



## LA CONSTRUCCIÓN DEL PODER ELECTORAL Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN CHILE, SIGLOS XIX Y XX

Macarena Ponce de León Atria

El presente capítulo se inserta en un esfuerzo colectivo de historiografía política y social latinoamericana que se interroga acerca de cómo operaba efectivamente la representación política a través del voto y cómo ocurrió el proceso de ampliación del sufragio. Desde esta perspectiva, esta breve caracterización del proceso chileno pone el énfasis en la trayectoria electoral, proponiendo como punto de vista la necesidad que tuvo el Estado de construir un sistema electoral independiente y sectorizado para legitimar el poder político emanado del sufragio. El proceso requirió institucionalizar las prácticas electorales para que operasen con autonomía de los grupos de poder locales y los partidos políticos, consolidar la amplitud sociológica del cuerpo de electores y, por cierto, democratizar el ejercicio del voto.

El capítulo se inicia con una breve crítica a la historiografía electoral, para luego detenerse en la construcción del poder institucional del voto. En esta segunda parte se resalta la Constitución de 1925 como un hito que pone fin a un sistema electoral heredado de Cádiz y formaliza el desarrollo de instituciones estatales, procedimientos y una burocracia que aspira a operar en forma autónoma de la competencia política y de los otros poderes del Estado. Es interesante recalcar que el análisis de este proceso arroja luces sobre la existencia, en los hechos, de una ciudadanía política mucho más amplia en su composición social y en sus prácticas formales e informales de lo que su conceptualización censitaria hizo de ella durante gran par-

te del siglo XIX.<sup>1</sup> En este sentido, la comprobación empírica de este último punto enfatiza la comprensión del ejercicio del sufragio como una forma de participación ciudadana que posibilita el desarrollo de otras instancias de acción dentro de la sociedad civil.

## LA HISTORIA POLÍTICA LLEGÓ TARDE A LAS ELECCIONES

Al igual que en el resto de Latinoamérica, en Chile las elecciones han sido un campo de análisis fructífero dentro de las ciencias sociales con un carácter más bien teórico. El pensamiento político ha estudiado el sufragio desde las teorías de la democracia moderna y las ciencias jurídicas desde el derecho constitucional. La historia del voto ha dado cuenta de la ampliación de su normativa, la extensión del universo electoral, de sus resultados a nivel general y el sustrato ideológico que impulsó cada una de sus reformas.<sup>2</sup> Sin embargo, por su carácter modélico, la historia de la construcción de la ciudadanía política y de la representación sólo interesaba como un proceso lineal y ascendente, como una "prehistoria" de la democracia plena acaecida en el siglo XX, según el modelo de T. H. Marshall, entre otros factores, como consecuencia de la universalización del voto a la población adulta.<sup>3</sup> En este sentido, la historia de la representación ha sido principalmente una historia de la omisión; es decir, de todo lo que ella no logró ser. Se ha preguntado poco acerca de cómo operaba efectivamente esa representación, cómo ocurrió el proceso de ampliación del sufragio y qué significado tuvo para los individuos, lo cual es necesario para llegar a reconstruir las motivaciones del voto.

En consecuencia, es posible afirmar que la historia política llegó tarde a las elecciones. Fue en torno a los debates historiográficos sobre el carácter político de la revolución francesa que la perspectiva teórica empezó a cambiar junto con la renovación de la historia política. Una renovación que

<sup>1</sup> Los resultados que se presentan son parciales y forman parte de un proyecto de investigación que tiene por objetivo estudiar la ampliación de la democracia representativa en Chile durante los años 1932 y 1973. Proyecto FONDECYT de Iniciación (núm. 11110254) "¿Por qué votan quienes votan? Democracia y ciudadanía política: la ampliación del sufragio en Chile, 1932-1973", investigador responsable (2011-2014).

<sup>2</sup> Urzúa, *Historia*, 1986, e *Historia*, 1992; Nazer y Rosembliit, "Electores", 2000, pp. 215-229; Moulian y Torres, *Sistema*, 1989, y Campos, "Sufragio", 1984, pp. 9-6.

<sup>3</sup> Marshall, *Class*, 1964.

postuló "lo político" como una nueva historia del poder y de los vínculos sociales.<sup>4</sup> Por tanto, una historia también social y cultural que abre enfoques "desde abajo" porque incluye a los actores reales: instituciones, pero también asociaciones, familias, individuos. Un cambio ocurrido tras la ampliación del campo de "lo político" desde las elites hacia las masas de actores integrantes de la esfera pública y privada y, dentro de ellas, a los individuos. Es lo que Elisa Cárdenas refiere como movimiento de "masificación" e "individuación" de la política que recupera al individuo en la historia de los actores colectivos.<sup>5</sup> En esta perspectiva, la obra de Pierre Rosanvallon levantó la centralidad de estudiar la historia del sufragio universal para comprender la constitución del ciudadano, proceso directamente relacionado con la aparición del individuo, porque el derecho al voto constituye el principio fundante de la democracia moderna: el principio de la igualdad política.<sup>6</sup> De ahí que la revolución francesa haya sido el punto de partida para comprender los vínculos inéditos que este tipo de igualdad instauró entre los hombres y haya iniciado el proceso de individuación dentro de la sociedad.<sup>7</sup> En esta perspectiva, la historia de la representación y de las prácticas electorales se transformó en un campo privilegiado para estudiar desde los actores la construcción de un vínculo político asentado en una nueva legitimidad concebida como la asociación voluntaria de personas libres e iguales ante la ley. El ciudadano moderno es la construcción sociológica de la figura del individuo como fundamento de la legitimidad política. Dicha construcción es, entonces, un objeto de la disciplina histórica que estudia la transformación del vínculo social que significa la representación.

Este giro historiográfico entiende el concepto de ciudadanía en su sentido amplio que incluye no sólo el ejercicio de los derechos políticos, también los civiles y los sociales.<sup>8</sup> Esta triple distinción caracteriza una situación de inclusión en una comunidad de ciudadanos, ya que esta última no se restringe a ser definida solamente por el derecho a votar y la garantía de ver protegido cierto número de libertades individuales. Suma a la noción de una condición legal, que establece al individuo como portador de derechos, el carácter igualitario de tal comunidad, sustentado en el reconocimiento de

<sup>4</sup> Rosanvallon, *Historia*, 2006; Botana, *Orden*, 1977; Guerra, *México*, 1988; Sabato, *Ciudadanía*, 1998, y *Política*, 2004; Gueniffey, *Revolución*, 2001, y Aljovin y López, *Historia*, 2005.

<sup>5</sup> Cárdenas, "Municipios", 2003.

<sup>6</sup> Rosanvallon, *Consagración*, 1999, y Bouretz, Mongin y Roman, "Hacer", 2006, pp. 77-86.

<sup>7</sup> Gueniffey, *Nombre*, 1993.

<sup>8</sup> Marshall, *Class*, 1964. Véanse también los documentos preparados por Guillermo O'Donnell para el informe del PNUD: *La democracia*, 2004.

los derechos y deberes de todos los miembros de una sociedad democráticamente organizada. La extensión de esos derechos así como las distintas formas de participación en la sociedad civil se han construido históricamente a través de la formación de los Estados nacionales. La democracia supone una construcción de la ciudadanía y esa es una experiencia que requiere ser entendida no sólo desde sus conceptos y resultados, sino en su proceso.

En el caso latinoamericano es coherente que este giro historiográfico se haya focalizado en comprender las revoluciones independentistas mediante nuevas categorías y metodologías apoyadas en la sociología y la antropología. Esta línea interpretativa ha sido prolifera en estudios comparativos sobre el siglo XIX revisando la "leyenda negra" construida sobre la representación política que hacía del sufragio un fraude permanente y de la democracia un fracaso de tal magnitud que las ciencias sociales se interesaban más bien en tratar de explicar el fracaso que de estudiar su proceso. Es sólo en los últimos quince años que esta perspectiva ha empezado a cambiar con una literatura notable sobre las elecciones en el siglo XIX y que se inicia en el momento mismo de la crisis monárquica con la invasión francesa a España y la formación de las juntas provinciales.<sup>9</sup> Sin embargo, el resultado no ha sido levantar una contraleyenda positiva. Por el contrario, ha sido constatar la relevancia del problema de la representación en la configuración de los Estados nacionales.

No obstante que esta línea historiográfica se concentre en el origen de dicho proceso, son los actores y las metodologías los temas que nos importa rescatar, así como el punto de vista epistemológico. Esta literatura comprende estudios de casos nacionales, por lo que resulta sorprendente que no se encuentre en ella un solo estudio del chileno, el país que tuvo las elecciones más regulares a lo largo de los siglos XIX y XX, no sólo en relación con otros países latinoamericanos, sino también europeos. La obra de René Millar *—La elección presidencial de 1920—* fue pionera en preguntarse por el comportamiento electoral de las personas más allá de la institucionalidad y la normativa.<sup>10</sup> Su estudio presenta una coyuntura e incorpora en el análisis las variables demográficas y socioeconómicas de la población. Desde esta perspectiva, se pregunta por las prácticas electorales, pero sólo detalla el cohecho, los fraudes y las intervenciones. En 1985, el estudio de Samuel

<sup>9</sup> Ternavasio, *Revolución*, 2002; Sabato, "Citizenship", 1992, *Ciudadanía*, 1998, y *Política*, 2004; Posada, *Wars*, 1995, y *Elections*, 1996; Annino, *Historia*, 1995, y Malamud, *Partidos*, 1995.

<sup>10</sup> Millar, *Elección*, 1982.

Valenzuela *—Democratización vía reforma: la expansión del sufragio en Chile—* sobre la reforma electoral de 1874, en la que se estableció el voto universal masculino alfabeto, continúa siendo —más de 20 años después— la única investigación que propone la relevancia del tema como sustantivo a la comprensión del sistema político nacional.<sup>11</sup>

En Chile las elecciones han sido estudiadas en sus resultados generales a través de las cifras electorales y la comprensión de los partidos como maquinarias políticas.<sup>12</sup> El artículo de Samuel Valenzuela —"Hacia la formación de instituciones democráticas: prácticas electorales en Chile durante el siglo XIX"— da cuenta de la existencia de una temprana cultura electoral que, pese a ser informal e irregular, congregó a un mundo popular urbano cuyas prácticas contribuyeron a forjar la institucionalidad electoral del Estado.<sup>13</sup> El análisis de Valenzuela valida la necesidad de rescatar lo político desde los individuos y conceptualizar la democracia moderna en el marco de sus prácticas locales.

A partir de esta renovación, la consolidación de la historiografía electoral ha llegado a ciertas certezas o "supuestos" desde dónde levantar un punto de vista común que ha guiado la renovación de las interpretaciones. En seguida los enunciaré brevemente:

1. Son escasos los esfuerzos por comprender la práctica electoral más allá de la descripción de todo lo que el sufragio debió ser y no fue. Las elecciones no sólo fueron definidas por el fraude o el control estatal. Hay una obsesión por las anomalías como si la historia de las elecciones fuera sólo el recuento de "malas prácticas". Si los procesos electorales fueron corruptos ello no implica que no fuesen democráticos al permitir la competencia abierta, el recambio periódico de las autoridades a través del ejercicio del sufragio. El desafío es comprenderlas en su lógica, porque es factible que si todos los sectores políticos utilizaran "malas prácticas", entonces aquellas fueran parte del sistema y quienes supieran utilizarlas a su favor ganasen la elección.

2. Las elecciones no fueron siempre marcadas por la influencia de la Iglesia, o al menos es necesario realizar la cronología de esa relación y matizarla según los espacios y temporalidades. En el caso chileno el conflicto clerical/anticlerical definió la política partidista del siglo XIX y, si bien dismi-

<sup>11</sup> Valenzuela, *Democratización*, 1985.

<sup>12</sup> Urzúa, *Historia*, 1986, e *Historia*, 1992, y Valenzuela, *Quiébre*, 1989.

<sup>13</sup> Valenzuela, "Formación", 1997.

nuyó la relevancia de los argumentos religiosos en un Estado laico –como lo definió la Constitución de 1925–, el papel de la Iglesia católica en una sociedad democrática, si bien permanece como telón de fondo en las negociaciones políticas y articulaciones electorales, no las define.

3. Las elecciones eran actividades exclusivas de las elites. La verdad es que hubo una enorme participación de la población desde muy temprano en el siglo XIX, incluso de analfabetos. Se volverá sobre el tema.

4. Existen interpretaciones que sugieren una relación estrecha entre las elecciones y las guerras civiles, porque los conflictos bélicos coincidirían con periodos de fuertes cambios políticos que generarían procesos electorales. Sin cuestionar del todo esta relación, es posible señalar que no se trata de una causalidad directa y que en Chile las elecciones tuvieron una dimensión institucional desde sus primeras versiones, incluso en la confusión inicial del periodo independentista. La constitución de poder político a través de elecciones fue más bien un proceso de negociaciones, pactos, alianzas, transacciones y no sólo de guerras civiles o dictaduras militares, lo cual refuerza el carácter institucional que tuvo el proceso. El hecho de contar con elecciones indirectas provocó la creación de una clase política que va a generar vínculos, redes de poder, asociaciones. No son las guerras las que producen esos vínculos.

5. Desde una perspectiva de larga duración, es posible percibir un cambio sustantivo en la valoración hacia el gobierno representativo en la transición del siglo XIX al XX. En el XIX la representación fue prácticamente un dogma político sin importar del todo el que las prácticas electorales y el imaginario social tuviesen un camino marginal. El problema central era crear poder político a través del sufragio, definir quiénes eran los ciudadanos y construir los ritos de la soberanía, lo cual requirió inaugurar un edificio institucional en un Estado territorial muy débil en sus primeros años. Eso explicaría en parte la divergencia inicial entre discurso y prácticas. Hacia finales del siglo XIX serios cuestionamientos conceptuales, ideológicos y sociales respecto del liberalismo impactaron en la valoración del gobierno representativo. Se trató de un debate internacional en que el modelo liberal compitió con otras alternativas conceptuales, política y culturalmente, por lo cual la crítica hacia las “malas prácticas” tomó consistencia política y se manifestó tanto en la legislación como en las reformas institucionales del sistema electoral. Es aquí donde se comprende que la tarea en el siglo XX se haya concentrado en darle independencia y autonomía a la sociedad, junto al intento por construir instituciones electorales autónomas de los otros

poderes del Estado, permitiéndoles reaccionar a las presiones sociales por democratizar los derechos políticos.

## EL SIGLO XIX FINALIZA CON LA CONSTITUCIÓN DE 1925: LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL

Durante el periodo independentista, la confusión política y los ensayos institucionales no impidieron la adopción inmediata de las elecciones como forma de constituir el poder político. La Constitución de 1833 dictaba que el sistema de gobierno de la nueva república era popular, representativo, declarando como ciudadanos activos a todos los varones mayores de edad, con la capacidad económica e intelectual de ejercer el derecho a voto en forma libre. Las elecciones de la Cámara de Diputados fueron directas, mientras que los senadores y el presidente de la república se elegían en forma indirecta, en dos grados.

A través de los pocos estudios sobre las prácticas electorales de este primer periodo, llama la atención la temprana incorporación del sufragio para legitimar gobiernos. Ya en las elecciones de 1809-1810 para las Cortes de Cádiz y el primer Congreso de 1811, la participación de los cabildos y los vecinos fue muy activa. El proceso de construcción de una nueva comunidad política republicana en su sentido unitario y representativo, como régimen de gobierno, requirió de un Estado que fuese capaz de levantar una institucionalidad electoral que administrara las etapas del ejercicio del sufragio: el registro de los electores, la votación y el escrutinio. En el contexto chileno, con una población escasamente urbanizada y pocos centros administrativos, la debilidad del Estado liberal en el territorio hizo necesario dejar en manos de las elites locales la administración del poder electoral.

Después de las elecciones de 1829, la ley de elecciones de 1830 –junto con el Reglamento de Calificaciones– recogió la experiencia de intervención y manipulaciones, y entregó el poder electoral a las municipalidades y agentes del ejecutivo en el territorio: intendentes, gobernadores, subdelegados, inspectores. En el marco jurisdiccional del periodo, una localidad no era más que familias residentes de una subdelegación, como se denominaba a las subdivisiones administrativas de un departamento, cuya administración recayó en los municipios. Las primeras versiones de las municipalidades fueron precarias, intentando dar una organización formal a esos vecinos para satisfacer los escasos servicios urbanos que el erario y

ellos mismos lograban sostener. En 1830 se creó una Junta de Calificación de Electores integrada por tres miembros de la municipalidad y tres vecinos elegidos al azar. Esta junta era la encargada de llevar el registro de los electores, entregar a cada uno la "boleta" que acreditaba su inscripción, y publicar las listas de los "calificados" o aptos para votar porque cumplían con las condiciones constitucionales. Este trabajo se realizaba con la participación de los intendentes y gobernadores, máxima autoridad política de la provincia y el departamento, respectivamente.<sup>14</sup> Las boletas de calificación duraban tres años y su impresión y distribución era encargo de una comisión por intermedio de los intendentes y gobernadores. En cada parroquia funcionaría una mesa receptora integrada por cuatro vocales propietarios y cuatro suplentes elegidos por la municipalidad. Los regidores y alcaldes constituían las juntas revisoras, realizaban el escrutinio general de las elecciones departamentales, resolvían a pluralidad absoluta de votos las diferencias, y comunicaban el resultado final.

Este fue el marco jurídico electoral hasta la serie de reformas legales introducidas en el último tercio del siglo XIX. La Ley de 1874 ha sido largamente estudiada porque eliminó los requisitos censitarios para votar, lo que permitió la universalización del sufragio masculino.<sup>15</sup> Sin embargo, también fue una limitación al poder omnímodo del ejecutivo a través de sus agentes y las municipalidades sobre la administración electoral. Durante el gobierno liberal del presidente Federico Errázuriz Zañartu (1871-1876), los partidos de oposición, conservadores y radicales (acérrimos enemigos en la querrela político/religiosa), pactaron el apoyo a la reforma para arrebatar del ejecutivo la maquinaria electoral. En 1874 lograron aprobar la constitución de juntas de mayores contribuyentes encargadas de nombrar las juntas calificadoras, las juntas receptoras y supervigilar la totalidad de las elecciones. Es así que se traspasó el control del proceso electoral desde los municipios a las oligarquías locales, lo que abrió las urnas a nuevas prácticas de falsificación, como la creación de contribuyentes ficticios durante la campaña, el control político y la manipulación por parte de los notables, evidenciando otra vez que las elecciones no se jugaban en las votaciones sino en detentar el control de la intervención electoral. Es decir, la ley de 1874 eliminó el requisito censitario para participar en las elecciones, pero lo imponía para

<sup>14</sup> Para un estudio sobre la importancia política de las municipalidades en el siglo XX, véase Valenzuela, *Política*, 1977.

<sup>15</sup> Véanse Valenzuela, *Democratización*, 1985, y Joignant, "Lugar", 2001, pp. 245-275.

administrar el poder electoral (las inscripciones, la recepción y el escrutinio de los votos), porque quienes controlaban su administración –los mayores contribuyentes– controlaban el poder político local.

Posteriormente, la ley electoral de 1890 representó una primera ruptura con las elecciones del siglo XIX al adoptarse el voto secreto (más bien, las primeras versiones de esta práctica) y el cambio del sistema mayoritario de lista completa al voto acumulativo en las elecciones directas, desde entonces adoptado para ambas cámaras.<sup>16</sup> En el sistema acumulativo cada elector contaba con la misma cantidad de votos que cargos a elegir, pudiendo concentrarlos en un solo candidato o repartirlos en forma aleatoria entre las diversas listas. Este mecanismo favorecía la representación de las minorías, porque un partido pequeño podía sacar al menos uno o dos candidatos si sus correligionarios disciplinariamente centralizaban sus votos en ellos. Sin embargo, esto fomentó la dispersión de las fuerzas políticas, lo cual fortaleció los arreglos locales, porque alentaba la formación de caudillismos regionales en desmedro del voto de partido. Tras la revolución de 1891, con el Congreso en manos de los partidos políticos, la intervención del poder electoral pasó del ejecutivo a las maquinarias partidistas que controlaban las elecciones a través de los pactos y de las reclamaciones. En este periodo semiparlamentario (1891-1925), los partidos políticos, si bien aceptaron las reglas del juego electoral, lo asumieron más como una alternancia pactada que como una competencia real.<sup>17</sup>

La primera forma de autonomía e independencia del poder electoral respecto de los partidos políticos fue la organización de los registros electorales a través de su renovación periódica. El nudo de aquellos años fue el padrón o registro electoral concebido como "la representación física del pueblo".<sup>18</sup> Tras rebajar la barrera censitaria de la ciudadanía política y entregar la administración del sufragio a las localidades (1874), el sistema electoral entró en una verdadera crisis debido a la falta de control sobre los inscritos.<sup>19</sup> En las elecciones de 1912 su número aumentó de manera irrisoria y, de hecho, se presumió fraude en el proceso de inscripción, pues los 598 000 electores registrados ese año superaban con creces a la población alfabetizada masculina. Es cierto que este aumento fue notable en comparación con 1890 y que existían serios problemas en el registro. Para muchos, de

<sup>16</sup> Valenzuela, "Ley", 1998, pp. 265-296.

<sup>17</sup> Donoso, *Ideas*, 1946, p. 76.

<sup>18</sup> Cruz, *Historia*, 1984, p. 19.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 36.

hecho, quien controlase la inscripción tenía grandes posibilidades de triunfo en las votaciones. Sin embargo, la historiografía sólo ha repetido la voz de los actores sin detenerse a examinar que aquí hay un problema metodológico y estadístico, pues la ley de 1890 estableció que el registro no debía ser cada tres años sino permanente. Es decir, modificó la inscripción periódica para cada elección por un registro que acumulaba sobre los inscritos de 1890 a los electores inscritos en forma anual. Por lo tanto, el total en 1912 (598 000) equivale a la suma de todos los individuos registrados en el padrón entre 1890 y 1912, y no exclusivamente a quienes votarían en la elección de ese año. Lo cierto es que la polémica suscitó la reforma de 1914, la cual volvió a quitar de las manos de las municipalidades el poder —que de hecho siguieron teniendo— sobre la organización del padrón, y nuevamente se lo entregó a una junta especial de contribuyentes.<sup>20</sup> La idea era limitar el poder electoral —a través de las inscripciones— al constituir un registro electoral permanente, independiente y renovable. Esta reforma debatió un tema crucial en el diseño de cualquier política pública chilena: el patrón de asentamiento rural de las dos terceras partes de la población nacional. La ruralidad fue una barrera casi infranqueable para que el grueso de la población se registrase en los periodos establecidos por la ley. En el Congreso se discutió hasta el cansancio si la inscripción debía realizarse en los grandes centros administrativos para asegurar su control, o privilegiar a la población al hacerlo en las comunas (circunscripciones menores dentro de la administración del territorio). Finalmente se dejó la inscripción a las cabeceras de los departamentos para vigilar la correcta confección del padrón electoral. La primera inscripción general extraordinaria se llevó a cabo en 1915, estimándose en 184 000 el número de inscritos. Este fue el universo que participó en las elecciones parlamentarias de ese año, en las de 1918 y 1921. Al año siguiente se cancelaron los registros y se formó un nuevo padrón que comenzó a ser efectivo en 1922. En 1925 volvió a realizarse una inscripción extraordinaria registrándose un total de 302 142 individuos, que fue utilizada en las siguientes elecciones hasta 1934 en que correspondía su renovación.<sup>21</sup>

No obstante su importancia, las reformas al proceso de inscripción no fueron suficientes para independizar las prácticas electorales del poder local. Desde el punto de vista institucional, la Constitución de 1925 y las leyes elec-

<sup>20</sup> La reforma electoral de 1914 estableció los sistemas de inscripción electoral extraordinaria y permanente.

<sup>21</sup> Borón, *Movilización*, 1970, p. 37.

torales que le sucedieron implicaron una ruptura con las elecciones del siglo XIX al introducir una legislación basada en tres elementos que intentaban asegurar una real expresión de la soberanía nacional: un padrón electoral independiente, permanente y renovable basado en elementos modernos de identificación; la sectorización del poder electoral a través de la creación de la Dirección del Registro Electoral y el Tribunal Calificador de Elecciones, superior a los tres poderes del Estado; la puesta en marcha de mecanismos de votación y escrutinios de máxima garantía de neutralidad; el establecimiento de elecciones directas (ambas cámaras, municipios y presidente de la república), y, por último, la adopción de un sistema electoral proporcional.<sup>22</sup>

La promulgación de la Constitución estuvo rodeada de situaciones de excepcionalidad política y su discusión fue un arduo proceso de negociación en un clima enrarecido por el acceso al poder de los militares desde 1924, la sucesión de gobiernos débiles, experimentales y de muy corta vida, otros dictatoriales, además de la movilización de sectores sociales organizados que vieron en la política electoral una forma de conquistar sus demandas. A pesar de la confusión política de esos años (hasta el advenimiento del segundo gobierno de Arturo Alessandri Palma en 1932), fue un periodo de intensa actividad electoral y las reformas constitucionales pudieron echarse a andar. El proceso de inscripción pasó desde las juntas especiales de contribuyentes a las juntas inscriptoras departamentales permanentes integradas por funcionarios públicos inamovibles e independientes, dos de los cuales eran ministros de fe: el conservador de bienes raíces y el tesorero fiscal, a quienes se agregaba el oficial del registro civil. Los partidos políticos podían llevar el control de sus actos y procedimientos a través de representantes autorizados, pero sin derecho a voto. Se requirió la intervención de los servicios de identificación en las inscripciones y en las votaciones como único medio de poder garantizar su corrección. Las juntas inscriptoras departamentales fueron el antecedente de las juntas electorales creadas en 1929 e integradas por cinco miembros elegidos entre empleados fiscales o judiciales, las cuales tenían el encargo de nombrar a los vocales de las mesas receptoras de sufragios elegidos entre quienes pagaban impuestos. Ese año, además, inició sus actividades el Conservador del Registro Electoral dependiente del Ministerio del Interior, centralizando la información de los registros.

Por su parte, es necesario mencionar en este proceso la aparición de los primeros proyectos para incorporar a las mujeres en la política electoral

<sup>22</sup> Cruz, *Historia*, 1984, p. 19.

desde inicios del siglo XX, los cuales impulsaron las primeras etapas de una reforma en la administración municipal que tendrá como núcleo la formación de un padrón especial para mujeres y extranjeros domiciliados en el territorio por más de cinco años.

Si la burocratización de la administración electoral restó poder a las localidades, la erección del Tribunal Calificador de Elecciones mermó el de los partidos políticos al quitarle al Congreso la facultad de calificar a sus propios miembros, interviniendo directamente en la constitución del poder legislativo.<sup>23</sup> El tribunal era un organismo constituido cada cuatro años quince días antes de la elección parlamentaria.<sup>24</sup> Integrado por miembros del poder judicial y legislativo, tenía atribuciones muy amplias sobre las funciones del acto electoral en el periodo de votación. Tomaba sus acuerdos en conformidad con el Código de Procedimiento Civil, actuando como jurado en la apreciación de los hechos y emitía sus sentencias con arreglo a derecho. Sus fallos eran inapelables. Este organismo ha sido escasamente estudiado, por lo que es necesario reconstruir no sólo su historia institucional, sino también su composición y el impacto de sus sentencias en las prácticas políticas electorales y en cómo operó el sistema de partidos. No obstante, se ha destacado la acción del tribunal como una de las estrategias para fortalecer el poder ejecutivo sobre el Congreso.

El siglo XIX termina electoralmente con la Constitución de 1925, porque desde entonces se utilizan sistemas electorales proporcionales que desechaban el principio de la mayoría y tendían a incluir a las minorías al representar proporcionalmente las fuerzas contendoras según su peso político en la sociedad. La Constitución consagró el sistema de la cifra repartidora, o método D'Hont, aludiendo al matemático belga que propuso esta fórmula para transformar de la manera más representativa posible los votos conseguidos por cada partido en escaños, por pequeña que fuera dicha colectividad.<sup>25</sup> José Maza, ministro de Justicia, fue el ideólogo de los beneficios de este método para las circunstancias nacionales y presionó para su adopción. Sin embargo, en los primeros años fue difícil para los partidos comprender la lógica de cómo debían armar sus campañas políticas y mucho más com-

<sup>23</sup> Constitución, 1925.

<sup>24</sup> Antes de la elección parlamentaria, una comisión integrada por miembros de los tres poderes del Estado (el ejecutivo a través del director del Registro Electoral; el poder legislativo mediante los presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados, y el judicial por el presidente de la Corte Suprema y el de la Corte de Apelaciones de Santiago) elegía por sorteo a los cinco miembros del Tribunal Calificador de Elecciones: tres del poder judicial y dos del poder legislativo.

<sup>25</sup> Maza, *Sistemas*, 1913; Castro, *Sistema*, 1941, y Nohlen, *Sistemas*, 1998.

plejos fueron su aplicación y el conteo de votos. La dictadura del general Carlos Ibáñez del Campo descabezó el poder de los partidos y favoreció a las organizaciones gremiales, profesionales y civiles. Sin embargo, a pesar de esta incompreensión inicial, la aplicación de la proporcionalidad y su funcionamiento a través de listas de partido y el voto único, reorganizó la competencia electoral en torno a los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil con fines electorales. A esto también contribuyó el Decreto Ley núm. 710, por el cual se establecía la posibilidad de que los partidos políticos hicieran pactos en el nivel local en las elecciones parlamentarias.

En los comicios parlamentarios de noviembre de 1925 se utilizó el sistema electoral proporcional, pero fue tan engorroso saber quiénes habían ganado que en las siguientes elecciones se prefirió utilizar el método anterior de voto acumulativo 1932, cuando se retomó el de la cifra repartidora.

## TEMPRANO SUFRAGIO UNIVERSAL

Durante el curso de los siglos XIX y XX se constata la ampliación en la definición de la ciudadanía política desde una concepción censitaria a una universal. La cronología y los marcos jurídico e institucional ya definidos impactaron directamente en la conformación de un cuerpo electoral que, pese a las coyunturas políticas y los problemas estadísticos de las cifras, tendió a crecer en términos absolutos y a consolidar la heterogeneidad de su composición social desde los primeros ensayos institucionales. Durante el siglo XIX la debilidad de un Estado en ciernes permitió una evolución del sufragio bastante más amplia en los hechos de lo que la historiografía ha creído. Tal como ocurrió en otros países latinoamericanos, el establecimiento de elecciones indirectas de dos grados y una conceptualización censitaria de la ciudadanía política activa constituyeron electorados muy pequeños en términos relativos a la población, pero muy activos en fomentar prácticas de participación política. No sólo lo hicieron a través del ejercicio del sufragio, sino durante toda la maquinaria electoral en los días de registro, conformación de listas, campañas que eran cortas en duración pero vividas intensamente por la localidad; el ritual del voto y, finalmente, los escrutinios. Hay que mencionar que las elites tenían una gran autonomía en las elecciones de dos grados; esto parece haber sido un fenómeno común, porque es notable la capacidad de organización de las localidades en torno a un candidato o partido político.

La Constitución de 1833 recogió las definiciones liberales de ciudadanía de los proyectos electorales y reglamentos anteriores, reiterando la definición del ciudadano activo propuesta por la Constitución de 1828. Estableció que los individuos con derecho a sufragio eran los hombres mayores de edad –25 años entre los solteros y 21 entre los casados– letrados, propietarios o con independencia económica y jurídica.<sup>26</sup> Se trató de una ciudadanía legalmente restrictiva, limitada a individuos cuya renta, ocupación y educación acreditara frente a los demás ser sujetos libres, con capacidad para emitir su preferencia sin sujeciones o dependencias de otros.<sup>27</sup> Cada provincia debía establecer los montos de renta o censos requeridos para acceder al derecho de votar, los cuales parecen haber sido relativamente bajos.

El otro incidente que suscitó conflicto en la definición de la ciudadanía fue el de la alfabetización como condición necesaria para el ejercicio del voto, lo que de inmediato generó discrepancias porque se sabía que Chile era un país analfabeto sin un sistema educativo nacional público. En este sentido, el Reglamento de Elecciones –promulgado pocos meses después de la Constitución– reprodujo los requisitos censitarios económicos, pero se acordó no exigir saber leer y escribir sino hasta 1840, estimándose que para entonces ya sería posible esperar un cierto desarrollo educacional. En 1842, el debate volvió con ocasión de la aprobación de nuevas reformas a la legislación electoral y la caducidad de la disposición transitoria relativa a la alfabetización, cuya vigencia legal ya había expirado. El gobierno estuvo a favor de mantener la habilitación para votar a los analfabetos ya que más de la mitad de los hombres mayores de 21 años no cumplía con el requisito y se temía que su eliminación de los registros electorales alterara el equilibrio político de las distintas facciones.<sup>28</sup> La solución fue a medias. Se acordó respetar la ciudadanía activa de los analfabetos inscritos hasta ese momento, pero en adelante se respetaría la Constitución y ningún chileno podría “calificarse para entrar al ejercicio de ciudadano elector con derecho a sufragio, si no tiene la calidad de saber leer y escribir”.<sup>29</sup> Este fue el marco jurídico sobre el que operó el sistema representativo hasta las reformas liberales de fines de siglo.

<sup>26</sup> *Constitución de la República de Chile jurada y promulgada el 25 de mayo de 1833.*

<sup>27</sup> Las inhabilidades eran las mismas que el reglamento de 1830, pero se añadía a quienes hubiesen quebrado fraudulentamente, a los nacionalizados en país extranjero, a quienes tuviesen pensiones, empleos, distinciones de gobierno extranjero sin permiso especial del Congreso, y a los que hubiesen residido en otro país por más de diez años sin autorización del presidente de la república.

<sup>28</sup> Borón, *Evolución*, 1971, pp. 5 y 6.

<sup>29</sup> Ley de 12 de noviembre de 1842, y Maza, *Sistemas*, 1913, p. 74.

La ley electoral de 1874 estableció el sufragio universal masculino y alfabeto, eliminó las restricciones censitarias para votar, pero mantuvo como requisito el saber leer y escribir como la mínima garantía de renta establecida jurídicamente para ejercer el derecho a votar en forma libre. Esta solución fue ambigua porque presumía de derecho que quien sabía leer y escribir tenía la renta que se requería por ley. Sólo en el año 1888 se suprimió legalmente el requisito de capital y renta. La definición de ciudadanía declaró que eran ciudadanos activos con derecho a sufragio “los chilenos que hubieren cumplido los 21 años de edad, lean, escriban y estuviesen inscritos en los registros electorales del departamento”.<sup>30</sup>

La ley electoral de 1890 consagró las reformas anteriores, estableció la inscripción como un acto personal, presencial y secreto y, junto con los analfabetos, se excluyó a todos quienes no gozaban del “libre uso de su razón”. Esta incapacidad podía ser por razones de salud, por trabajar en condiciones de dependencia personal como el servicio doméstico, por tener procesos y condenas con pena aflictiva, quiebra fraudulenta, fraude al fisco; por trabajar para gobiernos extranjeros sin permiso del chileno; detentar la administración de la coacción física siendo parte de las policías urbanas y rurales, o soldado del ejército permanente y de la marina; las mujeres por su naturaleza y los eclesiásticos regulares por su dependencia al superior general de la orden.<sup>31</sup> Con escasas modificaciones, salvo la reforma de 1914 que organizó la renovación periódica de los registros electorales, esta fue la estructura del sistema electoral hasta la Constitución de 1925.<sup>32</sup> El nuevo marco constitucional modificó sustancialmente la organización política y el sistema representativo, pero reiteró la definición de ciudadanos activos como los chilenos, hombres, mayores de 21 años y alfabetos, inscritos en los registros electorales, además de que el voto era secreto.<sup>33</sup>

Chile cuenta con una detallada estadística electoral desde 1925, lo que permite hacer un análisis crítico del universo de inscritos y de los escrutinios en cada elección. Para el siglo XIX no existen documentos seriales, pero se sabe que se realizaron censos electorales desde la década de 1860 y existen algunos ejemplares para la de 1870. A pesar de ser aleatorios, los datos comprueban que el grupo de electores era muy pequeño respecto de

<sup>30</sup> Ley de 9 de agosto de 1888. Sus disposiciones fueron reproducidas en los artículos 11 y 25 de la Ley de elecciones de 20 de agosto de 1890.

<sup>31</sup> Ley de elecciones promulgada el 20 de agosto de 1890.

<sup>32</sup> Ley núm. 2883, 21 de febrero de 1914, Reforma a la Ley de elecciones de 1890.

<sup>33</sup> *Constitución*, 1925.



la población total. En 1862 apenas 1% de la población estaba inscrito en los registros electorales. La ley de 1874 no alteró sustancialmente dicha tendencia, pero permitió la inclusión de nuevos actores sociales al ejercicio del sufragio ampliando las bases electorales. Efectivamente, entre 1872 y 1875 se dobló el número de electores y se triplicó el número de votantes. En 1875 votaron 106 194 varones.<sup>34</sup> Era poco respecto de la población total del país; representaba apenas 5.1%, pero fue muy significativo si se le compara con el tamaño de la participación electoral hasta ese entonces, pues esa cifra duplicaba a los 49 047 ciudadanos calificados de 1872.<sup>35</sup> El número de ciudadanos que sufragaron en las elecciones parlamentarias de 1873 fue de 25 981, mientras que en las elecciones de 1876 fue de 80 346 representando 3.8% del total de la población.<sup>36</sup> Tal como señala Samuel Valenzuela, "la ley extendió el sufragio legal aunque no constitucionalmente", impactó sobre la configuración de la política partidista que buscó representar nuevos segmentos sociales y permitió el aumento paulatino del número de inscritos.<sup>37</sup> Según el Censo Electoral de 1879, el total de electores era de 148 737 individuos.<sup>38</sup> Esta cantidad triplicaba los números anteriores. Respecto a sí mismo el aumento había sido notable, de hecho se presumió fraude e irregularidades en la inscripción, pero aún era bajo proporcionalmente con la población masculina (véanse cuadro 1 y gráfica 1).

Hacia 1925 "el potencial electoral era el 10% de la población total, pero solo estaba inscrito un 5% y ejercía su derecho a voto un 3.5%".<sup>39</sup> Hubo que esperar hasta mediados del siglo XX, específicamente al voto femenino y la movilización política de los años sesenta y setenta, para que la representación política incorporase efectivamente nuevos actores sociales y tuviese alzas drásticas de participación.

Efectivamente, entre 1932 y 1973 la ampliación jurídica del cuerpo electoral permitió la inclusión de mujeres en las elecciones municipales de 1935 (Ley 5357) y en 1949 en las presidenciales y parlamentarias (Ley 9292). Las mujeres fueron el único sector de la población que pidió expresamente la ciudadanía política. La discusión del voto femenino no cuestionaba la definición restringida de ciudadanía, sino el hecho de que las

<sup>34</sup> *Anuario Estadístico de la República de Chile*, Santiago de Chile, 1879.

<sup>35</sup> Borón, *Evolución*, 1971, p. 7.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Valenzuela, *Democratización*, 1985, p. 2.

<sup>38</sup> *Anuario Estadístico de la República de Chile*, Santiago de Chile, 1879.

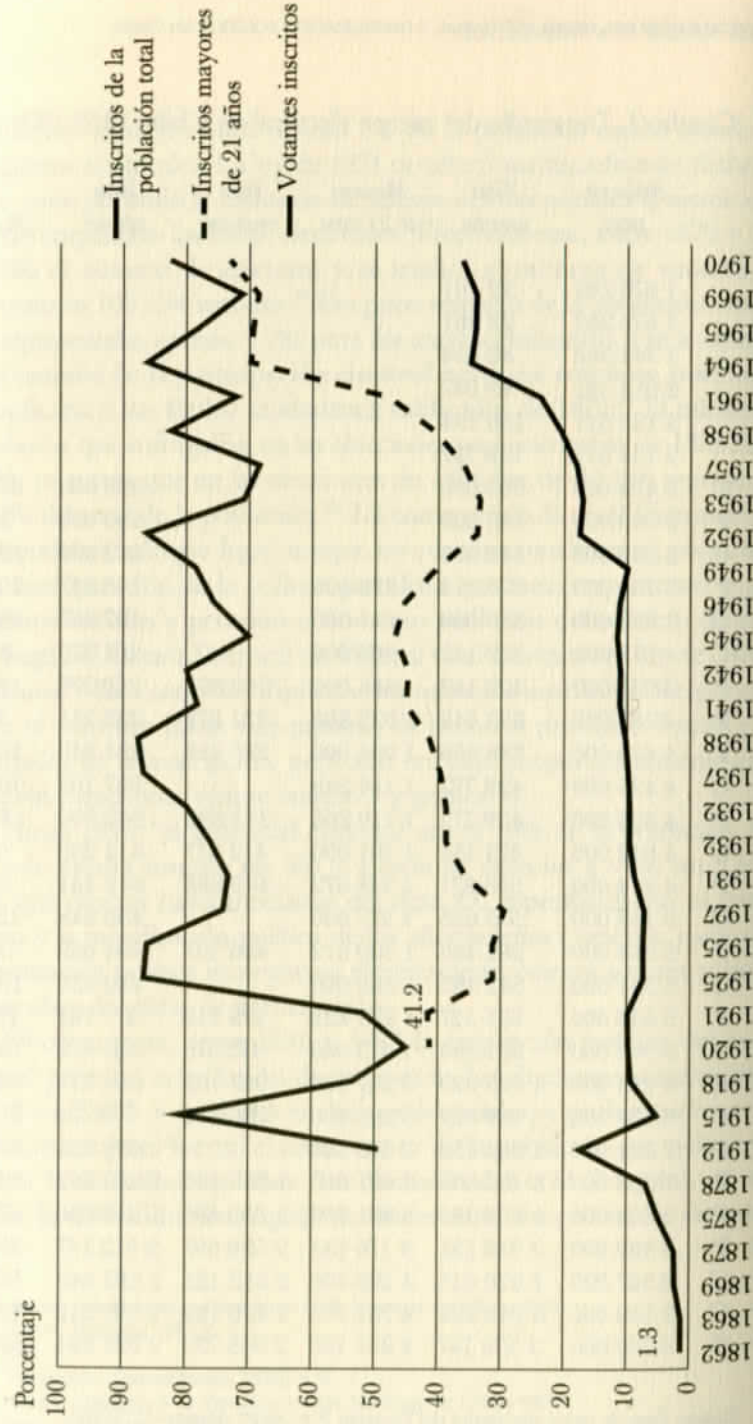
<sup>39</sup> Nazer, "Electores", 2000, p. 216.

Cuadro 1. Desarrollo del cuerpo electoral de Chile, 1862-1970

Año	Población total	Tótal inscritos	Mayores de 21 años	Votos emitidos	Votos válidos	Abstención
1862	1 676 243	22 161				
1863	1 676 243	22 261				
1869	1 744 368	40 434				
1872	2 054 581	49 047				
1875	2 135 511	106 194				
1878	2 135 511	148 737				
1912	C 3 424 000	598 000			295 000	303 000
1915	P 3 540 000	185 000			150 000	35 000
1918	C 3 656 000	342 000			183 000	159 000
1920	P 3 785 000	370 314	898 000		166 917	203 397
1921	C 3 853 000	380 000	914 000		197 267	182 733
1925	C 4 073 000	302 142	966 000		261 779	40 363
1925	P 4 073 000	302 142	966 000	260 895	260 278	41 247
1927	P 4 187 000	302 142	1 025 880	231 372	223 741	70 770
1931	P 4 429 000	388 959	1 094 000	285 810	284 949	103 149
1932	C 4 495 000	429 772	1 110 265		327 162	102 610
1932	P 4 495 000	429 772	1 110 265	343 892	342 990	85 880
1937	C 4 842 000	475 354	1 201 000	412 817	412 230	62 537
1938	P 4 914 000	503 871	1 218 672	442 888	441 441	59 983
1941	C 5 149 000	575 625	1 277 000		450 248	125 377
1942	P 5 244 000	581 486	1 300 512	466 507	464 669	114 970
1945	C 5 541 000	641 495	1 369 000		449 930	191 560
1946	P 5 643 000	631 527	1 393 821	479 310	477 785	152 217
1949	C 5 962 000	591 994	1 473 000	470 376	464 872	126 618
1952	P 6 295 000	1 105 029	3 267 105	957 102	954 131	147 927
1953	C 6 437 000	1 100 027	3 295 300	786 811	779 174	313 216
1957	C 7 121 000	1 284 159	3 575 300		878 229	405 930
1958	P 7 298 000	1 497 902	3 691 600	1 250 350	1 235 552	247 552
1961	C 7 802 000	1 858 980	3 881 300	1 385 676	1 339 896	473 304
1964	P 8 369 000	2 915 121	4 176 131	2 530 697	2 512 147	384 424
1965	C 8 567 000	2 920 615	4 206 400	2 353 123	2 282 443	567 492
1969	C 9 559 000	3 244 892	4 731 705	2 406 129	2 307 512	838 763
1970	P 9 780 000	3 539 747	4 841 100	2 945 799	2 923 294	584 948

Fuente: Base de datos electorales del Proyecto FONDECYT número 11110254.

Gráfica 1. Desarrollo del cuerpo electoral de Chile, 1862-1970



Fuente: Base de datos electorales del Proyecto FONDECYT número 111110254.

mujeres también podían participar de la política porque eran tan capaces como los hombres. La discusión del voto de las mujeres se dio en el marco de la reforma de elección municipal en 1933 y se centró en la diferencia entre el voto político, necesario para elegir a las autoridades políticas, y el voto administrativo, necesario para elegir a las autoridades encargadas de realizar una buena gestión de los recursos locales derivados de contribuciones directas que también pagaban las mujeres.<sup>40</sup> En 1934 se aprobó el voto municipal femenino, se abrió un padrón especial y las mujeres votaron por primera vez en las elecciones municipales de 1935. Desde entonces la discusión tomó caracteres reivindicativos, liderados por agrupaciones y líderes políticas femeninas, logrando aprobar el voto parlamentario y presidencial en 1949. En las elecciones de 1952 –que dieron el triunfo por segunda vez a Carlos Ibáñez del Campo–, las mujeres votaron por su primer presidente.

En 1969 se aprobó el voto de los ciegos y en 1970 el de los analfabetos. Por su parte, las reformas al sistema electoral de 1958 y 1962 sobre cédula única e inscripción obligatoria para trámites civiles, respectivamente, aumentó en forma exponencial el cuerpo electoral y se redujeron las posibilidades de cohecho y fraudes.<sup>41</sup> Hasta la incorporación femenina, el padrón había aumentado en proporción al crecimiento poblacional junto a la consolidación de una sociedad urbana, letrada, capitalista e industrial. Sin embargo, la simplificación de la inscripción electoral y su uso como una forma de identificación personal necesaria, por ejemplo para postular a empleos, elevó de inmediato el ritmo de expansión del electorado incluyendo a un amplio espectro de sectores sociales. Luego, en enero de 1970, se modificó la ley disminuyendo la edad para votar –a los 18 años– y se eliminó el requisito de la alfabetización. El proceso significó la universalización de la democracia representativa, culminando en las elecciones parlamentarias de 1973 con un padrón electoral integrado por 80.6% de la población mayor de 18 años, alrededor de 4 500 000 personas, de las cuales votó 81%.<sup>42</sup> Esta fue la elección de mayor participación electoral del periodo. La comparación es impresionante si se contrasta con las cifras de 1932, cuando alrededor de 19.3% de los votantes potenciales estaba inscrito en los registros electorales. Esta amplia adhesión al sistema electoral ha sido destacada por

<sup>40</sup> *Sesiones Cuerpos Legislativos*, sesión 19ª extraordinaria de la Cámara de Diputados, 27 de febrero de 1933.

<sup>41</sup> *Ley 12889* del 31 de mayo de 1958; *Ley 14852 que fija el texto definitivo de la Ley General de Elecciones* de 16 de mayo de 1962.

<sup>42</sup> Nazer y Risemblit, "Electores", 2000.

la historiografía como un testimonio de la vocación democrática de los chilenos y del alto grado de estabilidad del sistema político de ese país.<sup>43</sup>

Como se ha visto, la llamada universalización del voto masculino no incluía a las mujeres, por lo que la verdadera implementación de los preceptos legales demoró casi 100 años en lograr un auténtico régimen de sufragio universal.<sup>44</sup> En estas circunstancias es equívoco hablar de ciudadanía universal; no obstante, el hecho no constituye una falacia jurídica como se ha argumentado.<sup>45</sup> Más que tener presente lo pequeño del universo electoral, la visualización de su permanente expansión da cuenta de las complejidades del proceso de democratización política que subyace a estas cifras junto con una de las características más permanentes del sistema electoral chileno: la temprana amplitud y heterogeneidad de su composición social desde mediados de siglo XIX. A continuación se detallan las principales tendencias que sustentan esta hipótesis.

#### APROXIMACIÓN SOCIOLÓGICA DE LA COMPOSICIÓN DEL CUERPO ELECTORAL

El estudio sociológico del cuerpo electoral a través de fuentes cualitativas ha producido nuevos enfoques sobre el proceso de expansión de las prácticas electorales, reconociendo empíricamente la inclusión de diversos actores y no sólo de las elites. Chile cuenta con un corpus documental de extraordinario valor para realizar un estudio sociológico sofisticado del individuo "elector". Las fuentes permiten realizar una estadística bastante completa, aunque ciertamente fragmentada, del número de inscritos, votantes y escrutinios (véase gráfica 2).

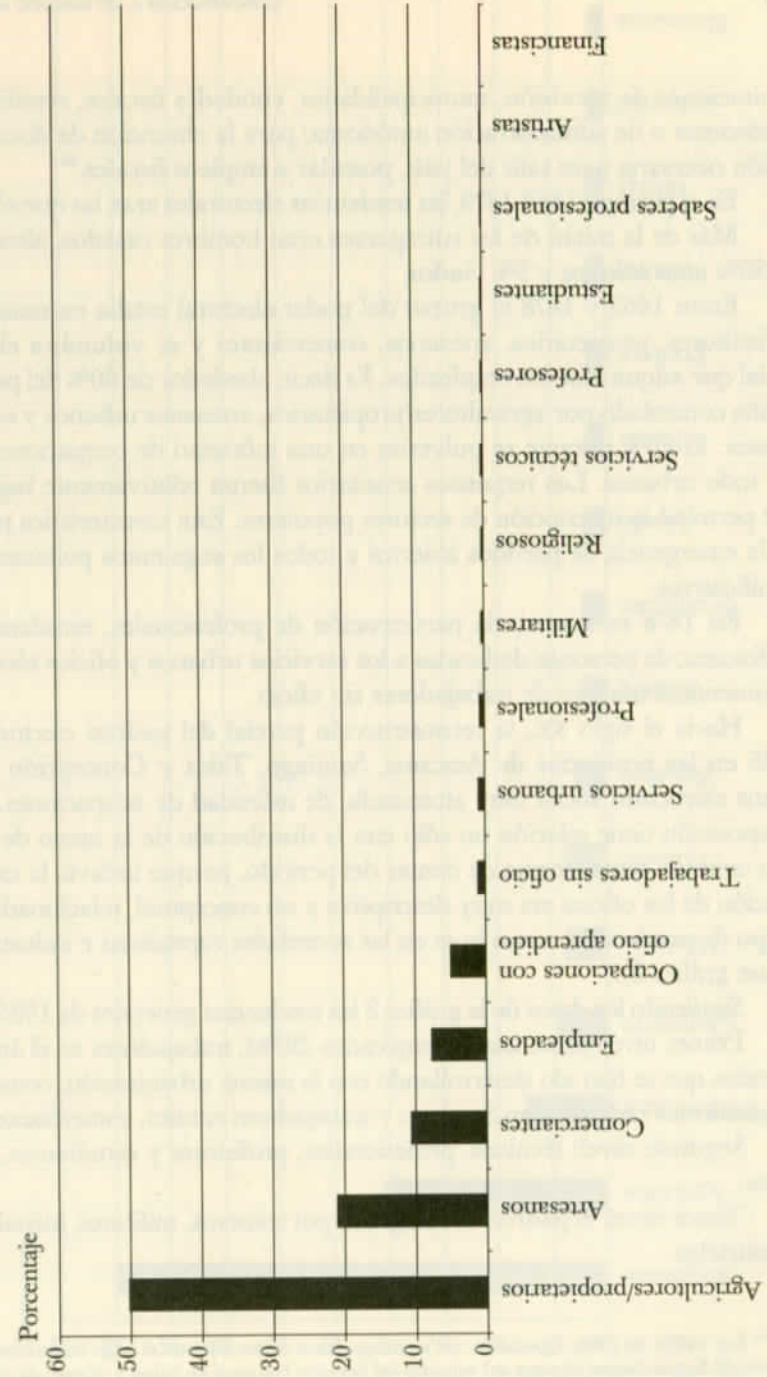
Como ya se ha dicho, el proceso expansivo del cuerpo electoral no siempre fue homogéneo, tuvo ritmos diferentes, e incluso retrocesos (Ley de defensa del Estado en 1948-1958). Es decir, hubo un escaso impacto de la legislación que hizo obligatoria la inscripción y el sufragio (1929, 1949), salvo cuando la obligatoriedad de la inscripción fue requisito para la solicitud de créditos, préstamos o cualquier gestión en bancos, instituciones públicas o privadas de crédito, la Corporación de la Producción de Fomento,

<sup>43</sup> Urzúa, *Historia*, 1986 e *Historia*, 1992.

<sup>44</sup> Borón, *Evolución*, 1971, p. 7.

<sup>45</sup> *Ibid.*

Gráfica 2. Padrón electoral según ocupación, Chile 1878. Universo electoral con ocupación conocida: 148 046 individuos



instituciones de previsión, municipalidades, entidades fiscales, semifiscales autónomas o de administración autónoma; para la obtención de documentación necesaria para salir del país, postular a empleos fiscales.<sup>46</sup>

En el periodo 1862-1879, las tendencias electorales eran las que siguen:

Más de la mitad de los sufragantes eran hombres casados, alrededor de 30% eran solteros y 5% viudos.

Entre 1862 y 1878 el grueso del poder electoral estaba en manos de agricultores, propietarios, artesanos, comerciantes y se vislumbra el peso social que adquirirían los empleados. Es decir, alrededor de 80% del padrón estaba controlado por agricultores/propietarios, artesanos urbanos y comerciantes. El 20% restante se pulveriza en una infinidad de ocupaciones, sobre todo urbanas. Los requisitos censitarios fueron relativamente bajos, lo que permitió la inscripción de sectores populares. Esta característica permitió la emergencia de partidos abiertos a todos los segmentos políticamente significativos.

En 1878 se anuncia la participación de profesionales, estudiantes y profesores; de personas dedicadas a los servicios urbanos y oficios técnicos, y aumenta el número de trabajadores sin oficio.

Hacia el siglo XX, la reconstrucción parcial del padrón electoral de 1925 en las provincias de Atacama, Santiago, Talca y Concepción refleja una estructura social muy atomizada, de infinidad de ocupaciones. Esta composición tiene relación no sólo con la distribución de la mano de obra sino también con la forma de contar del periodo, porque todavía la categorización de los oficios era muy descriptiva y no conceptual, relacionada con el tipo de producción como lo es en las sociedades capitalistas e industriales (véase gráfica 3).

Siguiendo los datos de la gráfica 3 las tendencias generales de 1925 son:

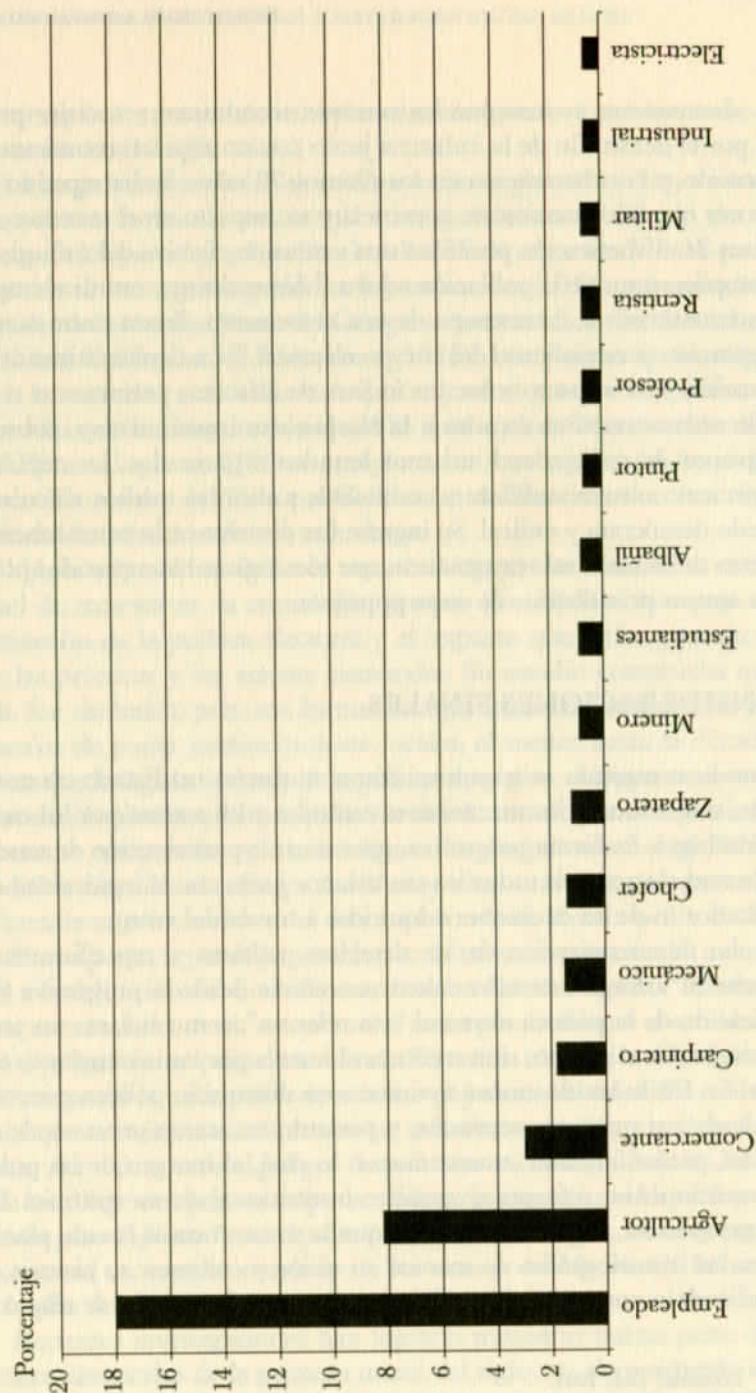
Primer nivel: presencia de empleados (20%), trabajadores en el área de servicios que se han ido desarrollando con la misma urbanización, comercio, terratenientes radicados en Santiago y trabajadores rurales, comerciantes.

Segundo nivel: técnicos, profesionales, profesores y estudiantes, artesanos.

Tercer nivel: el padrón es integrado por mineros, militares, jornaleros, industriales.

<sup>46</sup> Ley 14851 de 1962. Quedaban, sin embargo, fuera de los trámites el pago de pensiones del Servicio de Seguro Social, el pago del subsidio del Servicio Nacional de Salud y el pago de las asignaciones familiares de empleados y obreros.

Gráfica 3. Total de inscritos según ocupación. Padrón electoral de 1925



Fuente: Padrón, 1925.

Lentamente se insinúan los cambios económicos y sociales producidos por el desarrollo de la industria junto con un rápido crecimiento de la educación y la urbanización en los últimos 20 años. Se ha repetido una y otra vez que la expansión de la escuela y su impacto en el aumento de los índices de alfabetización posibilitó una extensión efectiva del sufragio hacia un amplio sector de la población adulta.<sup>47</sup> Sin embargo, estudios empíricos han demostrado la inexistencia de una correlación directa entre mayor alfabetización y crecimiento del cuerpo electoral.<sup>48</sup> La democratización de la educación y su impacto sobre los índices de alfabetos permitieron el ingreso de nuevos sectores sociales a la maquinaria representativa, sobre todo de grupos de trabajadores urbanos letrados organizados, las cúpulas del movimiento obrero socialista y comunista, y sectores medios vinculados al partido demócrata y radical. Su ingreso fue decisivo en la consolidación del sistema de alianzas más pragmáticas que ideológicas entre partidos políticos para apoyar presidencias de corte populista.

## CONSIDERACIONES FINALES

El presente capítulo se cuestiona cómo se diseñó un Estado electoral en Chile, cuáles fueron los mecanismos centrales y los actores por los cuales el Estado logró, en forma progresiva, garantizar la participación de muchos y la libertad electoral de todos los ciudadanos junto con la legitimidad de los resultados (o de las decisiones adquiridas a través del voto).

La democratización de los derechos políticos y, específicamente, el derecho al sufragio, no sólo deben concebirse desde la progresiva democratización de la política electoral "vía reforma", como si fuese un proceso teleológico en sí mismo; sino recobrar el interés por las instituciones electorales. En Chile las elecciones tuvieron una dimensión política e institucional desde sus primeras versiones, y pusieron en acción procesos de negociación, pactos, alianzas, transacciones, lo cual, al margen de las prácticas intervencionistas, refuerza el carácter institucional de su ejercicio. Desde esta perspectiva, es posible concluir que la recurrencia al fraude plantea la necesidad historiográfica de renovar su visión y construir su historia, comprendiéndolo como práctica política y no como desviación de ella, o bien,

<sup>47</sup> Loveman, *Chile*, 2001.

<sup>48</sup> Sinding, "Evolution", 1972.

como ejemplo de un modelo de representación que no logra asentarse sino hasta mediados del siglo XX.

La larga historia de las elecciones en los siglos XIX y XX, da cuenta que la primera forma de autonomía e independencia del Estado electoral respecto de los partidos y las elites locales, fue la organización del padrón a través de su renovación periódica y permanente (1914), así como la sectorización de las atribuciones del Congreso para calificar las elecciones en el Tribunal Calificador de Elecciones (1925). Las elecciones no se ganaban en la votación, sino en la inscripción y en el proceso de calificación. Es por ello que la Constitución de 1925 instituyó el Conservador de Registro Electoral que en 1929 se completó con la creación del Servicio de Registro Electoral y del Tribunal Calificador de Elecciones con un riguroso sistema de selección de sus miembros.

Volver sobre el fraude no es una obsesión por las anomalías, es la necesidad de reconstruir su cronología, porque ella señala el itinerario de la sectorización de la política electoral y el impacto que dicho proceso tuvo sobre las prácticas y los actores electorales. Su estudio comprueba que el fraude fue sistémico, pero sus formas de operación respondían a las redes y vínculos de poder intrínsecamente locales, al menos hasta la década de 1960 en que la legislación reguló la política de pactos. Asimismo, el estudio del fraude, el cohecho y la manipulación del electorado por caciques locales, nos permite comprender que esas mismas "malas prácticas" también hicieron posible extender el sufragio desde muy temprano a grupos que no estaban formalmente incluidos en el sistema a través de la inscripción electoral.

Por su parte, la participación electoral estuvo circunscrita (al menos en parte) a la definición del ciudadano activo con derecho al voto. Tal como lo hemos mencionado, desde sus primeras conceptualizaciones el sentido político y el pragmatismo primaron sobre la discusión ideológica. Ello favoreció desde temprano la inscripción de sectores populares urbanos, los cuales era común que estuvieran enrolados en las milicias, y se sabía que el establecer cánones muy altos tenía el peligro de provocar un desequilibrio en las fuerzas de los diferentes grupos de poder. Este argumento ha sido profusamente citado para explicar la manipulación del electorado por las elites, pero el tema merece un estudio empírico de los censos establecidos y un análisis sociológico del electorado.

Recientes investigaciones han logrado recuperar buena parte de los padrones electorales de la primera mitad del siglo XX, demostrando desde la "sociología del electorado" que la definición de ciudadanía política cen-

sitaria y restrictiva parece haber sido lo suficientemente amplia para incluir a diversos sectores sociales. Sobre estos hallazgos se podría aventurar que no hubo necesidad de ampliar las bases sociales del electorado porque ya eran suficientemente extendidas desde principios del siglo XIX. Un ejemplo sorprendente que comprobaría esta tesis es que hayan sido las mujeres el único grupo social que demandó en el espacio público la expansión de los derechos políticos y, estrictamente, el derecho a votar. Jurídicamente fueron los únicos individuos excluidos de ese derecho debido a su naturaleza y no a su condición, como lo fueron los analfabetos y los pobres, y eso explica por qué la mujer ingresó al sufragio transitando desde la reivindicación de los derechos civiles a los políticos.

## FUENTES CONSULTADAS

### Hemerografía

- Anuario Estadístico de la República de Chile*, Santiago de Chile, 1879.  
*Constitución de la República de Chile jurada y promulgada el 25 de mayo de 1833*.  
*Memoria del Conservador del registro Electoral de 1929*.  
*Padrón Electoral de la República. Elecciones Generales de Congreso Nacional (periodo 1930-1934)*, varios volúmenes, Santiago, Imprenta Nacional, 1929.  
*Sesiones Cuerpos Legislativos*.

### Bibliografía

- Aljovin, Cristóbal y Silesio López (eds.), *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2005.  
 Annino, Antonio (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX. De la formación del espacio político nacional*, Buenos Aires, FCE, 1995.  
 Borón, Atilio, *Mobilización política y crisis política en Chile, 1920-1970*, Santiago, FLACSO, 1970.  
 ———, *La evolución del régimen electoral y sus efectos en la representación de los intereses populares: el caso de Chile*, Santiago, Escuela Latinoamericana de Ciencia Política y Administración Pública, 1971.  
 Botana, N., *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Sudamericana, 1977.

- Bouretz, Pierre, Olivier Mongin y Joel Roman, "Hacer la historia de lo político. Entrevista con Pierre Rosanvallon", trad. Franz Hensel Riveros, *Memoria & Sociedad*, vol. 10, núm. 20, enero-junio de 2006, pp. 77-86.  
 Campos Harriet, Fernando, "El sufragio en Chile", *Política*, Universidad de Chile, Santiago, núm. 6, 1984, pp. 9-61.  
 Cárdenas Ayala, Elisa, "Municipios revolucionados: Jalisco a la caída del porfirato" en Jorge Regalado y Juan Manuel Ramírez Sáiz (coords.), *Intervención ciudadana e innovaciones políticas*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2003, pp. 323-333.  
 Castro, José Luis, *El sistema electoral chileno*, Santiago, Editorial Nascimento, 1941.  
*Constitución Política de la República de Chile promulgada el 18 de septiembre de 1925*, Santiago, Imprenta Universitaria, 1925 (edición oficial).  
 Cruz Coke, Ricardo, *Historia electoral de Chile: 1925-1973*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1984.  
 Donoso, Ricardo, *Las ideas políticas en Chile*, México, FCE, 1946.  
 Gueniffey, Patrice, *Le nombre et la raison. La Révolution française et les élections*, prefacio François Furet, París, Éditions de l'E.H.E.S.S., 1993.  
 ———, *La revolución francesa y las elecciones: democracia y representación a fines del siglo XVIII*, México, FCE, 2001.  
 Guerra, François-Xavier, *México: del antiguo régimen a la revolución*, trad. Sergio Fernández Bravo, México, FCE, 1988.  
 Joignant Rondon, Alfredo, "El lugar del voto: la reforma electoral de 1874 y la invención del ciudadano-electoral en Chile", *Estudios Públicos*, núm. 81, 2001, pp. 245-275.  
*La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York, PNUD, 2004.  
*Ley 14851 de 1962*.  
*Ley del 12 de noviembre de 1842*.  
*Ley Electoral de 19 de noviembre de 1874*.  
*Ley Electoral de 9 de agosto de 1888*.  
*Ley Electoral de 20 de agosto de 1890*.  
*Ley núm. 2883 de 21 de febrero de 1914*, Reforma a la ley de Elecciones de 1890.  
*Decreto Ley núm. 542 de 23 de septiembre de 1925*.  
*Ley núm. 12889 de 31 de mayo de 1958*.  
*Ley núm. 14852 fija el texto definitivo de la Ley General de Elecciones de 16 de mayo de 1962*.  
 Loveman, Brian, *Chile, the Legacy of Hispanic Capitalism*, Oxford, Oxford University Press, Nueva York, 3a. ed., 2001.

- Malamud, Carlos (comp.), *Partidos políticos en América Latina y la Península Ibérica, 1830-1930*, Madrid, Papeles de Trabajo del Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1995.
- Marshall, T. H., *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York, Doubleday, 1964.
- Maza, José, *Sistemas de sufragio y cuestión electoral*, Santiago, Imprenta La Ilustración, 2ª ed., 1913.
- Millar Carvacho, René, *La elección presidencial de 1920. Tendencias y prácticas políticas de Chile parlamentario*, Santiago, Universitaria, 1982.
- Moulian, Tomás e Isabel Torres, *Sistema de partidos en la década del sesenta: antecedentes históricos*, Santiago, FLACSO, 1989.
- Nazer, Ricardo y Jaime Rosembli, "Electores, sufragio y democracia en Chile", *Mapocho*, vol. 48, segundo semestre de 2000, pp. 215-229.
- Nohlen, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 2ª ed., 1998.
- Padrón Electoral de la República de Chile*, Santiago, 1925.
- Posada Carbó, Eduardo (ed.), *Wars, Parties and Nationalism: Essays on the Politics and Society of Nineteenth Century Latin America*, Londres, London Institute of Latin American Studies, 1995.
- (ed.), *Elections before Democracy. The History of Elections in Europe and Latin America*, Londres, Macmillan, 1996.
- Rosanvallon, Pierre, *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal*, México, Instituto Mora, 1999.
- , *Por una historia conceptual de lo político*, Madrid, FCE, 2006.
- Sabato, Hilda, "Citizenship, Political Participation and the formation of the public Sphere in Buenos Aires, 1850s-1880s", *Past and Present*, núm. 136, 1992, pp. 139-163.
- (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, Fideicomiso de Historia de las Américas-COLMEX/FCE, 1998.
- , *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880*, Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes, 2004.
- Scully, Timothy, *Los partidos de centro y la evolución política chilena*, Santiago, CIEPLAN-Notre Dame, 1992.
- Sinding, Steven W., "The Evolution of Chilean Voting Patterns: A Re-examination of Some Old Assumptions", *The Journal of Politics*, vol. 34, núm. 3, agosto de 1972, pp. 774-796.
- Ternavasio, Marcela, *La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2002.

- Urzúa, Germán, *Historia política electoral de Chile, 1931-1973*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1986.
- , *Historia política de Chile y su evolución electoral (de 1810 a 1992)*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1992.
- Valenzuela, Arturo, *Political Brokers in Chile. Local Government in a Centralized Policy*, Durham, N. C., Duke University Press, 1977.
- , *El quiebre de la democracia en Chile*, Santiago, FLACSO, 1989.
- Valenzuela, J. Samuel, *Democratización vía reforma: la expansión del sufragio en Chile*, Buenos Aires, Ediciones del IDES, 1985.
- , "Hacia la formación de instituciones democráticas: prácticas electorales en Chile durante el siglo XIX", *Estudios Públicos*, núm. 66, 1997, Santiago, pp. 215-257.
- , "La ley electoral de 1890 y la democratización del régimen político chileno", *Estudios Públicos*, núm. 71, 1998, Santiago, pp. 265-296.
- , Eugenio Tironi y Timothy R. Scully, *El eslabón perdido. Familia, modernización y bienestar en Chile*, Santiago, Taurus, 2006.