

Al evocar la manera en que el poder central, durante toda la primera década de la independencia, ha utilizado la representación como arma política para garantizar su legitimidad y vincularse con los pueblos, hemos podido comprobar sus esfuerzos por captar, controlar y armonizar dicha representación. A pesar de los cambios en la cúpula del poder, su objetivo no ha variado: ver en la representación de los pueblos la expresión de una voluntad general supuestamente unívoca, portavoz de una «ficción nacional» unitaria. Frente a este esfuerzo, no obstante, los pueblos, consagrados como nuevos sujetos de la soberanía, han asumido a su manera la potencia de expresión y de acción que el nuevo régimen les proporcionaba.

<sup>15</sup> *Sesión del 31 de agosto de 1818*, Emilio RAVIGNANI (comp.), *Asambleas Constituyentes Argentinas*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1937, Tomo I, pp. 376-377.

<sup>16</sup> *Sesión del 12 de diciembre de 1818*, *Idem*, p. 404.

## II. LA RESPUESTA DE LOS PUEBLOS

### La permanencia de las formas tradicionales de representación

En el marco de las ciudades, la elección ofrece un nuevo modo de actuar y representarse frente al poder, pero no hace sino añadirse a otras formas, ya existentes, de expresión de estas comunidades. El abanico de las formas tradicionales de representación implica muchos aspectos de la vida social que podríamos caracterizar, de acuerdo con Habermas, hablando de «esfera pública estructurada por la representación<sup>17</sup>». La dimensión de prestigio y ostentación vinculada a ella se expresa particularmente en los rituales festivos, en los cuales los vecinos aparecen «en representación», en el sentido teatral de la palabra. Es una ocasión en que la comunidad autocelebra su propia cohesión, su identidad y su valor<sup>18</sup>.

Otro aspecto de la representación, en su sentido tradicional, es que permite relacionar a los súbditos con el poder. Abarca todos los documentos, que justamente son designados como «representaciones», que mandan los sujetos a la autoridad, para exponer una situación, un problema, expresar una queja, y pedir que se les otorgue un favor, o una reforma adaptada a sus reclamaciones. El hecho de tomar en cuenta a aquéllas y de actuar en función de lo expresado forma parte de la noción compartida de «buen gobierno», es decir, de gobierno justo, preocupado por el bien común. También se llama «representación» el hecho de delegar a un emisario para traer o exponer en persona estas reclamaciones de la comunidad. En fin, el concepto puede aplicarse a la gente que se agrupa para pedir algo en nombre de la comunidad, o a las peticiones a que estas reuniones suelen dar lugar.

Sea bajo la forma más tradicional del cabildo abierto, o la más tumultuosa de los «motines» o «jornadas», estas reuniones de gente que representa al pueblo —es decir, la mayor parte del tiempo, a la ciudad— cumplen un papel decisivo en la primera década de la Revolución. Sin embargo, la permanencia de estas formas antiguas de representación a veces provoca disturbios, porque siendo ahora el pueblo el nuevo sujeto de la soberanía, el invocarlo tiene un impacto mucho más fuerte que antes. Cualquier expresión de la sociedad reviste entonces una significación política, y el manejo del pueblo, el esfuerzo por captar su representación, por parte de núcleos reducidos que suelen llamarse facciones, se torna muy frecuente.

Aunque se podrían rastrear en las prácticas electivas muchos aspectos que remiten a la representación antigua (como el mandato imperativo con el carácter de apoderado, próximo del derecho privado, que éste le confiere al diputado), lo

---

<sup>17</sup> Jürgen HABERMAS, *L'Espace Public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, París, Payot, 1978.

<sup>18</sup> Geneviève VERDO, «La bannière, le sabre et le goupillon: les cérémonies patriotiques dans l'indépendance du Río de la Plata (1808-1820)», *Revue Historique*, Vol. CCXCVI/2, París, 1997, pp. 401-429.

que aquí nos interesa es plantear que la forma electiva es usada por el poder como el modo privilegiado —y que tiende a ser el único— de expresión de la sociedad. Es decir que se restringe voluntariamente el abanico de las prácticas antiguas, para lograr uniformizar y controlar la expresión de los pueblos. En efecto, siendo ésta la base de la soberanía, cualquier expresión que se reclamara del pueblo sin emanar del poder constituiría un caso de rivalidad insostenible, en términos de legitimidad.

Ahora bien, estas formas tradicionales de representación no desaparecen con los eventos revolucionarios, sino que, al contrario, adquieren una vigencia nueva. En efecto, el proceso desencadenado por la formación de la Junta, en mayo de 1810, es percibido por los pueblos como una ocasión inédita de formular sus reclamaciones y de conseguir lo que consideran la forma más apetecible de existencia política: la autonomía de gobierno, es decir, el manejo propio de sus asuntos. Como ya hemos señalado, los «cabildos abiertos», es decir, la reunión del vecindario junto con las autoridades, son la forma bajo la cual se realizan, en 1810, las adhesiones a la Junta de Buenos Aires y las elecciones, pero son también cabildos abiertos, en la mayoría de los casos, los que proclaman la vacancia del poder y la autonomía de *facto* en el año 1815, antes (en el caso cordobés) y después de la caída del Director Alvear.

En estos eventos, y de manera general en los primeros años de la revolución, los cabildos desempeñan un papel decisivo en el cambio político. En el año 1811, especialmente, se muestran particularmente activos para reclamar reformas, en adecuación con los intereses locales. Lo hacen directamente, por el envío de representaciones, o por medio de sus diputados en la Junta Grande, como veremos luego<sup>19</sup>.

Otro momento en que las formas tradicionales de expresión política entran en juego es el periodo clave de los años 1815 y 1816, que se puede considerar como el «acto segundo» de la revolución. Ahí es interesante notar quién ejerce la representación, es decir, la capacidad de tomar iniciativas políticas en nombre de la ciudad.

En la secesión cordobesa, que precede al cambio de régimen en Buenos Aires, el proceso está llevado a cabo por cabildos abiertos: el del 29 de marzo destituye al gobernador Ocampo, elige a otro, José Javier Díaz, y acepta colocarse bajo la protección de Artigas. El del 28 de abril elige, según el pedido de Díaz, una asamblea representativa permanente y destituye a los funcionarios nombrados por Buenos Aires, incluidos los cabildantes.

En el proceso donde se rompe, antes de reanudarse, el vínculo político entre Buenos Aires y las ciudades, siempre vemos en acción al cabildo, junto con otros actores. El gobernador se impone como figura clave, sea elegido por el vecinda-

---

<sup>19</sup> Ricardo LEVENE ha reproducido muchos de estos documentos provenientes, la mayor parte, de los cabildos, en su ensayo *Las Provincias Unidas del Sud en 1811: consecuencias inmediatas de la Revolución de Mayo*, Buenos Aires, 1940, Anexos pp. 139-339.

rio, como en el caso de Salta o de Córdoba, o aprobado por él, como en el caso de San Martín en Mendoza. Cuando, al principio del mes de febrero, se dijo que San Martín iba a ser despojado de su cargo de jefe del ejército de los Andes, que él mismo había ideado y forjado, el vecindario entero se movilizó: reunido dos veces en cabildos abiertos, se mandó una petición al Director Supremo y se nombró a un emisario, para ir a Buenos Aires a pedir la continuación de San Martín en el cargo.

Durante los eventos posteriores, San Martín se apoya en el Cabildo y en una junta de guerra, formada por los oficiales del ejército de los Andes, a la cual convoca al enterarse del pronunciamiento de Fontezuelas. Es la junta la que declara la independencia provisoria de la provincia el 21 de abril, confirmando en el mismo acto el mando de San Martín, y la que presta adhesión al nuevo poder instalado en Buenos Aires, diez días más tarde. Al día siguiente, un cabildo abierto ratifica la decisión.

En la ciudad de Tucumán tenemos otro tipo de configuración: a fin de pronunciarse sobre el Estatuto provisorio, mandado a las ciudades junto con la Circular del 27 de mayo para que lo reconozcan, el Cabildo organiza, el 23 de junio, una elección de representantes, en su mayoría favorables a la autonomía. El gobernador, quien es, al contrario, partidario de la unión con Buenos Aires, convoca, el 30 de junio, una asamblea «popular», y sus decisiones son finalmente ratificadas por el vecindario.

Una vez establecido el Congreso de Tucumán, a partir del año 1816, estas formas de expresión paralelas a la representación «oficial» —asumida por los diputados— no paran en absoluto. Por una parte, la voluntad política de los ciudadanos se expresa por medio de la prensa, que se desarrolla cada vez más en Buenos Aires, y, por otra, tanto los individuos como los grupos escriben directamente a la representación nacional. En el archivo del Congreso<sup>20</sup>, se encuentra una cantidad importante de estos oficios, pliegos, reclamaciones, etc., mandados por cabildos o por particulares, a los cuales alude el diputado Darregueira en su correspondencia privada:

Ya empezamos a sentir los efectos del nombramiento de Director en la persona de don Juan Martín de Pueyrredón. Los descontentos nos han escrito cartas anónimas y pasquines llenos de amenazas; al paso que otros celebran y aplauden la elección, tributando al Congreso los mayores elogios. El diablo que entienda tanta divergencia de opiniones<sup>21</sup>.

Las gestiones del Cabildo de Mendoza para obtener, una vez más, la confirmación de San Martín en el mando de la provincia y del ejército, son un ejemplo

---

<sup>20</sup> AGN, Sala VII, Fondo Congreso General Constituyente, Legajos 6 y 7.

<sup>21</sup> *Carta de José Darregueira a Tomás Guido*, 8/06/1816, AGN VII-16-1-1.

perfecto de la actitud que asume la ciudad frente al Congreso y del tipo de argumentación utilizada, que pertenece totalmente al registro del mérito, del valor y de la ostentación que antes señalamos:

El Pueblo se considera con justo derecho para pedir esta gracia, sobra merito al digno Xefe, y el interes es transcendental (sic) a todas las Provincias Unidas. Quando el haberse distinguido esta Ciudad, y toda la Provincia desde el principio de nuestra regeneracion politica en la prestacion de auxilios, y union a que otras han faltado, no la hiciera recomendable, es sobrado titulo para fundar su suplica la generosidad con que ha suplido el deficit del Erario para los grandes costos imprendidos en el sosten de estas tropas [...]22.

La función de árbitro que asume el Congreso se mantiene hasta su disolución, en 1820, y monopoliza buena parte de su actividad, razón por la cual crea, en octubre de 1818, una comisión dedicada a los «asuntos generales». Es importante subrayar que, frente a municipalidades que quieren expandir su marco de acción, es él quien toma, en última instancia, la decisión suprema. Este papel de árbitro supremo tiene que ver con el papel que se le atribuye, como representación suprema de las ciudades.

Los eventos del año 1815 que hemos relatado, no sólo ponen de manifiesto la vigencia de formas antiguas de expresión política, sino que sancionan la aparición de formas nuevas y la competencia entre estas formas «paralelas» y la oficial, es decir, la elecciones.

Ya mencionamos la existencia, en este proceso, de asambleas representativas destinadas a tomar decisiones que antes correspondían al cabildo, o a los cabildos abiertos. Por su situación de *quasi*-autonomía, Córdoba es la ciudad donde más numerosas son tales iniciativas. La representación en el ámbito provincial se transforma, haciéndose a la vez más «mediatizada» (por la generalización del sufragio indirecto con dos grados de votación) y más especializada. La figura del elector, miembro de las asambleas electorales de segundo grado, adquiere, por el Estatuto de 1815, una importancia nueva. Sin embargo, su papel cambia según sus atribuciones. Son considerados como diputados propiamente dichos los que deben nombrar a los miembros del Congreso. Al contrario, los que eligen a los capitanes (novedad introducida en el Estatuto provisorio), son considerados como meros «apoderados del pueblo», es decir con un mandato de derecho privado. Lo que los distingue es la naturaleza del mandato: mientras que el papel del apoderado se limita a presentar los agravios de su comunidad, la función atribuida al diputado es «un acto de soberanía» que participa ya, como el que va a elegir, en una construcción política de mayor alcance.

---

<sup>22</sup> *Oficio del Cabildo de Mendoza al Soberano Congreso*, 24/04/1816, AGN X-3-9-4, Gobierno de Mendoza.

Esta distinción se utiliza como argumento en el pronunciamiento organizado el 30 de junio de 1815 por el gobernador de Tucumán: de acuerdo con él, los representantes electos el 23 deben pronunciarse sobre el Estatuto, pero no tienen derecho a elegir diputados para el Congreso, pues no están habilitados a expresar la voluntad del pueblo. Los electos del 30 de junio reciben, en cambio, dos tipos de poderes: uno amplio, para «representar los derechos de la ciudad en el Congreso», el otro especial, para «asegurar la paz, la tranquilidad y la felicidad si las circunstancias lo exigen»<sup>23</sup>.

El ejemplo de Tucumán muestra también que la multiplicación de tales asambleas engendra, en muchos casos, una competencia entre ellas y los cabildos, que defienden como su atribución principal el derecho exclusivo de representar a la ciudad. En sus pormenores, la contienda muestra no sólo una oposición entre dos autoridades (el cabildo y el gobernador), sino entre las formas antiguas y las formas nuevas (electivas) de la representación.

Existe en última instancia otra forma de expresión de las comunidades, que puede ser considerada como un respaldo, y hasta como un sucedáneo de la representación: abarca todo lo que se refiere a la expresión del patriotismo. Consecuencia del esfuerzo de movilización efectuado por el poder revolucionario desde el año 1810, su manifestación más notable se da en las fiestas patrióticas y en los sermones y discursos pronunciados en tales ocasiones. Esta propaganda patriótica sirve claramente de pretexto a la ostentación de las ciudades: al celebrar y jurar al Rey, y luego a la patria y al nuevo régimen, exaltan así sus propios valores y cualidades. Rivalizan entre sí con celo patriótico, en los donativos y, sobre todo, con ocasión de las victorias militares. Con la importancia creciente de la guerra durante este periodo, las victorias se convierten en el episodio central de la expresión del patriotismo y de la identidad ciudadana y permiten expresar las distintas facetas de la identidad política de estas comunidades (local, regional y americana)<sup>24</sup>. También contribuyen a reforzar los vínculos entre ellas y con el poder y, por lo tanto, asumen el papel que le correspondería normalmente a la representación. Se multiplican así las fiestas, los homenajes, honores y recompensas que el poder otorga a los soldados, y a las ciudades combatientes (sobre todo a Tucumán y Salta, en los años 1812-1814). La promoción de este patriotismo militar da a los pueblos el sentimiento de un destino común y crea una unidad «natural» sobre la cual va apoyarse el imaginario del Congreso, a partir del año 1815.

El patriotismo conoce un nuevo impulso a partir del año 1817, con ocasión de las victorias de San Martín y del ejército de los Andes en Chile (Chacabuco el 12

---

<sup>23</sup> *Oficio de Aráoz a San Martín*, 30/06/1815, AHM 657-4 e

<sup>24</sup> José Carlos CHIARAMONTE, «Formas de identidad en el Río de la Plata luego de 1810», *Boletín del Instituto de Historia Argentina e Americana «Dr. E. Ravignani»*, 3<sup>a</sup> serie, Núm. 1, Buenos Aires, 1989, pp. 71-91.

de febrero de 1817 y Maipú el 5 de abril de 1818). A partir de esta fecha, las ciudades del Interior, que han contribuido mucho a la campaña sanmartiniana, se preocupan exclusivamente de la guerra en los Andes y tienden a desolidarizarse del poder porteño, cuya capacidad para conducir y financiar la guerra es cada vez más puesta en duda. Por otra parte, con la multiplicación de las ceremonias militares se reafirma la esperanza de un porvenir común de las Provincias Unidas. San Martín y su ejército aparecen como la encarnación de la patria victoriosa, figura que el poder intenta, sin mucho éxito, recuperar en su provecho. El prestigio y la afirmación identitaria que se forja a través de la guerra toca ahora a las ciudades del Cuyo: el Cabildo de Mendoza aprovecha el contexto, entre otras cosas, para pedir al poder central subsidios destinados a la creación de un colegio.

De aquí que la unión de las provincias, que debía resultar de la convocación y actuación de un Congreso, provenga de hecho mucho más del impulso patriótico y de las victorias militares. El patriotismo, como forma de expresión y dignificación de las ciudades, compensa en buena parte la debilidad de las nuevas instituciones, aunque las posibilidades que éstas ofrecen, incluso reducidas, son aprovechadas por la ciudades en pro de sus intereses propios.

### La conquista de la autonomía

Como lo hemos dicho, los cabildos, en 1811, aprovechan el gobierno de la Junta Grande, donde los moderados han vencido a los morenistas, para expresar sus reivindicaciones. Además, al estar compuesta por los diputados de los pueblos, la Junta se preocupa por dar a éstos una organización institucional conforme a sus deseos, aunque sin comprometer el equilibrio y la cohesión del conjunto.

Sin embargo, algunos diputados, en nombre de sus ciudades, reclaman reformas claramente dirigidas a obtener la autonomía de gobierno. El caso más conocido es el del diputado de Jujuy, el canónigo Gorriti, que expone a la Junta una reclamación de parte de su cabildo. En este texto, llama la atención que la ciudad se atribuya la iniciativa política en nombre de la restauración de sus derechos, es decir, tomando al pie de letra, por decirlo así, los argumentos que justificaron la toma de poder de la Junta de Mayo:

Si toda esta gran parte de Nacion, á juicio de todo el universo, se halla autorizada para belar sobre su conserbacion, no encuentra este Cavildo, una sola razon que desautorize á este Pueblo, para promover la grandesa á que puede llegar bajo de un gobierno establecido, por las mejores maximas de rectitud, celo infatigable, y amor a sus semejantes<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> *El Cabildo de Jujuy a la Junta de Buenos Aires, exponiendo las reformas a adoptarse en el nuevo sistema*, 19/02/1811, Ricardo LEVENE [18], p. 146

La reclamación del Cabildo, que equivale a suprimir el régimen de intendencias y a imponer una confederación de «republicuetas», se funda enteramente sobre la igualdad de estatuto de las ciudades, fundado en la existencia de un cabildo. Según el cabildo jujeño, la Revolución las ha liberado del sistema anterior para ponerlas en un mismo estado de igualdad y de *tabula rasa*, desde el punto de vista de la organización política y administrativa. Este argumento, sin duda el más fuerte de todos, lo esgrime el diputado de Jujuy para provocar una reacción de los pueblos subalternos (es decir, dependientes de las capitales de intendencias):

... Mi solicitud se arranca de los mismos principios que han contribuido a consolidar el presente sistema. Recuerde V.E. cuales fueron los principios que adoptó este gobierno desde su instalacion, cuales fueron sus pasos. No se dirigió a los gobiernos de las capitales, para que ellas, o los Gefes, como tutores, interpresasen su voluntad. Se dirigió a los mismos pueblos, a los Cabildos, sus representantes de ellos, como a personas emancipadas ya, que eran *sui juris* para deliberar de su futura suerte. Entonces se rompieron los lazos que ataban a las ciudades con los gobiernos de la provincia; cada pueblo deliberó por si, calculó sobre sus intereses y tomó la resolucion en el asunto mas grave, mas interesante y de maiores trasendencias que puede ofrecerse jamas a un cuerpo político<sup>26</sup>.

Si este ejemplo es el más conocido y documentado, Jujuy no es el único caso de un pueblo que cuestiona el régimen administrativo vigente, por la voz de su representante; Mendoza hace lo mismo en julio de 1811, reclamando su independencia con respecto a Córdoba y el honor de ser erigida en capital de intendencia (lo que tendrá lugar en 1814 por razones de estrategia militar). Las demás ciudades piden otros tipos de reformas en el orden administrativo (Córdoba pide que los gobernadores nombrados sean nativos del lugar o residentes en él), económico (Mendoza, pide una restricción de la libertad de comercio al puerto de Buenos Aires, y la prohibición de la introducción de productos extranjeros hacia el Interior<sup>27</sup>), militar o cultural.

Pero las reclamaciones y los esfuerzos de las ciudades por defender sus intereses y derechos no se limita al ámbito de la Junta, sino que también actúan a su nivel. Ahí, los cabildos asumen el papel principal, en sus contiendas contra los gobernadores, contra las juntas provinciales, o en defensa de sus representantes. Para ilustrar las primeras, podemos citar el ejemplo del cabildo cordobés, sin duda uno de los más empeñados en esta lucha<sup>28</sup>. Fue él quien reclamó y obtuvo la creación de las juntas provinciales —un organismo que coloca al lado de los go-

<sup>26</sup> *Circular de Ignacio de Gorriti donde trata sobre los derechos de los pueblos para su gobierno*, 19/06/1811, AHT, Carpeta 21, Folios 235-236.

<sup>27</sup> Todos estos ejemplos en Ricardo LEVENE [18]

<sup>28</sup> Hector R. LOBOS, «Los cabildos y la dinámica revolucionaria en el Río de la Plata. Un esfuerzo de comprensión a través del caso cordobés», *Anuario de Estudios Americanos*, Vol. 46, Sevilla, 1989, pp. 383-407.

bernadores miembros electos para administrar la ciudad— y la organización en el Interior de una consulta general sobre los gobernadores. Opuesto al gobernador Diego Pueyrredón, lucha también contra la junta provincial, una vez elegida ésta. Como los demás cabildos del virreinato, ve en esta nueva institución un serio obstáculo a la ampliación de su poder, y se opone a ella con el discurso de la retroversión a los pueblos de sus derechos, proceso sobre el cual quiere ejercer un monopolio. Porque se piensan como sus representantes «naturales», los cabildos tienden a acaparar el gobierno de la ciudad y a representarla enteramente, ejerciendo el mando y, sobre todo, la justicia, una justicia que podrían interpretar a su manera. La rivalidad con las juntas provinciales se expresa además por los conflictos de protocolo que escenifican las rivalidades de preeminencia entre ambas autoridades.

El cabildo de Córdoba llega a cuestionar el poder central al verse privado de su representante, el deán Funes, encarcelado a causa de la disolución de la Junta. En nombre de los derechos del pueblo, el Cabildo se niega a reconocer el Estatuto provisional y esgrime, frente al Triunvirato, los términos del pacto reformulado por la Revolución:

Bien pudiera ser que nuestro Diputado (...) se haya excedido en su representación, y hecho traición a sus deberes, mas no por esto debe creerse, que este Pueblo haya perdido el derecho de representar, y menos el de ser oído en materia de tanta consideración. Este es un privilegio con que la naturaleza enriqueció a todos, y en que igualó no menos al poderoso que al débil. El primer objeto de la confederación civil es ampararnos recíprocamente, y constituir una autoridad, que si bien se merece nuestros respetos es en cambio de la inviolabilidad con que debe mirar nuestros derechos...<sup>29</sup>.

Frente a este riesgo de «emancipación» de los pueblos, en el sentido propio de la palabra, el Triunvirato morenista va a reaccionar, con mucha más severidad que la Junta, la cual por su parte se esfuerza en instaurar compromisos institucionales. Como lo hemos visto, la respuesta del Triunvirato pasará primero por una restricción, y luego por la captación de la representación.

Después del año 1811, el segundo momento en que los pueblos retoman la ofensiva en cuanto a sus derechos son los años 1815 y 1816: el poder central se encuentra entonces muy debilitado y con el Congreso, los pueblos tienen ya una forma institucional para expresar su voluntad soberana. Ya hemos visto cuál fue la táctica usada por el poder, para recrear un vínculo entre él y las ciudades, es decir extendiendo el sufragio y generalizando el principio electivo como modo exclusivo de comunicación entre ambas esferas. A su vez, los pueblos reaccionan prestando una adhesión limitada, o condicional, al nuevo pacto propuesto por la

---

<sup>29</sup> *Oficio del Cabildo de Córdoba al Superior Gobierno, 9/12/1811, AGN X-3-5-4, Gobierno de Córdoba.*

capital. Ante el pedido de las nuevas autoridades para que reconozcan y juren el Estatuto provisional, las ciudades reaccionan todas con una buena dosis de recelo. En Mendoza, la junta de guerra reunida el 30 de abril acepta reconocerlas, siempre que un Congreso sea inmediatamente convocado, y muestra muchas reservas en cuanto al Estatuto. La misma actitud se encuentra en Tucumán, donde el gobernador, al mostrarse favorable a la unión con Buenos Aires, provoca un enfrentamiento con el Cabildo ya mencionado. Salta es más firme aún en sus condiciones: si el Congreso no se reúne dentro de cinco meses, se reserva el derecho de proclamar su independencia, respondiendo al carácter provisional del gobierno por una adhesión también provisional. Los representantes elegidos para dar su aviso sobre el texto no dejan de señalar todos los abusos cometidos por el poder central contra los derechos de los pueblos durante los años anteriores.

En realidad, el mensaje no puede ser más claro: la reformulación del pacto político ya no se espera de un poder de facto, formado en Buenos Aires, sino de la representación misma de los pueblos, encarnada por el Congreso. Éste parece ser la mejor garantía, frente a las tentativas de centralización y de dominación de la capital y se habla mucho de la «asociación» de las provincias. El gobernador de Salta, Güemes, se indigna de que Buenos Aires haya reconocido los derechos (es decir, la autonomía) de la Banda Oriental y no los de las demás provincias, y teme que la capital, en vez de dejar a las provincias unirse libremente, se convierta una vez más en cabeza de un Estado centralizador<sup>30</sup>.

En cambio, el Congreso previsto en Tucumán reúne, en 1815, todas las esperanzas de los políticos del Interior, anhelado como la «imagen viva» de los pueblos. Se le ve y se le presenta como un principio supremo de unidad, que encarna y salva la cohesión de las provincias conciliando sus aspiraciones. Más profundamente, esa función le pertenece en cuanto se conforma a un orden natural. Es como un eje alrededor del cual gravitan las ciudades, el garante de la autonomía y de la unión, la cual permite la obediencia a un gobierno. Es posible afirmar que, del punto de vista del imaginario, el Congreso es percibido de la misma forma que el Rey antes de 1810 o que la Junta inmediatamente después.

Ahora bien, esta legitimidad del Congreso se funda enteramente sobre la representación. Si las ciudades confían en él para defender sus derechos, es porque emana directamente de su voluntad soberana, por medio de la elección de representantes. Este principio, que liga la legitimidad del poder con la representación popular, se afirma una vez más en 1815, pero esta vez por parte de los sujetos de la soberanía frente al poder. Se puede hablar del triunfo del principio representativo, ligado al del arbitraje: la representación aparece como una garantía de imparcialidad en la consideración de los intereses, la gestión de los conflictos y la distribución de los deberes y favores. Se trata, entonces, de una concepción de la re-

---

<sup>30</sup> *Oficio de Güemes a Alvarez Thomas*, 11/10/1815, Luis GÜEMES (comp. ), *Güemes documentado*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1979, Tomo III, p. 45.

presentación que podríamos llamar «dualista», en cuanto articula los intereses particulares con la búsqueda de la unidad. De manera contraria a la teoría rousseauiста, su base no es individual sino colectiva, mientras la delegación de las voluntades particulares permanece incompleta.

Tal es la concepción que aparece, de manera contundente, en el discurso de inauguración del Congreso:

Esta erigido el Tribunal de la Nación con la investidura de un derecho sagrado que proviene de *la cesion que cada persona, cada familia, cada pueblo, ha hecho de una porcion del uso de sus derechos*, revestidos de una fuerza compuesta del agregado de toda la fuerza de los miembros que la han cedido, y que reúne y concentra en sí *la voluntad general formada de las voluntades particulares...*<sup>31</sup>.

En el plano de la práctica política el Congreso se coloca entre los pueblos y el poder ejecutivo, desempeñando su papel de árbitro y actuando como un Tribunal supremo. Los diputados, todavía investidos de un mandato imperativo, conservan un vínculo estrecho y activo con sus conciudadanos, aunque la defensa de los intereses propios de la ciudad aparece poco en los poderes e instrucciones, textos de alcance general destinados a organizar políticamente la patria. Sin embargo, hay ciertas excepciones, como el poder de Tucumán, que recomienda asegurar «el bien general de las Provincias y en particular de ésta, en cuanto toca a su industria comercio y demás particulares de su felicidad y adelantamiento<sup>32</sup>», o el conferido por los vecinos de San Juan, prescribiendo que «todo cuanto hiciese en fuerza de este poder y bajo las otras circunstancias lo aprueban y ratifican desde ahora a nombre del Pueblo, queriendo que todo sea tan firme y subsistente, *como si el vecindario entero por sí mismo lo pratriarcara...*<sup>33</sup>». Por otra parte, aunque no se haya prescrito, los diputados más puntillosos piden a sus electores su opinión o adhesión, como lo hacen, entre otros, los representantes de Mendoza sobre la forma del régimen.

Lo que destaca en estas instrucciones es la coherencia de las ciudades que aspiran a llevar a cabo una construcción común por medio del Congreso, preservando sus derechos e intereses particulares —lo que pasa por el control de su representación—, y asegurando al mismo tiempo su suerte común, organizando la guerra y la constitución política del país. Sin embargo, después de algunos

---

<sup>31</sup> *Sesión del 24 de marzo de 1816*, Instalación del Congreso Nacional, Emilio RAVIGNANI [14], pp. 181-186. La cursiva es nuestra.

<sup>32</sup> *Instrucciones de los diputados tucumanos*, Art.4, Humberto A. MANDELLI, *Las instrucciones de los diputados tucumanos al Congreso de 1816*, Tucumán, ed. La Raza, 1939, pp. 1-7.

<sup>33</sup> *Poder que da el Pueblo [de San Juan] a su representante fray Justo de Oro*, 14/06/1815, Leoncio GIANELLO, *Historia del Congreso de Tucumán*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1966, Anexos, p. 526.

meses, el Congreso intenta aniquilar las tendencias autonomistas y reforzar su autoridad, imponiendo, en el marco de la representación, una delegación de soberanía plena y entera. Así, el Manifiesto dado por el Congreso el 1° de agosto, supone un cambio total de orientación, al afirmar:

Toda innovación en la constitución civil ó política de los pueblos en uso de las facultades resignadas en otra autoridad por un compromiso solemne y sagrado, está en oposición de la ley de su propia convención: abdicar una facultad y retenerla cumulativamente, implica contradicción: inconciliable la una con la otra, sería forzosa la alternativa de destruirse aquélla, si se admitiese ésta; pero un pueblo jamás podrá ser autorizado a romper los vínculos de la convención general. Así es preciso renunciar á los empeños particulares de cada pueblo ó provincia, y esperar que sus derechos, pretensiones y querellas recíprocas se decidan por la autoridad imparcial irrefragable de la convención general. (...) Si ha de haber un gobierno y un sistema de orden y dependencia, está en el orden mismo que se sacrifique una parte de la opinión, de la afección y del resentimiento. La desunión no os es menos funesta que el desorden<sup>34</sup>.

Esto significa que las ciudades deben renunciar a defender sus derechos por sí mismas; cuestiona, entonces, el principio de «doble soberanía» que, como los hemos visto, constituye —aunque implícitamente— el fundamento de la legitimidad del Congreso.

Este texto es nada menos que el primer paso —significativo— del acercamiento del Congreso a la opción centralista del poder ejecutivo. Tal proceso, como lo hemos visto, corresponde a una puesta en tutela de la representación, es decir, a una restricción de la expresión posible de los pueblos. No hay que sorprenderse de que éstos manifiesten a su vez cierto desdén o despreocupación por el tema. Después de su vuelta a Buenos Aires, en los años 1817 y 1818, el Congreso pierde parte de su poder representativo: en primer lugar, por la ausencia de las provincias del Litoral, opuestas a la política del directorio, a pesar de la misión de Miguel Calixto del Corro, delegado por el Congreso, a la Banda Oriental, Paraguay y Santa Fé. En segundo lugar, porque la asamblea disminuye: hay treinta diputados presentes en Tucumán en 1816, y solo veinticuatro en Buenos Aires en 1819, de los cuales siete representan a la capital. Es decir que la proporción de diputados del interior se ha restringido. Restricción voluntaria, por falta de los fondos necesarios al sostén y decoro de los diputados que es una verdadera decisión política, en un contexto de agotamiento de los fondos públicos: se quiere consagrar lo poco que queda al esfuerzo militar, y más vale depositar las esperanzas en la guerra que en la representación.

---

<sup>34</sup> *Manifiesto del Congreso de las Provincias Unidas de Sudamérica, excitando los pueblos á la union y al orden*, 1/08/1816, H. MABRAGANA (comp. ), *Mensajes de los gobernantes 1810-1910*, Buenos Aires, 1910, Tomo I, pp. 97-110.

Con todo, el poder del directorio se va debilitando cada vez más en los años 1818 y 1819, hasta ser vencido, en febrero de 1820, por los ejércitos del Litoral: la batalla de Cepeda sanciona la caída del Director, la disolución del Congreso, e inaugura un periodo de reordenamiento político, tanto en Buenos Aires como en las provincias del interior. No obstante, la derrota militar no viene sino a confirmar un fracaso político: el poder central se ha mostrado incapaz de organizar políticamente al conjunto de las Provincias Unidas.

Con la proclamación, una tras otra, de las independencias provinciales, el año 1820 aparece como el «acto tercero» de la Revolución, es decir, la verdadera recuperación por los pueblos de su soberanía. La representación, en este contexto, ya no consiste en oponerse o en buscar un compromiso con la autoridad suprema, sino en organizarse políticamente. El proceso se desarrolla en dos niveles: el primero es el de la provincia. Con la afirmación de la autonomía, se convocan en todas partes asambleas representativas, con el objetivo de «fijar por leyes fundamentales las bases de la independencia»<sup>35</sup>. Pronto, éstas van a adquirir un estatus particular frente a las asambleas electorales, que también se convocan para nombrar o confirmar en su mando a los nuevos gobernadores, y/o elegir a los diputados. Esas asambleas representativas se sitúan en la continuidad de las asambleas que, desde el año 1815 y particularmente en el caso de Córdoba, han empezado a existir al lado de los gobernadores, compitiendo con los cabildos como expresión del vecindario, y forman, en el contexto de las independencias provinciales, un incipiente poder legislativo que los textos constitucionales van a confirmar.

Pero la representación sigue existiendo en un segundo nivel, el del conjunto de las provincias. De hecho, las instituciones provinciales comportan la posibilidad, para las ciudades, de pactar y aliarse con las demás, y se consideran todas como provisorias, vigentes hasta la reunión de un Congreso General Constituyente. Es decir, que el proyecto de unirse por medio de un congreso no ha desaparecido en absoluto: al contrario, habiendo conquistado la autonomía que tanto anhelaban, lo resienten como más urgente aún. Existen entonces, durante los años 1820 y 1821, varios intentos por parte de las ciudades principales (Córdoba, Salta, Buenos Aires) de convocar y reunir un congreso. Los objetivos son siempre los mismos: continuar el esfuerzo de guerra hasta la derrota completa de los ejércitos realistas en América, y crear un Estado que pacifique y regule las relaciones entre las provincias y dirija las relaciones exteriores. Se trata, pues de refundar una existencia política mediante la representación; la unión y organización del conjunto aparecen en efecto como el complemento indispensable de la autonomía. Una vez disipado el entusiasmo por la conquista de la autonomía, y con el desencadenamiento de los conflictos interprovinciales, el miedo a la dislocación del cuerpo social reaparece, lo que explica que los eventos del año 1820 sean vistos, por lo general, de manera bastante negativa.

---

<sup>35</sup> *Circular de José Javiez Díaz a los habitantes de la campaña*, 15/02/1820, Archivo Histórico de Córdoba, Carpeta 71, Folio 13.

Finalmente, los esfuerzos del general Bustos llevan a la reunión de un congreso en Córdoba en los primeros meses del año 1821, pero cuando, en septiembre, su inauguración parece ya inminente, la defección súbita de Buenos Aires condena toda esperanza de unión, al menos la encabezada por las ciudades del Interior.

La decisión de la ciudad porteña —o más bien de su nuevo gobierno, dirigido por Martín Rodríguez— de replegarse sobre sí misma, inaugura otro periodo de la historia de las Provincias Unidas, que ya no es la de su independencia sino la de su «organización nacional». Este periodo, que durará hasta 1862, se caracteriza por la coexistencia de una serie de estados provinciales autónomos, poco relacionados entre sí, pero que todavía intentan organizarse.

Podemos así para concluir señalar que el proceso de organización política, desde el principio de la revolución, aparece ligado al tema de la representación política, y al uso de ésta por los diversos actores. Están, por una parte, los intentos del poder central, confundido con Buenos Aires, por legitimarse y dirigir el país con el consentimiento de los sujetos soberanos. Por otra parte, la representación bajo todos sus aspectos es asumida por los mismos pueblos para defender sus derechos, en nombre de la soberanía que supuestamente han recuperado en 1810.

Nos hallamos, pues, ante una combinación entre formas distintas de la representación: unas «antiguas» y otras más modernas, según estén más o menos ligadas a las prácticas políticas del Antiguo Régimen. Hay, por otra parte, un fenómeno de compensación entre el prestigio militar y la representación en las asambleas, que permite a las ciudades reforzar su identidad, sirviendo al mismo tiempo al conjunto. La combinación de ambos factores explicaría la permanencia, durante diez años, de una organización política cuyos fundamentos son bastante débiles, tanto en términos de eficiencia como en términos de legitimidad. Parece importante subrayar esta originalidad, particularmente visible en el caso rioplatense, para tomarla en cuenta como elemento activo de un proceso de construcción política, y matizar entonces lo que se suele esquematizar cuando se habla de modernización política. Finalmente, con la Constitución de 1853, muchos de estos vínculos se encontrarán formalizados institucionalmente, pero el equilibrio entre el poder central y las provincias sigue siendo, desde entonces, un factor clave de la organización política argentina.

---

*Being one of the most significant concepts of political modernity, representation has an important part to play during the period of Independence in the hispanic world. Following the process in the Río de la Plata, this study aims to show how political representation is used by different actors. First of all, it is both used and controlled by the revolutionary government in order to conquest legitimacy, and, on the other hand, by the cities, in their struggle for the defense of their local interests and conquest of self government.*

KEY WORDS: *Political Representation, Independence, Río de la Plata, Revolution, Cities*

---