



**La ley electoral de 1890 y la democratización
del régimen político chileno**

J. Samuel Valenzuela

Working Paper #247 – January 1998

J. Samuel Valenzuela es Profesor de Sociología y miembro del Kellogg Institute en la Universidad de Notre Dame. Anteriormente integró el cuerpo de profesores en las Universidades de Harvard y Yale y ha sido Profesor Visitante y Profesor Asociado en el St. Antony's College de la Universidad de Oxford. Ha recibido becas del National Endowment for the Humanities (el fondo nacional para las humanidades del gobierno de los Estados Unidos) y de la fundación John Simon Guggenheim. Es autor de *Democratización vía reforma: La expansión del sufragio en Chile* y, con Erika Maza Valenzuela, de *Religion, Class and Gender: Constructing Electoral Institutions in Party Politics in Chile* (que será editado próximamente por University of Notre Dame Press y Macmillan). Ha editado o coeditado cuatro libros (uno de ellos de próxima aparición) y escrito más de tres docenas de artículos para revistas especializadas y libros acerca de las intersecciones entre fuerza de trabajo y política, democratización en el Siglo XIX, salidas de regímenes autoritarios contemporáneos y cambio social.

Una versión de este artículo será publicada en *Estudios Públicos*.



Abstract

When democracies emerge out of gradual reforms of a predemocratic legal framework, it is not easy to determine precisely the moment in which they begin. And yet, it is obviously essential for studies of democratization to pinpoint the fundamental reform or reforms that generate the qualitative change represented by a transition out of an authoritarian regime. This difficulty is especially common in the analysis of democratization out of nineteenth century regimes which are based on constitutional law containing many aspects of democracies.

This article holds that the electoral law of August 1890 permitted the inception of a democratic regime (albeit one with incomplete suffrage) in Chile. The Constitution of 1833 already contained the basic outlines of a democracy, but the regime in the last analysis was an authoritarian one because candidates with official government support almost invariably won. The parliamentary elections of 1894 were the first in which there was a real competition between freely formed parties for the vote. Since then, this competition became the only means to accede to positions of governmental and legislative power. The changes established in the law of 1890 were designed to end government intervention in the elections, and included establishing a secret chamber in order to safeguard the secrecy of the vote.

Many observers and analysts have noted that Chilean elections after 1890 had numerous irregularities, for which the regime during the period could not be characterized as democratic. The article examines these arguments and sustains that the deficiencies were neither as serious nor as generalized as has been supposed.

Resumen

Cuando las democracias surgen a partir de reformas graduales de un marco legal pre-democrático no es siempre fácil determinar el momento preciso en el cual comienzan. Sin embargo, el estudio de la democratización obviamente requiere identificar la o las reformas fundamentales que generan el cambio cualitativo que significa una transición política desde un régimen autoritario. Este es un problema que se presenta frecuentemente en el análisis de las democratizaciones graduales de los regímenes autoritarios decimonónicos que tenían marcos constitucionales con muchos elementos que se identifican con las democracias.

Este artículo sostiene que la ley electoral de agosto de 1890 permitió que comenzara posteriormente a funcionar una democracia (aunque de sufragio incompleto) en Chile. La Constitución de 1833 contenía ya los lineamientos básicos de una democracia, pero el régimen era en el fondo autoritario porque triunfaban en las elecciones quienes tuvieran el apoyo oficial. Es a partir de las elecciones parlamentarias de 1894 que comienza a operar una competencia real entre partidos creados libremente por los votos de la ciudadanía, competencia convertida desde entonces en el único medio para llegar al poder gubernamental y legislativo. Los cambios establecidos en la ley de 1890 fueron diseñados para acabar con la intervención oficial, e incluyeron la institución de la cámara secreta para hacer efectivo el secreto del voto.

Muchos observadores y analistas han indicado que las elecciones chilenas posteriores a 1890 tenían numerosas irregularidades, con lo cual el régimen de la época no podría ser calificado de democrático. El artículo se detiene en estas argumentaciones y sostiene que las deficiencias no eran ni tan graves ni tan generalizadas como se ha supuesto.

¿Desde cuándo contó Chile con los elementos mínimos fundamentales para tener un régimen democrático de gobierno? Si se define la democracia como un sistema en el cual existen las libertades de expresión y de asociación con fines políticos, un marco constitucional que crea poderes legislativos y judiciales relativamente independientes del ejecutivo, y la renovación de quienes constituyen los gobiernos y las legislaturas a través de elecciones periódicas con un sufragio amplio y secreto—teniendo dichas autoridades todas las atribuciones necesarias para gobernar y legislar—no cabe duda que muchos de estos elementos estaban instituidos en Chile desde el último cuarto del siglo XIX. El ideario republicano de la independencia produjo, después de algunos ensayos fallidos durante la década de 1820, la Constitución de 1833, la cual contenía el esbozo básico de un régimen democrático. Las libertades cívicas y políticas se afianzaron después de sufrir algunos reveses durante la década de 1850, y hacia fines del siglo, junto con la libertad de culto que comenzó a expandirse en 1865, eran ya incuestionables. Las autoridades de gobierno y los legisladores, renovados sin falta a través de elecciones (exceptuada la presidencial de 1891) en las que podían sufragar los hombres que supieran leer y escribir desde 1874, tenían efectivamente los resortes del poder en sus manos, ya que no debían responder de sus acciones ante un monarca, jefes militares que amenazasen con golpes de Estado o asonadas, o altos funcionarios de un Estado impermeable a su acción. Había un poder judicial relativamente independiente, y los ciudadanos podían recurrir a él para hacer valer sus derechos, para lo cual podían ceñirse a una abundante legislación civil, comercial, y penal. Sin embargo, lo que no permite decir que Chile tenía un régimen democrático antes de la última década del siglo XIX son las prácticas electorales, ya que no consagraban la libertad electoral necesaria.

Numerosos autores objetarían, además, el hecho de que el electorado chileno de la época era demasiado pequeño—los inscritos no fueron nunca más que un 7% de la población total—para que pudiera haber una democracia.¹ Sin embargo, la teoría democrática no ofrece una indicación clara respecto de cuán extenso debe ser el sufragio antes que pueda hablarse de la presencia de un régimen democrático. Schumpeter, quien elaboró la primera definición centrada en los atributos mínimos de la democracia,² ni siquiera se planteó el problema. Siguiendo su indicación, la República Sudafricana bajo el Apartheid podría ser un caso de democracia. La posición extrema contraria, es decir, que sólo hay democracia si todos los mayores de dieciocho años votan, significaría que sólo podría hablarse de la existencia de democracias en un período reciente.³ Sin embargo, no es evidente que la o las últimas extensiones del sufragio en muchos

¹ Esta es, por ejemplo, la posición asumida en Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens y John Stephens, *Capitalist Development and Democracy* (Cambridge: Polity Press, 1992).

² Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (NY: Harper Torchbooks, 1962), 269.

³ Es la posición de Göran Therborn, "The Rule of Capital and the Rise of Democracy", *New Left Review* 103, mayo-junio 1977. Así, no hubo democracia en Suiza, por ejemplo, hasta 1971, dado que antes no podían votar las mujeres.

casos hayan ocasionado un cambio tan fundamental en el sistema político como para que pueda decirse que inauguraron por primera vez, como resultado, regímenes democráticos. Los actores políticos y el público informado deben percibir claramente que se ha producido una alteración sustancial en la forma en que funciona el régimen para que pueda decirse que una reforma electoral (o de cualquier otro tipo) ocasiona el tránsito a la democracia.

En un trabajo anterior, argumenté que podía haber un régimen democrático con un sufragio menos que universal siempre y cuando la población electoral fuera lo suficientemente heterogénea como para que pudieran presentarse a la competencia electoral, con cierto éxito, partidos políticos que representen los puntos de vista de cada segmento de opinión en que se divide la población de un país.⁴ Aunque fue sólo en 1970 que una reforma constitucional le dio el sufragio a los analfabetos en Chile, ya a mediados del siglo XIX el electorado era suficientemente heterogéneo como para que pudieran surgir partidos obreros—que son los últimos en surgir como consecuencia de la ampliación de la participación política que acompaña las democratizaciones decimonónicas. Aunque el sufragio era supuestamente censitario en Chile dada la Constitución de 1833, los niveles de ingreso requeridos eran tan bajos que no impedían la inscripción electoral de los sectores populares.⁵ De hecho, los artesanos constituían un quinto del electorado antes que los requisitos censitarios se eliminasen en 1874.⁶ En 1887 surgió el primer partido obrero importante, el Partido Demócrata, estrechamente vinculado a muchas de las asociaciones mutuales y sindicatos emergentes de la época. En consecuencia, el tamaño del electorado no era un impedimento para la constitución de un sistema de partidos abierto a todos los segmentos políticamente significativos de la sociedad chilena. Sin embargo, como persistían exclusiones del electorado, sobre todo de las mujeres (quienes de haber votado habrían cambiado el equilibrio de fuerzas políticas produciendo la elección de quién sabe cuántos candidatos que fueron derrotados, incluidos varios presidenciales), sólo puede hablarse de la creación de una *democracia de sufragio incompleto* con un electorado como el chileno.⁷ Una democracia sin este calificativo sólo puede surgir con el sufragio femenino.

Si bien una democracia de sufragio incompleto era posible en el Chile decimonónico dada la heterogeneidad del electorado, las prácticas electorales desvirtuaban el resultado de las elecciones de tal manera que el régimen era, en el fondo, autoritario. Los gobiernos confeccionaban listas oficiales de candidatos, a las que hacían triunfar en las urnas en una mayoría de las circunscripciones. Ello era posible, en parte, porque la forma en que se realizaban las elecciones, o lo que podemos llamar la coreografía de la votación, no garantizaba plenamente

⁴ J. Samuel Valenzuela, *Democratización vía reforma: La expansión del sufragio en Chile* (Buenos Aires: IDES), 1985, cap. 1.

⁵ Para un análisis detallado del sistema electoral chileno y de las formas de participación política en el siglo XIX, véase J. Samuel Valenzuela, "Hacia la formación de instituciones democráticas: Prácticas electorales en Chile durante el siglo XIX", *Estudios Públicos* 66, otoño 1997, 215–57.

⁶ Valenzuela, *Democratización vía reforma*, 118.

⁷ Desarrollo este concepto en mi *Democratización vía reforma*, 29 y siguientes.

el acceso de los electores a las urnas, ni el secreto de su voto a pesar de que se votaba depositando un papel doblado en una urna.

Este artículo sostiene que la ley electoral del 21 de agosto de 1890 tuvo la trascendental importancia de contribuir a reformular las prácticas electorales de la época de tal manera que puede decirse que a partir de entonces el régimen político chileno pasó a cumplir con las exigencias mínimas de una democracia de sufragio incompleto. El sistema electoral que fue creado sobre la base de la ley de 1890 permitió que la competencia entre los partidos por los votos de la ciudadanía (masculina y alfabeta) se convirtiese en el único mecanismo importante para llegar al poder, con lo cual se democratizó el último aspecto fundamental que faltaba para que el régimen chileno cumpliera con dichos requisitos mínimos. Con anterioridad el mecanismo más importante para llegar al poder no era, en el fondo, el juicio de la ciudadanía expresado en las urnas, sino el apoyo del Presidente de la República o del Ministro del Interior para ser incluido en las listas oficiales de candidatos.

Si hubo un cambio de tal importancia en el sistema electoral que permitió inaugurar un régimen democratizado, éste debió—siguiendo el criterio indicado arriba—ser percibido por los observadores de la época. No cuesta encontrar los testimonios que lo prueben. Antes de 1890 los actores políticos tenían plena conciencia de que las prácticas electorales estaban reñidas con la democracia. El Presidente Liberal Domingo Santa María (1881–86) las justificaba diciendo que la “ciudadanía tiene mucho de inconsciente todavía y es necesario dirigirla a palos... Entregar las urnas al rotaje y a la canalla, a las pasiones insanas de los partidos, con el sufragio universal encima, es el suicidio del gobernante, y yo no me suicidaré por una quimera... Se me ha llamado interventor. Lo soy. Pertenezco a la vieja escuela y si participo de la intervención es porque quiero un parlamento eficiente, disciplinado, que colabore con los afanes de bien público del gobierno. Veo bien y me impondré para gobernar con lo mejor y apoyaré cuanta ley liberal se presente para preparar el terreno de una futura democracia. Oiga bien: futura democracia”.⁸ El cambio posterior a 1890 puede constatarse en el siguiente comentario hecho en 1904 por el entonces ex-parlamentario Julio Zegers, también del Partido Liberal: “la verdadera causa de la diferencia entre los antiguos y los nuevos gobiernos está en que la intervención oficial, inspirada en elevados propósitos políticos, favorecía la elección de ciudadanos honestos, dignos y patriotas, y en que la elección libre de nuestros días, maleada por el mercado de votos, es inescrupulosa en sus designaciones”.⁹ Las observaciones de Zegers tuvieron la intención de descalificar a quienes fueron elegidos a partir de 1894, pero dan cuenta de la transformación que ocurrió en el sistema electoral. La acidez de su observación se debió probablemente al hecho que Zegers fue una de las víctimas del cambio; después de 1894 no figuró más en el Congreso,

⁸ Citado por Mario Góngora, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, (Santiago: Ediciones La Ciudad), 1981, 22.

⁹ *Ibid*, 31.

lo cual seguramente habría logrado sin problemas de haber continuado el sistema de las listas oficiales.

La ley electoral de 1890 fue despachada al producirse una coalición de casi todos los partidos del momento en contra del Presidente José Manuel Balmaceda. Esta coalición temía que el Presidente fuera a seleccionar a su sucesor, tal como había sucedido sin falla antes, imponiéndolo usando los resortes de la intervención electoral, y que las candidaturas oficiales también recompusieran las mayorías en la Cámara Baja y en las municipalidades. Por lo tanto, los legisladores aprovecharon la inusitada gran mayoría que tenían tanto en el Senado como en la Cámara para tratar de cambiar el sistema electoral con el fin de impedir que Balmaceda pudiese elegir a quienes seleccionase. Los debates parlamentarios dejan en claro que los legisladores del momento no tenían ni siquiera un presagio de que el conflicto que los oponía al presidente desembocaría en la Guerra Civil de 1891, en la cual las fuerzas de éste serían derrotadas. Así, la reforma de la ley electoral fue vista en su momento como el único medio para impedir que Balmaceda impusiese sus opciones, y por ello la ley fue ideada para asegurar que cada candidatura tuviera un máximo de garantías de ecuanimidad en los procedimientos electorales. La nueva ley recreó también la coreografía de la votación dándole a cada elector la posibilidad de un acceso sin impedimentos a la mesa receptora y procedimientos para resguardar el secreto de su voto.

Los historiadores han indicado que el término de la intervención presidencial en las elecciones fue una consecuencia de la derrota presidencial en la guerra civil.¹⁰ No cabe duda de que ello tuvo una influencia, especialmente porque la coalición de partidos que triunfó se consolidó en torno al rechazo de la intervención oficial. Sin embargo, esta interpretación es inadecuada si además no se toma en cuenta el impacto, en el cual los historiadores no se han detenido, que tuvo la normativa electoral de 1890. Los compromisos asumidos en un momento extraordinario por coaliciones entre partidos disímiles son pasajeros, en cambio lo consagrado en la legislación no puede ignorarse en las décadas posteriores. Dada la ley de 1890, hubiera sido difícil repetir las prácticas de intervención gubernamental en las elecciones sin caer en exacciones burdas que la oposición se habría encargado de denunciar en tonos subidos en la prensa, el parlamento y las cortes. En todo caso, ello no sucedió. La nueva legislación fue un éxito, ya que durante la década de 1890 se instituyó rápidamente la prescindencia electoral del Ministerio del Interior. Así, al presentar Manuel Recabarren el programa de su coalición de gobierno radical-liberal ante el congreso el día después de haber asumido como Ministro del Interior en 1895, dijo que “no promoverá el Ministerio cuestiones doctrinales... Menos aún tomará parte directa ni indirecta en asuntos electorales. El Gabinete, en esta materia, no reconoce amigos ni adversarios; se considerará fuera de las agrupaciones políticas y sus

¹⁰ Véase por ejemplo Alberto Edwards Vives, “Bosquejo histórico de los partidos políticos chilenos”, en Alberto Edwards Vives y Eduardo Frei Montalva, *Historia de los partidos políticos chilenos*, (Santiago: Editorial del Pacífico), 1949, 100.

intereses, con el patriótico fin de afirmar y consolidar la libertad y verdad del sufragio y la espontánea manifestación de la voluntad nacional".¹¹ Estas palabras fueron importantes ya que en esos momentos se preparaba la campaña presidencial de 1896, la primera en realizarse bajo la legislación electoral de 1890.

Ya se había realizado la primera elección parlamentaria bajo la nueva legislación electoral en 1894. En ésta tampoco hubo intervención oficial, y los resultados fueron dramáticamente diferentes de los de las décadas anteriores. Los Conservadores, quienes nunca habían tenido una representación en el congreso conforme a sus fuerzas electorales, obtuvieron la primera mayoría relativa eligiendo a 30 diputados y 11 senadores. Y la gran sorpresa de ese año fue la fuerza electoral que mostraron tener los partidarios del legado político del malogrado Presidente Balmaceda, agrupados en un nuevo partido, el Liberal Democrático. Lograron la segunda mayoría relativa eligiendo a 26 diputados y 6 senadores.¹²

No se pueden discutir los cambios introducidos por la ley electoral de 1890 sin reseñar brevemente cuáles eran las características previas del sistema electoral. Pero antes, como existe cierta confusión en la literatura respecto a cuándo se hizo extensivo formalmente el voto a distintos sectores de la población, conviene aclarar este punto. La Constitución de 1822 le dio el voto a todos los hombres chilenos mayores de veinticinco años, pero lo limitó a quienes supieran leer y escribir a partir de 1833. La Constitución de 1822 estableció un principio censitario además de la exigencia de saber leer y escribir. La Constitución de 1833 retuvo el sufragio censitario, pero pospuso la obligación de saber leer y escribir hasta 1840. Cumplido ese plazo, una ley de 1842 permitió que todos los que ya hubiesen estado inscritos continuasen votando sin que se les exigiese ser alfabetos. La Constitución de 1833 también permitió que votasen los hombres casados a partir de los 21 años, dejando el mínimo de 25 para los solteros. El voto se extendió a los hombres que supiesen leer y escribir sin consideraciones de profesión, ingreso o propiedad en 1874, conservándose los mismos límites de edad. Los solteros entre 21 y 25 años de edad accedieron al voto a través de una enmienda constitucional en 1888, enmienda que llevó a la necesidad de poner en la tabla legislativa por iniciativa presidencial una revisión de la ley electoral cuyo producto fue la ley de 1890 que se analiza aquí. El primer texto legal, un decreto nunca aplicado, en permitir el voto femenino (y de hombres extranjeros) data de 1931; confería a las mujeres alfabetas mayores de 25 años que fueran propietarias y/o profesionales el derecho a participar en las elecciones municipales. El sufragio se extendió por ley en 1934 a todas las mujeres alfabetas y a los residentes legales extranjeros (hombres y mujeres con más de cinco años de permanencia en Chile) para las elecciones municipales. La ley del sufragio femenino en igualdad de condiciones que los hombres fue promulgada en enero de 1949. Los ciegos recién

¹¹ Citado en Fernando Pinto Lagarrigue, *Balmaceda y los gobiernos seudo-parlamentarios* (Santiago, Andrés Bello, 1991), 92.

¹² Pinto Lagarrigue, *Balmaceda* cit, 89, da el desglose de la representación parlamentaria obtenidas por conservadores y liberal democráticos en 1894.

adquirieron los elementos necesarios para votar en 1969. Los analfabetos y toda la población entre los 18 y 21 años obtuvieron el voto por una reforma constitucional de enero de 1970, aunque la ley que reglamentó los mecanismos para que el voto analfabeto se hiciera efectivo data de 1972. Finalmente, los extranjeros con más de cinco años de residencia legal adquirieron el derecho de votar en todas las elecciones en 1987. Como se ve, ésta es una historia de reformas parciales de ampliación del sufragio, aunque al final el derecho al voto en Chile termina siendo más extenso que en la mayoría de los países dado el voto concedido a los extranjeros.

El sistema electoral previo a 1890

Si bien existía un sufragio censitario antes de 1874, no es cierto que solamente los hombres pudientes votasen. La ley de 1834 que especificó el requisito censitario de la constitución, estableció niveles de ingreso bajos, y éstos no variaron posteriormente. La intención de los gobiernos de la época era permitir el voto de los Guardias Nacionales, quienes eran en su mayoría artesanos, pequeños propietarios, y otros hombres de condiciones modestas.

El sistema electoral chileno siempre exigió una “calificación” o inscripción previa en un registro electoral de quienes votasen. No había obligación de votar ni de inscribirse. La inscripción debía hacerse en el plazo de diez días a comienzos del mes de noviembre anterior a cada año electoral (salvo en el período entre 1861 y 1869, en que el registro se hizo “permanente”). Como las elecciones parlamentarias y municipales se hacían cada tres años y las presidenciales cada cinco, los años de elecciones se sucedían rápidamente, siendo el plazo mayor entre ellos de tres años. Cada elector que se inscribía recibía una boleta de calificación que llevaba su nombre y su número de registro en el libro de inscripción. Las juntas de calificación que extendían las boletas, y cuyos vocales las firmaban para establecer su autenticidad, eran nombradas por la autoridad municipal hasta 1874, después de lo cual se compusieron de personas cuyos nombres se tomaban al azar de la lista de los cuarenta mayores contribuyentes de las localidades respectivas.

Las listas oficiales de candidatos triunfaban en la mayoría de las elecciones porque el gobierno podía controlar, entre otros recursos, el voto de los empleados públicos y de los Guardias Nacionales. Si bien el voto fue secreto en Chile desde las primeras leyes electorales,¹³ dicho secreto estaba mal protegido. Se votaba con papeletas dobladas a modo de no revelar su contenido, las que se depositaban en urnas selladas, pero los agentes electorales de las candidaturas podían distinguir generalmente si los electores cumplían con votar como se les había indicado. Los votos debían estar en papel blanco, pero sus variaciones, los dobleces, o las

¹³ Véase Juan B. Hernández E., “Las primeras leyes electorales chilenas”, en *Revista de Historia y Geografía*, año XI, Tomo XXXVIII, segundo trimestre de 1921.

marcas ilegales que a veces se les agregaban permitían usualmente discernir por quién o quiénes votaba cada elector.

Aunque era casi imposible triunfar oponiéndose a las listas oficiales, ello sucedía regularmente en algunos lugares en las elecciones parlamentarias y municipales. Desde 1841 hubo además candidatos presidenciales alternativos al oficial, aunque ninguno estuvo ni cerca de triunfar y varios se retiraron antes de la votación.

Los partidos políticos que caracterizarían el primer sistema de partidos en Chile, es decir, el Conservador, el Liberal, el Nacional y el Radical, comenzaron a organizarse para movilizar a sus electores y grupos de apoyo en las localidades, de norte a sur del país, prácticamente desde sus comienzos, a pesar de la falta de ecuanimidad del sistema electoral. Con ello comenzaron a enraizarse las identidades políticas, incluso entre quienes no votaban. Dada la importancia del voto de las Guardias Nacionales y del gran número de artesanos enrolados en ellas, las oposiciones trataron de captar las simpatías de este sector de la población, con lo cual la politización electoral de los grupos trabajadores urbanos tiene raíces tempranas en el país.

Las elecciones se realizaban al aire libre, en plazas o calles anchas, hasta 1874, después de lo cual se instalaron las mesas receptoras en edificios públicos o incluso en casas particulares. Los electores debían acercarse a la mesa con sus votos ya escritos o marcados. Ello no era siempre fácil dada la aglomeración de gente frente a las mesas, aglomeración que era muchas veces intencional, ya que formaba parte del arsenal de tácticas desleales para impedir el voto de uno u otro bando. Luego de presentar su boleta de calificación para ser cotejada con el registro, el elector era autorizado para entregarle su voto doblado al presidente de la mesa. Éste lo depositaba en la urna en vista de todos luego de asegurarse que hubiera una sola papeleta. Naturalmente, este paso facilitaba la inspección de la parte exterior del voto por parte de los agentes de las candidaturas, incluso tal vez con la complicidad del propio presidente de la mesa.

Sin embargo, el control sobre el voto de los electores cautivos no era tan seguro como para que el gobierno y los opositores no recurriesen, ya en la década de 1850, a la compra de votos en aquellos lugares, generalmente en las ciudades más grandes, donde se presentaron candidaturas alternativas. Como los jefes de las oficinas públicas, de talleres, u otros y, en especial, los comandantes de las Guardias Nacionales, coleccionaban normalmente las boletas de calificación de sus subordinados (muchas de las cuales pasaban a manos de intendentes e incluso ministros del interior), era posible suplantar a electores con otras personas, a algunas de las cuales se les pagaba. Facilitaba esta práctica el hecho que las boletas no llevaban la firma de sus titulares. Era incluso posible hacer votar a los mismos electores falsos en varias mesas en distintos lugares recurriendo a las calificaciones acumuladas de antemano. Algunos electores calificados se reservaban sus boletas para luego poder venderlas.

Las campañas electorales incluían ya desde los años 1840 la publicación de boletines de propaganda y de proclama. Surgían también diarios para apoyar las candidaturas, especialmente las presidenciales, y la prensa más establecida se embanderaba. Algunas de las publicaciones

efímeras eran dirigidas explícitamente al artesanado. Surgían también clubes políticos, incluidos algunos con miembros artesanos, para sustentar las candidaturas. La organización de las campañas debía estar en pie con la antelación necesaria para poder inscribir a sus partidarios y conseguir el arsenal necesario de boletas de calificación.

Las votaciones se realizaban durante dos días seguidos, de seis horas cada uno. Los votos se contaban al finalizar el primer día, produciendo un resultado parcial. En las elecciones legislativas y las de electores de presidente, las urnas, nuevamente selladas con los votos después de ser contados, debían llevarse desde las aglomeraciones urbanas menores a las capitales de departamento o de provincia, lo cual producía a veces largas y ceremoniosas cabalgatas de quienes las acompañaban y vigilaban. Las elecciones no concernían solamente a quienes votaban; la participación popular en ellas era mucho mayor, e incluía a mujeres y a niños.

Se empleaba el sistema de lista completa hasta 1874, después de lo cual se adoptó el voto acumulativo para las elecciones de diputados, y el de lista incompleta (quedando un tercio de la representación para la lista con la segunda mayoría) para las elecciones municipales. Las elecciones de electores de presidente siguieron realizándose con el sistema de lista completa.

En suma, hacia fines del siglo diecinueve Chile contaba ya con una larga trayectoria electoral. La legitimidad del gobierno y cierta institucionalidad estatal se ligó a formulaciones democráticas a pesar de que no hubieron en los hechos elecciones democráticas. La incongruencia entre los presupuestos democráticos y las prácticas constituyó uno de los puntales básicos al cual recurrían todos los opositores en sus cuestionamientos del poder gubernamental tanto a nivel nacional como local.

Las innovaciones de la ley electoral de 1890

Los cambios introducidos por la legislación electoral de agosto de 1890 se refieren a la forma en que votaban los ciudadanos, al modo de hacer el recuento de los votos, y al sistema para determinar quiénes ganaban la elección.¹⁴

Hubo otros cambios menores. La ley eliminó las boletas de calificación, que se habían prestado para el reemplazo sistemático de electores. La ley también especificó que el nuevo registro de los electores que se hiciese bajo sus términos duraría no sólo por tres años, sino hasta que una nueva ley los declarase caducos (Art. 10). Ello ocurrió en 1912, año en el cual el número de inscritos incluía a muchos fallecidos. Como los electores ya habían perdido la costumbre de reinscribirse antes de cada año electoral, y muchos tal vez ni se enteraron que se les exigía volver a apuntarse en los registros, el número de inscritos y de electores decayó posteriormente. Cabe agregar que se mantuvo el uso de los mayores contribuyentes como fuente para designar a las

¹⁴ El texto de la ley puede consultarse en Ricardo Anguita, *Leyes promulgadas en Chile. Desde 1810 hasta el 1º de junio de 1912*, Santiago: Imprenta, Litografía, i Encuadernación, Barcelona, 1912, tomo III, 120–138. Todas las citas en este artículo conservan la ortografía original.

personas que debían constituir las diversas juntas electorales, debiendo recaer los nombramientos en quienes más pagaban.

La nueva coreografía de la votación

Los legisladores hicieron un gran esfuerzo por asegurar el secreto del voto así como un mayor orden en la forma de votar. Para ello la ley se acompañó de un diseño de dónde debían esperar los sufragantes antes de pasar a votar, cómo debía ubicarse la mesa receptora de sufragios, y—gran innovación—cómo debían construirse y emplazarse unos llamados “pupitres aislados” en los cuales los electores debían—nueva gran innovación—poner sus papeletas de voto en un sobre timbrado por las autoridades antes de depositarlo en la urna. El proyecto de ley preparado por el gobierno de Balmaceda no incluía estos cambios, dejando en pie la coreografía anterior. Las innovaciones en esta materia fueron producidas en el congreso. Formaron parte del intento, como dijo el Senador Conservador Manuel José Irrázabal, uno de los principales impulsores de la reforma, de producir “una lei electoral, que dé garantías de verdadera seriedad i libertad de sufragio”.¹⁵

Los electores inscritos en una misma sección del registro, cuyo número máximo debía ser 150, debían acudir al local que les correspondiese, según el anuncio dado con diez días de antelación a la votación. Debían esperar fuera de la sala donde se instalaban la mesa receptora y los pupitres aislados. Sólo podían permanecer en ésta última los miembros de la junta receptora de la sección, y los vocales nombrados por las candidaturas, quienes podían observar el proceso de la votación. El presidente de la junta receptora debía llamar por su nombre, en orden alfabético, a cada elector en la lista para que pasase a sufragar. Este procedimiento fue estatuido para evitar que los electores de un partido llegasen todos juntos a votar, demorándose en hacerlo y produciendo una aglomeración frente a la mesa para impedir que votasen los electores de otras candidaturas. El presidente de la junta debía reiniciar, siempre por orden alfabético, el llamado a quienes no se hubieran presentado a votar después de finalizar la lista de los 150 inscritos. La mesa debía cerrar después de siete horas de apertura.

Al ser llamado, el elector debía entrar en la sala de la mesa receptora, e identificarse firmando en un cuaderno junto al número correspondiente a su inscripción. Después de cotejar esta firma con la que aparecía en el registro de la sección, el presidente debía darle un sobre de color blanco timbrado por la alcaldía, o después de la ley de elecciones de 1914, por el conservador de bienes raíces.¹⁶ Cada junta receptora debía tener sobres blancos, iguales unos de otros, todos timbrados, en un número equivalente al doble de los inscritos.¹⁷ El elector debía forzosamente retirarse al pupitre aislado, el que debía ofrecerle total privacidad al punto que las

¹⁵ *Boletín de Sesiones del Senado*, sesión extraordinaria del 28 de octubre de 1889, 78.

¹⁶ Art. 48, i. 4. Anguita, *Leyes promulgadas* cit, tomo V, 57–87.

¹⁷ Una reforma electoral aprobada en 1896, equiparó el número de sobres con el número de inscritos. Art. 48, i. 4. Anguita, *Leyes promulgadas*, cit, tomo III, 356–63.

ventanas cercanas, si las hubiera, debían ser cubiertas. Éste no debía permanecer allí más que un minuto (nuevamente, se trataba de impedir que los electores demorasen el flujo de la elección). El pupitre aislado debía tener boletas de todas las candidaturas, en papel blanco del mismo tamaño, aunque el elector podía traer el voto de su preferencia consigo. Puesto el voto en el sobre, el elector debía cerrarlo. Volviendo a la mesa receptora, el propio elector debía introducir el sobre con su voto en la urna, con lo cual se suprimió la intervención del presidente de la mesa en este aspecto de la votación. Acto seguido, al retirarse el elector, el secretario de la junta receptora debía inscribir el nombre del elector que hubiese votado en otro cuaderno, o “libro especial” según la expresión en la ley (Art. 54).

Esta coreografía de la votación se usó en Chile hasta que la ley electoral de 1958 impusiera la llamada cédula única, impresa por el Estado, con los nombres de todos los candidatos y una colilla numerada que debía desprenderse antes de depositar el voto doblado y engomado en la urna.¹⁸ El cambio de 1958 se hizo para uniformar las operaciones que debía hacer cada elector en lo que pasó a llamarse “cámara secreta”, ya que cada uno se veía forzado a marcar su preferencia con una sola rayita junto al nombre del candidato, y a doblar y sellar el voto siguiendo las indicaciones en el mismo—con lo cual se eliminaron los sobres. El sistema implantado en 1890, en cambio, imponía tareas y por lo tanto tiempos distintos a los electores en el pupitre aislado según si llegasen o no con el voto previamente marcado. La ley exigía que cada elector quedase en el pupitre hasta un máximo de un minuto, pero no le prohibía entrar y salir más rápidamente. No cabe duda de que el sistema de la cédula única resguarda en forma más segura el secreto del voto. Sin embargo, el sistema anterior puede considerarse una modalidad estricta de voto secreto. Decir, como lo hacen entre otros Rueschemeyer et al., que en Chile no se respetó el voto secreto hasta 1958, con lo cual sólo habría habido una democracia a medias, es una exageración errónea.¹⁹

La forma de hacer y comunicar el recuento de los votos

Una vez terminada la votación, la ley de 1890 especificaba que las juntas receptoras debían abrir la urna y contar los votos “en presencia de los apoderados de los candidatos i con su intervención” (Art. 61, i. 1). Cada voto debía ser leído en voz alta “por el presidente i el secretario i por los demas vocales que quieran hacerlo” (Art. 61, i. 3), y debían contarse en favor de las “personas que aparezcan claramente designadas, aunque se noten supresiones o agregaciones en los nombres si siempre se conoce la voluntad del elector” (Art. 61, i. 3). Los votos contenían los nombres de los candidatos de las listas, pero un elector podía suprimir a algunos, escribir el

¹⁸ Véase *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 26 de junio de 1958, n. 24,079, Ley n. 12,891, 1162–76.

¹⁹ Véase Rueschemeyer, et al., *Capitalist Development and Democracy*, 305. La noción de que el sufragio se hizo secreto en Chile sólo con la ley de 1958 abunda en la literatura. Véase, por ejemplo, Jean Carrière, *Landowners and Politics in Chile. A Study of the “Sociedad Nacional de Agricultura”*, Amsterdam, CEDLA, 1981, 193.

nombre de otros, y votar varias veces por el mismo candidato (repetiendo su nombre) dado el voto acumulativo. Si hubiese más de un voto en algún sobre, sólo se contaba uno de ellos en caso que fuesen iguales; de lo contrario, todas las papeletas contenidas en ese sobre se anulaban. Y si hubiesen más nombres escritos en el voto que puestos por llenar, los escrutadores debían contar como válidos los primeros que aparecían, desestimando “los últimos que hubiera en exceso” (Art. 61, i. 4). Hecho el recuento, la junta receptora debía preparar tres copias de un acta con los resultados, indicando con números y letras todos los votos que obtuviera cada candidato. Las actas debían dejar constancia, sin excepciones, de “cualquier incidente o reclamación concerniente a la votación o escrutinio”, y debían ser firmadas “por todos los vocales presentes i por los apoderados de los candidatos que lo pidan” (Art. 62). Una de las actas debía ir al alcalde en el plazo de 24 horas, una quedaba en las hojas del libro de registro electoral, y la otra quedaba en manos del presidente de la junta receptora de sufragios.

Hechas las actas, el presidente de la junta receptora debía poner todos los votos en un sobre, cerrarlo y lacrarlo, firmándolo “por el lado del cierro todos los vocales i los apoderados de los candidatos que lo pidan” (Art. 63, i. 1). Este sobre debía enviarlo por correo certificado en un plazo de 24 horas al Presidente del Senado, quedando “en la secretaría del Senado a disposición de la autoridad encargada de calificar la elección respectiva, i deberán ser destruidos cuando se hubiere terminado la respectiva calificación” (Art. 63, i. 3).

Al cuarto día posterior a la elección debían juntarse personalmente todos los presidentes de las juntas receptoras seccionales de votos, “en sesión pública a las doce del día, en la sala municipal...para hacer el escrutinio jeneral de la elección del departamento” (Art. 65, i. 1). Para ello debían llevar el acta electoral de la sección que tenían en su poder. Elegidos un presidente y tres secretarios de la sesión bajo la presidencia inicial del presidente de la junta receptora de “la primera subdelegación rural” del departamento (Art. 65, i. 1), se procedía a hacer el recuento departamental en base a la lectura de las actas de cada sección. Leídas en voz alta, cada secretario debía tomar nota “separadamente” de los votos recibidos por cada candidato. Estas sesiones escrutadoras solamente podían funcionar con la mayoría absoluta de los presidentes de las juntas receptoras seccionales. Al faltar algún presidente con su respectiva acta, debía recurrirse a la copia depositada en la alcaldía, o a aquélla que estaba en manos del tesorero municipal, quien era el que archivaba el libro de registro de los ciudadanos electores al día siguiente de su uso en la elección. Si no se encontraban estas copias de las actas que faltasen, se hacía el escrutinio de todas maneras, pero se dejaba constancia en el acta que se levantaba al finalizar la sesión, de que faltaban los votos de tantos ciudadanos como había inscritos en las secciones que se omitían, “para que la autoridad encargada de calificar la elección decida si su falta ha podido o no influir en el resultado” (Art. 65, i. 7).

El acta de la sesión escrutadora debía hacerse en triplicado, dejando constancia en ella de los resultados de todas las actas seccionales, de los totales de votos, “i todos los reparos de que hubiere sido objeto el procedimiento observado al hacerse el escrutinio jeneral i cualquier

otro incidente que ocurra i que pueda influir en la validez o nulidad de la eleccion, sin que en ningun caso pueda la junta deliberar ni resolver sobre cuestion alguna, limitándose esclusivamente a dar testimonio del contenido testual de las actas parciales i a hacer la suma de votos que, segun ellas, hayan obtenido los diferentes candidatos” (Art. 66, i. 6). Una copia de estas actas debía quedar en el “libro corriente de las actas municipales o en el registro del notario más antiguo del departamento, si no se pudiere obtener aquél” (Art. 66, i. 7). Las otras dos copias quedaban en manos del presidente y del primer secretario de la junta escrutadora. Cada copia debía ser firmada por “todos los miembros presentes de la junta”.

Acto seguido, el presidente de la junta escrutadora debía hacer copias de las actas para enviarlas, bajo su firma y la de los secretarios, “a cada uno de los ciudadanos que hayan sido proclamados diputados, electores de Presidente o municipales”, y al Gobernador, quien a su vez debía “comunicar el resultado de la elección al Presidente de la República” (Art. 66, i. 9).

Para el escrutinio de las elecciones de senadores, que obligaban a hacer recuentos de votos a nivel provincial, o de las diputaciones que comprendían más de un departamento, debían crearse juntas escrutadoras generales con los presidentes de las juntas departamentales. El procedimiento que debían seguir repetía con variaciones mínimas el usado por las propias juntas departamentales.

En las elecciones presidenciales, los candidatos debían presentar listas de electores en cada departamento. Se elegían tres electores por cada diputado que tuviera el departamento. Su elección se hacía, siguiendo el procedimiento ya descrito, el 25 de junio del año electoral. El 25 de julio siguiente debían juntarse los electores en la sala municipal de la ciudad cabecera de la provincia respectiva. Luego de constituirse como colegio electoral, los miembros del mismo debían votar escribiendo el nombre del candidato de su preferencia—es decir, por el cual se hubieran comprometido a votar presentándose como sus electores en la votación general—en papeletas que se depositaban en una urna. Finalizada la votación, se abría la urna y el presidente del colegio debía leer en voz alta el nombre en cada voto mientras dos secretarios tomaban nota separadamente. Luego de hacer las actas correspondientes, los resultados se remitían por correo certificado al Senado.

La forma de determinar los candidatos ganadores

La mayoría legislativa formada en 1890 por la heterogénea oposición a Balmaceda decidió adoptar el voto acumulativo para todas las elecciones. El Partido Conservador llevaba casi dos décadas presionando en favor de este sistema; fue a su insistencia que se comenzó a emplear para las elecciones de diputados con la ley electoral de 1874.

El voto acumulativo le daba a cada elector tantos votos como había puestos por llenar, pudiendo éste distribuirlos como quisiera, incluso dándoselos todos a un solo candidato; ganaban la elección quienes obtuvieran las mayorías individuales más altas. Al hacer el recuento de los votos, cada vez que el nombre de un candidato era leído en voz alta por el presidente de la

junta escrutadora, fuese o no fuese tomado de una misma papeleta, los secretarios debían asignarle un voto a ese nombre. Así, algunos candidatos podían tener una votación abultada si sus partidarios concentraban en ellos sus preferencias al repetir sus nombres en la papeleta del voto. Con ello el mecanismo favorecía la representación de minorías bien organizadas. Cada lista partidaria debía calcular cuidadosamente en cada circunscripción cuántos candidatos le convenía presentar—o en quiénes debía concentrar la votación—dados los votos que presumiblemente tenía. Una concentración excesiva de votos en uno o dos nombres podía significar que la lista perdiera la posibilidad de elegir a otro representante; y vice versa, una dispersión excesiva de los votos entre los candidatos podía tener la fatal consecuencia de que ninguno de ellos lograra una votación individual suficientemente alta para ser elegido, aunque la lista misma pudiera tener incluso una mayoría relativa de los votos. Esta situaciones se ejemplifican hipotéticamente en el siguiente cuadro, en el cual se supone que una comuna con cinco mil ochocientos electores elige a cinco representantes para el concejo municipal. El cuadro supone que seis partidos presentan candidatos, ya que éste era el número de partidos chilenos importantes de la época (circa 1915).

Elección hipotética de cinco concejeros municipales con voto acumulativo

| Candidatos | Partidos | | | | | |
|------------|----------|-----------|---------|-----------|----------|---------|
| | Conserv. | Demócrata | Liberal | Lib. Dem. | Nacional | Radical |
| A | 2.020 | 2400 | 2500 | 2075 | 300 | 3000 |
| B | 2.010 | 400 | 500 | 2025 | 600 | 240 |
| C | 1.980 | 600 | 950 | | 1100 | 760 |
| D | 1.990 | | 550 | | 800 | |
| E | 2.000 | | 200 | | | |
| Totales: | 10000 | 3400 | 4700 | 4100 | 2800 | 4000 |

Abreviaciones: Conserv. = Conservador.

Lib. Dem. = Liberal Democrático.

Notas: Número de electores: 5.800; total de votos: 29.000. Las cifras en cursivas indican las primeras cinco mayorías, i. e., los candidatos electos.

Como puede verse, en este caso hipotético el Partido Conservador, a pesar de tener más que el doble del número de votos que cualquier otra lista, no elige a ninguno de sus candidatos. Ha hecho un error de cálculo, confiando demasiado en su capacidad de llenar los cinco puestos. El partido con la mejor estrategia es el Liberal Democrático, ya que con sólo 4100 votos logra elegir a los dos candidatos que presenta, más que cualquier otro partido; fue, empero, una estrategia riesgosa porque bien hubiera podido perder los dos candidatos si los conservadores hubieran concentrado su votación en cuatro de los cinco nombres que presentaron. El Partido

Demócrata elige a un representante; también fue acertada su estrategia, ya que si hubiera tratado de concentrar sus votos en sólo dos candidatos, no habría elegido a ninguno. El Partido Liberal, en cambio, tenía los votos necesarios para elegir a dos candidatos si no los hubiera dispersado tanto; elige sólo a uno. De haber presentado sólo un candidato, el Partido Nacional podría haberlo elegido, pero dada la dispersión de sus votos, todos se pierden. El Partido Radical elige a un candidato, quien obtiene la primera mayoría relativa a pesar de que la lista solamente consigue un penúltimo lugar en el número total de votos.

Por lo tanto, dadas las variaciones que se podían producir en los resultados con pequeñas diferencias en el número y distribución de los votos, el voto acumulativo exigía que los partidos hiciesen los cálculos más exactos posibles de cuántos votos disponían en cada lugar, y cuántos candidatos debían presentar (o en quienes concentrar los votos). Este cálculo dependía, obviamente, de cuántas listas se presentaban y cuántos candidatos iban en cada una (o cuáles eran en realidad los candidatos en quienes las listas adversarias concentrarían la votación, ya que algunos candidatos podían ser presentados solamente con el afán de inducir cálculos erróneos en otros comandos de campaña). Estos cálculos podían variar, naturalmente, dados los pactos electorales que comúnmente hacían los partidos, intercambiándose apoyos mutuos de un lugar a otro.

Las elecciones después de la reforma de 1890

La tesis sostenida aquí—que la reforma electoral de 1890 sentó las bases para la creación de un proceso electoral que cumplía los requisitos mínimos para instaurar un régimen democrático en Chile—puede parecer aventurada dado el hecho que observadores contemporáneos y analistas posteriores han coincidido en encontrar toda clase de defectos en las elecciones de las décadas siguientes. Una de las dificultades de estos juicios es que se formulan muchas veces desde la óptica de una concepción ideal de la participación electoral en una democracia. Según ella, las elecciones son el medio a través del cual los ciudadanos—personas informadas, conscientes del bien público y/o de sus propios intereses—expresan sus opciones político-programáticas ante los problemas del momento. Sin embargo, en la práctica las motivaciones individuales para votar pueden variar mucho de una persona a otra, desde quien lo hace para tratar de proteger sus intereses, hasta quien lo ve como una forma de expresar una identidad colectiva o cumplir con lo sugerido o exigido por sus pares, familiares, superiores (patrones, notables, sacerdotes, dirigentes sindicales, etc.), o la ley, sin importarle demasiado el resultado. Otra dificultad común de estos juicios críticos, es que asumen que la grandísima mayoría de la población debiera tener interés por la cosa pública y por lo tanto en votar, con lo cual la abstención no se ve como el ejercicio de una libertad individual—la de no ir a las urnas—sino como una deficiencia de la democracia. Es más, muchos analistas presuponen que ciertas categorías de la población debieran votar por ciertos partidos—en especial, los estratos populares, incluidos los campesinos, por la izquierda. Si dicho voto no se materializa, ello se toma

como evidencia de que los procesos electorales no son normales, es decir, que el voto no ha sido producto de las preferencias de los electores sino que de algún tipo de imposición o presión sobre ellos, cuando no del fraude. Esta visión tiene, entre otros problemas, el de privilegiar demasiado la noción de que las divisiones políticas de toda sociedad son las de clase. Hay otras dimensiones divisorias, entre las cuales se deben contar, en Chile, las producidas por el conflicto entre Católicos pro-clericales y diversas variantes anti-clericales.

Las supuestas deficiencias de los procesos electorales de comienzos de siglo se siguieron comentando en los mismos términos hasta las reformas electorales de 1958 y de 1962, que impusieron la cédula única y la obligación de votar respectivamente. Con la repetición constante, dichas deficiencias pasaron con el tiempo a la categoría de verdades que se admiten sin discusión, incluso a una especie de folclor político al tratarse del voto campesino, con lo cual la democracia (de sufragio incompleto) chilena en el fondo parece sólo muy cuestionablemente democrática. Aunque hay evidencias para cada deficiencia, hay que sopesarlas haciendo un razonamiento cuidadoso sobre sus implicaciones, y teniendo en cuenta los resultados globales de las elecciones. El problema que se le presenta al analista de la historia electoral es que la traza documental de las elecciones siempre contiene material sobre las irregularidades que se suscitan, porque son ellas las que inducen a los actores a hacer reclamaciones y comentarios. El desafío es el de saber distinguir lo que son problemas mayores, que desvirtúan a tal punto el mecanismo electoral que no se puede decir que el régimen político sea democrático, de los que son menores y no tienen por lo tanto ese efecto. Curiosamente, en algunos casos la crítica de los procesos electorales puede prestarse para conclusiones exactamente inversas a la que ofrecen quienes las formulan. Ya vimos un ejemplo de esto al citar la opinión aparentemente descalificadora de Julio Zegers. En lo que sigue presento una visión alternativa respecto de los principales defectos que los observadores y analistas han visto en las elecciones del período.

El problema del tamaño del electorado

La ley electoral 1890 no introdujo modificaciones que llevasen a expandir el tamaño del electorado. El número de personas que votó en las décadas siguientes continuó siendo bajo, ya que representó solamente en promedio un 4.6% de la población total (o algo menos que un quinto de los hombres adultos) entre 1912 y 1932.²⁰ Lo exiguo de este número se debió en gran medida al hecho que no pudiesen votar las mujeres y los analfabetos (además de los enrolados en el Ejército y la Marina, los policías urbanos y rurales, los empleados domésticos, y los menores de edad). Pero el electorado efectivo de la época era aún más pequeño que lo que debió haber sido ser dadas estas exclusiones. Por ejemplo, siendo que los electores potenciales (es decir, los hombres adultos y alfabetos) eran alrededor de 450.000 a comienzos de la década

²⁰ Calculo el promedio tomando las cifras de Borón, "La evolución del régimen electoral", 432. Para estimar el porcentaje de hombres adultos supongo que las mujeres y los menores de 21 años constituyen mitades de la población total.

de 1920, solamente alrededor de un 80% de éstos se inscribió en los registros, y tan sólo alrededor de la mitad de éstos, unos 180.000, votó en las elecciones.²¹ ¿Por qué tal falta de interés de parte del electorado con derecho al voto?

La respuesta no es fácil. Una dificultad sería que seguramente contribuía a disminuir el número de quienes se inscribían era que los registros electorales continuaron abriéndose, al igual que antes de 1890, durante un corto período de diez días en el año anterior a alguna elección, y sólo entre las 10:00 y 14:00 horas. Este plazo era tan breve que muchos de los electores potenciales que no estuvieran en alguna red de contactos políticos o no tuvieran mayor interés por la política, ni siquiera se daban cuenta que los registros estaban abiertos, o no por diversas razones no podían llegar a apuntarse en ellos.

Sin embargo, entre quienes no votaban había una proporción mayor de personas que se hallaban inscritas en los registros electorales que de personas que no lo estaban. Es posible que este abstencionismo se explique en parte dados los tonos álgidos del debate político chileno, cuya clase política asumía posiciones bastante dispares, y al alto grado de competitividad que rodeaba los procesos electorales. Si a ésto se agrega el hecho de que desde el siglo anterior solían ocurrir forcejeos y a veces incidentes de violencia durante las votaciones, ello hacía que las elecciones fueran vistas por el grueso público como algo en lo cual participaban solamente quienes se encontraban fuertemente embanderados. El voto acumulativo, al premiar las campañas que mejor encuadraban a sus electores, no hacía más que confirmar esta impresión de las elecciones como un lugar de enfrentamiento entre grupos partidarios. En consecuencia, es plausible que quienes no tenían mayor interés por la política prefiriesen abstenerse. Avala esta interpretación el hecho de que la elección más reñida de la época, que estuvo acompañada durante la campaña por altos niveles de movilización popular—la presidencial de 1920—fue una de las menos concurridas por los electores. Votaron 160.917 hombres, o un 45.07% de los inscritos.²²

La ley electoral de 1890 no alteró la composición social del electorado, que ya era heterogénea. Es inusual que un electorado pequeño incluya un componente importante de electores de los estratos bajos, pero ésta fue una característica del electorado chileno desde sus comienzos. Después que terminara la intervención electoral de los gobiernos, el requisito de saber leer y escribir no llevó a la formación de un electorado compuesto solamente de personas acomodadas, lo cual puede comprobarse en muchos testimonios contemporáneos. Así, un estudiante de Leyes se quejó en 1900 en su Memoria de Prueba de que había muchos que votaban sin tener el derecho de hacerlo porque apenas sabían firmar, y no podían en

²¹ Las cifras han sido redondeadas, tomando las elecciones de 1918, 1920, y 1921 como base. El alfabetismo en 1920 era de 50%, aunque éste era un tanto menor entre los adultos. He hecho los cálculos usando las cifras en Atilio Borón, "Movilización política y crisis política en Chile (1920-1970)", *Aportes* 20, abril de 1971, 47 y 53.

²² Borón, "Movilización política", 47.

consecuencia leer los diarios.²³ Agregó en son de crítica que antes de las inscripciones se abrían unas muy “*sui generis* escuelas para adultos...en los grandes establecimientos industriales o en los grandes predios rurales i que constituyen verdaderas fábricas de improvisación de electores”.²⁴ En otras palabras, después de 1890 los electores modestos siguieron llegando a las urnas sabiendo tan sólo firmar, aunque fuera en parte debido a empresarios que generaron lo que venía a ser instrucción informal para adultos. Los líderes del movimiento obrero hicieron, por su lado, lo mismo, y es en parte por eso que nunca exigieron que se eliminase el requisito de saber leer y escribir. En su concepto no era necesario. Según Luis Emilio Recabarren, quien fundó el Partido Comunista y fue una de las figuras centrales en la creación del movimiento obrero, en 1920 alrededor de un 60% del electorado estaba compuesto de miembros de la Federación Obrera de Chile o de hombres en quienes ésta tenía alguna influencia.²⁵ La izquierda chilena alcanzó la votación que tendría típicamente durante todo el resto del siglo XX—alrededor de un cuarto—en la elección presidencial de 1925, elección en la cual votaron solamente unos 260.278 hombres.²⁶

El cohecho

Los observadores contemporáneos de las elecciones del período entre 1890 y 1925 indican invariablemente que hubo un aumento en la compra de votos o cohecho. El memorialista ya citado seguramente hizo eco de los comentarios de la época al escribir que “ayer era la intervencion oficial, resorte odiosísimo que por sí solo bastaba a burlar la voluntad del pueblo, el temible azote que asolaba el campo de la política chilena; hoi es la corrupcion electoral, con sus calamidades consiguientes, la causa principal del profundo malestar político que nos aqueja”.²⁷ Al decir “corrupción electoral” el autor se refería principalmente al cohecho, pero también agregó males tales como “la venalidad, el caudillaje, los transfujios, el indiferentismo por la cosa pública, etc., etc”.²⁸ Señaló que había “electores que se venden a uno i a otro, i a cuantos encuentran dispuestos a comprarles su voto, sin que al fin de cuantos [sic., ¿cuentas?] se sepa con seguridad por qué partido han votado”.²⁹ Estas observaciones se prestan nuevamente para conclusiones que el autor no contempló: primero, si los electores mismos tenían la culpa de los

²³ Juan Bautista González R., “Revisión de la lei electoral; o sea observaciones sobre algunos artículos de la Lei de Elecciones de 20 de agosto de 1890 con la reforma de 18 de febrero de 1896”. Memoria de Prueba para optar al grado de Licenciado en la Facultad de Leyes I Ciencias Políticas de la Universidad de Chile, Santiago, Imprenta i Encuadernación Aurora, 1900, 17.

²⁴ Ibid, 31.

²⁵ El comentario aparece en una carta fechada el 14 de mayo de 1920. Véase Ximena Cruzat y Eduardo Deves, comps., *Recabarren, escritos de prensa. Vol. 4, 1919–1929*, (Santiago: Terranova Editores), 1987, 128.

²⁶ La izquierda se volcó hacia José Santos Salas, quien obtuvo un 28.47% del total de votos. Las cifras aparecen en Germán Urzúa Valenzuela, *Historia política de Chile y su evolución electoral (desde 1810 a 1992)* (Santiago: Editorial Jurídica), 1992, 430.

²⁷ González, “Revisión de la ley electoral”, 20.

²⁸ Ibid, 19.

²⁹ Ibid, 21.

vicios que ocurrían ya que se prestaban para vender sus votos, ello quiere decir que nadie los obligaba a hacerlo. Y segundo, si no se sabía si los electores cumplían o no con votar por la candidatura o lista que había comprado su voto, ello muestra que el procedimiento electoral daba garantías eficaces de ser secreto.

El cohecho siguió siendo uno de los principales vicios electorales chilenos en la óptica de analistas posteriores. Sin embargo, a diferencia de la percepción contemporánea del memorialista, el cohecho pasó a ser visto como una imposición sobre el elector, quien era “controlado” en su acto electoral.³⁰ Los actores centrales en este vicio electoral pasaron a ser los agentes de las campañas quienes manipulaban un voto cautivo de hombres pobres, quienes—por implicación—hubieran votado de otro modo si no fuera por las circunstancias apremiantes en que se encontraban. Se supone que los agentes electorales vigilaban desde lejos a los cohechados para que cumplieren con votar según se les había instruído. Como no podían ver al elector en la cámara secreta, se fijaban en cuánto tiempo pasaba en la misma, si la posición o algún movimiento de los pies (que a veces podían verse por debajo de la cortina, que era más corta) correspondían a los de quien estaba escribiendo algo y no sólo llenando un sobre con un voto ya marcado, etc. Este tipo de descripciones se repitieron durante toda la primera mitad del siglo veinte en Chile, con la suposición implícita que eran tan comunes que los resultados electorales estaban viciados.

El hecho de que los comentarios contemporáneos indiquen que la compra de votos se incrementó después de 1890 constituye un indicador del gran cambio que ocurrió en ese momento en las prácticas electorales: de una situación de intervención oficial se pasó a una de competencia electoral casi desenfrenada entre partidos. Lo que se creó (o generalizó por todo el país, porque ya existía en algunas ciudades) fue un mercado electoral, si bien en un sentido demasiado literal de la expresión, para las diferentes candidaturas.

¿Se alteran las preferencias electorales con la compra de votos? Si bien muchos comentarios condenatorios del cohecho dan a entender que sí, el hecho de que un elector reciba dinero por su voto no implica necesariamente que no esté votando, de todas formas, por el o los candidatos que prefiere. Si alguien de pocos recursos va a votar por *x*, y descubre o ya sabe que la campaña del mismo ofrece dinero por el voto, es obvio que esa persona va a hacer todo lo posible por cobrar el dinero además de votar. No había obligación de votar, y el hacerlo podía involucrar gastos que el elector pobre debía medir. Y si algún elector prefería realmente votar por otro candidato, no hay por qué suponer que el dinero de *x*, si lo cobra, lo va a hacer cambiar necesariamente su intención de voto. Naturalmente, esto significa que el voto debía ser efectivamente secreto. Esto lo afirma sin advertirlo el autor de la memoria citado arriba, de modo que los nuevos procedimientos establecidos por la ley de 1890 que garantizaban el secreto del

³⁰ René Millar Carvacho, *La elección presidencial de 1920. Tendencias y prácticas políticas en el Chile parlamentario* (Santiago: Editorial Universitaria), 1981, 167.

sufragio parecen haberse puesto en práctica. Si bien las campañas que basaban su estrategia principalmente en la compra de votos trataban de controlar de alguna manera el voto de quienes cohechaban—y sus agentes se atribuían el crédito por cualquier victoria electoral—no es plausible afirmar que estas prácticas fueran tan generalizadas y seguras en cuanto a dicho “control” que alterasen siempre en forma sustancial los resultados de todas las elecciones.

Hay además tres razones que desmienten el hecho de que el cohecho pudiese tergiversar significativamente el resultado de las elecciones entre los años 1890 y 1925. La primera es que a pesar de que en cada elección era vox populi cuánto pagaban por los votos las candidaturas tales o cuales (salvo las del Partido Demócrata que no tenía los fondos necesarios), no cuesta mucho encontrar comentarios contemporáneos que indican que quienes más pagaban no siempre ganaban.³¹ El dinero no aseguraba el resultado.

La segunda razón es que el cohecho se desarrolla realmente sólo cuando los sufragantes tienen opciones—cuando el mercado electoral es libre y competitivo—lo cual significa que los mismos van a tener generalmente preferencias. (El vendedor de votos totalmente cínico que busca hacer su venta al mejor postor es un personaje muy minoritario). Si todas las campañas recurren a la compra de votos, lo normal es que la mayoría de los cohechados voten en fin de cuentas por la lista o el candidato que prefieren, aunque a veces reciban un poco menos dinero, o un bien tangible de menos valor, de lo que hubieran podido obtener de otras candidaturas. (Puede suponerse también muy minoritario el elector astuto que cobra de quien pague más y vota por otro). Los únicos candidatos desventajados en este contexto de pagos generalizados serían los de partidos pobres, como el Partido Demócrata de la época. Pero la debilidad electoral de este partido ¿se explica porque no tenía fondos para recurrir al cohecho? Esto es muy dudoso; es mucho más probable que ello fuera consecuencia del hecho que había cuatro partidos importantes formados con anterioridad al Demócrata que ya tenían cierta presencia en los medios populares.

Y la tercera razón por la cual no puede sostenerse que el cohecho haya desvirtuado significativamente los resultados electorales es que éstos tienen una consistencia que se mantiene de una elección a otra. Entre 1894 y 1925, el Partido Conservador obtuvo un promedio de 22%, resultado que tuvo muy poca variación. El Partido Radical obtuvo un promedio de 18%, subiendo de niveles más bajos en la década de 1890, y manteniendo un promedio constante de algo más de 20% posteriormente. El Partido Demócrata logró un promedio nacional de 8%, el que también se mantuvo bastante consistentemente de una elección a otra. Todos los grupos liberales, incluidos los Liberal Democráticos, captaron un promedio de 36% de la votación entre 1890 y 1925, aunque su suerte individual es algo más cambiante que la de Conservadores, Radicales o Democráticos de un año electoral a otro principalmente porque a veces hubo tres

³¹ Véase Ramón Subercaseaux, *Memorias de ochenta años. Recuerdos personales, críticas, reminiscencias históricas, viajes, anécdotas* (Santiago: Editorial Nascimento), 1936, 2a ed., Tomo II, 203, como muestra de uno de estos comentarios.

grupos liberales (agregándose los Doctrinarios). El único partido que tuvo resultados muy variables antes de desaparecer después de 1912, fue el Partido Nacional. Este era muy afín a los liberales, y por ello sus votos engrosaron las filas de los otros partidos liberales, ya que las votaciones de los Conservadores, Radicales, y Demócraticos permanecieron tan constantes. Este traspaso indica una consistencia programática del electorado que desmiente lo que es dable esperar de tener una influencia decisiva el cohecho.³² Si la compra de votos trastocase las preferencias, ¿por qué, por un lado, no fluctúan más los resultados electorales, y por otro, al variar por qué lo hacen dentro de una tendencia similar o emparentada? ¿Puede deberse esa consistencia de los resultados a lo largo de unos treinta años a que los partidos destinan las mismas proporciones de dinero al cohecho de una elección a otra, asegurando traspasos de fondos entre partidos emparentados según lo requieran los avatares de la política? Ello no es plausible.

Es más, el aumento del cohecho (o de la percepción del cohecho) en las décadas posteriores a 1890 podría estar relacionado con la institución del voto acumulativo en todas las elecciones. Ya expliqué que los líderes partidarios debían estimar del modo más exacto posible el número de electores que recibirían las candidaturas en cada comuna, y luego debían asegurarse que sus electores votasen concentrando sus votos del modo que convenía. En consecuencia, los electores debían seguir a pie juntillas las instrucciones de los jefes de las campañas para que sus candidatos triunfasen, y lo más fácil era que llevasen a la mesa electoral un voto previamente marcado. Las “gratificaciones” en dinero o bienes a los sufragantes, según la expresión de quienes lo hacían, o el “cohecho” según sus detractores, debieran juzgarse en este contexto. Le daban a los agentes de las candidaturas una oportunidad de contacto personal con los electores que les permitía tratar de asegurarse que cada uno votase del modo necesario para producir el mejor resultado posible.

En 1924 una ley electoral declaró la nulidad de la elección de cualquier candidato que hubiera empleado el cohecho, y estableció límites de gastos para las campañas electorales de diverso tipo.³³ Y en 1925 el voto acumulativo se sustituyó por un sistema D'Hondt, el cual no exigía cálculos tan complejos de parte de los estrategas electorales. La compra de votos en forma abierta disminuyó posteriormente.

³² Los niveles de apoyo por los distintos partidos de la época de una elección a otra pueden consultarse en Urzúa Valenzuela, *Historia política*, 342–47.

³³ Véase *Diario Oficial* 13.812, 26 de febrero de 1924.

El “control” sobre el voto campesino

El supuesto dominio absoluto de los propietarios rurales sobre el voto de sus dependientes constituye otra de las razones principales por las cuales muchos analistas descalifican las elecciones chilenas.³⁴ Como las zonas rurales, característicamente las del Valle Central y las de la provincia de Llanquihue, tendieron a favorecer sobre todo al Partido Conservador, se supone que los campesinos estaban obligados por sus patrones a votar por los candidatos de ese partido, ya que de otro modo hubieran votado por candidatos de centro si no de izquierda.

Los legisladores de 1890 instituyeron la nueva coreografía electoral del voto secreto tratando explícitamente de impedir que todos los agentes electorales, tanto los del gobierno como los de empleadores de diverso tipo, pudiesen controlar el voto de sus subordinados. Entre estos últimos, como dijo el diputado liberal Acario Cotapos, se encuentran “los hacendados que disponen de gran número de personas que tienen a su servicio”. El diputado agregó que lo mismo ocurre con los dependientes de “establecimientos y empresas”, a quienes “se los obliga a emitir sus sufragios...de manera que favorezcan las afecciones o simpatías de sus patrones”. Y concluyó aseverando enfáticamente que “queremos que esto concluya de una vez i que los ciudadanos, cualquiera que sea su color político, puedan en toda ocasión manifestar libremente sus aspiraciones i elegir sin presión alguna a sus representantes”.³⁵

El comentario contemporáneo de Cotapos en cuanto al control del voto de los dependientes se refiere tanto a los propietarios rurales como a otros empleadores. En cambio los observadores posteriores han identificado este problema tan sólo en conexión con el voto del campo. Los sectores urbanos populares eran cohechos, pero a los campesinos se los obligaba, supuestamente, a votar de cierta forma. Esta percepción se debe al hecho de que entre los trabajadores urbanos y los mineros el voto Conservador era mucho más reducido, siendo mayor el de centro e izquierda. ¿Significaría ésto que otras categorías ocupacionales pudieron sustraerse a la influencia de sus patrones con la nueva ley electoral, pero no los campesinos? ¿Por qué no?

Sin embargo, no hay por qué suponer forzosamente que la población rural, especialmente la del Valle Central y de Llanquihue, no favoreció por largos años al Partido Conservador por preferencia más bien que por imposición. Las zonas mencionadas son las más fuertemente católicas del país, la primera por ser la del Chile colonial y la segunda por ser una

³⁴ El observador que más fuertemente enfatizó el dominio absoluto de los propietarios rurales sobre sus dependientes fue George McCutchen McBride, *Chile: Land and Society* (New York: Octagon Books), 1971, primera edición publicada en 1936. Su análisis es poco confiable. Brian Loveman, *Struggle in the Countryside: Politics and Rural Labor in Chile, 1919-1973* (Bloomington y Londres: Indiana University Press), 1976, repite la misma noción. Millar Carvacho, *La elección presidencial de 1920*, también presenta el voto campesino como uno cautivo.

³⁵ *Boletín de sesiones de la Cámara de Diputados*, 26ª sesión ordinaria del 11 de junio de 1890, 401-02.

zona de inmigración alemana católica. Siendo ambos, campesinos y propietarios, fervientemente católicos, no era extraño que apoyasen—como el resto de la población igualmente católica de la época a lo largo del país, tanto en las grandes ciudades como en otras partes—al Partido Conservador. Este no era un partido agrario, sino uno de defensa de la visión y posiciones de la Iglesia. Visto desde esta óptica, el voto campesino de las zonas mencionadas—que son, especialmente las del Valle Central que dan origen a estas apreciaciones—sería un voto totalmente normal, congruente con el voto Conservador del resto de Chile.

No cabe duda de que muchos grandes propietarios tomaban parte activa en las campañas electorales. Típicamente reunían a la masa campesina en sus haciendas, y entre las carreras de caballos, los asados al palo, la chicha y el vino, presentaban a los candidatos, quienes aprovechaban de la ocasión para hacer algún discurso y tomar un contacto personal con la gente. En más de algún caso los campesinos se habrán sentido presionados a votar por el candidato preferido por sus patrones. Sin embargo, no se puede sostener que todos los votos campesinos fueran el producto de la imposición. ¿Acaso los campesinos no tenían opiniones, pudiendo ser partidarios de los mismos candidatos favorecidos por los grandes propietarios? Y quienes prefiriesen a otros candidatos, ¿no podían ocultarlo aprovechando el secreto del voto?

No hay que olvidar además que la población rural estaba fuertemente estratificada, y que aquélla que votaba bien puede haber sido la que más se beneficiaba de la manera peculiar que asumían las relaciones de trabajo en el campo chileno. El que para ser elector hubiera que saber firmar y ser residente (aunque sólo fuese por un mínimo de veinte días) en la subdelegación en la cual se hacía la inscripción, sin duda contribuía a conformar un cuerpo electoral rural que se componía de su población relativamente más instruida y más estable. Nada indica a priori que dicha población no fuera también la más deferente hacia los grandes propietarios.

Tampoco hay que olvidar que no le era fácil al campesino llegar hasta las urnas en las ciudades y pueblos. Por lo tanto, los propietarios más politizados normalmente organizaban el transporte, sin costo alguno, de los campesinos que iban a votar. No hay que tener mucha imaginación para inferir que alguna selectividad habría en la decisión respecto a quiénes se beneficiarían con este viaje gratis a lo que se convertía en un día de paseo y fiesta a las zonas urbanas. Con ello estaba de más “controlar” el voto de los campesinos que participasen.

Además, entre 1890 y 1930 hubo un gran éxodo de las zonas rurales hacia las urbanas y mineras. La sociedad chilena era predominantemente rural en 1890, pero ya en 1930 había una mayoría en las zonas urbanas. Lo más probable es que haya habido cierta auto-selectividad política y religiosa en la población rural que se trasladó. La población campesina que más se conformaba a las opiniones y posiciones políticas de los grandes propietarios, incluida la población más fuertemente católica de las zonas donde predominaba el Partido Conservador, tendió seguramente a quedarse en el campo en mayores proporciones. Ello ayuda a explicar,

además, el hecho de que las zonas mineras del Norte fuesen a su vez tanto más proclives a los partidos anticlericales.³⁶

Las irregularidades electorales de todo orden

Si bien la huella documental de una variada gama de irregularidades electorales de la época es abundante, no hay que olvidar que la intensa competencia entre partidos que ocurría a lo largo del país inducía a los jefes de las campañas a exigir revisiones de los resultados. Era fácil hacerlo, ya que la ley permitía dejar estampadas, sin que nadie pudiese oponerse, toda suerte de reclamaciones en las actas de los escrutinios. A esta traza documental de vicios electorales hay que agregar los acalorados debates en el congreso al tener que resolver si aceptaba o no los poderes de quienes aparecían como presuntos elegidos. No obstante, el hecho de que esta documentación se encuentre de buenas a primeras en Chile no significa que las elecciones de la época hayan sido menos correctas que las de otros países. Más bien al contrario: las irregularidades y los fraudes electorales en el Chile de comienzos de siglo fueron tan plenamente denunciados, investigados y discutidos que es posible tener una medición relativamente exacta de sus dimensiones, cosa que no se podría asegurar respecto a otros países.

Aunque este material es fácilmente aprovechable por el historiador, sólo Millar lo ha usado cuidadosa y sistemáticamente en su estudio de la elección presidencial de 1920. La elección de ese año arrojó 179 votos para Arturo Alessandri y 175 para Ramón Barros Borgoño en el colegio electoral. Hubo muchos reclamos por irregularidades electorales, lo cual era dable esperar dada la estrechez del resultado y lo acalorada que fue la campaña. En consecuencia, el Congreso designó un tribunal de honor compuesto de figuras imparciales designadas por ambas candidaturas que examinó detalladamente cada uno de los reclamos. Después de este ejercicio, en que el tribunal estaba autorizado para eliminar a los electores del colegio electoral que a su juicio estuvieran inhabilitados para ejercer su voto dadas las irregularidades cometidas en su elección, el resultado varió sólo ligeramente: produjo 177 votos para Alessandri y 176 para Barros Borgoño.³⁷

Millar agrupa los reclamos en las categorías siguientes: suplantación de electores o de electores fallecidos; falsificación de escrutinios y de actas; negación por parte de ciertas juntas escrutadoras de contar los votos de mesas adversas a la mayoría en las juntas; obstrucción deliberada del funcionamiento de algunas secciones o mesas al no presentarse los vocales de un bando a sabiendas de que el resultado les sería adverso; y presión con violencia de electores adversos (acusándolos de haber sido cohechos), impidiéndoles votar.

La lista parece contundente, pero conviene ponerla en perspectiva: según se desprende del estudio de Millar, estas irregularidades se produjeron solamente en 23 de las 325

³⁶ Para un análisis de las zonas de mayor y menor fuerza de distintos partidos véase la obra clásica de Ricardo Cruz Coke, *Geografía Electoral de Chile* (Santiago: Editorial del Pacífico), 1952.

³⁷ Millar, *La elección presidencial de 1920*, 162, 174, contiene los resultados en el colegio electoral y después de las revisiones.

comunas del país! Además, en las comunas afectadas los problemas se suscitaron solamente en algunas mesas, y la falsificación de las actas ocurrió nada más que en ocho de ellas! Los reclamos dieron lugar a las correcciones mínimas ya indicadas. En otras palabras, esta contenciosa elección no fue, en el fondo, tan irregular.

Conclusiones

La ley electoral de 1890 permitió el tránsito hacia una democracia, si bien de sufragio incompleto, desde un régimen básicamente autoritario. Anteriormente, el poder pasaba a manos de quienes eran favorecidos por la intervención que ejercían los gobiernos sobre el proceso electoral, en tanto que después de 1890 las elecciones se convirtieron en el único medio a través del cual los líderes políticos podían aspirar a constituir los gobiernos, las cámaras legislativas, y los poderes municipales. Las reformas electorales posteriores ampliaron el sufragio, cambiaron las modalidades de la administración del proceso electoral, y alteraron el formato del voto, pero no tuvieron el efecto de iniciar este aspecto fundamental y definitorio de la democracia, el único que faltaba para que el régimen político chileno de fines del siglo XIX cumpliera los requisitos mínimos de esta forma de gobierno.

La ley de 1890 fue diseñada por una mayoría parlamentaria que buscaba impedir la intervención oficial. Es por ello que, entre otros cambios, reforzó el secreto del voto estableciendo cámaras aisladas a las cuales los electores debían retirarse, y sobres estampados oficialmente en los cuales debían ponerse las papeletas de voto. Esta coreografía del voto antecedió en unas dos décadas a la misma que se instaló en Francia, país precursor del sufragio universal masculino, en 1913.³⁸

Las democratizaciones que ocurren a través de reformas—a pesar de alterar el modo en que funcionan las instituciones políticas fundamentales—conservan muchos aspectos del sistema anterior que modifican. Es por ello que las democracias que surgen de esta manera, y son más antiguas, es decir, las decimonónicas, pueden parecer, décadas después, menos “democráticas” en algunos aspectos que aquellas que se instalan en pleno siglo XX. Éstas últimas se ciñen naturalmente a los diseños institucionales más avanzados al crear sus constituciones y/o legislación fundamental. Así, Polonia, Austria y Checoslovaquia fueron los primeros países católicos, en 1919, en extender el sufragio a las mujeres, pero sus democratizaciones fueron todas impulsadas por la creación o recreación de sus estados nacionales después de la Gran Guerra. Asimismo, hoy en día ningún tránsito a la democracia se haría sin establecer un sufragio plenamente universal. Las inercias institucionales de las democracias más viejas pueden, por lo tanto, llevar a conservar por un tiempo a veces

³⁸ Véase Alain Garigou, *Le vote et la vertu: Comment les Français sont devenus électeurs*, (Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques), 1992, para un análisis de las deficiencias importantes en la manera en que se votaba en Francia.

considerable limitaciones o características que posteriormente pueden parecer antidemocráticas o simplemente absurdas.

La ley electoral de 1890, con todo lo avanzada que fue para la época, no escapó a esta generalización. No sólo mantuvo las prohibiciones del voto de las mujeres y de los analfabetos, sino que continuó el rol que ya tenían en la legislación anterior los mayores contribuyentes a las tesorerías municipales en la constitución de las juntas inscriptoras, receptoras, y escrutadoras. Esta característica puede parecer incompatible con una democracia, al abrir aparentemente la posibilidad de que las clases altas ejerzan una influencia desmedida sobre el proceso electoral. Pero no hay que olvidar que para los legisladores de 1890, al igual que para quienes idearon en 1869 esta forma de organizar la administración de las elecciones, lo más importante era hacerlo con personas que fueran independientes del gobierno, con lo cual querían evitar el recurrir a funcionarios públicos. Tenían que encontrar, por lo tanto, otra fuente de la cual designar personas que supieran redactar actas en forma clara y sumar correctamente. Las listas de contribuyentes a las tesorerías municipales, incluso las de alumbrado y patentes, tenían la ventaja de proporcionar nombres a lo largo del país de personas que muy probablemente reunían estos requisitos.

El uso de estas listas para constituir la administración electoral no parece haber creado distorsiones significativas en el voto posterior a 1890.³⁹ Las elecciones eran competitivas, era fácil introducir reclamos en las actas, y las multas y condenas a quienes no se atuviesen a la ley eran onerosas. La noción de que la administración del proceso electoral respondía a una exigencia técnica y no política viene de los años posteriores a 1890. Conducir el proceso electoral era una carga cívica impuesta a unos seis mil ciudadanos, no una oportunidad, salvo excepciones, para alterar los resultados. El hecho de que los registros estuviesen abiertos por un plazo tan breve también respondía al uso de los mayores contribuyentes para cumplir esta función. No se les podía exigir a personas no remuneradas por el Estado que mantuviesen el registro abierto por un período largo, por no decir todo el año.

Es sólo a partir de 1925, al crearse un registro electoral que funcionó en forma permanente, que funcionarios públicos y notarios sustituyeron a los mayores contribuyentes en las tareas concernientes a la inscripción electoral, y que personas tomadas al azar de nombres propuestos por dichos funcionarios pasaron a ocuparse de la recepción de sufragios y del primer escrutinio.⁴⁰ Sin embargo, la propia ley de 1925 insistió que dichas personas debían ser de preferencia propietarias, profesionales, o quienes pagasen el impuesto a la renta.⁴¹ La democratización a través de reformas no genera saltos bruscos.

³⁹ Rueschemeyer et al., 306, dicen lo contrario en observaciones que tienen otros tantos errores historiográficos.

⁴⁰ Véanse el Decreto-Ley no. 343, en *Diario Oficial*, no. 14.129, 17 de marzo de 1925, y la Ley de Elecciones publicada en *Diario Oficial*, no. 14.279, 23 de septiembre de 1925.

⁴¹ Véase el artículo 34 de la ley 14.279 de 1925.