

## LOS ALBORES DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA MODERNA EN EL RÍO DE LA PLATA<sup>1</sup>

*Por Martín Unzué*  
[unzuemart@yahoo.com](mailto:unzuemart@yahoo.com)  
Facultad de Derecho - UBA

### RESUMEN

El presente trabajo constituye una aproximación al problema teórico del surgimiento de la idea de la representación política en la región del Río de la Plata a comienzos del siglo XIX. Se da cuenta de los diversos sentidos del término representación, y el modo en que el mismo se va adaptando a su uso moderno, a partir del análisis de documentación histórica.

**Palabras clave:** Representación política; Orígenes; Historia; Río de la Plata.

## THE BEGINNINGS OF MODERN POLITICAL REPRESENTATION IN THE RÍO DE LA PLATA

### ABSTRACT

This paper propose a theoretical approach to the problem of the emergence of the idea of political representation in the Río de la Plata in the early nineteenth century. He realizes the different senses of the word representation, and how it adapts to its modern usage, based on analysis of historical documentation.

**Key words:** Political representation; Sources; History; Río de la Plata.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se ha realizado en el marco de la programación científica Decyt (Facultad de Derecho-UBA)

La representación política moderna se expresa de modo fundamental en la condensación llamada "democracia representativa". Ella supone la existencia de un grupo minoritario surgido de un proceso electoral, que ejerce el gobierno en calidad de representante, actuando en forma autónoma de las voluntades circunstanciales de sus votantes, sin más control de sus representados que el que consiguen ejercer indirectamente a través del hipotético efecto rector de una nueva y futura consulta electoral. Esta forma de gobierno es el fruto de un extenso proceso de construcción histórica, en el que no sólo han debido inventarse muchos de los términos y de las prácticas políticas hoy habituales, sino que también tuvieron que imponerse en forma agonal, desplazando en ese camino a otras tradiciones pre-existentes.

Estos recorridos históricos han sido bastante estudiados en los casos de ciertos países europeos y de América del Norte. Gran cantidad de trabajos se han concentrado prioritariamente en los hechos producidos en Inglaterra, Francia o los Estados Unidos, sea en forma singular o presentándolos de modo comparado (es un claro exponente de esta última opción el ya clásico libro de Bernard Manin sobre el origen del gobierno representativo) Pero estos temas, salvo por muy escasas excepciones, han permanecido muy poco estudiados en nuestra región, y sólo recientemente han comenzado a surgir estudios de envergadura sobre los modos en que estos procesos fueron tomando forma en Hispanoamérica, aunque se ha tratado en la mayor parte de los casos de aportes de historiadores más que de trabajos de politólogos o científicos sociales.

El tardío y aun incipiente surgimiento de la preocupación por los orígenes de la representación política en nuestra región, acentuado en el caso de las ciencias sociales, parecería obedecer a alguna de las siguientes razones o a una combinación de varias de ellas:

-En primer lugar, la idea de que las formas políticas adoptadas por los países de Hispanoamérica son meros reflejos o copias (a veces imperfectas) de lo que sucedió en los siglos XVII y XVIII en esa tríada formada por Inglaterra, Estados Unidos y Francia, los grandes modelos que restarían posibilidades de referirse a cuestiones originales en el estudio de nuestros casos.

-En segundo lugar la conciencia de lo intrincado de los procesos locales, en muchos casos plagados de tensiones y contradicciones, no parece favorable para trazar un relato estilizado de los hechos al estilo de los realizados por C.B. Macpherson para el caso inglés, o desde otra óptica, por T. H. Marshall refiriéndose a la construcción de la noción de ciudadanía también en el caso inglés, (aporte por otra parte muy criticado por autores francófonos como Pierre Rosanvallon, que niegan la universalidad de sus conclusiones)

-En tercer lugar, cierta aceptación de que es poco lo que se puede aportar al desarrollo de temas como el origen de las ideas de soberanía, ciudadanía, democracia, o representación, desde países donde no se ha verificado una continuidad temporal de esas ideas. Si se suele sostener que la historia de la democracia en la región ha sido pobre e intermitente salvo en las últimas dos o tres décadas, ello parece eclipsar el interés por estudiar las formas en que se originó ese modo aparentemente fracasado e inestable de gobierno.

-Finalmente, en cuarto lugar, si se opta por un abordaje de esos temas desde una preocupación radicada más en el campo de la filosofía política que en el de la historiografía, nuevamente, la preconcebida ausencia de grandes referentes teóricos en de la región, parece restarle relevancia al tema, relegándolo de la agenda de investigación<sup>2</sup>.

A pesar de estas dificultades y limitantes, algunos ciertos y otros producto del escaso desarrollo del problema, a lo que se le debe sumar una estructura de circulación mundial de conocimientos que dificulta fuertemente el descubrimiento de los aportes al tema en otros países de la región (incentivo sin dudas poderoso para favorecer los paralelismos con los casos de la tríada Estados Unidos-Francia-Inglaterra), en las páginas siguientes avanzaremos sobre algunas de esas cuestiones, centrándonos en el modo en que las mismas fueron tomando forma en Buenos Aires durante los comienzos del siglo XIX.

---

<sup>2</sup> Algo similar parece suceder con los intentos por abordar el problema desde la óptica del derecho constitucional, como lo hace Roberto Gargarella en su libro *Los fundamentos legales de la desigualdad*. En este caso, no sólo el estudio de los países de la región se ve completado y comparado con el de los Estados Unidos, sino que incluso queda clara la asimetría a la hora de hacer un relevamiento y un estudio de los teóricos constitucionales, por ejemplo de los radicales, en cada caso. Son muy pocas las grandes obras sistemáticas producidas por autores hispanoamericanos como para hacer el recorrido a través de ellos.

## LA IDEA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA HACIA 1810

La representación política moderna se ha construido, también en la región del Río de la Plata, sobre la persistente tendencia a preservar el ámbito de la acción política como un campo exclusivo para la labor de los representantes, del que los sectores populares (la plebe) fueron excluidos de diversas formas.

Este objetivo ha debido lidiar con un problema significativo: la necesidad de lograr legitimar el poder surgente en la etapa independentista a partir de la apelación a la soberanía del pueblo, circunstancia que se presenta desde el momento inicial de la *vacatio regis*, donde las teorías de la reversión de la soberanía comienzan a ganar espacio.

Pero la tensión entre los intentos por compatibilizar una forma de gobierno actuante en nombre de la soberanía del pueblo y la necesidad de fortalecer y centralizar el poder tanto por los requerimientos para enfrentar los conflictos en puerta, como por la resistencia de las elites a compartir el gobierno con los sectores populares, ha debido transitar por el contradictorio desfiladero producido por la invocación a esa soberanía y al mismo tiempo, el establecimiento de sus limitaciones, que no dejaron, en muchos casos, de vaciarla de sentido.

Esto ha significado restringir y posteriormente eliminar las formas más habituales de participación y control de los representados sobre los representantes, entre las que jugaban un papel importante los cabildos “abiertos”, mientras paralelamente, se buscaba evitar la adopción de ciertas prácticas que se destacaban por su extendido uso en muchas regiones (particularmente en América del norte, pero también propias de las formas políticas hispánicas), como los poderes, la revocabilidad de los mandatos y la costumbre de darles instrucciones a los representantes<sup>3</sup>.

En este sentido, es necesario comenzar sosteniendo que la propia idea de “representación política” no parecía evidente o madura en Buenos Aires en torno a 1810, a pesar de que la práctica colonial de la representación tenía una extensa trayectoria recobrada por los sucesos de la Revolución Española, como bien destacó Julio V. González en su obra *Filiación histórica del gobierno representativo argentino*<sup>4</sup>.

Recordemos que la tesis de González es que los modos de construcción de esa forma de gobierno en el Río de la Plata fueron tributarios de las decisiones peninsulares que reimplantaron la representación política, en especial a partir de la convocatoria a la elección de diputados a las Cortes Generales, que terminará produciendo la Constitución de Cádiz de 1812. El esfuerzo de González por teñir de originalidad esa relación, lo lleva a no considerar la influencia ni de la Ilustración francesa (particularmente de Rousseau), ni de la experiencia norteamericana en la definición de la forma de gobierno local. Por ello González afirma: “la Revolución de Mayo fue una creación de la Revolución de España. Porque el movimiento popular de la península, no sólo inició al argentino en las prácticas de la representación pública, sino que lo nutrió con sus principios y le proporcionó las bases sobre las que el pueblo de Mayo planeó la organización del nuevo Estado”<sup>5</sup>.

Si bien esta postura teórica puede pecar de extrema, debemos reconocer que a las tradiciones de la tríada mencionada se le agregaron, en especial a la hora de determinar los aspectos prácticos de los procesos de constitución de la representación política en Buenos Aires, modos y prácticas arraigadas en la tradición española y en la forma en que la misma se desarrolla desde 1809. Es decir, el proceso de implementación de la idea de la representación política arriba al Río de la Plata en forma previa a los sucesos de mayo de 1810, como consecuencia de las discusiones y la convocatoria por parte del “gobierno revolucionario” de Sevilla (la Junta Central gubernativa) a través de la Real Orden del 22 de enero de 1809, a que las colonias como parte integrante de la nación española nombren un diputado por cada virreinato, capitanía general o provincia para su representación ante las Cortes.

Por ello, la forma en que surge la representación política en nuestra región, parece alimentarse de una combinación de tradiciones europeas (dentro de las cuales la experiencia española tiene un espacio) y norteamericanas que en términos generales no ha terminado de ser analizada en profundidad.

---

<sup>3</sup> Hemos trabajado este tema en Unzué (2007).

<sup>4</sup> Esa representación será, sin dudas, muy diferente de la idea moderna, entre otras cosas por estar basada en corporaciones.

<sup>5</sup> Op. cit. pág. 10.

## LA REPRESENTACIÓN PREPOLÍTICA

Pero volvamos un paso atrás. En el momento en que los sucesos históricos llevaron a un replanteo de la idea de la representación política en el Río de la Plata, fue necesario desterrar un uso prepolítico del término “representación” que estaba bastante consolidado.

Un análisis de los acuerdos del Cabildo de la ciudad de Buenos Aires basta para constatar que el primer sentido de la expresión, tanto en el período colonial como en el inmediato posterior, solía estar asociado a una acepción del término hoy en desuso, que suponía que una “representación” era una “súplica” o “proposición que le dirigía un grupo numeroso a un superior”<sup>6</sup>

El pueblo de Buenos Aires solía hacer “representaciones” o “pedimentos” a las autoridades sin que ello supusiera ninguna ascendencia del pueblo sobre las mismas. Esta situación, que se mantuvo incólume hasta la caída del trono en España, se resquebraja rápidamente al calor de las noticias llegadas de Europa. A medida que se avanza en la construcción de un discurso que legitime al poder en nombre de la soberanía del pueblo, esa antigua noción de “representación” comienza a ser problemática, pero simultáneamente, afin tanto a la conveniencia como al entendimiento de la mayor parte de los grupos que se disputan el lugar de los nuevos gobernantes. Esta tensión a la que es sometido el concepto de representación política se resolverá en forma espasmódica en el período aquí presentado, a partir de varios elementos que han interactuado en forma compleja.

Pero detengámonos brevemente en el problema: la representación es, en forma paralela y contradictoria, una súplica a una autoridad realizada por un subordinado (el pueblo), pero también el nombre de esa nueva relación en la que una persona asume el rol de representante y comienza a ser la expresión de ese pueblo “representado” en el que reside la soberanía originaria<sup>7</sup>. Ese encargado de “re-presentar”, de “hacer presente” a ese pueblo donde no está (en el gobierno), asume con este, en un primer momento, una relación que es de subordinación, de obligación, una relación que en buena medida permanece en el ámbito del derecho privado, donde los diputados son jurídicamente “apoderados”, con poderes recibidos de sus mandantes. De este modo, la primera acepción del término se ve invertida por la idea de la representación surgida del derecho privado: se pasa de la subordinación del peticionante a la subordinación del representante, del pueblo subordinado al pueblo soberano.

Es en esta transformación que deviene de primer orden el problema de la definición de esa categoría de “pueblo”, que planteó el establecimiento de los límites entre los soberanos y los excluidos.

Pero además, hay un segundo problema que debe ser resuelto para la efectiva constitución de la idea moderna de la representación política, y que va a significar la expulsión de la misma del ámbito del contrato privado y su inclusión en el mundo del derecho público, operación asumida a partir de la concepción de la representación transindividual: la asunción del representante como representante de la nación y no de aquel que lo instituye como tal por medio de la elección. Ese será el argumento desarrollado por los teóricos ingleses (particularmente Edmund Burke): el representante lo es de la nación, y por ello no le debe obediencia a ninguno de sus electores en particular. Notemos que esta nueva operación vuelve a establecer la subordinación del representado al representante, por la vía de la autonomía del segundo. Volveremos sobre este punto más adelante.

## EL PUEBLO SOBERANO

El paso de la representación como una petición de la plebe, a la soberanía del pueblo, llevará inevitablemente al problema de la definición de esa idea de pueblo, que puede rastrearse desde los primeros momentos de la Revolución de Mayo de 1810.

Un buen ejemplo se lee en las célebres y recordadas actas del Cabildo del 25 de mayo, donde se establece que la voluntad del pueblo, manifestada generalmente por aclamación, era

---

<sup>6</sup> Es el sentido de la “Representación de los Hacendados” escrita en 1809.

<sup>7</sup> Como sostendrá Artigas en la “Oración inaugural del congreso de abril” pronunciada en abril de 1813, “*Mi autoridad emana de vosotros y ella cesa por vuestra presencia soberana*”

suficiente para crear una nueva Junta de Gobierno. Pero debemos aclarar que la noción de pueblo allí expresada está habitada tanto por la inmadurez del concepto, como por su lugar de campo de disputas políticas.

Ambas razones permiten explicar que se trata de una categoría aun no claramente definida y que se buscaba recortar a partir de sentencias vagas como la producida por el Cabildo porteño: ese pueblo al que se convocaba para decidir, para tomar parte protagónica del proceso político que se estaba abriendo, era "*la parte principal y más sana del vecindario*"<sup>8</sup> a la que se consideraba la fuente de "la autoridad", conferida a su vez al Cabildo, y luego a la Junta, y por ello, éste se reservaba el derecho a revocar el mandato de los integrantes del gobierno en el nombre del pueblo<sup>9</sup>.

De este modo, la idea del pueblo soberano ya está muy presente desde 1810, como se desprende de la sentencia con la que Mariano Moreno fundamenta la creación de la *Gazeta de Buenos Ayres*: "*el pueblo tiene derecho a saber la conducta de sus representantes*".

Pero a la hora de definir qué es el pueblo, quienes son los que tienen esos derechos (entre ellos ocupar el lugar del soberano y por ende, tener el derecho a elegir representantes), las cosas son poco claras y muy cambiantes.

Si se trata de circunscribirlo a "*la parte principal y más sana del vecindario*" esto significaba negarle esa calidad a numerosos sectores de la población: los sirvientes, los "*vagos y malentretenidos*"<sup>10</sup>, las mujeres desde ya, así como los jóvenes, los negros, los indios, los mestizos, pero también a los habitantes rurales que en numerosas ocasiones, en especial antes de 1815, quedaron excluidos del derecho a elegir, sea por urgencias o por la falta de control sobre esas poblaciones dispersas, y eso sin entrar en consideraciones sobre el lugar de nacimiento y residencia permanente, que tuvieron relevancia significativa para definir el universo del pueblo votante, aunque los criterios referidos a este concepto mudaron rápidamente<sup>11</sup>.

Pero a esas evidentes restricciones se le deben sumar las complejas e inestables formas de aplicación de principios tan ambiguos para la definición de los representados: ¿qué es un vecino?, ¿cuál es la parte "principal" de un vecindario?, ¿qué es ser un vecino "sano"?, y ¿cómo se conjugan las diferencias de criterios que pueden darse sobre esos puntos?

La gran diversidad de las respuestas a estas preguntas, así como de las formas prácticas de elección de los representantes, aun en nada estandarizadas<sup>12</sup>, tendían a generar importantes niveles de discreción por parte de las ocasionales autoridades, que podían incluir o excluir de la categoría de miembros del pueblo soberano con criterios tan arbitrarios e inasibles como "la opinión" o "la fama" de cada uno. Otras prácticas restrictivas de la categoría las encontramos en el Cabildo de Santa Fe donde se busca limitar el derecho a votar sólo a los que "han obtenido empleos públicos" y

---

<sup>8</sup> Recordemos que de esta forma el Cabildo de Buenos Aires llama a que sus pares del interior convoquen a sus respectivos pueblos para elegir a sus representantes y mandarlos a la capital.

<sup>9</sup> En las Actas del Cabildo se lee: "*Sin embargo, para satisfacción del Pueblo, se reserva también estar muy a la mira de sus operaciones y caso no esperado, que faltasen a sus deberes, proceder a la deposición con causa bastante y justificada, reasumiendo el Excelentísimo Cabildo para este solo caso la Autoridad que le ha conferido el Pueblo*", lo que muestra que el gobierno debe estar sometido a la vista del pueblo y que puede ser depuesto si no cumple con su objetivo de satisfacerlo. La cita es tomada de *Acuerdos del Extinguido Cabildo de Buenos Aires* serie IV, tomo IV, Libros LXV, LXVI y LXVII, Buenos Aires, 1927, Kraft Ltda, Archivo General de la Nación, pág. 171. En este caso la ortografía de la cita ha sido modernizada para mejorar su comprensión.

<sup>10</sup> Para un análisis de las formas de criminalizar a esta categoría, Raúl Fradkin (2007).

<sup>11</sup> Queda claro que entre los vecinos abundaban los de origen español, los que en un primer momento participan por ejemplo del cabildo citado. Poco después, la condición de europeo comienza a ser una restricción (salvo para algunos personajes como Larrea, que siendo españoles, habían demostrado su compromiso con los nuevos rumbos). Los intentos por expulsar a los españoles de Buenos Aires son numerosos desde 1811 y ya con la asamblea del año XIII queda claro que los soberanos son "los vecinos libres y patriotas". Poco después, el Estatuto Provisional de 1815 limitará la ciudadanía a los nacidos y residentes en el territorio y poco después la fallida Constitución de 1819 se referirá a "la nación" como soberana, imponiendo el requisito de "natural del territorio de la unión" aunque no para ser elector, sino para ocupar el cargo de Director del Estado (artículo 57).

<sup>12</sup> Se verifican formas muy diversas de interpretación de quienes son los que pueden votar, pero también de cómo se vota, si el voto es secreto o debe ser público, si hay candidatos que compiten o es una mera ratificación frente a una lista única, si el voto se da con una boleta electoral o a viva voz, si hay algo que cumpla la función actual de una urna, (un sombrero, un plato u otro recipiente) o incluso dónde se vota, si en el Cabildo, en la Iglesia, en la casa de algún vecino o autoridad, entre otros elementos que no tienen una respuesta única durante un extenso período temporal.

“son vecinos de arraigo”, o en el caso de Tucumán donde predominan los llamados “vecinos distinguidos”<sup>13</sup>.

Lo que sí se puede ver, es que en términos generales, no se optó por restringir la condición de miembro del pueblo a los que pagaban impuestos, y ni siquiera a los propietarios como era costumbre en otras regiones del mundo.

El vecino debía tener domicilio conocido y estable, y ser propietario era sólo una forma de ser vecino y de acceder a esos derechos políticos en formación, los que también estaban disponibles para los que desempeñasen “oficios útiles”.

Más aun, la para ese momento poco restrictiva condición de vecino integrante del pueblo soberano permitía el surgimiento de propuestas innovadoras como el proyecto de Juan José Castelli para que voten los indios en Charcas, eligiendo “*un Representante de los Yndios que siendo de su misma calidad y nombrado por ellos mismos concorra al congreso con igual carácter y Representación que los demas diputados*”<sup>14</sup>. De este modo, la búsqueda de legitimidad por parte de los primeros gobiernos post coloniales, parecería haber alimentado la escasez de restricciones para acceder a una poco definida condición de vecino, entreverada con una idea de ciudadano también inmadura<sup>15</sup>.

## LA VOZ DEL PUEBLO

La revisión de los acontecimientos históricos posteriores a mayo de 1810 también nos permite encontrar manifestaciones de ese “pueblo soberano” en formación. No nos detendremos en los episodios ya muy conocidos que originaron los cabildos abiertos de mayo, en los que sin dudas, las restricciones para el acceso “del pueblo” en un sentido amplio fueron numerosas tanto formales como *de facto*. Las “invitaciones” cursadas para el del 22 de mayo habrían sido unas cuatrocientas cincuenta y sólo doscientos cincuenta y un vecinos participaron efectivamente del cabildo “abierto”. Las cosas no serían mejores en el del día 25, cuando tanto el regimiento de patricios como Domingo French y Antonio Beruti se encargaron de administrar una suerte de “derecho de admisión”.

En este sentido, los hechos del 5 y 6 de abril de 1811 se presentan como una innovación. Clara expresión de las disputas internas entre los sectores que apoyaban a Saavedra frente a los morenistas, la llamada “revuelta de los orilleros” resulta un buen ejemplo de “el pueblo” apelando al derecho de revocar mandatos.

Curiosamente, si bien eran los segundos los más radicales en sus propuestas, por diversas razones fueron los seguidores de Saavedra los que lograron, en parte con el apoyo de los pueblos del interior y fundamentalmente de las milicias porteñas, la movilización de los sectores populares marginales para dirimir el conflicto.

La congregación de los vecinos “orilleros” en la plaza de la Victoria “*para representar al Gobierno lo conveniente a sus derechos*” (notemos que aquí el uso del término representar es nuevamente pedir) lleva, bajo las voces de Joaquín Campana y Tomás Grigera, a reclamar que el gobierno cumpla un programa de dieciocho puntos, entre los que se destaca la argumentación siguiente: “*Es de derecho indudable, que cuando el pueblo no ha dado sus poderes y facultades expresamente para el nombramiento de los individuos que deben regirlo y gobernarlo por defecto de los que tenía instituidos de antemano, todo acto jurídico ejecutado en contra es una usurpación manifiesta de su autoridad, con transgresión de los límites de su voluntad: por consiguiente no sólo nulo y de ningún valor, sino también preparatorio del despotismo y la esclavitud a que se quiere reducir la libertad de los demás ciudadanos*”<sup>16</sup>. Con ello se reclama (y se logra) el apartamiento de la Junta Provisional de Nicolás Peña e Hipólito Vieytes, por haber sido nombrados “*sin intervención*”

---

<sup>13</sup> Garavaglia (2007) pág. 169.

<sup>14</sup> Citado por Garavaglia (2007), pág. 179.

<sup>15</sup> Será la ley electoral de Buenos Aires de 1821, a la que no trataremos aquí por una cuestión de espacio, un importante paso en este sentido.

<sup>16</sup> *Acuerdos del Extinguido Cabildo de Buenos Aires, op. cit.* pág. 448.

*ni conocimiento del Pueblo"*, así como de Miguel de Azcuénaga y Juan Larrea como vocales de la Junta, "por ser notorio que se han mezclado en facciones que han comprometido la seguridad pública"<sup>17</sup> y se establece, en el undécimo núcleo del reclamo, que "El Pueblo quiere que en lo sucesivo no se practique elección de algún representante suyo, ni se ejecute variación sustancial en la forma de su gobierno, sin que ocurra con su expreso voto"<sup>18</sup>.

De este modo, es la movilización amenazante de una parte del "pueblo" de los suburbios, poco acostumbrada a la participación política, en su mayoría labradores iletrados, pero presentada por sus líderes como "el pueblo de Buenos Aires", la que produce la expulsión de los morenistas de la Junta Grande en nombre de la idea de la soberanía del pueblo. Aquí a diferencia de mayo de 1810, el pueblo no está formado por las elites, sino por lo que se llamó "la plebe de poncho y chiripá", que tan poca confianza despertaba en los líderes ilustrados.

En palabras de Beruti, uno de los derrotados en el proceso por ser parte de la facción morenista que desde marzo de 1811 se reunía en el café de Marco, el error del Cabildo había sido suponer "pueblo a la ínfima plebe del campo, en desmedro del verdadero vecindario ilustre que ha quedado burlado...bien sabían los facciosos que si hubieran llamado al verdadero pueblo, no habría logrado sus planes el Presidente"<sup>19</sup>.

## LA LIMITACIÓN DE LA SOBERANÍA POPULAR

Por ello el problema de la consagración del supuesto legitimante de la soberanía del pueblo, que transforma y resignifica a la idea de la representación política, plantea otro desafío adicional al de la definición de quienes formaban ese pueblo: el de la limitación de su poder. La representación política moderna no terminará de emerger hasta tanto no logre encauzar esa tortuosa relación entre el representante y el representado, vista como en extremo peligrosa para las elites temerosas a una plena irrupción de la plebe en la política.

Como bien destaca Bernardo de Monteagudo en su *Ensayo sobre la necesidad de una Federación general entre estados hispano-americanos y plan de su organización*, la formación de un congreso regional de plenipotenciarios es la forma de fortalecer la independencia y lograr la paz, disuadiendo el ataque externo, generando condiciones para enfrentarlo si se produjera, pero también evitando los conflictos internos producto de los intereses producidos por los localismos.

El punto que aquí nos interesa es que ese congreso general que debería estar formado por representantes de todas las regiones, "de las seis secciones políticas en que está actualmente dividida la América llamada antes española", es un congreso donde la representación política se ejerce a través de "la reunión de los hombres más eminentes por su patriotismo y luces"<sup>20</sup>.

Monteagudo reconoce que se debe representar el interés del pueblo, que los pueblos de todos estos países tienen muchos elementos en común, pero no logra apartarse de la idea de que los representantes no son el pueblo mismo, sino aquellos hombres que más se destacan, los más eminentes, los más ilustrados.

Es este ideal el que opera en ese camino de la construcción de la representación política moderna para erradicar ciertas prácticas potencialmente productoras de la subordinación de los gobernantes al pueblo, incluso si su tradicional utilización encuentra múltiples ejemplos, como sucedía con la revocabilidad de los mandatos o la entrega de instrucciones a los representantes.

La Asamblea del año XIII legisla en ese sentido limitante cuando, en su sesión del 15 de junio de 1813, decreta: "La Asamblea General constituyente ordena, que las ciudades o pueblos cuyos diputados se hallen ya incorporados en ésta, tienen un derecho incontestable para solicitar su remoción o la revocación de sus poderes, siempre que concurran causas justificadas que lo exijan, debiendo deducirlas ante la misma Asamblea y esperar su soberana resolución"<sup>21</sup>. Vemos ya

---

<sup>17</sup> *Idem*

<sup>18</sup> *Acuerdos del Extinguido Cabildo de Buenos Aires, op. cit.* pág. 449

<sup>19</sup> Citado por Di Meglio (2006) pág. 103.

<sup>20</sup> Monteagudo (1916) pág. 372.

<sup>21</sup> En Ravignani (1937), *Asambleas Constituyentes Argentinas*, tomo 1, 1813-1833, *op. cit.* pág. 50.

en este caso que se reconoce el derecho a revocar poderes (esto era una práctica habitual), pero se lo restringe al establecer la mediación de la propia Asamblea, lo que es una clara muestra de la tensión existente entre la idea del pueblo soberano y la de la Asamblea soberana<sup>22</sup>.

¿Quién es el que realmente tiene la soberanía para remover a los diputados? De los hechos de 1811 descriptos a 1813 se nota un claro intento por desplazar el derecho a ejercer la revocabilidad de una práctica directa con el pueblo movilizado a una indirecta, donde la última palabra la asume el propio cuerpo legislativo.

¿Pero esto es negar la soberanía del Pueblo? La propia Asamblea en la sesión del 26 de octubre de 1813, se refiere indirectamente al tema sosteniendo que "*el celo de la Asamblea, persuadiendo la necesidad de alejar de los ojos del pueblo esos vergonzosos monumentos de la inmensa distancia que estableció la política antigua, entre el trono de los déspotas y el inmutable origen de la soberanía*"<sup>23</sup>. Aquí, debatiendo sobre la necesidad de prohibir la existencia en las fachadas de las casas de las familias aristocráticas de escudos de armas o distinciones diversas, lo que se afirma es que la soberanía proviene del pueblo, y que en consecuencia, se deben eliminar esos signos que violan la igualdad. Pero paralelamente, se deja en claro que ese pueblo es como un menor de edad, al que se debe cuidar alejando de sus ojos ciertas cosas. Comienza a construirse la idea de que si bien el pueblo es el soberano, no tiene todas las capacidades para ejercer esos derechos, lo que lleva a que los mismos tiendan a delegarse en la figura de sus representantes<sup>24</sup>.

En cuanto a las instrucciones a los gobernantes y particularmente a los diputados, eran también muy frecuentes. Las dificultades que originaban las distancias y la imposibilidad de contactos fluidos propiciaron este tipo de prácticas. Pero la forma en que se da este derecho a instruir a los representantes es también indirecta en muchos casos. No es el pueblo soberano el que dicta sus convicciones, sino que éste delega su soberanía en ciertos cuerpos colegiados, sean Cabildos u otras asambleas, las que a su vez nombraban una suerte de meta-representante, que era quien recibía las instrucciones.

Esto es lo que se discute en el Acuerdo del Cabildo de Buenos Aires del día 27 de septiembre de 1811. Luego de afirmar que sólo el Cabildo tenía competencia para convocar al pueblo, se plantea la duda sobre quienes debían darles las instrucciones a los representantes al Congreso que se estaba convocando, si el propio Cabildo, o los vecinos. De este modo, queda claro que las instrucciones existen, y no hay discusión sobre ese punto. Pero sí se debate sobre quien instruye y el problema queda planteado en estos términos: "*La duda que debía ocupar la atención del Cabildo, sobre si a él le correspondía, como es propio de su instituto y se había observado en los Diputados de Cortes en la Europa y en los de las Provincias del interior, el pasar sus poderes e instrucciones a los elegidos por esta Ciudad; o si, lo que no parece tan conforme, los habían de recibir del Pueblo...*"<sup>25</sup>. Previsiblemente, siendo el Cabildo el encargado de zanjar esta duda, lo hará a favor de sus intereses de cuerpo, estableciendo el principio de las instrucciones indirectas dadas no por el pueblo o los ciudadanos-vecinos, sino por los cuerpos legislativos. Es decir, los congresistas deberán rendirle cuentas al Cabildo y no al pueblo, y la justificación no se encuentra sólo en los modelos europeos, sino también en lo que ya sucedía en la región.

Otra precisión sobre las instrucciones surge de la circular del Triunvirato del 24 de octubre de 1812 que define los modos en que será convocada la Asamblea de 1813. En el artículo 8 de ese documento se lee una curiosa definición sobre el tema: "*Como el motivo poderoso que induce a la celebración de la Asamblea tiene por objetos principales la elevación de los pueblos a la existencia y dignidad que no han tenido y la organización general del Estado, los poderes de los Diputados serán concebidos sin limitación alguna y sus instrucciones no conocerán otro límite que la voluntad de los poderdantes...*"<sup>26</sup> Si bien la cita admite más de una interpretación, es siguiendo esta reglamentación que casi todos los distritos redactaron sus instrucciones a los representantes a la

---

<sup>22</sup> Notemos que el decreto afirma que se debe esperar "su soberana resolución".

<sup>23</sup> *Idem*, pág. 76.

<sup>24</sup> Recordemos que la tradición de la desconfianza ilustrada frente a las capacidades del pueblo tiene una clara expresión en el célebre artículo que escribe Kant en 1783, bajo el título "Respuesta a la pregunta ¿qué es el Iluminismo?", donde deja en claro que la mayor parte de los seres humanos no han logrado aun salir de lo que llama "la minoría de edad", y que define como la incapacidad de servirse del propio entendimiento sin ser guiado por otro.

<sup>25</sup> En *Acuerdos*, op. cit. pag. 639-640. Queda claro que el Cabildo sostiene y defiende la tesis de que las instrucciones las debe brindar ese cuerpo, y no el pueblo directamente, y argumenta mostrando que esa es la práctica habitual tanto en Europa como en las provincias.

<sup>26</sup> Citado en González (1962), op. cit., pág. 205.

Asamblea que se estaba convocando. Ariosto González lista diez distritos electorales que desarrollan esa práctica, y es posible que haya más<sup>27</sup>.

Los diputados que concurren a la Asamblea del año XIII reciben instrucciones de todo tipo, desde el rechazo a la tolerancia de la diversidad de cultos o la oposición a la declaración de la independencia como pasa con los enviados por Tucumán, pasando por las posturas muy autonomistas locales (en lo judicial, en la conformación del ejército, en la independencia financiera) que reciben como instrucciones los diputados por Córdoba, o las que se producen en Buenos Aires, que le encargan a sus diputados que *"en cualquier forma de gobierno que se adopte, sostengan que su base principal será el reconocimiento de la soberanía en la voluntad general de los pueblos"*.<sup>28</sup>

Otros ejemplos posteriores de instrucciones los encontramos en la sesión del 11 de septiembre de 1815 de la Junta Electoral de Buenos Aires, en la que se trata el *"Proyecto de Instrucciones a los Diputados de esta provincia en el Congreso que presentan los comisionados por la Junta Electoral"*. Allí se establece que *"aunque la Junta Electoral está bien persuadida del patriotismo, ilustración y buenos deseos a favor de la causa pública, que caracterizan a los Diputados que ha elegido para el Congreso General, no cree que llenaría los deberes de su encargo, ni correspondería a la confianza que ha merecido a sus conciudadanos, si al darles a nombre de éstos los poderes no les hiciese encargos especiales sobre aquellos puntos que juzgan los Electores, deben tener especialmente presentes y promover con empeño los Diputados para asegurar al pueblo sus derechos y preparar su felicidad"*<sup>29</sup>. De este modo, se instruye a los diputados sobre la indivisibilidad del Estado, la necesidad de que se formen tres poderes separados, que el pueblo sea soberano, y que se instauren los juicios por jurados, entre otras cosas que les deben resultar innegociables, volviendo a una forma de instrucciones indirectas (brindadas en este caso por los electores de la Junta electoral a los diputados)

Finalmente, podemos referirnos a las instrucciones que reciben los diputados de la provincia de Córdoba al Congreso de 1816, donde se leía: *"que cualesquiera forma de gobierno que se trate de establecer en la nueva constitución que se va a dar sea solamente bajo la calidad de provisoria hasta tanto esté plenamente libre todo el continente de Sud-América, en que los diferentes estados que deben componerlo, avenidos o concertados del modo que corresponda, se fije la constitución permanente que debe regirlos con provecho general de todo el territorio y particular de cada Provincia; y que fuera de este caso nada deliberen sin consultar precisamente a la Provincia que representan"*<sup>30</sup>. Aquí vemos claramente que se intenta limitar la libertad de los diputados, ordenándoles que *"nada deliberen sin consultar"*, aunque no con el pueblo, sino con *"la provincia"*, lo que suponía, con el gobierno de la misma (nuevamente, las instrucciones a los representantes son indirectas y no emanan del pueblo)

## ALGUNAS CONCLUSIONES PRELIMINARES

Lo que estamos sosteniendo es que en la segunda década del siglo XIX, en el ex virreinato del Río de la Plata, la disputa en torno a la construcción de la noción moderna de representación política se ha presentado en forma bastante clara, tendiendo a afianzarse una idea en principio contradictoria: que la soberanía pertenece al pueblo, pero es ejercida en forma exclusiva por los representantes. Sin dudas esta posición es contraria a la que sostenía la tradición rousseauiana en su célebre sentencia *"la soberanía es inalienable e indivisible"*. Tal vez por ello, la aceptación inicial del libro *Du Contrat Social*, cuya traducción fue obra de Mariano Moreno, sea revisada muy poco después. En el Acuerdo del Cabildo de Buenos Aires del día 5 de febrero de 1811 los representantes llegan a la conclusión de que *"la primera parte reimpressa del Contrato Social de*

---

<sup>27</sup> Las instrucciones de Tucumán se redactan el 7 de diciembre de 1812, las Córdoba el 12 de diciembre, las de Jujuy el 23 del mismo mes, las de San Luis el 18 de enero y el 24 de febrero de 1813, las de Buenos Aires el 27 de enero, La Rioja el 4 de febrero, la Provincia Oriental el 13 de abril, Santo Domingo de Soriano el 18 de abril, Potosí el 2 de septiembre, y Montevideo el 5 de noviembre de 1814.

<sup>28</sup> Citado por González (1962), *op. cit.*, pág. 228.

<sup>29</sup> Citado en *Asambleas Constituyentes Argentinas* (1937), *op. cit.*, pág. 122.

<sup>30</sup> Citado en *Asambleas Constituyentes Argentinas* (1937), *op. cit.* pág. 402.

*Rousseau, no era de utilidad á la juventud, y antes bien pudiera ser perjudicial*" por lo que deciden revertir la compra de doscientos ejemplares que habían realizado, reintegrándole los mismos al editor.

Esto llevará a que paulatinamente se vaya consolidando la construcción que se encuentra bien expresada en el decreto del 3 de agosto de 1816, originado en un manifiesto del secretario y diputado Juan José Paso, que pide reconocimiento, obediencia y respeto a la autoridad soberana de las provincias, estableciendo: "*queda libre y expedito el derecho de petición no clamorosa ni tumultuaria, a las autoridades y al Congreso por medio de sus representantes*"<sup>31</sup>. De este modo, el derecho del pueblo a ejercer su soberanía, queda reducido, luego de la delegación de la misma "a las provincias", a poder peticionar, pero no de cualquier forma, sino ordenadamente y a través de los representantes. Esta es la fórmula que luego encontraremos en las fallidas constituciones de 1819<sup>32</sup> y 1826<sup>33</sup> y que en la definitiva de 1853 toma cuerpo con la sentencia "*el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes*".

Paradójicamente en todo este proceso trascendental, se construye la idea del pueblo "soberano" sobre la superación del modelo pueblo/súbdito propio del orden colonial, para luego volver a reducir su lugar al de "peticionante" ante los representantes, operándose una profunda resignificación de la noción de soberanía, así como de la de igualdad. En cierta medida, la acepción inicial a la que nos hemos referido, de una representación como un pedido, es cuestionada por la emergencia de la idea de la soberanía del pueblo que supone la sumisión de los representantes al mismo, pero termina reimplantada en cierto modo a medida que la transferencia de esa soberanía a los gobernantes limita el lugar del representado al del peticionante.

---

<sup>31</sup> *Asambleas Constituyentes Argentinas* (1937), *op. cit.*, pág. 242. El decreto lleva las firmas de José Ignacio Thames y del propio J. J. Paso.

<sup>32</sup> Particularmente en el artículo 105, donde se lee: "La Nación, en quien originariamente reside la Soberanía, delega el ejercicio de los Altos Poderes que la representan, á cargo de que se ejerzan en la forma que ordena la Constitución"

<sup>33</sup> En su artículo 179 donde se lee: "Todos los habitantes del Estado tienen derecho para elevar sus quejas, y ser oídos hasta de las primeras autoridades del país"

## BIBLIOGRAFÍA

*Actas de las Sesiones de la Cámara de Diputados 1854-1856.* Buenos Aires: Imprenta de Stiller y Laass, 1886.

*Acuerdos del Extinguido Cabildo de Buenos Aires* serie IV, tomo IV, Libros LXV, LXVI y LXVII. Buenos Aires: Kraft Ltda., 1927.

Di Meglio, Gabriel. *¡Viva el Bajo Pueblo! La plebe urbana de Buenos Aires y la política entre la revolución de Mayo y el rosismo.* Buenos Aires: Prometeo, 2006.

Fradkin, Raúl (comp.) *El poder y la vara. Estudios sobre la justicia y la construcción del Estado en el Buenos Aires rural.* Buenos Aires: Prometeo, 2007.

Garavaglia, Juan Carlos. *Construir el Estado, inventar la nación.* Buenos Aires: Prometeo, 2007.

Gargarella, Roberto. *Los fundamentos legales de la desigualdad. El constitucionalismo en América 1776-1860.* Buenos Aires: Siglo XXI, 2008.

*Nos los representantes.* Buenos Aires: Miño y Dávila, 1995.

González, Ariosto. *Las primeras fórmulas constitucionales en los países del Río de la Plata 1810-1814.* Montevideo: Barreiro y Ramos editores, 1962.

González, Julio V. *Filiación histórica del gobierno representativo argentino.* Buenos Aires: editorial La Vanguardia, 1937.

Kant, Immanuel. "Respuesta a la pregunta ¿Qué es el Iluminismo?", introducción y traducción de Jorge Dotti, *Revista Espacios*, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras-UBA, 1986.

Macpherson, C. B. *La Democracia Liberal y su época.* Madrid: Alianza, 1982.

Marshall, T. H. *Ciudadanía y Clase Social.* Madrid: Alianza, 1998.

Monteagudo, Bernardo. *Escritos políticos.* Buenos Aires: La cultura argentina, 1916.

Ravignani, Emilio (comp.) *Asambleas Constituyentes Argentinas*, tomo 1, 1813-1833. Buenos Aires: Ed. Peuser, 1937.

*Asambleas Constituyentes Argentinas 1813-1898*, volumen VI. Buenos Aires: Ed. Peuser, 1939.

Unzué, Martín. "En torno al origen de la idea de la democracia representativa" en Emiliozzi, S., Techeny, M., Unzué M. (comp.) *La dinámica de la democracia.* Buenos Aires: Prometeo, 2007.