

J. Samuel Valenzuela

Democratización Vía Reforma:

La expansión del sufragio en Chile



Una de las decisiones claves en el proceso histórico de desarrollo de la democracia fue la de eliminar los requisitos censitarios para así expandir el sufragio. En Chile esta decisión fue tomada con la ley electoral de 1874, que le dio el voto a todos los hombres que supieran leer y escribir. Con ello, Chile se convirtió en uno de los primeros países del mundo en democratizarse, y como la ley fue aprobada siguiendo todos los procedimientos constitucionales vigentes y con la participación de todos los grupos políticos existentes, puede decirse que esta etapa clave en la democratización chilena fue adoptada por la vía de la reforma y no por la de la ruptura.

Este libro examina en detalle las circunstancias que llevaron a la aprobación de la ley electoral de 1874. Contra lo que afirma la historiografía sobre el tema, los conservadores fueron una de las fuerzas principales en favor de la extensión del sufragio, con lo cual el caso chileno se asemeja al británico y al alemán —y no al de Europa latina. El libro incluye un análisis del concepto de democracia, y desarrolla un modelo explicativo de los condicionantes que llevaron a la democratización por la vía de la reforma. Este modelo se presenta como una primera aproximación al estudio comparado del tema de la democratización en el siglo decimonono.

J. Samuel Valenzuela obtuvo su licenciatura en Sociología en la Universidad de Concepción y su doctorado en la Universidad de Columbia. Ha sido profesor en la Universidad de Yale y actualmente en la de Harvard. Ha publicado artículos en inglés, castellano e italiano sobre movimientos obreros comparados, procesos de cambio político, sociología del desarrollo y regímenes autoritarios. Con Arturo Valenzuela, ha editado dos libros: *Chile: Politics and Society* (1977) y *Military Rule in Chile: Dictatorship and Oppositions* (1985).

ISBN 950-43-0365-X

Colección
América Latina

Ediciones del **ides** 6

ides

EDICIONES DEL IDES

Consejo Editorial: Torcuato S. Di Tella, Juan José Llach,
Alfredo Monza y Catalina Wainerman.
Getulio E. Steinbach (Coordinador).

J. Samuel Valenzuela

Democratización Vía Reforma:

La expansión del sufragio en Chile

TITULOS PUBLICADOS

1. JUAN J. LLACH (Selección, prólogo y notas): *La Argentina que no fue* [Tomo I: "Las fragilidades de la Argentina agroexportadora (1918-1930)"]. (CEP)
2. TORCUATO SALVADOR DI TELLA: *La rebelión de esclavos de Haití.* (CAL)
3. LEOPOLDO J. BARTOLOME (comp.): *Relocalizados: Antropología social de las poblaciones desplazadas.* (CHS)
4. FELIX GUSTAVO SCHUSTER: *Términos teóricos en ciencias sociales.* (CMC)
5. MIGUEL TEUBAL: *Crisis y deuda externa: América Latina en la encrucijada.* (CEP)
6. J. SAMUEL VALENZUELA: *Democratización vía reforma. La expansión del sufragio en Chile.* (CAL)

6

Ediciones del 

Buenos Aires, 1985

*Para Erika,
a quien le gustó.*

ISBN 950-43-0365-X

*Democratización vía reforma:
La expansión del sufragio en Chile*
Primera edición, enero 1985

Realización gráfica:
Departamento Editorial del IDES.
Redacción, administración y distribución:
Güemes 3950 (Tel.: 71-6197),
1425 Buenos Aires, Argentina.

IMPRESO EN LA ARGENTINA
Derechos reservados © 1985, por el
Instituto de Desarrollo Económico y Social.
Hecho el depósito que marca la ley 11.723.

PREFACIO

El tema de los orígenes de la democracia constituye uno de los problemas fundamentales de la sociología política. Sin embargo, su estudio se ha realizado solamente a través del análisis de las experiencias de países europeos y anglosajones, con lo cual las teorías al respecto se han basado en una serie incompleta de casos. El sistema político chileno merece, en especial, ser estudiado, dada la importancia y temprano desarrollo de la democracia en su historia —a pesar de su inexistencia en la actualidad.

Escribí la primera versión de este trabajo en 1971 siendo estudiante en un curso dictado por Sigmund Diamond sobre metodología de investigación histórica en la Universidad de Columbia. Habiéndome dedicado posteriormente al estudio de movimientos obreros, pasó el tiempo sin que esas páginas vieran la luz pública, con la excepción de una presentación en la conferencia del Latin American Studies Association de Estados Unidos en 1976. Finalmente, un buen día que Torcuato Di Tella se hallaba de paso por la Universidad de Yale —en la cual tuve mi primer nombramiento docente— le mostré el texto, y entre conversación y conversación nació la idea de una publicación en la Argentina. La revisión del manuscrito no fue, empero, fácil, no solamente porque fui madurando su enfoque, sino también porque con el tiempo fui acumulando mucho más material, en especial desde mi venida a la Universidad

de Harvard, que hasta panfletos electorales del siglo XIX tiene en su colección de materiales chilenos. En consecuencia, lo que el lector tiene por delante es un texto totalmente nuevo con algunos datos para mí ya viejos de una docena de años, tomados de la Biblioteca Pública de Nueva York.

Debo expresar mi reconocimiento a Torcuato Di Tella por su interés en el trabajo original, por sus incisivos comentarios editoriales a esta versión, y por su muy probada paciencia en la espera del resultado final. También quiero señalar que he discutido las interpretaciones de la historia del siglo XIX chileno contenidas aquí con Arturo Valenzuela a lo largo de los años, diálogo que me ha sido de inestimable valor; la idea original de hacer un estudio sobre los orígenes de la ley electoral de 1874, que inició la ampliación del derecho al sufragio en Chile, me la dio él. Asimismo, he conversado numerosas veces con Raimundo Valenzuela sobre la historia de la Iglesia chilena y de sus conflictos con el Estado y con los sectores disidentes, lo cual ha afinado mi entendimiento del tema. Deseo expresar además mi reconocimiento al National Endowment for the Humanities de los Estados Unidos por su apoyo financiero durante la redacción de esta versión del trabajo. Finalmente, deseo agradecer sentidamente a mis tíos, el Dr. Arnold Arms y la Sra. Alice Arms, por haberme proporcionado generosamente la ayuda económica que hiciera posible mi primer año de estudios en la Universidad de Columbia, sin la cual la primera versión de este trabajo no hubiera salido nunca del tintero.

INDICE

	Pág.
Introducción	11
Capítulo Primero: El régimen democrático y la importancia de la ley electoral de 1874	21
I. Caracterización del régimen democrático	22
II. La reforma electoral y el desarrollo de la democracia en Chile	35
a) La transformación de los grupos políticos en partidos	37
b) El desarrollo de un sistema de partidos "completo"	41
Capítulo Segundo: Las elecciones y el juego político predemocrático	51
I. El proceso electoral y su control por el gobierno:	55
a) Las inscripciones electorales	56
b) La votación	61
c) Las listas oficiales de candidatos	67
II. El sistema electoral y la difícil alternancia de fuerzas políticas en el poder:	71
a) Bulnes y el surgimiento del "partido" Liberal	73
b) Montt y el surgimiento de los "partidos" Conservador y Radical	81
c) La Fusión Liberal-Conservadora bajo Pérez y Errázuriz	86
III. Excursus: La tesis del conflicto de clases en la historiografía interpretativa:	89
a) Los Gallo Goyenechea y la Guerra Civil de 1859	93

Capítulo Tercero: La ley electoral y la estrategia de la oposición	99
I. Las Juntas de Mayores Contribuyentes	101
II. La representación de las minorías	103
III. La presunción de derecho	106
IV. Resultados inmediatos de la ley electoral para la oposición	122
Capítulo Cuarto: Conclusiones: la democratización por la vía de la reforma	127
Hacia un enfoque político-organizacional del origen de la democracia:	131
I. El contexto condicionante del cambio político hacia la democracia:	134
a) La tensión generada por la combinación de autoritarismo y penetración estatal	134
b) El desarrollo de conflictos "moderados" entre las fuerzas políticas de la sociedad nacional	139
II. Los medios para realizar el cambio político:	140
a) El problema del recurso a la fuerza militar	140
b) La existencia de instituciones políticas reformables	143
III. La consolidación del sistema democrático	146
Indice de Cuadros:	
Cuadro 1: El electorado nacional por grupo ocupacional, 1863, 1872, 1878	118
Cuadro 2: El electorado de Rancagua por grupo ocupacional, 1863, 1872, 1878	119
Cuadro 3: Apéndice: El electorado chileno en la segunda mitad del siglo XIX	149

INTRODUCCION

Chile se cuenta entre los países del mundo en que más tempranamente se desarrolló el régimen democrático. Las primeras constituciones que fueron dictadas después de la declaración de la independencia ya contemplaban la separación de los poderes del Estado, creando un congreso con atribuciones notablemente fuertes, y en 1874 una ley de reforma electoral estableció el sufragio universal (aunque masculino y alfabeto), lo que abrió el camino al desarrollo de partidos que buscaron representar todos los segmentos principales de la comunidad nacional.

Fue una frase de tenor sentencioso puesta al final del artículo 16 de esta ley electoral la que contuvo la modificación que, con la perspectiva que da el tiempo, resultó tan significativa para el desarrollo político de Chile. Dicha oración afirmaba que "se presume de derecho que el que sabe leer y escribir tiene la renta que se requiera por la ley." Su efecto resultaba del hecho de que constituía una manera de cumplir con la exigencia del artículo 8 de la Constitución de 1833, la cual sólo otorgaba el derecho a voto a los chilenos que tuviesen cierta propiedad, capital invertido, ingreso, o profesión, especificando que los niveles mínimos requeridos debían quedar establecidos en una ley electoral a ser revisada cada diez años. Tal era el propósito del artículo 16 de la ley: detallaba en primer lugar cuáles eran los distintos niveles de capacidad económica mínimos exigidos para tener el derecho a voto, pero luego hacía innecesarias todas estas especificaciones al terminar

el artículo con la sentencia ya citada¹. El artículo por lo tanto extendió el sufragio legal aunque no constitucionalmente. Como la nueva ley reiteró el voto secreto y no le agregó ponderaciones o exclusiones a su valoración —conservándose así el *one man, one vote*— y como ya el sistema político chileno funcionaba con un calendario electoral constitucionalmente establecido y rigurosamente respetado de elecciones directas para un Congreso de amplios poderes e indirectas para Presidente de la República, la eliminación de los requisitos censitarios para adquirir la condición de elector significó que el sistema político chileno se asemejó a fines de 1870 al de los de mayor desarrollo democrático del momento, es decir, Estados Unidos, Francia, y Suiza².

¹ La siguiente ley electoral decenal, dictada en 1884, eliminó los incisos del artículo 16 que se referían a los requisitos censitarios, y dejó sólo la frase de la presunción de derecho como forma de satisfacer el requerimiento constitucional para obtener la calidad de elector (véase el artículo 39 de la ley de 1884. Todas las leyes del siglo XIX pueden consultarse en la serie *Boletín de leyes y decretos del gobierno*. La ley electoral de 1874 aparece en el número correspondiente a noviembre de 1874, y la sentencia de la presunción de derecho figura en la p. 327. La ley de 1884 aparece en el número correspondiente al primer semestre de 1884). El cambio consagrado en el artículo 39 de la ley de 1884 constituyó un reconocimiento tardío por parte de la mayoría en el Congreso de lo superfluo que resultaba señalar en la ley de 1874 los distintos criterios censitarios. Ya durante el trámite de la ley de 1874 se levantaron varias voces tanto en la Cámara como en el Senado para decir que eran innecesarios los incisos relativos a los requisitos económicos. El ministro del Interior, Eulogio Altamirano, señaló por ejemplo que “el último inciso es todo”. Véase *Boletín de Sesiones del Senado*. Sesión extraordinaria del 23 de octubre de 1874, p. 142.

² Ya hacia 1870 existía formalmente el sufragio universal masculino en Alemania (excluidos los indigentes), Argentina, Dinamarca (excluidos los indigentes), Grecia, Paraguay y Uruguay —además de los ya mencionados Estados Unidos, Francia y Suiza—. Sin embargo, las demás condiciones que se dieron en Chile (la regularidad de las consultas electorales, la existencia del voto formalmente secreto y no ponderado, la importancia de los puestos públicos sujetos a renovación electoral), no se dieron en forma semejante en estos otros países. La evolución de las modalidades electorales en los países europeos puede ser consultada en Stein ROKKAN y

No obstante, como el censo de 1875 estimaba en un 30 % la población masculina mayor de siete años que sabía leer y escribir, la reforma electoral de 1874 representó un paso relativamente graduado en el proceso de extensión del sufragio. Es por ello que a pesar de que el número de inscritos para votar (o de “calificaciones” en la jerga de la época) se duplicó para la elección siguiente a la aprobación de la ley y se triplicó para la subsiguiente —momento en que bordeó los 149.000 en una población masculina adulta que puede estimarse en poco más de 400.000—³ la participación electoral en Chile siguió siendo relativamente baja. Su “techo” lo constituyó la proporción paulatinamente creciente de la población alfabeta, la que bordeó el 50 % recién en 1910. Por lo tanto, los niveles de inscripción electoral en Chile hasta fines de la Primera Guerra Mundial se asemejan más a los de Gran Bretaña, donde subsistieron restricciones censitarias a la inscripción electoral hasta 1918, que a los de Francia, Suiza, o incluso Estados Unidos⁴. La proporción de sufragantes sobre el

Jean MEYRIAT, eds.: *International Guide to Electoral Statistics* (Mouton, La Haya, París, 1969). Y para un estudio de las prácticas electorales y procesos históricos de la extensión del sufragio en una amplia gama de países véase Charles SEYMOUR y Donald Paige FRARY: *How the World Votes: The Story of Democratic Development in Elections* (C. A. Nichols & Co., Springfield, 1918), 2 vols.

³ Las cifras de inscritos y de electores durante el siglo diecinueve pueden consultarse en el Apéndice a este ensayo. Tomo los datos del censo de 1875 de Miguel CRUCHAGA: *Estudio sobre la organización económica y la hacienda pública de Chile* (Imprenta de Los Tiempos, Santiago, 1878), pp. 162 y 171. La cifra de 149.000 “calificados” en 1878 probablemente incluyó a numerosas personas que no sabían realmente leer y escribir, aunque quizás sí sabían firmar. Algunos observadores, incluido el propio presidente de la República, se refirieron al hecho que un buen número de calificaciones de 1878 debieron ser fraudulentas por incluir a personas sin la instrucción requerida; véase Cristián ZEGERS: *Anibal Pinto: historia política de su gobierno* (Editorial Universitaria, Santiago, 1969), pp. 62-3.

⁴ Cifras de participación electoral en varios países hasta la Primera Guerra Mundial, incluidos el Reino Unido, Francia, y Estados Unidos, pueden ser consultadas en Wolfgang ZAPF y Peter

total de la población no volvió a tener incrementos dramáticos en Chile hasta la ley de sufragio femenino (1949), y hasta la movilización política que ocurrió desde fines de la década de los sesenta hasta comienzos de los setenta⁵. De todas formas, conviene recalcar el hecho de que limitar el sufragio a quienes sabían leer y escribir no significaba excluir del todo a los sectores obreros de la participación electoral. Los analfabetos se concentraban más bien en las zonas rurales y en ocupaciones urbanas no susceptibles de sindicalización, por lo cual el movimiento obrero emergente de fines del siglo diecinueve y comienzos del veinte tuvo una expresión electoral y una muy activa prensa obrera. Es más, en ningún momento los líderes del movimiento obrero emergente exigieron que se extendiera el voto a los analfabetos, lo cual correspondía probablemente a su percepción de que los analfabetos tenían escasa conciencia de clase; sólo demandaron repetidamente que se pusiera fin al cohecho y a otras corruptelas electorales.

Este es un estudio del desarrollo de la democracia en el siglo diecinueve chileno que se centra en explicar las circunstancias que llevaron a la adopción de la reforma electoral de 1874. Como se verá, es preciso hacer un análisis detallado de la forma en que funcionaba el sistema político en su conjunto en la época para entender el proceso específico de aquel año. Ello es especialmente necesario debido a que —como veremos en el capítulo 2— la histo-

FLORA: "Differences in Paths of Development: An Analysis for Ten Countries", en S. N. EISENSTADT y Stein ROKKAN, eds.: *Building States and Nations: Models and Data Resources* (Sage Publications, Beverly Hills, London, 1973) p. 208. Véanse en el Apéndice de este libro las cifras chilenas.

⁵ Véanse Arturo VALENZUELA: *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile* (John Hopkins University Press, Baltimore, 1978). pp. 26-27, y Atilio BORON: "Movilización política y crisis política en Chile (1920-1970)", en *Aportes*, N° 20, abril de 1971, cuadro 1. Cabe indicar que estas fuentes dan las series de datos desde 1912, ya que fue entonces que se creó la Dirección de Registro Electoral, la que no se encargó de recopilar en sus publicaciones las series de estadísticas electorales anteriores.

riografía chilena es notoriamente deficiente en cuanto a entender dicho funcionamiento, y es por lo mismo errónea en su apreciación de la reforma electoral. Todos los autores insisten en ver el proceso de expansión del sufragio como exigido y realizado por sectores políticos radicales y liberales, apoyados por una creciente base social mesocrática y urbana, con lo cual añoran la reforma electoral con una serie de otras reformas principalmente laicizantes que fueron aprobadas por una coalición de estos grupos políticos en el mismo período. De hecho, la ley electoral fue aprobada en el Congreso por una combinación político-programáticamente heterogénea de conservadores, radicales y de liberales "avanzados" o "suetos", en que los conservadores jugaron un rol de primerísima importancia. Es más, con la sola excepción de Atilio Borón, ninguno de los autores, que yo sepa, ha tratado de usar las estadísticas electorales que existen en los distintos "censos electorales" y en otras fuentes, de modo que existe incluso cierta confusión en la literatura sobre cuándo ocurrió el proceso de expansión del sufragio⁶. La confusión es inducida por la lectura de las leyes mismas, ya que la reforma constitucional que eliminó los requisitos censitarios sólo ocurrió en 1888, es decir cuando éstos ya no tenían ninguna aplicabilidad en la práctica⁷. Se requiere, pues, un nuevo esfuerzo de interpretación, lo que constituye el objeto de este trabajo.

Robert Dahl distingue dos tipos fundamentales de ins-

⁶ Atilio BORON: "La evolución del régimen electoral y sus efectos en la representación de los intereses populares: el caso de Chile", en *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, vol. 11, N° 3, diciembre de 1971.

⁷ Por ejemplo, Hernán RAMIREZ NECOCHEA: *Historia del movimiento obrero en Chile: Antecedentes siglo XIX* (Editorial Austral, Santiago, 1956) pp. 77, 193, da el año 1888 como el más significativo en la expansión del sufragio, aunque señala que siendo la población analfabeta tan grande la extensión tuvo un carácter "formal". En cambio, Julio HEISE GONZALEZ: *150 años de evolución institucional* (Editorial Andrés Bello, Santiago, 1960), p. 64, da 1874 como la fecha más importante.

tauraciones de regímenes democráticos en países formalmente independientes: aquellos en que la democratización ocurrió a través de un proceso evolutivo, en otras palabras, mediante reformas que siguiendo el armazón constitucional y el juego político imperante los fueron alterando paulatinamente, y aquellos en que la democratización resultó de un quiebre del orden político existente⁸. Una de las diferencias interesantes de observar entre estas distintas modalidades de desarrollo de la democracia es que donde el régimen democrático resultó de reformas al sistema existente hubo un desarrollo temprano y vigoroso de partidos de derecha que representaron a los sectores de la clase alta tradicional, en tanto que donde la democracia tuvo su origen en un rompimiento de la continuidad constitucional y política los partidos de derecha se desarrollaron más tardíamente, o sencillamente no surgieron como tales. Ello se debe a que la democratización que se produce por reformas ocurre en un contexto tal que participan en el proceso todos los sectores ligados al juego político preexistente, en tanto que aquella que ocurre por quiebre necesariamente atenta contra los sectores que apoyan el *ancien régime*. Estos sectores, quienes normalmente son los que constituirían la expresión partidaria de una derecha tradicional, resenten el advenimiento de la democracia como una derrota y una imposición, por lo cual les lleva tiempo adaptarse al nuevo régimen, siempre que no logren derribarlo mediante un golpe de fuerza.

Chile, a diferencia de Europa latina, constituye un caso de democratización evolutiva, como lo señala certeramente el propio Dahl⁹. Son numerosas las reformas que habría que señalar para hacer un recuento acabado de todo el proceso democratizante, el cual se desarrolló a lo largo

⁸ Robert DAHL: *Polyarchy* (Yale University Press, New Haven, 1971), pp. 40-41. De hecho Dahl distingue tres tipos, siendo el último aquel que se da al ser conquistado un país por otro; el caso paradigmático es el de Japón.

⁹ *Ibíd.*, p. 42.

del siglo decimonónico. Estas reformas se refieren a las dos dimensiones fundamentales que Dahl atribuye a toda democracia, la liberalización o contestación, y la inclusividad, es decir, respectivamente, la libertad de competir por el poder político y la participación de la ciudadanía en las elecciones y en la cosa pública¹⁰. La historia de la democratización se complica, además, por el hecho de que existe una distinción temporal entre el establecimiento y la consolidación de una cierta institucionalidad; es decir, no basta saber cuándo y por qué se iniciaron ciertas reformas, sino que hay que pesquisar el momento en que pueda decirse que se incorporan a la práctica aceptada por todos los actores importantes, lo cual afecta naturalmente su forma de hacer política¹¹.

Al enfocar principalmente la ley electoral de 1874, este ensayo se refiere a la reforma que *establece* o inicia el proceso de participación electoral ampliada en Chile. La intención de quienes propiciaron la reforma no fue tanto la de extender el sufragio a nuevas capas de la población como la de crear un mercado electoral libre de la interferencia del Poder Ejecutivo, en el cual las distintas fuerzas políticas pudieran competir sin trabas por el voto. La consolidación de esta competencia electoral ocurre en el período posterior a 1891, cuando finalmente logran las fuerzas políticas del país quitarle al gobierno central la capacidad de manipular a su favor las inscripciones electorales, la votación misma, y el recuento de los votos. Es entonces que comienza también el pleno desarrollo de las organizaciones partidarias en Chile, ya que éstas se fortalecen fundamentalmente debido a las exigencias de la competencia por el voto.

¹⁰ *Ibíd.*, caps. 1-3.

¹¹ La importancia de hacer esta distinción entre el establecimiento y la consolidación de las reformas democratizantes ha surgido de conversaciones sostenidas con Arturo Valenzuela. En un libro actualmente en preparación para Cambridge University Press desarrollaremos ampliamente el tema de la democratización chilena en todos sus aspectos.

La extensión del sufragio a partir de la ley de 1874 no ocurrió como resultado de la presión política de ningún grupo, ya sea de clase media u obrera, organizado para demandarla, a diferencia de lo sucedido en muchos países europeos. La extensión del sufragio fue exclusivamente el resultado de una dinámica política interna al régimen de entonces, que habría que calificar de un autoritarismo semicompetitivo y predemocrático. Debido a que los sectores conservadores (definidos ideológicamente por su ultramontanismo y por su apego a una concepción católica tradicional de la sociedad, y socialmente por la extracción de clase alta aristocratizante de muchas de sus figuras dirigentes) participaron activamente en favor del proceso de reforma electoral, ellos se abocaron rápidamente a la tarea de formar una organización partidaria que pudiera captar el voto popular. La importancia de este acontecimiento, que ya he señalado como típico de una democratización a través de reformas, tiene que ser valorado debidamente como una de las determinantes del posterior desarrollo político democrático de Chile. La estabilidad de una democracia depende en gran medida de la existencia de un partido de derecha, ya que éste le da un medio de expresión dentro del régimen democrático a quienes por su posición económica y social fácilmente pudieran sentirse amenazados por un sistema político que instituye la competencia por el voto popular como factor de poder¹².

Este estudio desarrolla explicaciones del establecimiento de la participación electoral ampliada en Chile —y por ex-

¹² Como los acontecimientos posteriores a 1973 han llevado, por primera vez en la historia de Chile, a los sectores de derecha a aliarse con el gobierno militar, existe la posibilidad de que una futura redemocratización del sistema político chileno no produzca nuevamente una derecha suficientemente fuerte en su expresión partidaria y cuota electoral como para asegurar el normal funcionamiento de la democracia y su continuidad. Tal desarrollo sería tan grave que podría calificarse como el segundo quiebre de la democracia chilena, siendo el primero el que significó la ruptura de las normas de convivencia democrática que culminaron en la creación del espacio necesario para la intervención militar.

tensión— del origen de la democracia en el país, a dos niveles. El primero, contenido en los capítulos 2 y 3, lo explica desde un punto de vista esencialmente histórico, efectuando además la crítica de las interpretaciones del proceso chileno que se hallan en su historiografía. El segundo nivel es más analítico y conceptual y se encuentra en el capítulo concluyente. Junto con criticar brevemente las teorías sociológicas sobre los orígenes de la democracia por su excesivo determinismo, se trata allí de desarrollar una serie de precisiones sobre la forma en que se origina y consolida la democracia por la vía de la reforma, nociones que, abstraídas del caso chileno, pueden enriquecer los estudios comparativos del desenvolvimiento político.

Pero antes de pasar de lleno al tema conviene detenerse un momento en el concepto mismo de democracia. Es mediante este análisis que se podrá decir que la ley electoral de 1874 representó un paso fundamental para que el régimen político chileno pasase de su autoritarismo semicompetitivo a un régimen democrático. Comienzo con esta discusión.

CAPITULO PRIMERO

**EL REGIMEN DEMOCRATICO
Y LA IMPORTANCIA
DE LA LEY ELECTORAL DE 1874**

En una primera aproximación al problema, la importancia de la reforma electoral de 1874 para el posterior desarrollo de la democracia en Chile es obvia. Toda democracia requiere de dos elementos fundamentales que Robert Dahl denomina "liberalización" e "inclusión", es decir, de la existencia de libertades de expresión, asociación y organización con fines políticos, y de la participación ciudadana en el proceso político a través de elecciones¹³. Resulta, por lo tanto, fácil decir que la importancia de la ley electoral de 1874 reside en el hecho que expandió el sufragio, aumentando así el grado de "inclusividad" del sistema político chileno.

El valorar el impacto de la ley electoral es, sin embargo, más complicado de lo que pudiera parecer así a primera vista. A pesar de que la nueva reforma eliminó en la práctica los requisitos censitarios y puede por lo mismo llamarse la ley de sufragio universal masculino, los niveles de participación electoral continuaron siendo notoriamente bajos en Chile. La ley aún no concedía el sufragio a la

¹³ Robert DAHL: *Polyarchy* (Yale University Press, New Haven, 1971), caps. 1-3.

población femenina y a la analfabeta, de modo que a pesar del dramático aumento del tamaño del electorado, éste, exceptuando un corto período a comienzos de siglo y hasta 1912, prácticamente no sobrepasó el sello del 10 % de la población total del país hasta después de la extensión del sufragio a las mujeres en 1949. ¿Puede entonces decirse que la ley de 1874 estableció las bases para la creación de un régimen democrático si la participación electoral continuó siendo tan baja por tanto tiempo? Para responder adecuadamente a esta pregunta es preciso desarrollar en mayor detalle la noción misma de régimen democrático.

I. Caracterización del régimen democrático

Fue sólo a fines del siglo XVII y a comienzos del XVIII que, como consecuencia del intento de fundamentar ideológicamente un programa político tendiente a limitar el excesivo poder monárquico, renació en Europa el ideario democrático. Dado el hecho de que para entonces la extensión de los territorios nacionales y el número relativamente abultado de quienes serían considerados ciudadanos no permitirían una vuelta a la democracia por asambleas de la antigüedad clásica, los teóricos políticos del momento desarrollaron la noción de la delegación de la soberanía popular en representantes electos por los ciudadanos. La democracia seguía así concebida como el gobierno por el pueblo, sólo que dicho gobierno no se hallaría directamente en manos del pueblo sino en las de quienes éste hubiera elegido. Los detentadores del poder se atenderían a implementar políticas de bien común, ya que estarían sujetos a un "mandato" de parte de sus electores, quienes podrían revocarlo.

Es ésta la concepción de la democracia que informó la teoría política liberal y las constituciones que en ella se inspiraron posteriormente. Paradójicamente, aunque los autores de la concepción clásica ciertamente no pensaron que el derecho al sufragio adquiriría la extensión que ahora

vemos como normal, habría que concluir sobre la base de sus propias teorías que sin un alto grado de participación electoral no podría hablarse de la existencia de un régimen democrático propiamente tal. Si el número de sufragantes es relativamente pequeño, la soberanía delegada sería ejercida sólo por una minoría de la población, con lo cual no resultarían necesariamente las esperadas políticas de "bien común". Sólo los "mandantes", *strictu sensu*, asegurarían que el Estado favoreciera —o no violara— sus intereses. (Naturalmente, los autores mencionados no derivaron esta conclusión obvia, ya que su concepción respecto de quiénes tendrían el derecho a ser considerados ciudadanos era tan restrictiva que ni siquiera se plantearon el problema del grado de inclusividad.) ¿Debemos entonces concluir que sólo la extensión más amplia del derecho al sufragio permite la existencia en propiedad del régimen democrático? Si es este el caso, la ley electoral chilena de 1874 representaría sólo un paso tímido en el camino hacia la democracia, y por lo tanto no podría decirse que llevó en sí hacia el inicio de una dinámica política típicamente democrática.

Sin embargo, la concepción clásica de la democracia no es la más acertada, como lo ha señalado detalladamente Joseph Schumpeter¹⁴. Expresada muy brevemente, su objeción reside en el hecho de que es imposible que la ciudadanía dé realmente un "mandato" a algún representante, dadas las razones muchas veces diversas por las cuales los electores le otorgan su voto a un candidato, razones que éste mismo muchas veces desconoce; además, Schumpeter señala que es prácticamente imposible que la ciudadanía pueda controlar y fiscalizar la acción, una vez entrado en funciones, de quien haya sido electo. Por lo tanto, no es posible definir la democracia sencillamente como un régimen político en que impera una soberanía popular delegada, es decir, sin matizar esta concepción con alguna fórmula que se ajuste más a la realidad de las prácticas políticas en los regímenes democráticos.

¹⁴ Véase Joseph SCHUMPETER: *Capitalism, Socialism and Democracy* (Harper Torchbook, New York, 1962), caps. XX y XXI.

Es por ello que Schumpeter propone una nueva definición, escueta y útil, de la democracia como aquel "arreglo institucional para llegar a decisiones políticas en que los individuos adquieren el poder de tomar dichas decisiones a través de la competencia por el voto popular"¹⁵. Entre los elementos constitutivos de dicho "arreglo institucional" deben contarse, como lo señala el mismo Schumpeter¹⁶, las libertades de expresión, organización y presentación de candidaturas que son necesarias para que la competencia por el voto popular no favorezca artificiosamente a los grupos ligados al poder imperante. Debe existir además un calendario electoral cuya periodicidad sea regida por reglas impersonales, y garantías para que la democracia no se convierta en una "tiranía de la mayoría", para usar la expresión de Tocqueville.

La definición de Schumpeter resuelve las dificultades de la concepción clásica, ya que no se refiere a "mandatos" ni se basa en nociones de "bien común". Es por lo mismo una definición puramente formal del concepto, es decir, una que se centra en los procedimientos del proceso político y no en sus resultados, con lo cual la definición ya no lleva a presumir la necesidad de una inclusividad total en el derecho al sufragio para que pueda hablarse propiamente de régimen democrático. Bastaría que existiera la competencia libre entre distintos grupos por el voto para que surja la democracia, no siendo necesario pensar que su desarrollo depende de que los electores-mandantes constituyan la grandísima mayoría de la población. En este caso la ley electoral de 1874 no sería tampoco un paso importante en sí en el desarrollo político de Chile, pero por razones totalmente distintas a las anteriores: si bien siguiendo el razonamiento anterior había que concluir que ni antes ni después de la aprobación de la ley existió la democracia en el pleno sentido del término, en este caso habría que decir que tanto antes como después de 1874 existió

¹⁵ *Ibíd.*, p. 269.

¹⁶ *Ibíd.*, pp. 271-272.

la democracia en el país; después de todo, ya para ese año los gobiernos estaban todos constituidos por individuos electos por la ciudadanía (aunque hago abstracción, para los efectos de esta discusión, de la intervención de los gobiernos en el proceso electoral). De la definición de Schumpeter surge, por lo tanto, el interrogante de cuán extensivo debe ser el electorado antes que pueda hablarse en propiedad de democracia, problema que este autor no se plantea en la pormenorizada discusión de la concepción que propone, ya que parece pensar que la democracia puede coexistir con discriminaciones importantes en el derecho al sufragio¹⁷.

Pero no es posible considerar democrático un régimen que no otorgue el voto a amplias categorías de la población, ni por lo mismo prescindir de la inclusividad al definir la democracia. De hecho la inclusividad permite en el fondo relacionar la definición puramente formal con un criterio sustantivo. ¿Quién asegura que la competencia por el voto en el contexto de una ciudadanía restringida no llevará a la adopción exclusiva de políticas que favorezcan solamente a quienes tienen el acceso a las urnas? ¿Acaso no es el derecho amplio al sufragio un mecanismo para prevenir justamente este tipo de situaciones que se dan, por ejemplo, en Sudáfrica? Cuánto no cambiaría ese país si el voto fuese extensivo a la mayoría negra. Por lo tanto, a pesar de las ventajas evidentes que presenta una definición formal de la democracia como la que presenta Schumpeter, es necesario elaborar algún criterio adicional para determinar cuán extensivo debiera ser el derecho al sufragio antes que pueda decirse que existe un régimen democrático propiamente tal. De otro modo volvemos a la misma conclusión anterior, de que sólo la inclusividad amplia permite hablar de democracia, noción que, dicho sea de paso, no deja de tener sus propugnadores¹⁸.

¹⁷ Véase *ibíd.*, pp. 244-5.

¹⁸ Véase, por ejemplo, Goran THERBORN: "The Rule of Capital and the Rise of Democracy", *The New Left Review*, N° 103, mayo-junio de 1977.

El criterio de la necesaria inclusividad total es, obviamente, el más directo, sencillo y claro. No cabe duda, además, de que en última instancia es el único verdaderamente defendible, tanto moral como conceptualmente. Sin embargo, lleva a calificar de no democrático o de pre-democrático a los sistemas políticos en los cuales a pesar de existir todos los demás atributos de una democracia subsiste algún tipo de discriminación en el derecho al sufragio. Así, la sistemática exclusión del voto a los negros en el sur de Estados Unidos, la inusitadamente tardía extensión del sufragio a las mujeres en Suiza, o la limitación del sufragio a quienes supieran leer y escribir en Chile, significarían que en estos países normalmente considerados democráticos desde muy temprano en su desarrollo histórico sólo se habría impuesto plenamente la democracia alrededor de 1970¹⁹. Esta concepción lleva, por lo tanto, a extremos, y adolece además de un defecto notable: plantea el inicio del régimen democrático en un momento en que no puede constatar que hayan ocurrido grandes cambios en el sistema político de los distintos países. ¿Cómo puede decirse, entonces, que se inició en ese momento un régimen democrático si prácticamente no se produjeron diferencias sustanciales con la situación política anterior?²⁰ Debiera ser posible, por lo tanto, desarrollar algún otro criterio que permita calificar de democráticos a los sistemas políticos en que subsista algún tipo de discriminación en el voto, sin por ello, entendiéndose bien, justificar ningún tipo

¹⁹ THERBORN, *ibíd.*, saca precisamente esta conclusión, aunque no menciona a Chile en este contexto.

²⁰ Cabe notar, por las dudas que pudieran suscitarse, que la elección de Salvador Allende en 1970 a la presidencia de Chile no tuvo ninguna relación con el aumento del voto producido por la reforma electoral de 1970 que bajó la edad de votar a 18 años y extendió el sufragio a los analfabetos. De hecho, no hay correlación entre el voto por la Unidad Popular y el aumento del electorado. Véase Arturo VALENZUELA y J. Samuel VALENZUELA: "Partidos de oposición bajo el régimen autoritario chileno", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 44, No 2, abril-junio 1982, cuadro 2.

de exclusión, y que permita señalar cuál es el momento en el proceso de extensión del sufragio que produce un cambio político tal que se inaugura la competencia democrática por el poder donde no existió antes.

En el fondo lo que se requiere es una noción que permita distinguir entre dos tipos distintos de discriminaciones, aquellas atentatorias contra el pleno funcionamiento de la competencia democrática, y aquellas que no la afectan mayormente. Esta noción puede expresarse de la forma siguiente: un sistema político no es plenamente democrático cuando alguna exclusión sistemática del derecho al sufragio significa que no se podrá presentar al proceso de competencia electoral algún grupo político cuya visión y programas son distintos de los propugnados por los demás. La discriminación en este caso afectaría el resorte básico de la democracia, cual es la libertad de presentar candidaturas al electorado, aunque en estas situaciones ello no ocurriría a través de una prohibición lisa y llana de ciertas candidaturas (lo cual nadie dudaría que representaría una violación de las normas democráticas), sino que resultaría de una negación de su base de apoyo electoral. Naturalmente, no es fácil determinar de antemano, es decir, antes que se elimine algún tipo de discriminación, si surgirán como consecuencia nuevos grupos políticos a la competencia electoral. Sin embargo, como en última instancia este tipo de discriminación afecta el proceso de formación de partidos políticos, un esbozo de respuesta en cuanto a cuáles exclusiones resultarían antidemocráticas puede encontrarse en la teoría de los orígenes sociales de los sistemas partidarios.

En su estudio al respecto, Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan argumentaron que los distintos partidos surgieron como expresiones de una serie de segmentaciones u oposiciones que se dieron en el proceso de formación de los Estado-naciones. Estas se plasmaron en torno de conflictos específicos de distintos tipos, creándose grupos de opinión y organizaciones partidarias que expresaron intereses y visiones contrarias, por lo que cada una de las oposi-

ciones fundamentales puede ser vista retrospectivamente como una dimensión polarizante distinta en el proceso de creación del sistema de partidos. Al surgir nuevas dimensiones conflictivas, nuevas polaridades, los grupos de opinión y partidos ya existentes deben tomar posición respecto a los problemas de política que ellas plantean; esta actualización constante explica por qué tienden a perdurar los partidos cuya formación obedeció a problemáticas anteriores, a pesar de que a la larga puede observarse una relativa mutación de las dimensiones conflictivas que más agitan a la población respectiva. Lipset y Rokkan basaron su análisis en la historia europea, e identificaron las siguientes polaridades conflictivas en el desarrollo histórico de las distintas naciones de ese continente: 1) las elites centrales en comando del Estado versus las periféricas; 2) la Iglesia versus el Estado; 3) los intereses rurales versus los urbano-industriales; 4) los empleadores y dueños de los medios de producción versus los trabajadores, campesinos y arrendatarios²¹. A estos conflictos podría agregarse el que opone a distintos grupos raciales, étnicos o lingüístico-culturales, dimensión de especial importancia en algunos contextos europeos y en muchas naciones fuera de Europa. Naturalmente, no todos estos conflictos se dieron en cada caso nacional, ni produjeron necesariamente como secuela la formación de organizaciones políticas perdurables en todas las circunstancias en que surgieron. Otros factores intervinieron —como por ejemplo la reglamentación del régimen electoral— para que efectivamente se formaran las tiendas partidarias. Pero no es preciso ahondar en este aspecto aquí.

Lo que interesa es usar estas nociones para resolver el problema de cuán desarrollada debe estar la extensión del sufragio para que pueda hablarse de competencia democrática. La conclusión resulta obvia: si el derecho al sufragio

discrimina sistemáticamente contra quienes apoyarían electoralmente a los grupos partidarios que representarían uno de los polos de opinión en alguna de estas dimensiones conflictivas, existe claramente una limitación a tal punto importante de la competencia electoral entre los sectores que aspiran al poder que no podría hablarse de régimen democrático. O, para expresarlo de la forma inversa, puede considerarse democrático un sistema político en que la extensión del sufragio es suficientemente amplia como para que *puedan surgir* (si efectivamente surgen o no depende de las circunstancias concretas) grupos que compitan por el apoyo electoral que expresen cada una de las tendencias políticas fundamentales que ha generado el proceso de formación del Estado-nación. Estos grupos formarían partidos, pero podrían surgir también (cual sería el caso en los Estados Unidos) como nuevas elites dirigentes dentro de partidos ya existentes. Así, es posible decir que la discriminación que eliminaría a un grupo racial o étnico entero del electorado en un contexto social que deslinda claramente a estos grupos y genera conflictos sociales importantes entre ellos, o un sufragio censitario que reserve el derecho a voto sólo a las clases pudientes, constituirían limitaciones de tal magnitud que no podría hablarse en estos casos de competencia plenamente democrática. Empero, los sistemas electorales que excluyeron a las mujeres o a los analfabetos normalmente podrían calificarse de democráticos (si bien habría que referirse en estos casos a *democracias de sufragio incompleto*, y por lo tanto, lejos de ideales), dado el hecho de que este tipo de exclusión no impidió históricamente el pleno desarrollo de las colectividades políticas que se presentarían al electorado. La extensión del sufragio a estas categorías no llevó a la formación de nuevas ofertas de sectores dirigentes al mercado electoral, aunque donde los nuevos electores se pronunciaron en proporciones diferentes a los que ya sufragaban en favor o en contra de los distintos partidos pudieron, naturalmente, redefinir en alguna medida el equilibrio de fuerzas entre ellos. En suma, puede hablarse entonces de democracia cuando el sufragio

²¹ Seymour Martin LIPSET y Stein ROKKAN: "Cleavage Structures, Party systems, and Voter Alignments: An Introduction", en Seymour Martin LIPSET y Stein ROKKAN, eds.: *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives* (The Free Press, New York, 1967), p. 14 et passim.

es suficientemente extenso como para que se desarrolle plenamente el sistema de partidos que correspondería a un Estado-nación dadas las grandes tendencias que dividen políticamente a la población, noción ésta que habría que agregar a la definición de Schumpeter.

Conviene además insistir en dos puntos más que quedan implícitos en la definición de Schumpeter, pero que son de capital importancia para la existencia del régimen democrático. El primero es que la competencia electoral debe ser realmente para resolver cuestiones de política, es decir, el resultado de las elecciones debe llevar a quienes las ganen a ocupar puestos de decisión importantes en el Estado. Esto no quiere decir, obviamente, que en una democracia todas las decisiones importantes son tomadas por quienes han triunfado en las elecciones; de hecho hay muchas decisiones que se hallan fuera del control inmediato de estas elites, decisiones tomadas, por ejemplo, típicamente por funcionarios de carrera en la administración pública²². Sin embargo, sería muy cuestionable calificar de democrático a un régimen en el cual el proceso electoral, a pesar de la libertad amplia en que se realiza, sólo lleve a quienes triunfen a llenar puestos que no tienen mayor relevancia en el diseño de las políticas estatales. En estos casos los grupos que se someten a la competencia electoral se encuentran decididamente en una situación subordinada frente a elites poderosas pero insignificantes electoralmente. Una democracia presenta normalmente la relación inversa entre los agentes estatales, ya que las elites que surgen de las elecciones pasan a ocupar puestos de poder estatal que les otorgan la facultad de transferir a su dominio el campo de decisiones que se encuentra aislado del proceso democrático, aunque ello deba hacerse en muchos casos a través de enmiendas constitucionales o estatutarias que resultan

²² Schumpeter incluso señala como algo positivo el hecho de que muchas cuestiones importantes sean sustraídas del proceso democrático y resueltas por el funcionariado estatal. Véanse especialmente pp. 291-3, *ibíd.*

difíciles de lograr²³. En otras palabras, la mera existencia de un proceso de competencia electoral no basta para atribuirle el calificativo de democrático a un régimen.

El segundo punto implícito en la definición schumpeteriana que habría que poner de relieve es el hecho de que las elecciones deben ser realmente el único medio para llegar a ocupar los puestos de decisión estatal importantes. Esto lleva necesariamente a la formación tanto de partidos fuertes como de un sistema de partidos que podría denominarse "completo". Los partidos se fortalecen ya que son prácticamente por definición las organizaciones más apropiadas para movilizar al electorado en favor de determinadas candidaturas, por lo que los individuos que quieren ganar las elecciones deban ya sea pertenecer a alguna tendencia partidaria o crear alguna nueva; no es por lo tanto sorprendente que en una democracia la elite que llega normalmente a los puestos de decisión estatal importantes cumpla también funciones dirigentes en algún partido. Y el sistema de partidos resultará "completo", ya que es tal la preeminencia del proceso electoral para determinar la composición de la elite gubernamental y parlamentaria, que los distintos sectores sociales de la comunidad nacional tendrán que encontrar la forma de vincularse a algún partido para ejercer las presiones políticas que estimen necesarias. Naturalmente, los dirigentes y militantes partidarios tratarán de fomentar por su parte estos vínculos, ya que representan para ellos formas de acrecentar el apoyo electoral y financiero necesario para triunfar en las elecciones. Así, tarde o temprano se desarrollarán alternativas partidarias (aunque éstas se manifiesten, como sería el caso en Estados Unidos o en otros sistemas bipartidarios, en facciones distintas dentro de los partidos) que corresponderán grosso modo a las segmentaciones arriba mencionadas en que se dividen las comunidades nacionales como conse-

²³ Me refiero aquí, naturalmente, a decisiones de política, no a aquellas que pudieran atentar contra las libertades necesarias para que perdure la competencia electoral democrática.

cuencia del proceso histórico de formación del Estado-nación. De ahí que convenga calificar al sistema partidario que así se desarrolla de "completo": cada sector social significativo, cada polaridad de opinión, tiene la posibilidad de expresarse políticamente a través de algún partido o facción de partido.

Esta situación difiere significativamente de aquella que se presenta en los contextos políticos en que las elecciones han sido en la práctica sólo *uno de varios* medios para llegar al poder²⁴. El uso de otros medios —golpes militares por ejemplo— lleva a la larga a un debilitamiento de las organizaciones partidarias y especialmente al desarrollo de sistemas de partidos que habría que designar "incompletos". Los partidos se debilitan ya que al no haber la seguridad de que el proceso electoral será el único filtro determinante para llegar al poder, se inicia un círculo vicioso que lleva a los distintos grupos de interés de la sociedad civil a confiar menos en los vínculos con los partidos como medio de presión política que en otras formas de presión que tengan a su alcance, sean éstas las manifestaciones callejeras, las huelgas, los contactos directos con el funcionariado estatal, los vínculos con altas esferas militares, etcétera. El proceso de debilitamiento partidario resulta ser efectivamente un círculo vicioso, ya que mientras más se desarrolle la capacidad política de los grupos de interés a través de estos conductos no partidarios y electorales, menos viables son los partidos como organizaciones al ser mayor la tendencia a usar los mecanismos alternativos, siendo entonces aún más necesario fortalecer estos medios alternativos. Ahora bien, como los distintos sectores de la comunidad nacional tienen capacidades diferentes de desarrollar medios de expresión política —siendo por ejemplo la posibilidad de crear partidos que ganen mayorías sustanciales

²⁴ Es esta la característica que Charles Anderson y otros han identificado como típica del sistema político latinoamericano. Véase Charles ANDERSON: *Politics and Economic Change in Latin America* (Van Nostrand, Princeton, 1967), capítulo 4.

en las elecciones normalmente un recurso de los grupos populares, en tanto que la de crear vínculos con el funcionariado público o con los militares generalmente lo es de círculos de clase alta— dada, digo, esta capacidad diferencial, habrá una tendencia fuerte de parte de aquellos que consideran que el mercado electoral les será desfavorable a abstenerse del todo de crear partidos o de forjar vínculos con ellos. De ahí que resulte en estos casos un sistema de partidos "incompleto", ya que sólo se desarrollarán (y aun así, en forma organizacionalmente débil) partidos que canalizan las presiones políticas de sólo partes de la comunidad nacional. Esto se manifiesta generalmente como una ausencia de partidos de derecha.

Aun en los momentos en que operan los mecanismos electorales y democráticos en los contextos en los cuales las elecciones son sólo *uno de varios* medios para llegar al poder, la dinámica política difiere sustancialmente de aquellos contextos en los cuales las elecciones son *el único* medio empleado. En el primero de los casos los sectores electoralmente minoritarios pero políticamente fuertes por sus medios expeditos de acceso al poder podrán usar la amenaza de recurrir a estos medios para presionar en favor de sus políticas. Podrán así, por ejemplo, conseguir que ciertas áreas de decisión política importantes queden aisladas del proceso democrático. Podrán asimismo afectar el proceso de designación de candidatos de partidos importantes, ya sea a través de una expresión directa de sus preferencias, o indirectamente, al crearse un contexto en el cual los dirigentes y militantes partidarios inevitablemente tratarán de estimar quiénes en su medio serían "aceptables" como gobernantes, minimizando así la posibilidad de una interrupción prematura o de crisis agudas del gobierno. Por su parte, al marcar sus preferencias los electores podrían también hacerlo condicionados por cálculos similares, escogiendo no a quienes preferirían sino a quienes tendrían la posibilidad de terminar su mandato en forma normal. Finalmente, como las expectativas de los distintos actores políticos forzosamente serán tales

que no darán crédito a la posibilidad de que el proceso electoral continúe ininterrumpidamente en el futuro, los partidos políticos seguirán siendo relativamente débiles organizacionalmente y los sectores que emplean medios no electorales para llegar al poder seguirán cultivándolos a despecho de la tarea más difícil de forjar una organización partidaria, que en todo caso sólo tiene la perspectiva de ser minoritaria. Con ello, naturalmente, se mantiene el círculo vicioso mencionado arriba, y se acrecienta la posibilidad de que efectivamente no resulte estable el proceso democrático. Las diferencias, en suma, entre uno y otro contexto son tales que convendría reservar el término de "régimen democrático" solamente para aquellos contextos en que las elecciones son el único medio empleado para llegar al poder, dejando el de "situación democrática" para aquellos momentos en que imperan las normas de competencia democrática en sistemas en los cuales las elecciones son usualmente sólo uno de varios medios para llegar al poder²⁵.

En suma, la definición de Schumpeter proporciona la base necesaria para caracterizar al régimen democrático. Sin embargo, es necesario agregarle la noción de que sólo se da la democracia cuando el electorado es suficientemente amplio para que puedan presentarse candidaturas de todas las colectividades políticas que surgirán dadas las segmentaciones históricas que se dan en la comunidad nacional. Es preciso también insistir en que un régimen democrático sólo se desarrolla plenamente cuando la competencia electoral lleva a quienes triunfan a ocupar puestos que real-

²⁵ Tomo el uso de estos términos, "situación" por un lado y "régimen" por otro, de una distinción que Juan Linz hace entre regímenes autoritarios usando esta misma terminología calificativa. Con ella Linz trata de enfatizar la diferencia entre autoritarismos poco institucionalizados y altamente institucionalizados, respectivamente. Véase su "The Future of an Authoritarian Regime: The Case of Brazil", en Alfred STEPAN, ed.: *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future* (Yale New Haven, University Press, 1973).

mente tienen las atribuciones necesarias para determinar los lineamientos de las políticas estatales, y cuando dicha competencia constituye el único canal para llegar a esos puestos. El régimen democrático lleva, por lo tanto, al desarrollo de partidos fuertes y de un sistema de partidos que expresa todas las tendencias políticas del país.

II. La reforma electoral y el desarrollo de la democracia en Chile

Ciertamente que ya hacia 1870 existían en Chile algunos de los atributos esenciales que configuran el régimen democrático. Los cargos gubernamentales y parlamentarios, cuya importancia en la determinación de las políticas estatales era incuestionable, ya eran adquiridos a través de elecciones que se celebraban con una periodicidad rigurosamente respetada. El proceso electoral era además, ya para esa fecha, el único medio empleado para llegar al poder, en gran medida porque el principal método alternativo, el levantamiento armado, había resultado en sendas derrotas para quienes las protagonizaron. Existía también tanto constitucionalmente como en la práctica el derecho de expresión²⁶, y en la práctica la facultad de crear organizaciones con fines políticos, quedando esta última consagrada como derecho a través de una enmienda constitucional a fines de 1874, un poco antes de entrar en vigencia la ley electoral.

Sin embargo, no puede en verdad decirse que existiera entonces un régimen democrático en el país. La falla principal estaba en el hecho de que el gobierno tenía importantes recursos para asegurar el triunfo de listas oficiales de candidatos. Así, el presidente y su ministro del Interior

²⁶ Uno de los opositores acérrimamente liberales a los gobiernos que se sucedieron después de 1830 dice en 1870 que la libertad de prensa "ha tomado un vuelo que raya en la licencia"; Pedro Félix VICUÑA: *Cartas sobre la situación de la República y la crisis electoral* (Editorial del Mercurio, Valparaíso, 1879), p. 20.

podían asegurarse mayorías confortables (si bien no la unanimidad total) en las elecciones parlamentarias, municipales y de electores de presidente, con lo cual no existía en realidad un proceso de competencia electoral plenamente democrático. Los procedimientos electorales eran tales que favorecían artificiosamente a quienes se vinculaban a los círculos predominantes en el poder ejecutivo, y en tales circunstancias no se desarrollaron normalmente organizaciones partidarias que pudieran movilizar exitosamente al electorado. El medio principal para llegar al poder no era en realidad la competencia electoral, sino la venia del ejecutivo y la inclusión en la nómina oficial de candidatos. Conviene advertir parentéticamente, sin embargo, que el proceso político podía generar grandes divisiones entre quienes llegaban al gobierno y al congreso, como veremos más adelante.

La reforma electoral fue impulsada desde el Congreso por quienes se oponían al círculo presidencial como parte de una estrategia para quitarle al Poder Ejecutivo el control que tenía sobre las elecciones. El aumento del número de sufragantes que generó representó sólo un aspecto de este intento, ya que siendo mayor el número de electores era más difícil que el gobierno pudiese controlar el veredicto popular. Y a pesar de que las consecuencias del cambio electoral se hicieron ver plenamente sólo después de la guerra civil de 1891, la ley electoral echó en marcha el proceso que llevaría finalmente a la formación del régimen democrático chileno. Así, permitió el desarrollo de la competencia entre los distintos grupos políticos por el voto popular, con lo cual dio origen a la transformación de los grupos políticos existentes en verdaderos partidos, es decir, en organizaciones cuyo fin sería la de movilizar y captar el apoyo del electorado. Permitió además la formación de nuevas colectividades políticas, aquellas que expresaron los intereses de las clases trabajadoras, generándose así un sistema de partidos que podría calificarse, siguiendo la terminología indicada arriba, de "completo". Con ello, cada una de las tendencias políticas importantes en la comunidad

nacional chilena desarrolló su capacidad política a través del medio electoral, confirmándolo como el único a través del cual todos los sectores buscaron posiciones de poder estatal.

Discutiré los mecanismos usados por el gobierno para controlar las elecciones, las medidas específicas que propiciaron los legisladores de oposición con el fin de quitarle este control al poder presidencial, y el éxito relativo de estas medidas en el corto plazo posteriormente. Conviene aquí detenerse sólo en un análisis de las consecuencias de la extensión del sufragio para el desarrollo de las organizaciones partidarias.

a) La transformación de los grupos políticos en partidos

Aunque ya el significado del término "partido" había evolucionado desde su original acepción referida a las unidades administrativas en que se dividía el territorio nacional, hacia 1870 los llamados "partidos" eran en realidad no mucho más que grupos de elites políticas con afinidades comunes. Estos grupos formaban facciones relativamente definidas en el Congreso, y tenían cierta irradiación a través de vínculos personales hacia la Universidad, los círculos culturales, los clubes sociales y políticos, y a través de personalidades influyentes a lo largo del territorio nacional. Ya tenían, no obstante, cierta capacidad de movilizar bases electorales antes de 1874. Naturalmente, los grupos largamente opositores intentaron desarrollar más esta capacidad que los otros; prueba de ello puede verse en el hecho de que en 1863 tanto en Concepción como en Copiapó, dos centros en que dirigentes de oposición eran influyentes, más de un 3 % de la población total estaba inscrita para votar, en tanto que en Santiago sólo un 1,5 % lo estaba. Cabe señalar además que estos esfuerzos de movilización electoral no eran totalmente vanos, ya sea porque en ciertos distritos, como en Copiapó, las fuerzas de oposición a las listas oficiales de candidatos eran tan mayoritarias que el gobierno no tenía más alternativa que permitirles el triunfo, o porque en algunas elecciones,

especialmente durante el decenio del presidente Pérez (1861-1871), la interferencia del gobierno en el proceso electoral no fue tan fuerte²⁷.

La extensión del sufragio daría un gran impulso al desarrollo de la capacidad de movilización electoral de los distintos grupos políticos, tanto los de oposición como los partidarios del gobierno, transformándolos así, a la larga, en verdaderos partidos. Todos los grupos debieron extender sus redes organizacionales horizontalmente a lo largo del país para convertirse en organizaciones destinadas a captar el sufragio.

El cambio que trajo el aumento de la masa electoral tuvo un impacto inmediato en el estilo y organización de las campañas electorales, el cual se reflejó en las elecciones de 1876. Los dos candidatos presidenciales de ese año, Benjamín Vicuña Mackenna y Aníbal Pinto, fueron proclamados en convenciones políticas con representantes de todo el territorio nacional, y viajaron a lo largo del país para tomar contacto directo con un máximo de electores. Una de las atenciones preferentes tanto de Vicuña como de Pinto fue también la de hacer campaña en favor de los candidatos de sus respectivas coaliciones políticas para las elecciones parlamentarias y municipales, las que se realizaban tres meses antes que las presidenciales.

Quedan numerosos testimonios en especial de la campaña de Vicuña Mackenna, ya que en esa ocasión fue el candidato de la oposición al gobierno. Aunque, curiosamente, los historiadores del período no relacionan el estilo de la candidatura de Vicuña con el notable aumento del electo-

²⁷ El juicio del ya citado Pedro Félix Vicuña es nuevamente decidir al respecto. Refiriéndose a las últimas elecciones parlamentarias habidas antes de escribir sus cartas públicas, dice que "los representantes que la minoría ha alcanzado son un testimonio de la libertad que hemos ejercido". Luego agrega que los opositores al gobierno sólo han presentado reclamos contra la conducta del gobierno en cuatro departamentos, lo cual contrasta con "los gobiernos anteriores [en que] ni uno solo [de los departamentos] en la República podía votar por un diputado que no fuera señalado por el gobierno". VICUÑA, op. cit., p. 20.

rado, no puede explicarse el gran empeño que puso Vicuña en su campaña sin valorar la importancia de la nueva situación creada por este aumento y por los nuevos procedimientos establecidos en la ley electoral, ya que los mismos creaban la esperanza de que las influencias oficiales no pudieran determinar el resultado. A pesar de que Vicuña fue una de las figuras más relevantes del liberalismo del siglo XIX y era a la sazón intendente de Santiago, el presidente Errázuriz (1871-1876), también un liberal, no se inclinó a su favor, con lo cual los liberales gubernistas y los radicales —quienes se habían incorporado recientemente al gabinete— se alinearon con la candidatura de Pinto. En consecuencia, a Vicuña no le quedó más alternativa que buscar el apoyo, por un lado del partido Conservador, y por otro de los círculos de obreros que ya figuraban como un elemento significativo en el cuadro político. De ahí que la campaña de Vicuña tuviera la característica de ser organizada a lo largo del país principalmente por los dirigentes y personalidades del partido Conservador, y de tener tonalidades decididamente populistas en su retórica. Encina relata, por ejemplo, que una de las jornadas más exitosas de la campaña del fogoso escritor liberal fue la organizada en Illapel por Manuel José Irrázaval, el acaudalado latifundista y líder máximo del partido Conservador, quien "se había trocado —dice este autor— en caudillo de las reivindicaciones contra la oligarquía"²⁸. Y en Talca, agrega Encina,

los conservadores y otros potentados departamentales, también convertidos en jefes de la guerra contra la oligarquía... prepararon una grandiosa recepción. Entre ocho y diez mil ciudadanos recibieron al candidato en la estación y lo pasearon en triunfo por la ciudad... Los obreros organizaron una manifestación aparte... Al banquete de 400 cubiertos, que se le dio en la noche, asistió la mayoría de la alta aristocracia talquina²⁹.

²⁸ Francisco ENCINA: *Historia de Chile* (Editorial Nascimento, Santiago, 1955), vol. XV, p. 505.

²⁹ *Ibid.*, p. 505-6.

Por su parte, Ricardo Donoso dedica un capítulo de su biografía de Vicuña Mackenna a fundamentar la tesis de que la candidatura de éste representó "toda una novedad para los hábitos políticos y electorales de entonces. ¿Cuándo se había visto a un candidato recorrer de un extremo a otro el país, pronunciar discursos, defenderse por los diarios, lanzar proclamas y manifiestos?"³⁰ Pero a pesar de esta constatación, Donoso no repara en el aumento de la masa electoral.

Si bien las listas de vicuñistas y conservadores obtuvieron un buen resultado en las elecciones parlamentarias de marzo, ya que de cien diputados eligieron a 31³¹, de todas maneras resultaron ser una minoría, en parte porque no en todos los departamentos fue totalmente libre de ingerencias oficiales el proceso electoral. Debido a este hecho y a las crecientes desavenencias de los conservadores con el candidato, Vicuña Mackenna finalmente resolvió retirar su candidatura y llamar a sus partidarios a la abstención, aduciendo que el gobierno no permitía un proceso electorario totalmente libre.

Y en efecto, a pesar de las esperanzas puestas en la nueva ley electoral, sólo las elecciones realizadas durante la presidencia de Aníbal Pinto (1876-1881) no dieron lugar a grandes reclamaciones por parte de la oposición, en gran medida porque durante la Guerra del Pacífico (1879-1883) hubo una relativa tregua política interna. Así, el resultado obtenido por el partido Conservador, el principal de la oposición a Pinto, en las elecciones de 1879 fue excelente, ya que logró elegir a 5 de los 6 puestos senatoriales que se disputaron ese año. Sin embargo, durante los gobiernos de Santa María (1881-1886) y de Balmaceda (1886-1891) la intervención oficial contra los conservadores fue de todas maneras tal que éstos optaron repetidamente por la abstención, lo cual explica en parte la baja que se observa en el

³⁰ Ricardo DONOSO: *Don Benjamín Vicuña Mackenna; Su vida, sus escritos, y su tiempo* (Imprenta Universitaria, Santiago, 1925), p. 326.

³¹ ENCINA: op. cit., p. 511, es quien da la cifra.

número de calificaciones electorales durante la década de los ochenta³². Es sólo después de la Guerra Civil de 1891, en que virtualmente todos los sectores políticos se opusieron al presidente Balmaceda, que ocurre el cambio esperado por los opositores de 1874. Termina entonces la ingerencia directa del Poder Ejecutivo a través de sus listas oficiales de candidatos en las elecciones, y comienza en verdad la era de la movilización y del control del electorado por los partidos políticos a lo largo del país. Ahora bien, no cabe duda de que algunas prácticas electorales que tuvieron gran desarrollo después de 1891, tales como la compra de votos y el refinamiento de las técnicas empleadas por agentes de los partidos para cerciorarse de que sus clientelas votasen como debían, no corresponden plenamente con la imagen que normalmente se tiene de comicios idealmente libres y limpios. Sin embargo, es importante enfatizar que este tipo de "control" sobre el electorado es el ejercido no por los gobiernos, sino por los partidos, e implica por lo tanto el que éstos desarrollan su capacidad organizativa para competir electoralmente, teniendo la ciudadanía varias opciones delante suyo. La consiguiente importancia del proceso electoral llevaría por lo tanto a que todas las tendencias políticas del país desarrollasen organizaciones partidarias para tratar de resguardar sus intereses, con lo cual el sistema político chileno llegaría a caracterizarse por lo "completo" de su sistema partidario, condición fundamental para el desarrollo de la democracia. ¿Pero cuáles eran esas tendencias y qué organizaciones las expresaron?

b) El desarrollo de un sistema de partidos "completo"

Conviene antes que nada dejar en claro que no hay una correspondencia sencilla entre las segmentaciones sociales que generan tendencias políticas en un país y el sistema de partidos. De hecho, existen generalmente más organizaciones partidarias, o facciones de partidos al tratarse de sistemas bipartidistas, que polaridades de opinión en las

³² Véase el Apéndice de este libro.

rupturas sociales, ya que los partidos o sus facciones son, obviamente, creados por dirigentes y militantes que tienen numerosas oportunidades y razones para discrepar y dividirse. Estas divisiones pueden ser el producto de desavenencias personales entre los líderes partidarios, de desacuerdos sobre ciertas políticas específicas a pesar de acuerdos sobre muchos aspectos más importantes, o pueden incluso ser expresiones de ciertas diferencias de posiciones sociales y de estilos culturales que no por sutiles dejan de ser importantes. Es necesario entonces distinguir entre aquellos conflictos que generan partidos o facciones de partidos sin ser necesariamente expresiones de rupturas sociales básicas en un país, de aquellos que sí lo serían; llamemos a los primeros *conflictos incidentales*, y a los segundos *conflictos fundamentales*, en el entendido de que divisiones de tipo incidental pueden de todas formas generar organizaciones duraderas. Ya tendremos ocasión de discutir toda la gama de conflictos que se dieron en el siglo decimonónico chileno en el capítulo siguiente. Sólo cabe analizar brevemente aquí cuáles han sido los conflictos fundamentales que han generado las organizaciones partidarias chilenas.

Dichos conflictos pueden resumirse en dos dimensiones distintas: la relacionada con el papel que debía jugar la Iglesia en la sociedad, configurando conflictos entre la Iglesia y el Estado y entre sectores pro y anticlericales, y la vinculada a divisiones de clase, que opusieron a empresarios y dueños de los medios de producción principalmente a mineros y trabajadores urbanos. Naturalmente, este segundo tipo de conflicto es el que se desarrolla más tardíamente y se convierte en el que caracteriza al siglo XX, a tal punto que sus posiciones polares han asumido los calificativos de "derecha" e "izquierda" que surgieron, con otros contenidos por cierto, de las bancadas de los distintos grupos en las asambleas de la Revolución Francesa. Cabe notar que en el siglo diecinueve hubo además conflictos que parecían conformar la existencia de una polaridad centro versus periferia, o capital versus provincias, ya que desde bases provinciales se organizaron varios levantamientos armados contra

el Estado. Sin embargo, puede decirse que estos levantamientos no fueron en realidad expresión de una ruptura social entre elites organizadas políticamente en bases regionales claramente distintas, las que en realidad no existieron como tales. Los conflictos que tomaron las características de reacciones provinciales resultaron de la oposición entre numerosas elites influyentes a lo largo del país, y quienes controlaban los resortes del poder desde un Estado en gran medida impermeable a sus presiones políticas; y si la movilización política y a veces militar contra este Estado tuvo bases provinciales, esto fue sencillamente porque desde allí resultaba posible organizarlas.

Los núcleos políticos principales que surgieron durante el siglo diecinueve resultaron de conflictos en torno de la posición y papel de la Iglesia. Las dos posiciones polarmente divergentes fueron ocupadas por el partido Conservador, el que defendía las prerrogativas eclesiásticas, y el partido Radical, el que se convirtió en el principal partido anticlerical. Los liberales constituyeron un grupo de centro en términos de esta dimensión divisoria. Naturalmente, el desarrollo de estos núcleos fue más complejo de lo que estas aseveraciones dejan entrever, como veremos posteriormente. Basta resaltar aquí que los tres centenarios partidos mencionados fueron moldeados por el conflicto entre la Iglesia y el Estado.

Estos tres partidos tuvieron la característica de ser, siguiendo la terminología de Duverger, de "origen parlamentario". Es decir, surgieron de las controversias y debates que se suscitaron en el Congreso, en los círculos intelectuales y los clubes políticos. Su creación no dependía, por lo tanto, de la existencia de un sufragio amplio, ya que fue producto de discusiones a nivel de elites. En cambio, las organizaciones políticas que buscarían canalizar los intereses de sectores obreros fueron en Chile como en el resto del mundo de "creación externa", para seguir con la terminología de Duverger³³; en otras palabras, fueron prin-

³³ Maurice DUVERGER: *Les Partis Politiques* (Armand Colin, París, 1951), pp. 2-15.

principalmente una expresión del movimiento obrero que, naturalmente, se gestó fuera de los círculos parlamentarios y de elite. Sin la democratización del derecho al sufragio de todas formas se hubieran creado núcleos políticos obreros en torno de los sindicatos; sin embargo, el hecho de que la ley electoral de 1874 hiciera más extensivo el sufragio permitió que algunos de los primeros grupos políticos vinculados a las asociaciones mutuales y sindicales se convirtieran en verdaderos partidos, es decir, en organizaciones destinadas a captar el sufragio de los sectores trabajadores. Y al desarrollarse los partidos que buscaron expresar los intereses de bases obreras el sistema de partidos chileno adquirió las características de un sistema "completo". Los partidos para entonces ya tradicionales asumieron su ubicación en la nueva dimensión resultante (la de izquierda a derecha), creándose así un nuevo eje en el cual el partido Radical resultó ser el núcleo de centro. Este espacio fue ocupado posteriormente también, dicho sea de paso, por la democracia cristiana, partido venido sin embargo originalmente del lado más bien proclerical de la dimensión conflictiva anterior.

A pesar de que, como veremos más adelante, existía ya una historia bastante larga de asociaciones culturales y políticas que incluían a sectores artesanales y obreros de las ciudades, el primer partido importante que buscó basarse principalmente en el apoyo de bases trabajadoras, el partido Democrático, fue fundado en 1887. Fue el resultado de la separación del partido Radical de una facción que dentro de éste se hallaba vinculada a una sociedad obrera llamada "La Igualdad" (nombre que hacía eco al de la renombrada "Sociedad de la Igualdad" de mediados de siglo). Dirigido por un abogado, Malaquías Concha, el partido Democrático se convirtió rápidamente en el grupo político más próximo a las nascentes organizaciones obreras de fines de siglo XIX y comienzos del XX, la creación de muchas de las cuales auspició. De hecho, el partido prácticamente comenzó su actuación pública organizando protestas de trabajadores, ya que sus líderes tuvieron una

figuración importante en un movimiento de protesta en contra de las alzas de las tarifas de la locomoción colectiva en Santiago en abril de 1888. Y aunque el partido no desarrollaría una ideología y un programa de corte netamente socialista, uno de sus líderes expresó su admiración por la social democracia alemana, y el partido llegó a ser miembro correspondiente de la Segunda Internacional en 1903³⁴.

El partido Democrático tuvo una participación electoral y política bastante exitosa hasta la década de los veinte. En 1892 el partido obtuvo un 12 % de la votación en la elección senatorial por Santiago, y en 1894 eligió a su primer diputado por Valparaíso. En 1897 logró elegir a dos diputados, quienes, dado el sistema semiparlamentario adoptado después de la Guerra Civil de 1891, tuvieron la oportunidad de decidir un voto de confianza en favor de la combinación ministerial del momento. En 1900 y 1903 el partido eligió a tres diputados, y en 1906 a seis, aunque uno de ellos, Luis Emilio Recabarren, no pudo asumir el cargo por impedírsele la mayoría parlamentaria. En 1912 el partido eligió su primer senador, y en 1916 pasó uno de sus líderes a ocupar el ministerio de Industria y Obras Públicas, puesto que sería dado al partido repetidamente durante los siguientes 8 años. En 1918 el partido logró

³⁴ El Partido Democrático aún no ha encontrado su historiador, y su significación en el desarrollo del movimiento obrero chileno no ha sido valorada suficientemente debido al trato negativo que ha recibido en la literatura especializada, que lo ha identificado mayormente como una expresión de la "pequeña burguesía". Esta caracterización se encuentra especialmente en Hernán RAMÍREZ NECO-CHEA: *Historia del movimiento obrero en Chile. Antecedentes, siglo XIX* (Editorial Austral, Santiago, 1956), a pesar de que es el mismo Ramírez quien menciona la admiración de uno de los que serían líderes fundadores del partido por la socialdemocracia alemana, p. 214. El relato de este autor respecto a los incidentes de 1888 aparece en las pp. 286, 292.

Un breve pero informativo recuento de la historia del partido Democrático, o Demócrata, puede hallarse en Jordi FUENTE y Lía CORTES: *Diccionario político de Chile (1810-1866)* (Editorial Orbe, Santiago, 1967).

elegir a dos senadores más, en 1921 a uno, y en 1924 a cuatro, en tanto que en los mismos años eligió cada vez a doce diputados. Durante este período, el partido también logró elegir un número significativo de ediles a las municipalidades; por ejemplo, en 1915 éstos sumaron 112 a lo largo del país. Naturalmente, con estos resultados el partido Democrático resultaba ser la fuerza más débil entre los cinco partidos principales del período, pero no puede decirse que haya sido una organización política insignificante; desde 1895 concluía pactos con fines electorales con otras fuerzas, y logró una participación importante en las combinaciones políticas de la época.

Sin embargo, el partido Democrático no lograría afianzarse a la larga como la principal expresión política del movimiento obrero chileno. Para que esto sucediera, tendría que haber tenido mayor éxito en la tarea de organizar sindicatos, colocando a sus militantes al frente de ellos: la historia de los partidos obreros muestra que sólo aquellos que logran articular las organizaciones sindicales en forma perdurable consiguen también constituirse en los principales partidos representativos de los intereses de los sectores trabajadores. El contexto político y social chileno sencillamente no favoreció la consolidación de líderes sindicales políticamente reformistas y moderados, como lo eran característicamente los dirigentes democráticos.

No es posible ahondar aquí en este punto³⁵. Baste señalar que el contexto incluía una respuesta altamente represiva a los trabajadores cada vez que se organizaban para formular reivindicaciones concretas. En tales circunstancias, le resultaba muy difícil a los dirigentes obreros moderados retener el apoyo de las bases, ya que no podían mostrar, por un lado, que sus esfuerzos resultasen en alguna

³⁵ Véase mi "Labor Movement Formation and Politics: the Chilean and French Cases in Comparative Perspective, 1850-1950", tesis doctoral presentada al departamento de Sociología de la Universidad de Columbia, 1979, para un desarrollo detallado de esta problemática.

ventaja tangible para ellas, ni tenían, por otro, el marco ideológico necesario para dar explicaciones coherentes y fácilmente captables de su falta de éxito. Así, el partido Democrático, ya dividido internamente por el desarrollo de tendencias socialistas entre sus militantes y ya enfrentado a una competencia aguda de parte de nuevos núcleos anarcosindicalistas que le disputaban la dirección de las organizaciones de corte sindical, no pudo nunca recuperar un rol preeminente en ellas después de la matanza de mineros en la escuela Santa María de Iquique en 1907 y de la ola de represión antisindical que le siguió. Desde entonces el partido se atendería principalmente a desarrollar asociaciones meramente mutualistas, las que no generan cuadros dirigentes que buscan dirigir a los trabajadores en sus conflictos con las empresas. El contexto chileno también incluía una amplia libertad para organizar a los trabajadores fuera de las empresas, libertad asociada, naturalmente, al marco político democrático en que se desenvolvía el país. Así, los líderes obreros podían publicar diarios, convocar a manifestaciones, presentar candidatos a las elecciones, organizar debates públicos, etcétera. Por lo tanto, mientras los dirigentes y militantes obreros eran reprimidos al tratar de presentar reivindicaciones y organizar acciones laborales a nivel de empresa, tenían amplias oportunidades para articular organizaciones políticas y para difundir un discurso revolucionario que interpretaba la represión antilaboral como la consecuencia inevitable del funcionamiento del sistema capitalista.

Hubo varios partidos autodenominados socialistas hacia fines de la década de 1890 y comienzos del siglo XX, pero ninguno de ellos logró establecerse en forma perdurable³⁶. El primer partido importante de esta tendencia fue el partido Obrero Socialista, fundado en Iquique por el ex militante del partido Democrático y obrero tipógrafo Luis Emilio Recabarren, en 1912. Desde un comienzo el partido participó en las elecciones municipales, parlamen-

³⁶ Véase RAMÍREZ NECOCHEA, pp. 225-48.

tarias y presidenciales con sus candidatos, sin lograr una figuración importante. Así, antes de lograr la elección de tres diputados en las elecciones de 1921, sólo pudo conquistar algunos puestos edilicios, especialmente en el norte. Los éxitos principales del partido en la década de 1910 fueron su capacidad de lograr la dirección de una de las principales confederaciones obreras del país, la Gran Federación Obrera de Chile, y su participación en un amplio movimiento de masas llamado la Asamblea Obrera de Alimentación Nacional. Sin embargo, la importancia política del partido, convertido ya a partir de enero de 1922 en el partido Comunista de Chile, se acrecentó notablemente hacia mediados de la década de los veinte. Así, fue una de las fuerzas principales que auspiciara la candidatura presidencial de José Santos Salas en 1925, obteniendo ésta cerca de un 30 % de la votación, es decir, casi el nivel que representaría el potencial electoral de la izquierda chilena unida en el siglo veinte. Y en las elecciones parlamentarias de ese mismo año, el partido obtuvo cinco diputados y un senador (logrando además suplir una vacante senatorial producida al año siguiente), en tanto que un grupo que era prácticamente un frente del partido eligió a cuatro diputados más, todos los cuales perderían, empero, sus cargos al iniciarse el gobierno con características dictatoriales del coronel Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931). Una vez dimitido Ibáñez, el partido tendría que reiniciar el proceso de reconstruir sus bases electorales y sindicales, esta vez en competencia con grupos socialistas que se fusionaron para crear el partido Socialista de Chile en abril de 1933. Como es bien sabido, tanto el partido Comunista como el Socialista se convertirían en las expresiones principales de la izquierda chilena.

Con la perspectiva que da el tiempo se puede ver, por lo tanto, como las decisiones tomadas por el Congreso en 1874 —en el contexto de un Chile muy distinto al que se desarrollaría en el siglo XX, con toda su urbanización y sus conflictos sociales— abrieron las puertas a una nueva era de competencia entre distintos grupos por el voto popu-

lar, voto constituido en el medio básico para alcanzar el poder. Los partidos que en consecuencia se organizaron llegarían a representar todas las tendencias políticas fundamentales en el país, generándose así un sistema de partidos fuerte y “completo”, característica esencial de una democracia. Naturalmente, los legisladores de 1874 no podían prefigurarse el futuro, pero su decisión marcó un hito fundamental, aunque no suficientemente valorado, en la historia del país; su decisión marcó el inicio del proceso de participación electoral ampliada, cuya consolidación se daría a partir de 1891. De ahí que la pregunta de por qué llegaron a tomar la determinación que adoptaron por una leve mayoría ese año apunta a uno de los episodios claves en el desarrollo político chileno.

CAPITULO SEGUNDO

**LAS ELECCIONES Y EL JUEGO POLITICO
PREDEMOCRATICO**

A pesar de las numerosas y a veces tajantes diferencias de opinión que pueden encontrarse en la literatura sociológica e histórica que intenta explicar el desarrollo político chileno, ha habido un notorio consenso interpretativo en torno de la ley electoral de 1874. En primer lugar, todos los autores coinciden en aunar la nueva ley a una serie de innovaciones importantes que fueron introducidas en las décadas de 1870-1880, las que marcaron el paso de lo que se da en llamar la "República Conservadora" o "Autocrática" a la "República Liberal". Estas reformas consistieron en la prohibición de la reelección por un nuevo período consecutivo de los presidentes y la limitación de su uso de las facultades extraordinarias, el reforzamiento de la independencia del poder judicial con respecto al ejecutivo y la extensión de sus atribuciones, la modificación del senado desde un cuerpo elegido indirectamente en listas nacionales por 9 años a uno escogido por elección directa de las provincias por períodos de 6 años, la incorporación al Consejo de Estado de representantes del Congreso, el afianzamiento de la protección legal a las libertades de prensa, de asociación, de culto y de enseñanza, y la creación del registro civil, del matrimonio civil y de los cementerios laicos³⁷. Y en segundo lugar, el consenso historio-

³⁷ Para una visión de conjunto sobre estas reformas que las discute desde el punto de vista de concepciones cambiantes del derecho

gráfico presenta todo este paquete de medidas como el resultado del surgimiento de un nuevo sector social, imbuido de concepciones liberales, que estaría compuesto por una emergente burguesía financiera, minera y hasta cierto punto mercantil e industrial, y por una clase media crecientemente importante. Esta interpretación asume que la Constitución de 1833 consagraba la hegemonía de las familias de origen colonial, íntimamente ligadas a la Iglesia, cuyas fortunas provenían del control del Valle Central agrícola, y que la avalancha de reformas tuvo la consecuencia de democratizar las instituciones políticas produciendo un relativo desplazamiento del poder hacia los nuevos sectores más bien centrados en las zonas urbanas y mineras³⁸.

véase Hugo FRUHLING: "Liberalismo y derecho en Chile", en Hugo FRUHLING, et. al., *Ensayos* (Editora Debates, Santiago, 1978).

El Consejo de Estado era un organismo compuesto por los miembros del gabinete y de una serie de otras personas que ocupaban altos cargos en la administración pública, las Fuerzas Armadas, los tribunales de Justicia, etc., que tenía un rol esencialmente consultor en el proceso legislativo. El Consejo intervenía además en los nombramientos a las cortes y a los cargos eclesiásticos, y debía fallar en todo caso de conflictos entre distintas ramas de la administración del Estado. Era también un organismo fiscalizador y de controlador, ya que velaba por la corrección de los funcionarios estatales en el desempeño de sus funciones.

³⁸ El consenso en torno a estos elementos es sorprendentemente amplio. Para una muestra, véase Ricardo DONOSO: *Desarrollo político y social de Chile desde la Constitución de 1833* (Imprenta Universitaria, Santiago, 1942), p. 69; Julio César JOBET: *Ensayo crítico del desarrollo económico-social de Chile* (Editorial Universitaria, Santiago, 1955), p. 40; Hernán RAMÍREZ NECOCHEA: *Historia del movimiento obrero en Chile. Antecedentes, siglo XIX* (Editorial Austral, Santiago, 1956), pp. 76-77; Julio HEISE GONZALEZ: *150 años de evolución institucional* (Editorial Andrés Bello, Santiago, 1960), p. 64; Norbert LECHNER: *La democracia en Chile* (Ediciones Signos, Buenos Aires, 1970), p. 35; y Luis VITALE: *Interpretación marxista de la historia de Chile. Ascenso y declinación de la burguesía minera: de Pérez a Balmaceda (1861-1891)* (Verlag Jungend und Politik, Frankfurt, 1975), pp. 86-87.

Obviamente, existen numerosas diferencias entre estos autores en

Sin embargo, esta visión se enfrenta con el problema elemental de que el partido Conservador, es decir, aquel que los autores coinciden en presentar como una expresión principal de los grandes terratenientes del Valle Central, no sólo no se opuso sino que formó parte de la coalición que auspició la ley electoral en contra de los deseos del gobierno liberal del momento³⁹. Es cierto, en todo caso, que el partido Conservador se opuso a la mayoría de las otras medidas de la época, especialmente aquellas que limitaban las atribuciones, o la libertad de acción de la Iglesia. Hubo, por lo tanto, reformas y reformas; no formaron todas parte del mismo paquete, no fueron todas propiciadas por el mismo conjunto de fuerzas sociales y políticas, ni obedecieron todas a la misma inspiración. Este hecho obliga a un nuevo esfuerzo de interpretación que explique por qué los conservadores se aunaron a la coalición que propició la ley electoral siendo que se opusieron a otras reformas, especialmente las laicizantes, que fueron promovidas por los sectores radicales y liberales que el

cuanto a puntos de interpretación que van más allá del consenso mínimo indicado en el texto. Uno de los desacuerdos principales en lo que a las reformas se refiere reside en la evaluación de su significado para los grupos terratenientes. Las posiciones extremas están dadas por Ricardo Donoso, quien asegura que con ellas "el quebrantamiento del poder político de la oligarquía terrateniente quedó consumado...", y por Norbert Lechner y Luis Vitale, quienes piensan que a lo más las reformas inician una nueva fase de dominación por una oligarquía ampliada y transformada; loc. cit.

³⁹ Aunque en este trabajo se documenta por primera vez el rol de los conservadores en todos los aspectos de la ley de 1874 —y en especial en lo que a la presunción de derecho se refiere— este rol no es desconocido para ciertos aspectos de dicha ley. El mismo Ricardo DONOSO en *Las ideas políticas en Chile* (Imprenta Universitaria, Santiago, 1967), p. 303, menciona el hecho de que "radicales y conservadores" defendieron ciertos aspectos del proyecto contra la opinión del gobierno. Donoso no menciona, sin embargo, que uno de estos aspectos, el voto acumulativo, fue arduamente sostenido por los conservadores en tanto que los radicales llegaron a un acuerdo con el gobierno para diluir el proyecto.

Sin embargo, es curioso observar que a pesar de que algunos autores mencionan el rol jugado por los conservadores en el trámi-

consenso historiográfico identifica como representantes de las nuevas fuerzas sociales.

Muy brevemente, la explicación reside en el hecho de que había dos tipos de coaliciones políticas que se formaban constantemente en el siglo decimonónico chileno. Las primeras eran las que se originaban en torno de cuestiones programáticas y de principios, y las segundas eran las que oponían a quienes se hallaban fuera del círculo del poder ejecutivo a quienes formaban parte de él. Debido a que eran polos opuestos en cuanto a principios, conservadores y radicales formaban claramente parte de coaliciones distintas cuando se trataba de legislar sobre algún aspecto que tocara a la Iglesia, ya que los primeros la defendían y los segundos la atacaban. Sin embargo, como grupos excluidos de la combinación ministerial, tanto los conservadores (quienes pasaron a la oposición al gobierno en 1872-1873) como los radicales tenían el común interés de realizar las reformas políticas necesarias para impedir que el Ejecutivo

te de la ley electoral, este hecho no haya sido tomado en cuenta por los análisis interpretativos del desarrollo político chileno del tipo mencionado arriba. El trabajo de Atilio BORON constituye, que yo sepa, la única excepción a esta generalización. En su "La movilización electoral en Argentina y Chile: Antecedentes para el estudio de la movilización política en América Latina", ensayo presentado en el Seminario sobre Indicadores Sociales de Desarrollo Nacional en América Latina en el Instituto Universitario Candido Mendes de Río de Janeiro, mayo de 1972, indica que los conservadores chilenos fueron uno de los promotores de la ley electoral, pero por razones que hacen que su argumento sea en realidad una nueva versión del que he identificado como el consenso historiográfico. En efecto, Borón señala que "los grupos conservadores, luego de arduas discusiones, introdujeron algunas reformas tendientes a posibilitar una representación más genuina de los intereses de las nuevas fracciones de la burguesía y de las clases medias", p. 25. En otras palabras, según Borón los conservadores no fueron uno de los promotores de la ley en contra de la oposición de la elite liberal entonces en el gobierno, sino que eran uno de los grupos dominantes que teniendo el poder mostraron su flexibilidad y adaptabilidad al tenor de los tiempos mediante la concesión de esta reforma que permitió la entrada a la escena política de los nuevos grupos.

dominara sin contrapeso sobre el proceso político. Por lo tanto, la reforma electoral resultó del intento de estos grupos opositores de coartar la capacidad que tenía el Ministerio del Interior de controlar el resultado de las elecciones, con la idea de permitir así que los sectores de oposición pudieran conquistar si no el poder, por lo menos una buena representación parlamentaria por la vía electoral aun contra los deseos de quienes controlaban el gobierno.

En el próximo capítulo veremos cómo correspondió la reforma electoral, en especial la presunción legal que expandió el sufragio, a esta estrategia opositora, haciendo hincapié por cierto en el poco conocido rol de los conservadores en el proceso. Corresponde aquí hacer un análisis de la forma en que el poder ejecutivo controlaba el mecanismo electoral para asegurar el triunfo de sus candidatos, y del modo en que se desarrollaron los distintos grupos políticos. Sólo así podrá entenderse cómo y por qué la oposición impulsó la reforma electoral aprobada en 1874.

I. El proceso electoral y su control por el gobierno

De una mirada retrospectiva a las contiendas electorales en Chile, un opositor al gobierno en 1870 no hubiera encontrado motivo alguno de optimismo respecto a sus propias posibilidades futuras: en todas las elecciones el gobierno de turno obtuvo la mayoría de los sufragios. Esto significó que cada presidente pudo dejarle el poder al sucesor que él designara, y que si bien hubo un número variable de congresales y ediles elegidos por listas de oposición, éstos fueron siempre una pequeña minoría. No cabe duda de que en muchos casos las listas gubernamentales se impusieron debido a que la ciudadanía limitada de la época efectivamente las apoyó; como veremos más adelante, las autoridades trataban de escoger candidatos que tuvieran cierto arraigo en la localidad que los votaría. Sin embargo, en muchas otras situaciones las victorias se debieron a las

influencias que podían ejercer, ya sea sutil o abiertamente, los gobiernos sobre el proceso electoral. Analicemos este proceso en sus diversas fases para dejar en claro los recursos con los cuales contaban las autoridades.

a) Las inscripciones electorales

Salvo un corto paréntesis en que se estableció un sistema de registro electoral permanente, la inscripción para votar tenía que hacerse en la primera quincena de noviembre, antes del mes de marzo en que se celebraran elecciones. El ciudadano debía presentarse ante la mesa inscriptora respectiva para pedir una "calificación"; ésta consistía en una boleta impresa y marcada con un sello por el gobierno en la cual se anotaba el nombre del elector y el número y foja del registro parroquial en el cual se hallaba inscrito. Debía llevar además la firma de los vocales de la mesa que formaban la llamada Junta Calificadora. La boleta tenía que ser presentada el día de la elección —ya sea por su titular o, en caso del voto por poder, por su sustituto autorizado— para sufragar. Correspondía a las autoridades municipales nombrar a los vocales de la Junta Calificadora, como también a los integrantes de una Junta Revisora, la cual debía fallar respecto de los reclamos que se originasen por la inclusión o exclusión de los ciudadanos del registro. En caso de extravío, la calificación podía sustituirse por un certificado extendido también por la Municipalidad que dijera que el ciudadano se hallaba inscrito. Los pasos claves en el proceso de inscripción se hallaban, por lo tanto, en manos de las autoridades del gobierno local, pero éstas de hecho dependían del gobierno nacional ya que la gran mayoría de las municipalidades estaban compuestas por regidores salidos de las listas de candidaturas oficiales, y eran presididas ya sea por los intendentes, gobernadores o subdelegados (nombrados, obviamente, por el Ministerio del Interior) quienes podían imponer su voluntad sobre los regidores en casos de conflicto⁴⁰. En

⁴⁰ Esta presentación del proceso de inscripción es generalmente

suma, el gobierno podía disponer de su influencia cierta sobre las autoridades locales para inscribir a quienes considerara votos seguros en favor de los candidatos oficiales, y para excluir a los supuestos partidarios de la oposición mediante un cuestionamiento de su derecho a la calificación.

¿Pero no había en Chile un sufragio censitario, y no son estos tipos de sufragio restringidos menos permeables a la manipulación de la inscripción por parte de autoridades subalternas? En efecto, el sufragio era teóricamente censitario según los términos del artículo 8 de la Constitución de 1833, el cual decía lo siguiente:

Art. 8. Son ciudadanos activos con derecho de sufragio: los chilenos que habiendo cumplido veinticinco años, si son solteros, y veintiuno, si son casados, y sabiendo leer y escribir tengan alguno de los siguientes requisitos:

1. Una propiedad inmueble, o un capital invertido en alguna especie de giro o industria. El valor de la propiedad inmueble, o del capital, se fijará para cada provincia de diez en diez años por una ley especial.

2. El ejercicio de una industria o arte, o el goce de algún empleo, renta o usufructo, cuyos emolumentos o productos guarden proporción con la propiedad inmueble, o capital de que se habla en el número anterior⁴¹.

válida para los años entre 1830 y 1870 que nos interesan aquí. Sin embargo, las leyes fueron cambiando en sus detalles a lo largo del período, por lo que sería necesario hacer un recuento más lato para exponerlas en todos sus aspectos. La principal modificación se introdujo en 1869, en que la ley expresamente excluyó a los intendentes, gobernadores y subdelegados de participar en las Juntas Calificadoras, y cambió el carácter de las Juntas Revisoras al constituir las por 7 vocales nombrados al azar de las listas de mayores contribuyentes. No es necesario precisar el detalle de todos los cambios ocurridos en los mencionados 40 años, ya que el lector interesado puede consultarlos en el útil recuento de las leyes electorales de Ricardo DONOSO: *Las ideas políticas en Chile*, op. cit., capítulo X.

⁴¹ Las distintas constituciones chilenas aparecen en Luis VALENIA AVARIA: *Anales de la República. Textos de las constituciones de Chile y registro de los ciudadanos que han integrado los poderes ejecutivo y legislativo desde 1810* (Imprenta Universitaria, Santiago, 1951).

Sobre la base de este artículo podría suponerse que solamente las personas adineradas tenían acceso a las urnas, suposición que corresponde bien con la imagen histórica de que la Constitución de 1833 consagraba el poder de la oligarquía terrateniente⁴².

Sin embargo, esta imagen no es del todo exacta. La Constitución de 1833 contenía un artículo transitorio que disponía que el requisito de saber leer y escribir sólo se haría efectivo después de 1840, y en 1842 el Congreso, después de un agitado debate al respecto, aprobó una ley reclamada por el gobierno según la cual sólo se exigiría el saber leer y escribir de los que se inscribiesen por primera vez. Naturalmente, si sólo hubieran votado ciudadanos de buena situación económica no habría sido necesario hacer estas excepciones para dejar en las listas electorales a analfabetos. La explicación reside en el hecho de que el gobierno podía disponer del voto de un amplio sector del limitado electorado de la época, sector que estaba compuesto por individuos de las clases media, media-baja y trabajadora, y era por lo tanto necesario dejar sentadas las bases legales para su inscripción en los registros electorales. ¿Quiénes eran estas personas?

La respuesta más acabada a esta pregunta se encuentra en el siguiente pasaje tomado de un discurso pronunciado en 1869 en la Cámara de Diputados por el intelectual y político liberal José Victorino Lastarria, en el cual hizo un desglose de las fuerzas electorales que a su juicio se hallaban sujetas al Ejecutivo:

Según el censo electoral de 1862 había inscritos en los registros de calificación: 1) 5.534 agricultores, de los cuales, a lo menos cuatro quintos son ciudadanos que por su condi-

⁴² Esta suposición se halla frecuentemente en la literatura historiográfica. Por ejemplo, al mostrar en base a cifras censales que en el último cuarto del siglo XIX aumentaron las categorías que correspondían a la clase media, Luis Vitale afirma que "los sectores medios fueron adquiriendo cierta significación política a medida que se redujeron los requisitos para tener derecho a voto"; op. cit., p. 50.

ción moral y social están a merced de las influencias de los agentes del gobierno y no conocen la importancia del sufragio...; 2) 3.734 artesanos que están, como los agricultores, enrolados en la Guardia Nacional, y por consiguiente bajo la dirección, y aun bajo la presión de los agentes del Ejecutivo, siendo además efectivo que la mayor parte de estos ciudadanos tienen ideas falsas de la dignidad y de la importancia del sufragio...; 3) 1.850 empleados públicos, y 1.110 empleados particulares, cuya mayor parte lo son de las Municipalidades, que acostumbran a calificar a sus dependientes y sirvientes como empleados particulares; a estos ciudadanos empleados es necesario agregar 337 militares y 55 marinos; y todos ellos juntos forman la base fundamental de la capacidad eleccionaria del gobierno, o del círculo que los sirve...;

Todos estos guarismos dan la enorme suma de 12.620 ciudadanos sufragantes, que forman la base del poder electoral del gobierno...⁴³

Según Lastarria, en consecuencia, el electorado cautivo de las autoridades estaba compuesto básicamente por dos categorías de personas: los integrantes de las distintas unidades de la guardia nacional, cuyos enrolados Lastarria identifica como agricultores de bajo status social y artesanos, y los empleados públicos (incluidos los militares).

Los contingentes de las milicias cívicas eran, dado su mayor número, la fuente más importante de apoyo en favor de las listas oficiales de candidatos. Los testimonios de este uso de la tropa cívica que vienen del período son numerosos y contundentes. Por ejemplo, en sus reflexiones sobre el proceso político iniciado a partir de la década de los treinta, Pedro Félix Vicuña sólo menciona a la Guardia Nacional como la fuente segura de votos en favor de los gobiernos:

Para alejar del pueblo toda esperanza de ejercer un derecho en las elecciones se organizó la milicia cívica como un

⁴³ *Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados*. Sesión ordinaria del 7 de octubre de 1869, p. 462. Esta intervención de Lastarria formaba parte de un informe de la minoría del comité que estudió un proyecto de ley sobre registro electoral. El total de calificados en 1862 fue de 22.261.

ejército en campaña, bajo la severa disciplina de las ordenanzas militares. A los soldados les repartían los jefes, votos marcados, e iban con ellos a presenciar en las mesas receptoras si se cumplían sus órdenes. La milicia subía a sesenta mil hombres, y no habría cuarenta mil ciudadanos que pudieran calificarse: era aquella una guardia pretoriana, que servía de instrumento a los gobiernos para sostener la farsa de un gobierno republicano⁴⁴.

Era, por lo tanto, entendible que los gobiernos después de 1830 permitieran, en un primer momento, el voto de los analfabetos, y que fijaran, eventualmente, el ingreso requerido para la inscripción electoral en los niveles bajos de 200 pesos anuales en Santiago y 150 en provincias. Se trataba sencillamente de dejar sentadas las bases para la inscripción expedita de los integrantes de las guardias cívicas. Estas estaban compuestas, como lo escribiera —concordando con todos los testimonios que nos quedan de esos años— en su diario un general argentino exiliado en Chile durante el gobierno de Rosas, por “los menestrales, artesanos, mozos de tienda y almacén, y la clase proletaria”, a pesar de que, según lo dice el historiador Barros Arana, los oficiales procedían de “las clases acomodadas y decentes”⁴⁵. En la práctica de la época, la calificación era otorgada a los artesanos y pequeños comerciantes sin que éstos tuvieran que presentar ningún documento que comprobase que tenían el nivel de ingreso requerido por la ley. Bastaba que figurasen en la lista de quienes habían pagado una patente municipal, sin la cual no podían ejercer sus ocupaciones. Algo análogo ocurría con los agricultores minifun-

⁴⁴ Pedro Félix VUCUÑA: *Cartas sobre la situación de la República y la crisis electoral* (Imprenta del Mercurio, Valparaíso, 1870), p. 21. El autor fue el padre de Benjamín Vicuña Mackenna.

⁴⁵ General Tomás de IRIARTE: *Panoramas chilenos del siglo XX*. Recopilación, prólogo y notas de Gabriel Balbontín Fuenzalida. (Ediciones Arcos, Santiago, 1965), p. 89; Diego BARROS ARANA: *Un decento en la historia de Chile, 1841-1851* (Imprenta Universitaria, Santiago, 1906), tomo II, p. 458. En la misma frase citada Barros Arana señala también que “la tropa [de la Guardia Nacional] era recogida entre las clases trabajadoras”.

distas que se hallaban cerca de los pueblos y ciudades (y que eran por lo tanto, susceptibles de ser reclutados en las milicias cívicas, no siendo necesariamente dependientes de los grandes propietarios rurales); obtenían la calificación por aparecer ya sea en la lista de quienes pagaban el diezmo o (después de 1853) la contribución agrícola, o en el catastro de propiedades rústicas. Naturalmente, como estas listas estaban en manos de las autoridades del gobierno local, les era fácil adecuar en caso que fuera necesario las listas correspondientes para facilitar la calificación de los individuos de clase media baja y trabajadora que apoyaban las candidaturas oficiales o cuyos votos podían controlar, e impedírsela a quienes no les inspiraban confianza o a quienes no podían manipular.

En consecuencia, a pesar de la impresión que produce el texto constitucional, no puede decirse que existiera en Chile una forma genuina de sufragio censitario. No es cierto que sólo se inscribieran los sectores acomodados, y por lo tanto no es tampoco cierto que la extensión del sufragio fuera sencillamente el resultado de la lucha de una clase media emergente que trataba de obtener el derecho a participar en el proceso electoral contra los deseos de una oligarquía con el derecho exclusivo al voto. La importancia de los grupos de clase media baja y trabajadora en el cuerpo electoral —aunque su voto fuera, quizás en la mayoría de los casos, manipulado— explica que el movimiento obrero chileno nunca reclamara el derecho al sufragio, aunque obviamente en numerosas ocasiones sus líderes protestaron contra las prácticas que corrompían su libre expresión. En Chile, como en Estados Unidos, Francia, Suiza, Colombia y Australia, el movimiento obrero surgió y se formó después que los trabajadores tuvieran acceso al voto.

b) La votación

Aunque el voto secreto fue incorporado a la legislación chilena desde las primeras leyes electorales que dictaron los gobiernos nacionales, en la práctica era relativamente fácil

determinar cómo votaba cada elector⁴⁶. Teóricamente, después de identificarse y de presentar su calificación a la mesa para el cotejo de rigor con el registro respectivo, el elector debía tomar una copia de los votos con los nombres de los candidatos de todas las listas que hubiera, y retirarse a marcar una de ellas. Hecho esto, debía poner el voto con su preferencia en un sobre, salir de la cámara secreta, y depositar el sobre cerrado en la urna después de mostrárselo al presidente de la mesa receptora. Luego éste debía anotar al reverso de la boleta de calificación la expresión "votó en la elección de... [diputados y electores, o cabildos]", bajo la cual firmaba⁴⁷. Naturalmente, al presentarse una o más listas de oposición a la oficial (cosa que sucedía en la minoría de los casos) este sistema podía asegurar el voto secreto si era seguido en forma rigurosamente estricta, pero esto rara vez ocurría. Lo normal era que faltase alguno de los elementos necesarios; lo más común era la ausencia de los sobres, y como las listas eran impresas a costas de los candidatos mismos, las papeletas tenían variaciones de color o tamaño haciendo fácil su identificación al ser depositadas en la urna por el elector. A pesar de que este sólo hecho ya bastaba para que los agentes electorales de los distintos candidatos pudiesen cerciorarse que sus dependientes votasen de la forma debida, en muchos casos adoptaban un procedimiento incluso más directo. Distribuían entre sus electores la lista correspondiente, a veces ya marcada, antes de que éstos llegasen a la mesa, indicándoles que no tocaran otras papeletas; nada obligaba, finalmente, a los electores a tomarlas. Una variante más sutil de lo mismo consistía en exigirles a los electores que

⁴⁶ Para un análisis de las primeras leyes electorales dictadas durante la llamada "Patria Vieja" (1810-1814), véase Juan B. HERNANDEZ E.: "Las primeras leyes electorales chilenas", en *Revista de Historia y Geografía*, año XI, tomo XXXVIII, segundo trimestre de 1921.

⁴⁷ Me baso para las observaciones referidas a las boletas de calificación que he tenido ocasión de ver en un archivo particular.

mostrasen después de votar las listas de las otras candidaturas, lo cual indicaría que no pusieron una de ellas en la urna. (Obviamente, esto funcionaba sólo si el elector no se proveía de dos papeletas de oposición). En suma, dadas éstas y otras prácticas, el voto secreto no estaba plenamente garantizado, y los agentes electorales podían asegurarse que sus clientelas o dependientes votasen del modo esperado.

Naturalmente, los agentes de todas las candidaturas, tanto del gobierno como de la oposición, podían recurrir a estas estrategias de control. Sin embargo, los opositores no podían competir eficazmente con los agentes del gobierno, dado su ya mencionado control sobre el proceso electoral y dado el contingente numeroso de electores que estaba prácticamente obligado a votar por las candidaturas oficiales. El voto de los empleados públicos favorecía las listas oficiales por temor al despido o a las represalias de las autoridades en el gobierno municipal o nacional, y el voto de las guardias cívicas era controlado por sus comandantes, quienes eran nombrados en sus puestos por los ministros del Interior y debían ser sus partidarios incondicionales. El control del voto de las tropas cívicas se hacía en forma muy directa desde el momento mismo de la inscripción electoral. Así, una vez hecha ésta los comandantes de las milicias, como indica Barros Arana, sencillamente "recogían las calificaciones para evitar, decían, que se perdieran"⁴⁸,

⁴⁸ BARROS ARANA, vol. 1, p. 99. La siguiente cita, tomada de una carta obviamente privada escrita a Antonio Varas, confirma lo que escribe Barros Arana: "Ud. sabe que aquí con muy pequeñas excepciones, no hay más calificados que el Batallón Cívico, y los escuadrones de caballería de los campos. Las calificaciones de estos cuerpos se sabe que Vial se las dejó a Rafael Cruz". Vial (Manuel Camilo) era ministro del Interior del presidente Bulnes antes que éste decidiera cambiarlo por su opositor, Manuel Montt. Varas sucedió a Montt en el Ministerio cuando este último fue nombrado candidato a la presidencia. La tarea de Varas consistió, por lo tanto, en averiguar quién tenía las calificaciones y qué hacer con ellas. La carta aparece en Miguel VARAS VELASQUEZ: *Correspondencia de don Antonio Varas sobre la candidatura presidencial de don Manuel Montt* (Imprenta Universitaria, Santiago, 1921), p. 82, y está fechada el 18 de junio de 1850. Este libro constituye una

y se las entregaban a la tropa el día de la elección con las instrucciones pertinentes y la organización necesaria para lograr el resultado buscado.

Una de las consecuencias del uso de los votos de las guardias cívicas para asegurar las victorias electorales del gobierno fue que, paradójicamente, los sectores artesanales y trabajadores que formaban la mayoría de los enrolados en las milicias quedaron situados al centro de lo que era un sistema político normalmente tildado de oligárquico. Ello explica una de las características notables del siglo decimonónico chileno, cual fuera el temprano desarrollo de clubes políticos y culturales formados por grupos opositores liberales para captar el apoyo de artesanos y trabajadores. Se trataba, como dice Amunátegui Solar hablando del primero de dichos intentos, la llamada Sociedad Caupolicán de 1845, de "incorporar en sus filas a miembros distinguidos de las clases trabajadoras, no sólo para conseguir sus votos en las elecciones, sino también para aprovechar su influencia sobre los soldados de la guardia nacional quienes proporcionaban al gobierno una gran fuerza en las urnas"⁴⁹. El más notable de estos clubes sería la Sociedad de la Igualdad creada en abril de 1850, aunque la mayoría de los líderes políticos liberales —entonces integrantes del llamado Club de la Reforma— se distanciaron de la Sociedad al adquirir ésta un cariz político demasiado avanzado bajo la inspiración de Santiago Arcos y Francisco Bilbao, lo cual no les impidió protestar enérgicamente contra el gobierno de Montt cuando éste forzó su disolución⁵⁰. La politización

fue de inestimable valor para el estudio de la forma en que se conducían las campañas electorales a mediados del siglo pasado.

Por su parte, el político conservador Abdón CIFUENTES asegura en sus *Memorias* (Nacimiento, Santiago, 1936) haber visto "sobre la mesa del presidente dos altos paquetes de papeletas de calificaciones policiales", que fueron obtenidas vistiendo a los policías de "paisanos"; pp. 69 y 68 respectivamente del tomo 1.

⁴⁹ Domingo AMUNATEGUI SOLAR: *Historia social de Chile*, (Editorial Nacimiento, Santiago, 1932), p. 93.

⁵⁰ Los conservadores, con sus "Sociedades Josefinas de Obreros" o "Círculos Católicos de Obreros", tratarían años más tarde

de los sectores trabajadores urbanos tiene, por lo tanto, raíces profundas en el país.

No obstante, esta estrategia de los grupos de oposición tenía pocas posibilidades de éxito. Los comandantes de la guardia podían recurrir a toda clase de medios para impedir que algún miliciano con contactos en los sectores de oposición votase. El más sencillo de éstos era, obviamente, no entregarle al individuo en cuestión la calificación necesaria para que votara, calificación que podía ser usada para hacer votar a otra persona; para ello bastaba redactar una carta-poder fraudulenta, o hacer que el suplantador se presentase a votar como si fuera el elector inscrito. Los comandantes también podían tomar medidas represivas para negarle el voto a algún miliciano. Los debates parlamentarios sobre los resultados de las elecciones contienen numerosas denuncias de estos abusos de poder por parte de los oficiales de las guardias. Según el diputado Puelma, por ejemplo,

...muchos comandantes de batallón, abusando del poder discrecional que tienen para aplicar palos por toda clase de faltas, la aplican por todo. El palo es una pena aflictiva y quien la recibe no puede sufragar. Considérese ahora que casi todos los artesanos se hallan enrolados en los cuerpos cívicos y se verá hasta donde puede llegar el abuso. En Curicó yo he visto a cincuenta hombres retenidos en prisión imposibilitados de votar⁵¹.

La represión y el flagrante abuso de poder podían también afectar a sectores más amplios de la población en los lugares donde la oposición tenía posibilidades de ganar a pesar de las influencias más encubiertas que podían ejercer las autoridades. La carta siguiente, escrita por Manuel

de establecer también bases de apoyo político entre los sectores artesanales. Abdón CIFUENTES, en el tomo segundo de sus *Memorias*, menciona repetidamente estos grupos, pp. 149-54; 189-92; 239; 244; 249-51. No lograron tener mucha significación.

⁵¹ *Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados*. Sesión ordinaria del 4 de junio de 1872, p. 11.

Montt para explicarle a Antonio Varas por qué la candidatura de éste no pudo triunfar, tiene ribetes dramáticos:

No quedó una sola persona de importancia en Rengo y San Fernando y Curibó que no manifestase una decisión y actividad a toda prueba. El resultado hubiera sido infalible, pero vejaciones inauditas, y la fuerza empleada de la manera más feroz lo frustraron todo. Amenazas, destituciones, prisiones y cuanto medio de tropelías pudo inventarse, se empleó en profusión y sin economizar los azotes mismos. A un elector de la oposición se le dieron cincuenta casi al pie de la mesa receptora, y a la vista como de trescientas personas, por orden del presidente de dicha mesa⁵².

En suma, con todos los recursos que tenía el gobierno para controlar el acceso a las urnas, con la alta proporción de la masa electoral que dependía directamente de sus agentes, y con el recurso ocasional a medidas represivas y fraudulentas, le era muy difícil a cualquier lista de oposición triunfar en las elecciones⁵³. Sin embargo, el resultado favorable al gobierno no estaba siempre predeterminado. La oposición podía ganar siempre y cuando se dieran circunstancias extraordinarias en el distrito electoral respectivo, es decir, una combinación de las siguientes condiciones: un consenso opositor prácticamente unánime entre las elites locales más notables e influyentes, cierta relación entre la jefatura de la Guardia Nacional local y esas elites

⁵² VARAS, p. 4. La carta, fechada el 21 de abril de 1849, se refiere a las elecciones legislativas de ese año y es una de las pocas en el libro que no tratan de los preparativos de la campaña presidencial de Montt, la cual empezaría unos meses después.

⁵³ Cabe mencionar parentéticamente que los documentos de la época rara vez aluden a fraudes cometidos en la etapa del recuento de los votos. Los votos eran contados por los vocales de las mesas receptoras, proceso que era público, por lo cual los partidarios de la oposición tenían el derecho de observarlo. Existía la posibilidad de que el Congreso ordenase una investigación y un nuevo recuento de los votos posteriormente. En todo caso, los gobiernos no hacían triunfar las listas oficiales de candidatos manipulando fraudulentamente los resultados de las elecciones, sino que procurando llenar las urnas con votos en su favor el día mismo de la elección.

(o, lo que era más frecuente al ser la notabilidad local de oposición, la inoperancia de las unidades de la milicia cívica, ya que al no haber oficiales incondicionalmente partidarios del gobierno éste optaba por disolverlas), y un consejo edilicio compuesto por personalidades de oposición⁵⁴. Esto último ocurría normalmente al haber un vuelco de las opciones políticas de los ediles en contra del gobierno después de haber sido electos originalmente en listas oficiales, o por un cambio de gabinete por la decisión del presidente de tomar un nuevo rumbo político.

c) Las listas oficiales de candidatos

A pesar de la gran capacidad que tenían las autoridades de hacer elegir las listas oficiales de candidatos, no le convenía al gobierno tratar de imponer nombres que fuesen rechazados por la gran mayoría de las personalidades más influyentes del distrito respectivo. El intentarlo podía llevar a la formación de una lista de oposición con un respaldo tal que tendría posibilidades de ganar, de modo que, por lo mismo, el gobierno tendría que recurrir a toda clase de abusos para tratar de imponer sus candidaturas. En estos casos, las autoridades salían de cualquier forma hasta cierto punto perdiendo, ya que incluso un triunfo del gobierno empleando sus recursos más crudos acarrearía las siguientes consecuencias negativas: en primer lugar, como los intendentes y gobernadores debían organizar los medios para producir la victoria de las listas oficiales, la campaña producía inevitablemente un rompimiento de las relaciones entre los representantes del gobierno y la notabilidad local. Esto entorpecía por un buen tiempo la gestión de los intendentes y gobernadores, ya que debían apelar constantemente a la buena voluntad de las personas más influyentes y acaudaladas para llevar a buen término las obras de adelanto

⁵⁴ Abdón CIFUENTES da como condición necesaria para la victoria de la oposición sólo un consenso prácticamente unánime de las personalidades locales (vol. I, p. 148), pero la evidencia indica que se requerían también las otras condiciones.

local. Naturalmente, el gobierno podía sencillamente tratar de reparar las relaciones nombrando a nuevos representantes en las intendencias y gobernaciones, pero el resultado de dicha iniciativa era incierto. Y en segundo lugar, como la conducta del gobierno en las elecciones era invariablemente criticada por la prensa de oposición y desde las bancadas de minoría en el Congreso, el imponer candidaturas sin ningún arraigo en una localidad constituía un error político, ya que le daba municiones a dicha crítica y empujaba a las notabilidades locales a hacer causa común con líderes de oposición que normalmente no tendrían gran audiencia. En consecuencia, el gobierno tenía que cuidarse de captar el apoyo de al menos algunos sectores importantes en las localidades para las listas oficiales, lo cual hacía a través de un proceso de negociación con, y cooptación de, estos sectores al constituir las listas de candidaturas oficiales o durante el curso de la campaña electoral. De ahí que las listas oficiales de candidatos (y por lo tanto el personal parlamentario y edilicio) eran más heterogéneas de lo que pudiera pensarse a primera vista, y estaban compuestas por individuos que en muchos casos no eran incondicionalmente favorables a las políticas de los ministros. Por lo mismo, la línea divisoria entre bancadas de mayoría y de minoría no era tan tajante como pudiera suponerse.

En sus memorias, el parlamentario conservador Abdón Cifuentes da un ejemplo de negociaciones entre las autoridades del gobierno y la notabilidad local para constituir la lista oficial en que la iniciativa de presentar los nombres de las candidaturas venía de los últimos. El caso se daba en Rancagua, provincia que tenía grandes terratenientes conservadores, a fines de la década de los sesenta, es decir en un período en que liberales y conservadores formaban parte del gobierno de José Joaquín Pérez (1861-66; 1866-71). Según cuenta Cifuentes, los "grandes electores" (los terratenientes conservadores encabezados por Juan de Dios Correa) se reunían para elaborar la lista de los candidatos al congreso, y luego se la llevaban al gobierno "para obtener la

usada venia"⁵⁵. La "venia" del ministro del Interior no resultaba, al parecer, automática, ya que en 1867 el memorialista recuerda que su propia candidatura fue rechazada por la autoridad. Ante la insistencia de los conservadores el ministro del Interior, un liberal, aceptó en esa ocasión finalmente a regañadientes que lo incluyeran en la lista, aunque luego ordenó a las autoridades locales que se asegurasen de impedirle el triunfo; pero como el encargado de llevar a cabo la orden no la aceptó y la difundió públicamente, el presidente de la República intervino en favor de Cifuentes ante la airada protesta de las personalidades conservadoras de Rancagua. En este caso la lista oficial quedó como lo deseaban los "grandes electores" locales debido a que la mayoría de ellos pertenecía al grupo conservador, y el partido se sentía con el derecho de imponer sus candidatos en los distritos que controlaba dada su alianza de gobierno con los liberales. Es más, los "grandes electores" rancagüinos eran personalidades que por su fortuna y posición social formaban parte de los círculos más altos de la sociedad chilena y vivían tanto en Santiago como en el campo.

La cooptación era un recurso usado sobre todo en las tratativas con elites de menor rango, es decir aquellas que vivían en las regiones que no tenían los principales recursos económicos del país, y que por lo mismo tenían una significación provincial pero no nacional. En estos casos el ministro del Interior ofrecía generalmente alguna función pública cotizada a cambio del apoyo a la lista oficial. Algunas veces lo ofrecido podía ser la inclusión en la lista oficial misma, especialmente para las elecciones municipales o de electores de senadores o presidente, pero en otros casos podía ser un puesto en la administración estatal. La información respecto de quién convenía nombrar a qué puesto solía venir de los agentes electorales del ministro, es decir, de los intendentes, gobernadores y amigos políticos y personales. Por ejemplo, en la carta siguiente un intendente le pide al ministro del Interior, Antonio Varas, que nombre

⁵⁵ CIFUENTES, vol. I, p. 149.

a cierta persona a un puesto en la tesorería provincial de Valdivia, ya que ello, dice,

...nos traerá infinitas ventajas, atrayendo hacia nosotros toda la influencia de esta familia, que es la más importante de esta provincia, pues sólo en esta municipalidad tiene un hermano y un hijo político, que es don Juan Angel Acharán, personaje de mucho valer, que pertenece a la oposición y que su suegro se compromete solemnemente a hacerlo trabajar en nuestro favor.

No obstante, la carta pedía que el ministro cursara el nombramiento con carácter de interino,

a fin de que —concluía— esta circunstancia me sirva de brida para manejarlo según convenga a nuestros propósitos⁵⁶.

Empleando estas tácticas, el ministro del Interior podía componer listas de candidatos oficiales al Congreso nombrando a individuos que jamás habían vivido en la región que les tocaría representar. Ello era, repito, más usual al tratarse de las provincias y distritos de poco relieve económico.

Durante el curso de la campaña, el ministro se informaba respecto del estado de la "opinión" local a través de sus agentes electorales, a fin de poder tomar las medidas necesarias para asegurar el triunfo sin problemas. A veces, sin embargo, algún informe pesimista constituía un presagio de la victoria de alguna lista de oposición:

...es preciso que le hable a usted con toda confianza —decía a modo de preámbulo una carta enviada al ministro Varas—... le aseguro a Ud. que tendrá muchos escollos que vencer para obtener el triunfo, y cualquier cosa que se diga en contrario será por hombres apasionados, sin prestigio...⁵⁷

En este caso las posibilidades de la candidatura oficial deben haber sido realmente mínimas, ya que los agentes

⁵⁶ VARAS, pp. 244-45. Se trataba en este caso de la campaña presidencial de Manuel Montt. El intendente posteriormente informó que la victoria era segura, con lo cual estimaba seguramente que el nombramiento tuvo el efecto esperado.

⁵⁷ VARAS, p. 195.

electorales no olvidaban de que podían disponer de medios contundentes. Como señalaba un corresponsal de Varas, "si llegase a haber una oposición mil medios tenemos para hacerla fracasar"⁵⁸.

II. El sistema electoral y la difícil alternancia de fuerzas políticas en el poder

Dada la forma en que operaba el sistema electoral, no es de extrañarse que sectores de oposición de diversas orientaciones hubieran intentado derribar al gobierno a través de levantamientos armados. Ello ocurrió notablemente en dos ocasiones, dando origen a las Guerras Civiles de 1851 y de 1859, produciendo un trágico saldo de miles de muertes. En las conclusiones discutiré las características de los medios militares con los cuales contaba el gobierno —así como aquellos que podían movilizar los opositores— en las décadas anteriores a 1870; la política militar y la disposición de los medios de conflicto armado constituyen, obviamente, un aspecto de la mayor importancia para el análisis del desarrollo político de cualquier nación. Por el momento, baste señalar que la experiencia de las dos primeras guerras civiles que antecedieron la reforma electoral que discutimos aquí debió mostrar para cada parte, tanto el gobierno como la oposición, que el resultado de un enfrentamiento militar sería incierto y altamente costoso. En ambos casos las tropas leales al gobierno resultaron victoriosas, lección que no podía menos que registrar cualquier grupo opositor; pero la contienda no fue en ningún sentido desigual, lo cual significaba que el gobierno no debía dar por sentado que tendría la capacidad de imponerse por la fuerza sobre sectores de oposición importantes.

Si el gobierno podía imponerse sobre los opositores en las elecciones y derrotar los levantamientos armados, ¿qué

⁵⁸ VARAS, p. 264.

podía hacer entonces la oposición? ¿Estaba condenada a la impotencia total? No necesariamente; en *La fronda aristocrática*, Alberto Edwards perspicazmente advierte cuál era la fórmula a seguir: “el éxito político —dice— no consistía en vencer al gobierno, sino en ‘ganar su voluntad’, como en las monarquías absolutas”⁵⁹. En otras palabras, las oposiciones podían tener acceso al poder en la medida en que lograsen convencer al presidente de que debían ser incluidas en la mayoría de gobierno. Ello explica por qué las figuras de oposición desarrollaban con tanto cuidado y documentación sus intervenciones parlamentarias, ya que tenían la esperanza de arrastrar hacia sus posiciones a los representantes partidarios del gobierno, creando así las condiciones para que el presidente viera la conveniencia de ensanchar o incluso cambiar su base de apoyo político. No hay que olvidar que las listas oficiales de candidatos no eran, como ya señalé, monolíticas, y que salvo un número minoritario de líderes políticos e intelectuales, las posiciones ideológicas y de partido no eran asumidas tajantemente⁶⁰. Asimismo, el intento de captar la voluntad presidencial explica también en parte por qué se organizaban candidaturas contra las oficiales, ya que si aquéllas lograban crear un movimiento de apoyo significativamente fuerte, era posible que el gobierno se decidiera a transar y a inclinarse a su favor (ya sea abiertamente, o permitiéndoles la victoria)⁶¹. En suma, tanto el intento de argumentar y

⁵⁹ Alberto EDWARDS: *La fronda aristocrática* (Editorial Pacífico, Santiago, 1966, primera edición en 1928), p. 67.

⁶⁰ Es por ello que los intelectuales liberales solían distinguir entre quienes adherían a los “partidos de principios” y a los de “personas”, según la fórmula de Justo ARTEAGA ALEMPARTE y Domingo ARTEAGA ALEMPARTE: *Los constituyentes chilenos de 1870* (Imprenta de la Libertad, Santiago, 1870), p. 8.

⁶¹ Digo “en parte” porque esto explica la motivación de quienes se sentían, finalmente, relativamente próximos del poder. Había también sectores de oposición que no tenían esperanzas de entrar en la combinación de gobierno a corto plazo. José Victorino Lastarria, quien era liberal “de principio”, alude a esta distinción al discutir la posición de liberales y conservadores con respecto al go-

convencer como el de enfrentar al gobierno en las contiendas electorales, por desiguales que fueran, formaban parte de un esfuerzo por hacer cambiar de criterio al presidente, lo cual constituía la vía más probable para llegar a formar parte de la mayoría en el poder, o al menos de tratar de imprimir un determinado rumbo a la conducción del Estado. El resultado era que a pesar de la rigidez del sistema electoral, de hecho hubo bastante variación en las orientaciones políticas de quienes llegaron al poder en las décadas entre 1830 y 1870, produciéndose incluso en cuatro ocasiones un enfrentamiento entre el gobierno y una mayoría hostil en el Congreso. Estos enfrentamientos resultaban ya sea del hecho de que el presidente decidía, después de realizada la elección legislativa, cambiar su equipo ministerial y el rumbo de su política, o del hecho de que algún acontecimiento político importante llevaba a la mayoría en el Congreso a rechazar las posiciones asumidas por el gobierno, forjándose así, por lo tanto, una coalición de oposición con los elementos antiguamente gubernistas. Analicemos cada una de estas cuatro ocasiones, lo cual expondrá los conflictos tanto “incidentales” como “fundamentales” —siguiendo los términos del primer capítulo— que impulsaron la formación de los grupos políticos en este período.

a) Bulnes y el surgimiento del “partido” Liberal

Para comprender el proceso político que se desarrolló bajo el gobierno de Manuel Bulnes (1841-46; 1846-51) es preciso remontarse brevemente a los años que siguieron a la Declaración de la Independencia. Estos fueron pletóricos en conflictos políticos de toda especie; las divisiones ocu-

bierno de Montt a fines de los cincuenta. Los liberales sabían que no podían hacer cambiar de actitud al presidente, pero los conservadores hacían “sus esfuerzos en favor de la conciliación, los cuales, según ellos, constituían el único motivo que los estimulaba a lanzarse en la oposición al gobierno”. En sus “Recuerdos literarios”, en *Revista Chilena*, tomo XII, 1878, p. 332.

rieron tanto por grandes cuestiones de principio así como por disputas entre familias, rivalidades personales y lealtades a caudillos militares. No es necesario entrar en los detalles de este complejo panorama⁶². Basta señalar que hacia fines de la década de los veinte las opiniones políticas se habían cristalizado a favor o en contra de la Constitución de 1828, la que había sido dictada por una coalición de algunos de los sectores más liberales y federalistas. Aparte de la separación usual de poderes con un legislativo bicameral cuya cámara baja deviniera de la votación popular (aunque con un sufragio censitario), esta constitución prescribía la formación de asambleas provinciales elegidas de la misma forma. Estas asambleas elegirían a los miembros del Senado, tendrían influencia en la selección del intendente, y el poder de controlar las municipalidades al punto que se encargarían de asignarle sus fondos. Los regidores serían también electos por votación popular, y ellos a su vez designarían al gobernador, completando el cuadro de lo que resultaría ser un poder estatal descentralizado. La Constitución de 1828 no fue nunca implementada, ya que las divisiones y conflictos políticos llevaron a la ruptura entre las fuerzas en pugna.

Declarada la Guerra Civil en 1829, la batalla de Lircay (1830) dio el triunfo a quienes se oponían al ordenamiento de 1828 ya sea por defender una concepción más centralista del Estado, o por oponerse a los que propiciaban el modelo constitucional anterior por razones que poco o nada tenían que ver con los principios. La coalición triunfante era, por lo tanto, ciertamente heterogénea, aunque por incluir a los elementos centralizadores y a la jerarquía eclesiástica su signo ideológico dominante era conservador y proclerical. Las fuerzas derrotadas, en cambio, representaron en parte a los grupos de concepciones más avanzadas y a quietudes

⁶² Para un bosquejo histórico general, véase Francisco ENCINA: *Historia de Chile* (Editorial Nascimento, Santiago, 1955), vol. IX. Las divisiones ideológicas pueden consultarse en Simon COLLIER: *Ideas and Politics in Chilean Independence* (Cambridge University Press, Cambridge, 1967).

nes tenían cierta distancia de la Iglesia. Años e incluso décadas más tarde, los políticos y sobre todo intelectuales liberales seguirían reverenciando la carta de 1828, ello como una forma de manifestar su rechazo a la Constitución de 1833, dictada por la coalición victoriosa en Lircay. Esta constitución, que permanecería en vigencia hasta 1925, eliminó las asambleas provinciales y fortaleció el poder presidencial al darle mayores facultades para declarar estados de emergencia y al subordinarle la estructura administrativa del gobierno local. Sin embargo, mantuvo, como hemos visto, la separación de poderes, dándole al Congreso numerosas atribuciones importantes.

Los estrategas políticos de las fuerzas victoriosas en Lircay, entre quienes figuraba prominentemente Diego Portales, decidieron nombrar al general Joaquín Prieto presidente de la República, en parte para prevenir que éste, dado su o'higinismo, insistiese en llamar del exilio al prócer. El gobierno de Prieto se caracterizó por los estados de excepción, evidencia de que las autoridades temían una vuelta a la anarquía de los veinte dadas las tensiones y divisiones políticas irresueltas. Durante este período, se organizaron las milicias cívicas en las principales ciudades; Portales fue uno de sus ardientes propulsores, y se dedicó personalmente a la comandancia de las unidades de Valparaíso al volver a tomar residencia en el puerto entre 1831 y 1835⁶³.

⁶³ La historiografía chilena es prácticamente unánime en darle crédito a Diego Portales de haber encontrado la fórmula política necesaria para formar un gobierno estable. Véanse por ejemplo, entre muchos otros escritos, Francisco ENCINA: *Portales* (Editorial Nascimento, Santiago, 1964) 2 vols.; Aurelio DIAZ MEZA: *El advenimiento de Portales* (Ediciones Ercilla, Santiago, 1932); Julio César JOBET: *Ensayo crítico del desarrollo económico y social de Chile* (Editorial Universitaria, Santiago, 1955).

Arturo VALENZUELA argumenta en su "The Chilean Political System and the Armed Forces, 1810-1925" (tesis de maestría, Columbia University, 1967), que Portales no tuvo la importancia que se le atribuye. Una cosa es la instauración de un orden, y otra es su consolidación, proceso que Valenzuela atribuye a Bulnes,

Como indica Arturo Valenzuela, el curso de los acontecimientos no puede ser comprendido sin hacer referencia a la guerra contra la Confederación Perú-Boliviana del general Santa Cruz⁶⁴. Temiendo que éste se propusiese extender su dominio hacia el Sur, reconstituyendo lo que fuera el Virreinato del Perú, Portales —quien como comerciante de Valparaíso medía bien la importancia económica que había adquirido este puerto con la independencia— propició una acción bélica preventiva en su contra al volver a asumir funciones ministeriales en 1835. La guerra era impopular, sin embargo, y fue sólo el asesinato de Portales que generó la movilización necesaria para acometer el proyecto, dado el rumor de que fue muerto por agentes de Santa Cruz. Las acciones bélicas unieron a los chilenos por primera vez en contra de un enemigo común, ya que incluso la Guerra de la Independencia había tenido características de contienda civil. La victoria fue celebrada con canciones patrióticas alusivas, siendo la más famosa la canción de Yungay, y produjo un héroe nacional en la persona del general Bulnes. Y habiendo participado codo a codo en el esfuerzo bélico, tanto los antiguos vencedores como los vencidos en Lircay se hallaron también festejando el triunfo en el palacio presidencial⁶⁵.

El general Bulnes surgió como candidato a la presidencia con el apoyo de Prieto, quien era, dicho sea de paso, su tío. Sin embargo, dos candidaturas se levantaron para desafiarlo: la del general Pinto, quien fue presidente durante la vigencia de la Constitución de 1828 y recibió el apoyo de los sectores “liberales”, y la de Joaquín Tocor-

no a Portales; véase su *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity* (Duke University Press, Durham, 1977), pp. 173-183. Jay KINSBRUNNER: *Diego Portales: Interpretative Essays on the Man and his Times* (Martins Nijhoff, La Haya, 1967) documenta el hecho de que Portales tuvo también poco que ver con la redacción de la Constitución de 1833.

⁶⁴ Véase A. VALENZUELA, tesis de maestría, op. cit.

⁶⁵ Véase también BARROS ARANA, vol. 1, p. 55, y vol. 2, p. 39.

nal, el principal ministro de Prieto, quien fue apoyado por sectores conservadores y aristocráticos que veían en Bulnes un personaje de poca educación y refinamiento⁶⁶. Como la elección presidencial era indirecta y había tres candidatos, los electores de presidente podían dividirse en tres bandos sin darle a ninguno la mayoría; para prevenir esta eventualidad, Bulnes y Pinto concluyeron un pacto secreto entre ellos de apoyar a quien mejores resultados obtuviera, aunque, dado el apoyo presidencial a Bulnes, la victoria de éste era prácticamente segura por lo cual el pacto lo favorecía. Además, a Bulnes le convenía el pacto por otra razón de peso: dado el hecho que los “liberales” eran especialmente fuertes en las provincias (después de todo, la Constitución de 1833 había eliminado las proyectadas asambleas provinciales en favor del centralismo santiaguino), la candidatura de Pinto constituía una forma de evitar que estos sectores se volcasen detrás de Tocornal sólo por su animadversión a Prieto, quien como jefe de las fuerzas armadas de los conservadores en 1829-30 puso fin a la vigencia de la Constitución de 1828. Por su parte, a Pinto y a sus seguidores más próximos, quienes sólo recientemente habían recuperado sus derechos políticos, les convenía el pacto como un medio de comprometer a Bulnes a incluirlos en puestos de gobierno. Realizada la elección, los “liberales” de provincia se sintieron defraudados por la conducta de Pinto, pero finalmente la mayoría se plegó a la colaboración con el gobierno entrante en el marco de la institucionalidad vigente. Pinto mismo fue nombrado al Consejo de Estado, él cuya firma había promulgado la Constitución de 1828, y fue así como el gobierno de Bulnes se convirtió en un medio más para superar las divisiones que fueron legadas de la década de los veinte. Desde entonces, las oposiciones

⁶⁶ El juicio despreciativo que emite sobre Bulnes el general argentino Tomás de IRIARTE en su diario, op. cit., p. 94, corresponde bien a la imagen que se hacía la clase alta chilena de él.

Para un recuento de la elección de Bulnes, véanse, además de IRIARTE, pp. 96-7, a ENCINA: *Historia de Chile*, vol. XII, p. 112, y a BARROS ARANA, vol. 1, pp. 173-85.

liberales pedirían la reforma de la institucionalidad del '33, no su reemplazo total.

Al promediar el decenio de Bulnes, es posible distinguir cuatro grandes grupos políticos, todos los cuales tuvieron alguna participación en el gobierno. El primero era aquel formado por los llamados *pelucones*, expresión que designaba a uno de los sectores (el más aristocratizante) que se opusieron a la Constitución de 1828, y que con el correr del tiempo se hizo extensiva a la mayoría de los que asumieron esa actitud y propiciaron la Carta de 1833. Se caracterizaban por justificar las políticas represivas asumidas por Portales y Prieto, por su cercanía a las posiciones e intereses de la Iglesia, y, naturalmente, por defender la institucionalidad vigente, en la que veían una autoridad estatal apropiadamente central y fuerte. El segundo grupo, el *filopolita*, era también "pelucón" en el sentido que había participado en los gobiernos de la década de los treinta; sin embargo, sus integrantes se opusieron a lo que veían como excesos y abusos de autoridad por parte de Portales y del gobierno, y tenían una actitud más tolerante de la disidencia religiosa, síntoma de que no eran tan próximos a la jerarquía eclesiástica. El tercer grupo era el de los *pipiolos* moderados, término aquel que se refería al grupo más característico que apoyara la Constitución de 1828; asumían una actitud tolerante en cuestiones religiosas y políticas, y expresaban un apego a las formas democráticas de gobierno y a la descentralización administrativa. Y el último grupo era el de los liberales de principio; había entre ellos algunos antiguos "pipiolos", pero hacia fines de los cuarenta eran más bien caracterizados por una nueva generación surgida de los círculos intelectuales que brotaron con la efervescencia cultural de la década. De más está decir que la mayor oposición doctrinaria y política ocurría entre el primer y el último grupo, en tanto que "filopolitas" y "pipiolos" moderados tenían prácticamente las mismas orientaciones a pesar de su entroncamiento distinto en los acontecimientos del pasado reciente.

Al iniciar su segundo período presidencial, Bulnes optó por nombrar a Manuel Camilo Vial, un "filopolita", a la jefatura del gabinete, momento en el cual abandonaron sus funciones ministeriales Manuel Montt y Antonio Varas, quienes, a pesar de su juventud, eran vistos como representantes de la continuidad "pelucona". La gestión de Vial transcurrió con algunas controversias que no es el caso relatar aquí. El hecho es que al preparar las listas de candidatos para las elecciones legislativas de 1849, Vial optó por excluir a algunas de las prominentes personalidades políticas que habían expresado desavenencias con su política, incluido el propio Varas, aunque Montt y José Joaquín Pérez, quien también había sido ministro, fueron incluidos en las listas oficiales a pesar de haberse convertido en opositores a la gestión de Vial. Los políticos excluidos decidieron entonces presentar sus candidaturas a la Cámara de Diputados contra los candidatos escogidos por el ministro en los distritos electorales donde mejores posibilidades tenían. En total se presentaron candidaturas de oposición en cinco distritos, obteniendo el excelente resultado de cuatro victorias. El inesperado triunfo de una de ellas, en Valparaíso, se debió al hecho de que el intendente respectivo a último momento impidió que el comandante de la Guardia Nacional y agente electoral del ministerio usara a la tropa cívica del modo usual, dejando así que los enrolados votaran como quisieran⁶⁷.

La victoria de los opositores en esos cuatro distritos tuvo un impacto considerable en los medios políticos, iniciando un proceso que culminó con la destitución de Vial por el presidente Bulnes. Brevemente, el curso de los acontecimientos fue el siguiente: el ministro resolvió apoyar una queja judicial presentada por uno de sus subordinados contra un pasquín de oposición, la cual derivó en

⁶⁷ Los detalles respecto de las elecciones de 1849, incluidos aquellos que se refieren a Valparaíso, pueden encontrarse en BARROS ARANA, vol. II, pp. 277-85. Antonio Varas fue el único que no triunfó; la carta que le escribiera Manuel Montt, citada anteriormente, se refiere a esta derrota.

la condena del articulista ofensor. Este apeló a la Corte Suprema, la que a su vez sobreesayó totalmente de los cargos al periodista, ordenando pagar todos los gastos del proceso al propio juez que falló en primera instancia. La respuesta de Vial fue la de intentar cambiar la composición de la Corte, removiendo a uno de los jueces para reemplazarlo nada menos que por el que emitió el fallo primitivo. Mientras transcurrían los trámites judiciales, Vial había empezado, a pesar de sus acciones autoritarias, a elaborar un programa político "liberal", vinculándose para ello a José Victorino Lastarria, con lo cual parecía estar preparando su propia campaña presidencial. Por lo tanto, Vial le pidió a Bulnes que firmara el decreto necesario para efectuar la sustitución que proyectaba hacer en la Corte Suprema, y que hiciera suyo el nuevo giro "liberal" que deseaba imprimirle al gobierno. Al oponerse terminantemente el presidente a cambiar la Corte Suprema, a Vial no le quedó más que renunciar. Ello dejó a Bulnes en una situación difícil: si nombraba a otro gabinete acorde con la mayoría que Vial había dejado en el Congreso dada la elección realizada tres meses antes de la renuncia del ministro, éste probablemente insistiría en cambiar la Corte Suprema; y si nombraba ministros surgidos de la oposición a Vial, éstos se enfrentarían a una abrumadora mayoría contraria en el Congreso.

Bulnes optó finalmente por esta última alternativa, al parecer aconsejado por Pinto, y nombró primero a José Joaquín Pérez y luego a Antonio Varas al Ministerio del Interior. Además, aunque no lo expresó nunca públicamente, optó por apoyar la candidatura presidencial de Manuel Montt, quien se había distinguido en la defensa del nuevo gabinete en una Cámara de Diputados acaloradamente adversa a él. Fue así como quienes sólo meses antes eran opositores pasaron a integrar el gobierno, produciéndose por primera vez un enfrentamiento entre una mayoría parlamentaria y el Ejecutivo. Y como Vial había imprimido un sello "liberal" a su mayoría, esta designación continuaría hasta el punto de transformar el guberna-

mentario opositor en el nucleamiento del "partido" del mismo nombre, cuyo sentido de identidad "liberal" sería reforzado por el común rechazo a Montt y a Varas, quienes tenían reputación de "pelucones" o "conservadores" en lo que ya era visto como la tradición portaliana⁶⁸. El partido Liberal surgió, por lo tanto, de un conflicto de tipo netamente incidental, y por lo mismo la mayoría de sus miembros se caracterizaría por la ausencia de compromisos doctrinarios firmes en las décadas por venir. El importante significado de este desarrollo, que dividió el espectro político en básicamente tres y no sólo dos grupos durante el siglo XIX, será resaltado en las conclusiones.

b) Montt y el surgimiento de los "partidos" Conservador y Radical

Los partidos Conservador y Radical, en cambio, surgirían en torno al problema de la autoridad del Estado frente a la Iglesia, conflicto que, como señalé en el capítulo primero, puede considerarse *fundamental* en el desarrollo político chileno. El episodio clave se produciría en el segundo gobierno de Manuel Montt (1851-1856; 1856-1861), y llevaría nuevamente al enfrentamiento entre el Congreso y el gabinete, esta vez por disgregarse la mayoría presidencial.

No es necesario hacer hincapié en los turbulentos sucesos que se produjeron después de declarada la campaña presidencial de Montt. Baste indicar que la reacción de los liberales más avanzados fue de tratar de organizar vínculos con los sectores artesanales a través de la Sociedad de la Igualdad, aunque su ya mencionada transformación bajo la influencia de Bilbao y Arcos hizo que pocos de sus patrocinadores originales siguieran en ella. La Sociedad fue final-

⁶⁸ Véase *ibíd.*, pp. 286-95, para una discusión de la destitución de Vial. Barros Arana indica, sin embargo, que ya a fines del gobierno de Bulnes sus ministros contaban con el apoyo de la mitad del Congreso (vol. II, p. 357).

mente disuelta en noviembre de 1850, unos 7 meses después de creada, momento en el cual los liberales vieron confirmada su impresión de que con Varas y Montt volvían los días de la represión de corte portaliana. Los liberales moderados recurrieron a la declaración de la candidatura del general Cruz, sin duda en la esperanza de que Bulnes se decidiera finalmente también por él, ya que eran primos y coterráneos sureños. Pero Bulnes mantuvo firme su apoyo tácito a Montt, y después de las elecciones que le dieron, naturalmente, el triunfo, Bulnes empuñó las armas para dirigir personalmente las tropas leales al gobierno que hicieron frente a las fuerzas de Cruz en lo que se convirtió en la Guerra Civil de 1851. El gobierno de Montt se inició, por lo tanto, con declaraciones de estados de emergencia y exilios involuntarios. Era un gobierno exclusivamente "pelucón" o, "conservador" —expresión esta que cundía en reemplazo de la anterior— a diferencia de la heterogeneidad que caracterizara la mayor parte del decenio de Bulnes.

Sin embargo, Montt no correspondía personalmente a la imagen del típico líder político "pelucón"; no era un hombre de fortuna ni se asociaba a los círculos más altos de la sociedad santiaguina, sino que se había formado profesionalmente en la administración del Estado, a la cual ingresó a los 22 años en 1831. Es más, su candidatura no surgió de un movimiento de opinión en su favor en los altos círculos sociales y políticos del peluconismo, quienes preferían la de Manuel Antonio Tocornal, sino de la decisión del general Bulnes. La historia política del gobierno de Montt sería básicamente la de un proceso de alienación creciente de gran parte del grupo pelucón de su gestión, culminando en una quiebra abierta. Esta se produjo en parte por una serie de conflictos entre las élites socioeconómicas y el Estado, y en parte por un enfrentamiento entre la Iglesia y el Estado. Más adelante me referiré al primero de estos conflictos, ya que sus características fueron tales que no generó organizaciones partidarias. Los comentarios que siguen se refieren al segundo.

Las tensiones en torno al papel que debía jugar la Igle-

sia en la sociedad derivaron del hecho de que ésta ocupaba un lugar privilegiado en el orden colonial. La Iglesia tenía un monopolio absoluto del culto religioso, controlaba la educación, constituía el registro civil a través de sus bautismos, matrimonios y entierros que eran los únicos válidos y posibles, regulaba la legislación referida a la familia ya que dependía del derecho canónico, y dirigía los hospitales y hospicios; además, las ubicuas prohibiciones inquisitoriales limitaban el acceso de los intelectuales a las nuevas corrientes del pensamiento filosófico, político, científico y por supuesto teológico. Sus actividades eran financiadas a través del diezmo, que era un impuesto a la producción agrícola pagable en especies, las que se remataban. A su vez, el gobierno colonial tenía el derecho de hacer los nombramientos eclesiásticos, es decir, ejercer el llamado patronato. Dado el nexo estrecho entre la Iglesia y el Estado, la jerarquía no fue partidaria de la independencia. El movimiento patriótico dio lugar, por lo tanto, a las primeras expresiones de anticlericalismo; la primera ley electoral, por ejemplo, expresamente prohibió el voto al clero junto a los "conocidos monarquistas", y la Constitución de 1822 prohibió terminantemente a la inquisición⁶⁹. Los gobiernos que siguieron a la independencia se encargaron de asegurarse que no hubiera monarquistas en la jerarquía, aun al costo de producir un rompimiento con el Vaticano que duró más de una década.

El catolicismo continuó siendo la religión oficial, pero prácticamente desde un comienzo hubo una división en torno al derecho de las minorías religiosas de mantener su culto privado. La cuestión tenía consecuencias diplomáticas y políticas importantes, ya que al abrirse los puertos chilenos al comercio abierto con Gran Bretaña y Estados Unidos y al fomentarse la inmigración alemana para la

⁶⁹ Véase HERNANDEZ, p. 161, y VALENCIA AVARIA, tomo 1, p. 92, art. 229. Ricardo DONOSO: *Las ideas políticas en Chile*, pp. 131-237, contiene una discusión pormenorizada del conflicto entre Iglesia y Estado.

colonización del Sur, comenzaron a llegar algunos protestantes al país. La Iglesia miraba con inquietud su llegada, no sólo porque temía que sus ideas religiosas rebalsaran los círculos de inmigrantes, sino también porque juzgaba que las expresiones de apoyo a la tolerancia religiosa constituían una manifestación de falta de convicción católica. Las denuncias de la tolerancia religiosa por parte de la jerarquía tenían, sin embargo, el efecto contraproducente de exacerbar las discusiones y de polarizar las opiniones en torno al problema. El enfrentamiento entre sectores clericales y anticlericales adquiriría con el tiempo dimensiones cada vez mayores, llegando al cuestionamiento del control de la Iglesia sobre las instituciones educacionales, el matrimonio, los cementerios, etcétera.

El problema que se suscitaba durante el decenio de Montt no correspondería, sin embargo, a una división entre sectores clericales y anticlericales, sino a un conflicto entre un presidente "regalista" —partidario de la primacía del Estado sobre el gobierno interior de la Iglesia— y un arzobispo ardientemente "ultramontano", defensor de la independencia de la Iglesia respecto al Estado, como de su derecho a ejercer una función tutelar sobre la legislación y las instituciones de la sociedad. Esta actitud eclesiástica se había desarrollado como consecuencia del resquemor que sentía la Iglesia de que el patronato pudiera ser ejercido por quienes no eran ortodoxamente creyentes, y por las nuevas orientaciones de Pío IX (1846-1878)⁷⁰. Como la

⁷⁰ Para darse cuenta del extremo al cual llegaba el control del Estado sobre la Iglesia, resulta interesante citar lo siguiente de una *Memoria* escrita por un intendente: "[El] Obispo de La Serena se instituyó a principios de noviembre de 1853 después de prestar ante la Intendencia el juramento de reconocer en el ejercicio del episcopado el Patronato Nacional y de no dar cumplimiento a bula, rescripto o resolución pontificia sin que antes obtenga el competente *exequatur* o pase del Presidente de la República". En *Memoria que el Intendente de Coquimbo presenta al Señor Ministro del Interior dando cuenta de todos los ramos de la administración de la provincia de su mando* (Imprenta del Comercio, La Serena, 1855), pp. 64-5.

jerarquía viera inicialmente en Montt un presidente muy cercano a ella, pensó que podría lograr la independencia y función tutelar que deseaba de él, y que podría incluso aspirar a controlar el Instituto Nacional, el ya prestigioso establecimiento educacional creado después de la Independencia bajo la tutela estatal⁷¹.

Sin embargo, Montt no sólo se opuso a estas exigencias, sino que al surgir en 1857 la "cuestión del sacristán", que produjo un conflicto de potestad judicial entre cortes civiles y canónicas que llegó hasta la Corte Suprema, Montt apoyó resueltamente la autoridad de esta última al fallar ella contra la Iglesia. Esta nueva manifestación de la actitud de Montt en favor de la supremacía estatal llevó a una crisis en las relaciones con la Iglesia y al rompimiento de las filas del gobierno. En torno a este incidente surgiría desde los círculos "pelucones" más próximos al arzobispo y con la intervención directa de éste, el proclerical partido Conservador, produciendo un vuelco significativo de parlamentarios hacia la oposición. Estos hicieron causa común para enfrentarse al gobierno con los antiguos liberales que aún quedaban de los tiempos de Vial en el Senado (dado el calendario electoral de renovaciones parciales), formando una mayoría en contra de Montt en la cámara alta, que lo llevó incluso a cambiar su ministro del Interior a fines de 1857 para asegurar la aprobación de la ley de presupuestos⁷². De la experiencia de oposición compartida surgiría la

⁷¹ Alberto EDWARDS VIVES: *El gobierno de don Manuel Montt, 1851-1861* (Editorial Nascimento, Santiago, 1932) constituye una fuente importante para el estudio del decenio. Esta discusión de las relaciones entre la jerarquía y el gobierno de Montt se basa en las pp. 160-64.

⁷² La Constitución de 1833 exigía que la ley de presupuestos fuera aprobada periódicamente por el Congreso, y sin una ley de presupuestos vigente el presidente no podía cursar gastos para la administración del Estado. Por lo tanto, la amenaza de no aprobar dicha ley constituía una herramienta de la mayoría en el Congreso para hacer cambiar de política al presidente. La Guerra Civil de 1891 se iniciaría luego que el presidente Balmaceda cursara un decreto extendiendo la vigencia de la ley de presupuestos de 1890, luego que la mayoría en el Congreso, que le era adversa, no le aprobara su proyecto correspondiente.

llamada Fusión Liberal-Conservadora, la cual era posible sólo por la ya indicada falta de insistencia en cuestiones de principios por parte de la mayoría en el grupo "liberal". No obstante, como en este grupo había una minoría que sostenía ideas anticlericales y/o liberales por principio, estos elementos se distanciarían del mismo por oponerse a la ligazón con los conservadores, dando origen a los llamados "liberales sueltos" y poco después al partido Radical. Y dada la división del grupo que apoyaba a Montt, sus partidarios comenzaron a presentarse a sí mismos como los representantes de los intereses "nacionales", quedando entonces con ese nombre.

Las elecciones legislativas de 1858 darían, obviamente, el triunfo a la lista oficial, quedando el gobierno con una mayoría de 55 diputados contra 17 de la oposición, y una leve mayoría en el Senado. Pero a comienzos de 1859 estallarí la guerra civil, resultando nuevamente en una victoria difícil para las fuerzas de gobierno.

c) *La Fusión Liberal-Conservadora bajo Pérez y Errázuriz*

Después de la victoria del gobierno en la contienda civil, Varas decidió no aceptar la candidatura presidencial que se le ofrecía, probablemente por pensar que no podría gobernar eficaz y tranquilamente dada la fuerte oposición que engendró la administración de Montt. El apoyo oficial se plegó entonces a José Joaquín Pérez (1861-56; 1856-71), cuyo carácter conciliador y buenas relaciones con todos los sectores políticos produjo un generalizado alivio. Pérez accedió a la presidencia sin que se le presentara oponente alguno.

El nuevo presidente trató de aplicar una política de unión nacional, por lo cual individuos ligados a la Fusión Liberal-Conservadora adquirieron nombramientos públicos y sus líderes se vieron consultados en cuestiones de políticas a seguir. Sin embargo, el nuevo rumbo tomado por Pérez comenzó a ser el objeto de críticas crecientes en el

grupo Nacional, a tal punto que antes de cumplir un año en el poder el presidente finalmente decidió cambiar su gabinete para formar uno con figuras de la Fusión Liberal-Conservadora. Por tercera vez un presidente quedaba, por lo tanto, frente a una mayoría de oposición en el Congreso, ya que los legisladores habían sido electos al integrar las listas oficiales formadas por Antonio Varas. Con el correr de los años el partido Nacional se desintegraría lentamente, pasando sus líderes ya sea al partido Radical o al Liberal; ninguno acabaría siendo conservador, ya que el nucleamiento original del grupo ocurrió en torno a un conflicto en el cual éste tomó posición en contra de la jerarquía eclesiástica.

Una vez en el gobierno, los fusionistas no iban a discontinuar las prácticas electorales que entonces podían usar para su beneficio, aunque dado el creciente número de exenciones de servicio en la Guardia Nacional y cierto aumento en el número de electores el grado de control que podía ejercer el gobierno sobre el electorado disminuyó a lo largo de la década.

La Fusión Liberal-Conservadora se caracterizaría por una tensión constante entre los dos grupos que la componían, en especial en torno a cuestiones que tocaban a la Iglesia, y si los conservadores —quienes ocupaban un rol secundario en la coalición— no rompieron con los liberales hasta 1873 fue principalmente por no perder la ventaja que significaba la inclusión en las listas oficiales de candidatos.

Fue por ello que los conservadores optaron por permanecer en el gobierno a pesar de que en 1865 fue aprobada una ley interpretativa de la Constitución que no sólo reafirmaba el derecho de los disidentes al culto privado, sino también el de educar a sus hijos en sus propias doctrinas y el de mantener escuelas propias. La ley se consideró aplicable incluso a una escuela establecida por los masones en Valparaíso, lo cual tuvo una repercusión significativa en la opinión católica dado el hecho de que la masonería no era un movimiento ligado a grupos inmigrantes y había sido tan explícitamente condenada en el *Syllabus* que el

papa Pío IX había publicado el año anterior. Sin embargo, había un límite a lo que podían tolerar los conservadores. A pesar de que la opinión viera en el sucesor liberal de Pérez, Federico Errázuriz (1871-76), un candidato muy cercano a la Iglesia dado el hecho de que fue seminarista en su juventud y que era sobrino del arzobispo, su gobierno se caracterizó por estimular la discusión de toda una serie de medidas que los conservadores consideraban inaceptables⁷³. Así, los liberales quisieron, con apoyo radical, aprobar una medida que permitiría a todos los padres pedir la exención a la educación religiosa en las escuelas estatales, y que eliminaría las calificaciones del ramo para efectos de las promociones o la entrada a la Universidad. Es más, el gobierno favoreció la desconfesionalización de los cementerios, e inició los debates sobre la creación de un registro y matrimonio civiles⁷⁴. Como estas medidas obviamente afectarían la influencia de la Iglesia, los conservadores decidieron que no podían continuar formando parte del gobierno de Errázuriz.

Sin embargo, como los conservadores sabían que el salir de la coalición de gobierno significaba quedar reducido a poco menos que la impotencia política, decidieron dilatar al máximo el rompimiento final con los liberales. Mientras tanto, se propusieron unirse a los otros grupos de oposición en el Congreso de 1870-73 para modificar la ley de

⁷³ Resulta curioso el juicio que emite sobre Errázuriz, entonces ministro de Pérez, el autor de un panfleto anticlerical publicado en 1869: luego de llamarlo "seminarista" y "pariente del arzobispo Valdivieso", continúa calificándolo de "gran espía ultramontano, que vigila a todos sus colegas y transmite al presidente de la República las órdenes impartidas desde la calle Santa Rosa..." en *La gloria barata: instrumento del jesuitismo dominando la situación política del país* (Imprenta del Ferrocarril, Santiago 1868), p. 23. Según una anónima anotación escrita a mano en la copia que tengo a la vista, el panfleto fue escrito por Francisco Angel Ramírez (hijo).

⁷⁴ Véase DONOSO: *Las ideas políticas en Chile*, capítulo VII. Donoso indica con razón que el arzobispo Valdivieso quedó "hondamente resentido con su sobrino el presidente Errázuriz, por el rumbo que había impreso a su política", p. 212.

elecciones de tal manera que el gobierno no pudiese contar con mayorías automáticas para la lista oficial. Así, al producirse por cuarta vez un enfrentamiento entre el gobierno y una mayoría legislativa de oposición, ésta emprendió la tarea de reformar las reglas del juego político con el fin de darle a las oposiciones la posibilidad de llegar al poder incluso en contra de la voluntad de quienes controlarían el Ejecutivo. La legislatura del trienio 1870-73 contaba con numerosos diputados radicales o que hacían causa común con ellos siendo ex nacionales o liberales sueltos, circunstancia que paradójicamente obedecía al manejo político que hacían los liberales: éste consistía por un lado en controlar a los conservadores a través de una alianza formal con ellos, pero por otro, en nombre de la libertad, permitir que entraran al Congreso quienes podían ayudar a los liberales a aprobar medidas que fueran en contra de las posiciones conservadoras. Lo que no previnieron los liberales fue que los conservadores también podían seguir la misma táctica, esta vez en contra de los deseos del presidente y del ministro del Interior. De las dos coaliciones que eran posibles, aquella formada por quienes compartían ciertas políticas y aquella creada por los opositores para coartar la influencia del gobierno, los liberales al parecer no pensaron que los conservadores y radicales formasen una alianza informal del segundo tipo para generar la trascendental reforma electoral que sería aprobada por el Senado finalmente en 1874.

III. Excursus: La tesis del conflicto de clases en la historiografía interpretativa

En toda esta discusión he presentado los conflictos entre las elites sin establecer relaciones con los intereses de clase. Con ello no sigo las orientaciones de la literatura ya mencionada al comienzo del capítulo, que enfatiza los conflictos de clase entre sectores dominantes, y esto no sólo porque se equivoca en lo específico de la interpretación del

proceso que condujo a la aprobación de la ley electoral de 1874. Bien pudiera esta literatura errar en cuanto a la ley, pero estar en lo cierto respecto de su visión más general del período, que presenta a la "República Conservadora" (1830-1861) como la de los grandes intereses de la tierra, las Guerras Civiles de 1851 y 1859 como el producto del ascenso de la burguesía minera y financiera junto a sus séquitos de clase media, y el período que se abre en 1861 —o en todo caso alrededor de 1870— como el que representó el triunfo de estos grupos⁷⁵.

Desde el punto de vista de la teoría del Estado, esta interpretación deja, sin embargo, mucho que desear. Al concebirlo necesariamente como un vehículo de la dominación de clases, el Estado resulta ser un instrumento neutro en manos de quienes dominan en el sistema económico⁷⁶. Esta perspectiva no contempla, por lo tanto, la posibilidad de que quienes controlan los resortes del poder desarrollen un interés por conservarlo independientemente de cualquier vínculo a un sector de clase, y que lo puedan usar incluso en contra de intereses poderosos. La noción de que la capacidad del grupo en el poder de autorreproducirse pueda ser fuente de conflictos serios resulta extraña a este enfoque, pero fue un problema fundamental en el desarrollo político del siglo diecinueve chileno, sin el cual no

⁷⁵ El máximo exponente de este análisis es Luis VITALE, en su *Interpretación marxista de la historia de Chile*. Véase especialmente el tomo IV: *Auge y declinación de la burguesía minera* (Verlag Jugend und Politik, Frankfurt, 1975). Un artículo reciente que repite esta interpretación es Maurice ZEITLIN: "Class, State, and Capitalist Development: The Civil Wars in Chile (1851 and 1859)", en Peter BLAU y Robert MERTON, eds.: *Continuities in Structural Inquiry* (Sage Publications, London y Beverly Hills, 1981).

⁷⁶ En este excursus crítico se ven las interpretaciones basadas en nociones de conflictos de clases que se hallan en la historiografía chilena. No es mi intención refutar con estas líneas la teoría marxista del Estado, que en sus versiones sofisticadas tiene poco que ver con la idea simplista de que el Estado es un mero instrumento de la clase dominante. Esta línea simplista de pensamiento es en todo caso más bien la de Lenin que la de Marx.

puede entenderse su peculiar evolución, como veremos en las conclusiones.

Por otra parte, aun en el caso de aceptarse la idea de que el Estado no es más que el instrumento de la dominación de clase por parte del sector más importante de la sociedad, aun no queda claro cuáles serían las razones de los conflictos entre las facciones de la clase alta. La mayoría de los grandes capitalistas chilenos, tanto los que tenían explotaciones agrarias como mineras, obtenían sus principales utilidades de la exportación, por lo cual no existía la base objetiva para una diferenciación de interés de clase como el que se dio en Europa entre una burguesía industrial y los sectores terratenientes. ¿Pero acaso no tenían, podría argumentarse, los exportadores mineros que pagar mayores impuestos por sus exportaciones que los latifundistas por las suyas en las aduanas del país? La respuesta a esta pregunta es compleja, ya que la ley de contribuciones cambiaba cada 18 meses, y las tarifas aduaneras a veces aun más a menudo dependiendo de las fluctuaciones de los precios en el mercado internacional. Por lo demás, no hay que olvidar que los latifundistas pagaban el diezmo que, convertido en 1853 en una "contribución agrícola", fluctuaba entre el 5,5 a 7 % del ingreso producido por la explotación —pudiendo llegar incluso a más en un año de cosechas malas o precios bajos dado el hecho de que no se hacían los avalúos todos los años—, impuesto que ningún otro sector de la economía pagaba. Esto no quiere decir, obviamente, que no hubo muchos conflictos de interés económico entre individuos y grupos, cosa que ocurre todos los días; sin embargo, estos conflictos no configuraron un patrón lo suficientemente regular y definido para que pudieran identificarse claramente diferencias de interés de clase.

La tesis del conflicto de clases supone además una correspondencia rigurosa entre las distintas colectividades políticas y las clases. De no ser así, resulta difícil aceptarla, ya que si los intereses encontrados eran tan fuertes como para producir guerras civiles, cómo no iban a manifestarse también en colectividades partidarias que seguirían las

líneas del conflicto. Sin embargo, en todos los "partidos" de la época había figuras cuyas inversiones venían de distintos sectores. Así, incluso en el partido Radical había un prominente latifundista, descendiente de uno de los mayorazgos coloniales, Manuel Recabarren. Y si bien había una representación fuerte de latifundistas entre los conservadores (producto a mi juicio de afinidades sociales, culturales y religiosas que se daban en los medios más tradicionales de la clase alta rural) no puede decirse que la mayoría de los terratenientes eran conservadores, ni que no hubieran figuras importantísimas en el partido cuyas inversiones se extendían a otros sectores. El propio Manuel Antonio Tocornal, líder máximo del partido antes de serlo Manuel José Irrarrazaval, tenía inversiones mineras, y el hecho de ser un banquero millonario no impidió a Nicomedes Ossa y a algunos de sus acaudalados parientes dueños de minas de plata en Copiapó ser acérrimos conservadores, como tampoco fue impedimento para Carlos Walker Martínez, cuya familia poseía minas de plata y cobre. Y entre los liberales ciertamente había una amplia diversidad de situaciones sociales y orígenes personales de clase⁷⁷.

Y mientras más se estudian los personajes y acontecimientos específicos, más difícil resulta aceptar la validez de estas tesis, ya que hay un sinnúmero de hechos que no se avienen a ellas. Verbigracia, ¿por qué fue Jerónimo Urmeneta, un acaudalado dueño de minas de cobre y plata, el encargado como ministro del Interior de Montt de reprimir la revolución de 1859 si ésta fue producto de un levantamiento de la burguesía minera? ¿Por qué fue Matías Cousiño, otro acaudalado minero del carbón —dueño además de minas de plata en el cerro Chañarcillo al igual

⁷⁷ Esta información y todo este análisis será complementado extensamente en el libro ya mencionado sobre el desarrollo político chileno y las teorías de la democracia que preparamos, Arturo Valenzuela y yo, para Cambridge University Press. Una de las fuentes fundamentales de información sobre los antecedentes económicos de las elites, aspecto que los diccionarios biográficos generalmente callan, son las *Memorias* de los intendentes.

que Pedro León Gallo, el líder revolucionario de Copiapó— el más entusiasta partidario de la posible candidatura de Antonio Varas, el áter ego de Montt, después de reprimido el levantamiento de 1859? ¿Y por qué fue José Tomas Urmeneta, el hermano de Jerónimo y también dueño de una fortuna en minas, el candidato presidencial del grupo de Montt en la elección de 1871? Por otra parte, no puede decirse que en Chile hubiera una separación tajante entre los distintos sectores de las clases dominantes. Los más ricos mineros y banqueros también se convertían en latifundistas, en parte porque así podían tener acceso más fácilmente al crédito que era principalmente hipotecario en el siglo XIX, y latifundistas adinerados a menudo invertían en minas. Muchos de los apellidos más prominentes en el siglo diecinueve chileno, tales como Cousiño, Edwards, Errázuriz, Gallo, Matta, Ossa, Subercaseaux Tocornal, Urmeneta, Vicuña y otros pueden vincularse a estas inversiones cruzadas.

Finalmente, entre estos hechos que no se avienen a la tesis del conflicto de clase resalta uno en particular. Si las Guerras Civiles de 1851 y 1859 fueron expresión del levantamiento de la burguesía minera, tesis sobre la cual ha insistido últimamente en especial Maurice Zeitlin, ¿cómo se explica que el líder más notable de la segunda, Pedro León Gallo, luchara en el bando opuesto en la primera?⁷⁸ Esta historia merece una breve mención aparte.

a) *Los Gallo Goyenechea y la Guerra Civil de 1859*

Nada había en el pasado de la familia Gallo que pudiese servir de vaticinio a la actitud de oposición que tomarían los hermanos, Angel Custodio y Pedro León, frente al gobierno de Montt a partir de mediados de la década de los cincuenta. Conviene recordar que Montt y los Gallo eran parientes, aunque distantes, y que los Gallo Goyenechea estaban identificados con el peluconismo, por lo cual no

⁷⁸ ZEITLIN: "Class, State, and Capitalist Development", op. cit.

fue extraño que los hermanos se batieran siendo jóvenes oficiales de las guardias cívicas en favor de Bulnes y Montt en la Guerra Civil de 1851⁷⁹. Además, a pesar de que a los Gallo se los presenta como unos de los fundadores del partido Radical, no hay evidencia de que hubieran tenido una actitud distante de la Iglesia. La madre, doña Candelaria, era la más generosa contribuyente a las obras religiosas de Copiapó, llegando al punto de mantener a costa suya una capilla en la cual se decía misa todos los días⁸⁰. Y Angel Custodio, años más tarde, figura junto con Manuel José Irrarázaval y otros líderes conservadores en la comitiva en favor de la candidatura presidencial del general Baquedano en contra de Balmaceda, quien fue, este último, apoyado por la mayoría de los radicales⁸¹. En otras palabras, si bien la actitud de los Gallo no es explicable, como vimos, por razones de interés de clase, tampoco lo es por razones ideológicas o de contacto y tradición política familiar.

Lo más probable es que las relaciones de los Gallo con el gobierno de Montt se rompieran a raíz de los desacuerdos

⁷⁹ Estas observaciones se basan en parte en el libro de Pedro Pablo FIGUEROA: *Historia de la revolución constituyente (1858-1859)* (Imprenta Victoria, de H. Izquierdo y Ca., Santiago, 1889), que contiene muchos documentos de la época y es por lo mismo muy útil. Los Gallo, tanto los dos hijos como el padre, Miguel, quien era diputado de Copiapó, figuran firmando un manifiesto electoral del "Partido Conservador" de 1851 en favor de la candidatura de Manuel Montt. Angel Custodio firma en su calidad de Comandante del Batallón Cívico N° 4. Véase *Manifiesto del Partido Conservador a la Nación* (Imprenta de Julio Benin y Compañía, Santiago, mayo de 1851, p. 12).

⁸⁰ Véase *Memoria que el Intendente de la Provincia de Atacama presenta al Señor Ministro de Estado en el Departamento del Interior dando cuenta de todos los ramos de la administración* (Imprenta del Copiapino, Copiapó, 1854), p. 19.

⁸¹ La participación de Angel Custodio Gallo en la comitiva de Baquedano aparece en *Las elecciones de 1881; noticia de las reclamaciones de nulidad presentadas al Congreso y discursos pronunciados con este motivo por los diputados de la minoría* (Imprenta de "El Independiente", Santiago, 1881), donde aparece su nombre firmando el "manifiesto" de la campaña, p. 179. Pedro León ya había muerto para entonces.

que se desarrollaron entre ambos en torno a la construcción del ferrocarril de Santiago a Valparaíso, en el cual la familia Gallo, incluida doña Candelaria, tenía un interés importante. Los Gallo ya habían participado en la sociedad que inauguró el servicio ferroviario entre Copiapó y Caldera en 1849, pero las obras entre Santiago y Valparaíso significaban inversiones de mayor cuantía. Al tener dificultades financieras la sociedad que construía esta última línea, el gobierno de Montt compró las acciones de los socios, y comenzó así la construcción por cuenta del Estado de la red ferroviaria de Chile, suscribiendo un empréstito por el equivalente de siete millones de pesos en Londres. La decisión del gobierno parece haber producido gran disconformidad entre los inversionistas, quienes seguramente no recibieron por sus acciones —entonces de una sociedad al borde del colapso— lo que hubieran deseado. En un libro altamente crítico del gobierno de Montt publicado en 1861, sus autores dicen al comentar el incidente que la acción de Montt hacía remontar a Chile a los tiempos de la colonia, en que "los gobiernos eran todo, el pueblo nada", y siguiendo su liberalismo económico indican que el Estado no debe intervenir de esa forma en la actividad económica sino que debe dejarla plenamente en manos de los intereses privados⁸². El incidente fue visto por los opositores al gobierno, por lo tanto, como una expansión indebida de las funciones del Estado; pero para los Gallo el problema era también personal, habiéndose quizás sentido defraudados por un gobierno del cual esperaban una resolución más ventajosa⁸³.

⁸² *Cuadro histórico de la administración Montt escrito según sus propios documentos* (Imprenta y Librería El Mercurio, Valparaíso, 1861), pp. 472-73. Una anotación manuscrita en el ejemplar de esta obra en la biblioteca de Yale University la atribuye a Diego Barros Arana, José Victorino Lastarria, Domingo Santa María, y Marcial González. Sobre el problema del ferrocarril véase también Alberto EDWARDS: *El gobierno de don Manuel Montt, 1851-1861* (Editorial Nascimento, Santiago, 1932), pp. 233-34.

⁸³ Sería necesario investigar más aún el incidente, con más fuentes documentales; lo que señalo aquí es una especulación razonable en base a informaciones incompletas.

La historia de la Revolución de 1859 en Copiapó, punto en el cual cobró el mayor brío, no puede ser separada tampoco de los problemas que tuvo Pedro León Gallo con el intendente de la provincia. Gallo fue elegido regidor de la municipalidad de Copiapó en una lista oficial "de unión" compuesta por el intendente, quien incluyó elementos pelucones (entre ellos a Gallo) y pipiolos que no se podían poner de acuerdo para presentar una sola lista frente a la que suponían iba a armar el intendente con otras personas. El conflicto entre Gallo y el intendente se remonta al hecho de que a mediados de 1858 la corporación municipal aprobó una ordenanza prohibiendo las penas corporales en la policía, cuyo superior directo era el intendente. Sin embargo, el intendente hizo caso omiso de ella, ordenando una flagelación; Pedro León Gallo por lo tanto presentó una moción de censura en el consejo municipal contra el intendente, quien, dicho sea de paso, presidía como le correspondía todas sus sesiones. Consultado el Consejo de Estado en Santiago sobre el conflicto, éste respondió que las municipalidades no podían atribuirse el derecho de modificar la legislación a través de las ordenanzas, dándole la razón, por lo tanto, al intendente. Gallo retiró, por ello, su moción de censura, pero el intendente respondió con el inicio de un juicio en contra de Gallo por "desacato a la autoridad", lo cual le costó la suspensión de su cargo y algunos días de prisión. Pasaron meses antes de que el juez resolviera el asunto, nuevamente a favor del intendente, aunque la sentencia en contra de Gallo fue suspendida en atención a las privaciones que había sufrido mientras se ventilaba el juicio. Es fácil ver que este conflicto sobre las atribuciones del gobierno local derivó por lo que a todas luces fue un ensañamiento personal en un incidente relativamente grave, al tratarse nada menos que de una orden de arresto contra uno de los capitalistas más ricos, a pesar de su juventud, de Chile, vástago de una familia que por años había secundado la labor de los intendentes con toda clase de erogaciones pecuniarias y bienes inmuebles. No quiero sugerir que ésta sea la única explicación de los incidentes

que luego costarían tantas vidas. Sin embargo, no es posible entender los extremos a los cuales llegó la reacción de Gallo en enero de 1859 sin considerar estos antecedentes. El ejército enviado por Montt contra las fuerzas de Gallo fue comandado por el mismo intendente, quien era, dicho sea de paso, un militar⁸⁴.

⁸⁴ Este relato se basa en la obra de FIGUEROA, op. cit.

CAPITULO TERCERO

LA LEY ELECTORAL Y LA ESTRATEGIA DE LA OPOSICION

Aprovechando la mayoría que podían formar los grupos de oposición en el Congreso en torno a una reforma electoral dado el creciente cambio de actitud de los conservadores en contra del gobierno, diputados opositores reactivaron el 19 de agosto de 1871 la discusión de un proyecto de ley de elecciones que había quedado pendiente en la Cámara desde octubre de 1869; este proyecto, por cierto después de muchas alteraciones, se convertiría en la ley electoral del 12 de noviembre de 1874, demora producida por la estrategia dilatoria seguida por el Ejecutivo⁸⁵. Para

⁸⁵ Como ya vimos, los conservadores empezaron a distanciarse del gobierno del presidente Federico Errázuriz a comienzos de los setenta a pesar de formar parte del gabinete y de haber sido incluidos en las listas oficiales de candidatos.

Los diputados de oposición que presentaron la moción del 19 de agosto que reactivó la discusión de la reforma electoral fueron José Manuel Balmaceda, Francisco Baeza, Mariano Sánchez Fontecilla, Domingo Arteaga Alemparte y Vicente Reyes. Todos ellos eran liberales "suelos" o "independientes", siendo Baeza el único de reputación un tanto "moderada". Véanse sus biografías en Justo ARTEAGA ALEMPARTE y Domingo ARTEAGA ALEMPARTE: *Los constituyentes chilenos de 1870* (Imprenta de la Libertad, Santiago, 1870), y en *Los políticos ante el tribunal de la opinión*, (Imprenta El Mercurio, Valparaíso, 1870).

la heterogénea oposición, el proyecto debía delinear los mecanismos necesarios para prevenir que el Ejecutivo pudiese imponer sus listas oficiales al país. La estrategia fundamental de los opositores fue resumida en los siguientes tres puntos por el diputado radical Ambrosio Montt:

...hay en el proyecto —dijo— algunas reformas... que nos dan fundadas esperanzas de elecciones más puras y eficaces en el futuro...:

La primera es la formación... de las juntas electorales. El proyecto las aleja y separa de la acción de los cabildos, más o menos sujetos a la influencia administrativa, y los constituye con elementos sanos, independientes, extraños al poder...

La segunda es la presunción de renta o de aptitud electoral deducida del hecho de saber leer y escribir. Esta idea... envuelve la doble y envidiable ventaja de alentar poderosamente el progreso intelectual y moral, base la más sólida del gobierno democrático, y de corregir el abuso vergonzoso de la venalidad, del tráfico del sufragio.

Porque bien sabe la honorable cámara que el voto limitado es una injusticia y también un peligro. La corrupción, impotente en presencia del gran número, se atreve a todo con el pequeño...⁸⁶

La tercera y la más nueva, atrevida y fecunda de las ideas del proyecto, es la representación de las minorías...⁸⁷

Las tres reformas tocaban los puntos neurálgicos del control ejercido por el gobierno sobre el electorado. Al transferir el control de los nombramientos de vocales para las Juntas Calificadoras desde las autoridades municipales hacia unas Juntas de Mayores Contribuyentes de cada localidad, los opositores esperaban que el gobierno no pudiese

⁸⁶ El diputado optó por referirse aquí al hecho de que ya hacia la década de los setenta algunos agentes del gobierno o de la oposición ofrecían dinero por las calificaciones de los artesanos o policías. Véase Abdón CIFUENTES: *Memorias* (Editorial Nascimento, Santiago, 1936), tomo II, p. 69, para un relato de venta de calificaciones por parte de un policía.

⁸⁷ *Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados*, sesión ordinaria del 13 de julio de 1872, pp. 248-49.

disponer de quienes le ayudaban a acumular las calificaciones necesarias para hacer votar a la Guardia Nacional, a los empleados públicos y a la policía. Al establecer la presunción de derecho que quien sabe leer y escribir tiene el ingreso requerido para votar, se impedía que los vocales de las Juntas pudieran negarle la calificación a algún elector dando como pretexto la falta de alguna prueba fehaciente de que cumplía los requisitos censitarios. Y al cambiar el régimen electoral de uno basado en el voto mayoritario de una vuelta y por lista completa, a otro que a través de varios sistemas consagraba la representación de las minorías, los opositores esperaban que no se produjesen más las avasalladoras mayorías que obtenía el gobierno a todo nivel. Analicemos cada uno de estos aspectos de la nueva ley, ahondando por cierto en el que se refiere a la extensión del sufragio, ya que es el que tuvo, retrospectivamente visto, mayor trascendencia.

I. Las Juntas de Mayores Contribuyentes

La idea de convertir en funcionarios electorales a los mayores contribuyentes de cada localidad surgió por primera vez en la ley sobre registros electorales del 6 de agosto de 1869. El proyecto de esta ley fue presentado por diputados de la mayoría gubernamental en respuesta a una reforma a la ley de elecciones propuesta por José Victorino Lastarria en 1867, en la cual éste dejaba el proceso de la calificación electoral en manos de juntas formadas por electores escogidos al sorteo de la lista ciudadanos inscritos para la elección anterior⁸⁸. Los diputados de la mayoría rechazaron la sugerencia de Lastarria, dejando el proceso de inscripción electoral en manos de las municipalidades; sin embargo, agregaron una modificación a la Junta Revisora de Calificaciones según la cual ésta se for-

⁸⁸ La iniciativa de Lastarria comenzó el proceso legislativo que llevaría finalmente a la ley electoral del 12 de noviembre de 1874.

maría por seis vocales propietarios y suplentes escogidos por sorteo entre la lista de los cuarenta mayores contribuyentes de la localidad. De este modo tomaban en forma muy alterada algo de la sugerencia de Lastarria (el sorteo entre electores), pero dadas sus limitaciones (sorteo entre mayores contribuyentes y para formar solamente la Junta Revisora) todos los diputados de la minoría liberal avanzada y radical votaron en contra del artículo respectivo.

Como los diputados de minoría insistiesen a mediados de junio de 1869 que el mecanismo contemplado en la que sería la ley de registro electoral era insuficiente, la cámara acordó crear una comisión especial para estudiar la posibilidad de dictar una nueva ley de elecciones que también modificaría la de registros. En esa comisión, los diputados de minoría, siempre los liberales sueltos y radicales, aceptaron la idea de usar a los mayores contribuyentes para las funciones electorales como mal menor frente a la ingerencia exclusiva de las autoridades municipales. Pensaron que el incorporar a los mayores contribuyentes constituiría la única posibilidad de ganarse a algunos diputados de la mayoría para un proyecto que establecería un mecanismo de inscripción independiente de la ingerencia gubernamental⁸⁹.

Ya iniciada la legislatura siguiente, la de 1870-73, los conservadores comenzaron su traspaso a las filas de la oposición, aunándose al esfuerzo de dictar una nueva ley electoral. Los conservadores entonces estuvieron de acuerdo con nombrar los vocales de las Juntas Calificadoras y Revisoras de las listas de mayores contribuyentes; Abdón Cifuentes incluso sugiere que la idea de hacer este cambio fue del líder del partido Conservador, Manuel José Irarrázaval⁹⁰.

⁸⁹ Este recuento está basado en un artículo titulado "Origen de las funciones electorales de los mayores contribuyentes", publicado en *Revista Chilena*, vol. XII, 1878, pp. 311-15.

El proyecto de la mayoría de la comisión especial, emitido el 7 de octubre de 1869, formó la base para las discusiones que produjeron la ley electoral de 1874.

zaval⁹⁰. Por lo tanto, los diputados de la minoría liberal y radical continuaron con la misma estrategia, y al reactivar la discusión del proyecto de reforma electoral en 1871 dejaron la noción de darle las atribuciones referidas a los mayores contribuyentes.

El ministro del Interior, Eulogio Altamirano, combatió este aspecto de la reforma usando, paradójicamente, la misma argumentación de la oposición radical y liberal de 1869 al rechazar inicialmente la idea de usar a los mayores contribuyentes que propusiera entonces la mayoría. Así, Altamirano dijo que la idea es

...completamente inaceptable, sobre todo en una república, sobre todo en una democracia. Este llamamiento ciego hecho, no a los más dignos, no a los de una honorabilidad más probada, sino pura y simplemente a los más ricos, es algo que no puede conciliarse a las ideas modernas, más bien dicho, con el derecho moderno⁹¹.

Sin embargo, el articulado estableciendo el nuevo rol de los mayores contribuyentes fue aprobado con los votos de la heterogénea oposición.

II. La representación de las minorías

Tal como lo indicó el diputado Montt en el pasaje arriba citado, los participantes y observadores del debate sobre la reforma electoral consideraron que el cambio de régimen electoral, de la forma de contar los votos, constituía la reforma más importante del proyecto. El régimen electoral imperante daba el triunfo a la lista completa que obtuviera la mayoría, aunque fuera simple, de los votos, con lo cual el gobierno llenaba en la generalidad de los casos todos

⁹⁰ CIFUENTES, tomo II, p. 105. Cifuentes atribuye también la idea de instituir el voto acumulativo a Irarrázaval, p. 105. Esto sí es totalmente cierto.

⁹¹ *Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados*, sesión ordinaria del 13 de junio de 1872, p. 65.

los puestos con la lista oficial. Por lo tanto, la oposición trató de instituir un nuevo sistema que asegurase la representación de las minorías.

Fueron los conservadores, y en especial su líder máximo, Manuel José Irrarrázaval, quienes propusieron que se instituyese el voto acumulativo y quienes más resueltamente argumentaron en favor de este sistema. Irrarrázaval tomó la idea del voto acumulativo de experiencias inglesas, en que se empleaba para elegir a los consejales de los comités de supervisión de las escuelas públicas. Como este sistema le da a cada elector tantos votos como puestos hay por llenar pero no lo obliga a marcar todas las preferencias posibles, el elector puede acumular sus votos en los candidatos que indique al abstenerse de repartirlos todos. Con ello las minorías tienen mayores posibilidades de elegir algún representante ya que pueden concentrar sus votos.

El gobierno se opuso terminantemente a la modificación de Irrarrázaval. Encina cita la opinión del presidente Federico Errázuriz en la cual éste expresó "que la teoría del voto acumulativo es mucho más avanzada y radical que la del sufragio universal; que no se ha puesto en práctica en ningún país y que sólo la han sostenido los rojos más avanzados"⁹². El instituir el voto acumulativo podía tener un efecto especialmente significativo en las elecciones municipales, de electores de presidente y en algunos distritos electorales populosos (como Santiago, Valparaíso y Chillán) en las de diputado, dado el alto número de puestos por llenar⁹³. Cifuentes cuenta que el gobierno se preocupó especialmente por el efecto del voto acumulativo sobre las

⁹² Francisco ENCINA: *Historia de Chile* (Editorial Nascimento, Santiago, 1950), tomo XV, p. 329.

⁹³ El 24 de octubre de 1874 se aprobó una reforma constitucional que cambió el sistema de elecciones de senadores desde uno indirecto y nacional a uno directo y por provincias. Por lo tanto, el voto acumulativo no afectaría mayormente las elecciones de senadores, dado el hecho de que todas las provincias habrían de elegir un sólo senador, salvo Santiago, que elegiría a tres.

municipalidades, ya que eran la base de su "inexpugnable fortaleza electoral"⁹⁴.

En consecuencia, a fines de 1874, en vísperas de la aprobación final de la ley de elecciones, el gobierno logró un acuerdo formal con representantes del partido Radical mediante el cual éste se comprometió a no apoyar a los conservadores en su idea de aplicar el voto acumulativo a todas las elecciones a cambio de un puesto ministerial. Fue así como el voto acumulativo sólo se aplicó a las elecciones de diputados donde su efecto no sería demasiado fuerte, se introdujo el sistema de lista incompleta en las elecciones municipales (mediante el cual se aseguraba una representación de las minorías equivalente a un tercio del consejo edilicio), y se mantuvo el voto mayoritario por lista completa en las elecciones de senadores y de electores de presidente. El 19 de abril siguiente, el primer radical, José Alfonso, era nombrado ministro de Relaciones Exteriores, con lo cual se dio inicio a la alianza formal de liberales y radicales en reemplazo de la antigua Fusión Liberal-Conservadora, rota definitivamente a fines de 1873⁹⁵. La

⁹⁴ CIFUENTES, tomo II, p. 107. Es por ello que el gobierno le hizo una "tenaz y rabiosa oposición" a la propuesta de Irrarrázaval, p. 106.

⁹⁵ La transacción entre el gobierno y los radicales causó sensación en su época. Para un recuento sobre ella véase Agustín EDWARDS: *Cuatro presidentes de Chile* (Imprenta y Litografía Universo, Valparaíso, 1932), p. 283 et passim. Edwards cita un manuscrito inédito de Pablo Huneeus, quien fuera el encargado por el gobierno de hacer las veces de mediador con los radicales. El relato indica que Manuel Antonio Matta, quien era el líder principal de los radicales, aceptó la proposición del gobierno siempre y cuando éste además no tratara de eliminar el inciso referido a la presunción de la renta. Dado el hecho de que ya se había discutido y aprobado el inciso de la presunción al hacerse el acuerdo con el gobierno, este aspecto no puede haber sido muy importante. Véase también ENCINA, tomo XV, pp. 384-87.

Cabe indicar que después de la Guerra Civil de 1891 Manuel José Irrarrázaval lograría convencer a sus colegas de la conveniencia de aplicar el voto acumulativo en todas las elecciones. Los constituyentes de 1925 adoptarían el sistema d'Hondt, que aseguraría la representación proporcional.

entrada de los radicales al ministerio significó, además, que muy tempranamente, es decir a poco más de una década de su creación, todos los grupos políticos chilenos del siglo diecinueve tuvieron la oportunidad de acceder al gobierno. En este aspecto la diferencia con la historia política argentina es notoria.

III. La presunción de derecho

No hay evidencia que quienes participaron en el debate de la ley electoral de 1874 pensaran que el inciso estableciendo el saber leer y escribir como prueba perentoria y suficiente para ser ciudadano elector fuera su reforma más importante. Ya hemos visto que tanto Ambrosio Montt como Federico Errázuriz le asignaban mayor importancia al cambio de régimen electoral. Por su parte, al hacer un análisis de las innovaciones más significativas en el proyecto, el ministro del Interior mencionó la entrega del nombramiento de las Juntas Calificadoras y Revisoras a los mayores contribuyentes, el voto acumulativo, y la forma de organizar las mesas receptoras, omitiendo así toda referencia a la presunción de derecho⁹⁶. Esto contrasta con todos los análisis hechos posteriormente, en los cuales prima el juicio de que la presunción constituye "la reforma más trascendental de esta ley", como lo dice Amunátegui Solar⁹⁷. La explicación de esta aparente anomalía probablemente reside en el hecho de que la presunción de derecho no era vista como el medio que generaría una apertura fundamental del derecho al sufragio. El comentario unánime de todos los miembros del Congreso y del gobierno era que no había ningún hombre en Chile que no ganase el ingreso mínimo requerido para votar, fijado, como vimos

⁹⁶ Véase *Boletín de Sesiones del Senado*, sesión extraordinaria del 28 de septiembre de 1874, p. 55.

⁹⁷ Domingo AMUNATEGUI SOLAR: *La democracia en Chile* (Universidad de Chile, Santiago, 1946), p. 191. Naturalmente, comparto este criterio.

anteriormente, en 200 pesos anuales en Santiago y 150 en provincias, valores que eran mantenidos bajos para justificar la inscripción de los milicianos de la Guardia Nacional, tomados, como vimos, en su mayoría de los estratos populares urbanos. La intención del inciso no era, entonces, la de dar el trascendental paso democratizante de la incorporación de las clases populares al sistema político que se asocia con la introducción del sufragio universal, ya que muchos individuos de estas categorías ya votaban. Por lo demás, a quienes defendían el inciso no les convenía presentarlo como un modo de acabar con el sufragio censitario, ya que para ello había que reformar la Constitución siguiendo un procedimiento complejo, sino que por el contrario les convenía hacer hincapié en el hecho de que constituía una forma de cumplir con el mandato constitucional, agregando una nueva y más fehaciente prueba para cumplir con el requisito censitario. Para la oposición al gobierno, el propósito de la presunción legal era sencillamente el de impedir que las Juntas Calificadoras negaran la inscripción argumentando que había alguna irregularidad en las pruebas que el ciudadano presentaba para demostrar que tenía la renta requerida para ser elector. Como lo expresara el senador liberal avanzado, Francisco Marín, en una intervención en la cámara alta:

...por esta presunción, lejos de irse en nada a violentar la Constitución, se va a garantizar su cumplimiento. ¿Qué sucede ahora? Que muy a menudo quedan sin calificarse muchos individuos que poseen la renta y se califican otros que no la poseen, según pertenezcan o no al partido de los sujetos que componen las mesas calificadoras, que aceptan o rechazan las pruebas que les presentan, según les conviene. Esta presunción de saber leer y escribir acabará con todos estos abusos; porque es una prueba que no puede rechazarse y está a la vista⁹⁸.

Naturalmente, la presunción tuvo mayor significación de

⁹⁸ *Boletín de Sesiones del Senado*, sesión extraordinaria del 28 de septiembre de 1874, p. 53.

lo que pensaron los legisladores, dada la significativa expansión del número de electores que produjo.

Como ya indiqué en el capítulo anterior, los analistas han atribuido la paternidad del inciso relativo a la presunción de derecho al partido Radical. En *Cuatro presidentes de Chile*, Agustín Edwards parece ser el primero que adelanta esta interpretación al señalar que los radicales eran "los más interesados en reformar la ley electoral y los más avanzados en ideas", y que "desde luego, deseaban ensanchar el campo del electorado, suprimiendo el requisito de la renta exigida y reemplazándolo por la presunción legal de poseerla si el individuo sabe leer y escribir"⁹⁹.

No cabe duda, como hemos visto, de que los radicales querían reformar el sistema electoral, ampliar el sufragio, y que formaban parte de la coalición de oposición al gobierno que auspició el proyecto de ley. Sin embargo, tal como puede constatare en el *Boletín de Sesiones del Congreso*, la idea de fortalecer el inciso presuntivo con la noción de que la presunción fuera de derecho, estableciendo así —como dijera un senador que se oponía a la moción— "una verdad que no admite réplica", fue una ocurrencia de Zorobabel Rodríguez, un diputado conservador¹⁰⁰. Veamos en mayor detalle la forma en que se desarrolló el debate.

Hay que remontarse a la sesión del 18 de junio de 1872 de la Cámara de Diputados, es decir, a más de dos años antes de la aprobación final de la ley, para encontrar la discusión que llevó a establecer la obligatoriedad de aceptar

⁹⁹ Agustín EDWARDS, op. cit., pp. 268-269.

¹⁰⁰ El senador que se oponía a la presunción de derecho era el liberal gubernista Alejandro Reyes. Véase *Boletín de Sesiones del Senado*, sesión extraordinaria del 23 de octubre de 1874, p. 142. En la discusión de ese día Reyes finalmente pareció aceptar la presunción legal, pero señaló que ésta hacía innecesario estipular los niveles de ingreso requeridos para la calificación que estaban contenidos en el resto del artículo. Fue entonces que el ministro del Interior, Eulogio Altamirano, asintió diciendo que "el último inciso es todo", loc. cit. en la introducción.

el hecho de saber leer y escribir como prueba suficiente para que un ciudadano tuviera el derecho al voto. La parte final del artículo referido a los requisitos censitarios ya contemplaba, según el proyecto de la comisión de 1869, la frase de que "se tendrá por presunción suficiente de poseer la renta requerida el saber leer y escribir", pero esta fórmula no daba garantía alguna de que un ciudadano pudiera exigir su calificación por el sólo hecho de tener estos conocimientos. En efecto, el proyecto agregaba inmediatamente después de esta oración de que "en caso de ser objetada, esa presunción deberá admitirse si la confirman bajo juramento tres electores de la subdelegación respectiva"¹⁰¹. En otras palabras, ei agregarle esta presunción al artículo de hecho daba mayores posibilidades para que la mesa calificadora discriminara por razones políticas en favor del derecho a voto de algunos, a quienes bastaría demostrar que sabían leer y escribir, en tanto que podría oponerse a la inscripción de otros exigiendo pruebas documentales de su capacidad económica o el engorroso juramento de tres electores. Cabe recordar que la inscripción electoral en ese entonces no era permanente, sino que los ciudadanos tenían que obtener una boleta de calificación para cada elección.

Volvamos al desarrollo de la sesión del 18 de junio. Domingo Arteaga Alemparte, el diputado de oposición entonces próximo a los radicales, manifestó en cierto momento durante la discusión su disconformidad con el hecho de que el proyecto establecía mecanismos demasiado compli-

¹⁰¹ La noción de la presunción legal (no de derecho) de que quien sabe leer y escribir tiene la renta necesaria, surgió de la Comisión de Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados en 1868. Su proyecto, rechazando el que presentó Lastarria en 1867, decía textualmente: "se presumirá que gozan de la renta exigida los que supieren leer y escribir correctamente, y serán inscriptos, salvo que se reclame contra la inscripción y se ofrezca rendir pruebas en contrario". *Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados*, sesión ordinaria del 2 de junio de 1868, p. 14. Este proyecto fue presentado por Antonio Varas, Domingo Santa María, Luis Pereira y Manuel Amunátegui, integrantes de la mayoría en la Comisión.

cados para que un ciudadano mostrase que tenía el ingreso necesario para exigir la calificación. Expresando su preocupación de que algunos individuos quedaran sin calificarse, a pesar de tener el ingreso necesario, sencillamente por no tener los "medios para probarlo", concluyó que "debemos abrir todos los caminos para que esa comprobación sea llana y expedita, porque en Chile —agregó— fuera de los mendigos y los vagos nadie deja de tener la renta constitucional". Fue entonces que intervino el diputado conservador, Zorobabel Rodríguez, para dejar sentada la idea de la presunción de derecho. Conviene citar sus palabras extensivamente:

Partiendo de las mismas consideraciones hechas por el señor diputado por Talca —dijo— y teniendo presente que en Chile no hay persona que sepa leer y escribir que no tenga la renta constitucional que la ley requiere para ser elector, creo que tal vez convendría hacer que se tuviera como presunción de derecho de la renta el saber leer y escribir.

Este requisito basta para que se haga la inscripción, y así se refundirían todos los incisos en un sólo artículo.

No he meditado sobre este punto y por eso no me atrevo a redactar desde luego la indicación que propongo. Pero como ha quedado para segunda discusión, me reservo proponer para entonces un artículo en que se consulte la idea que acabo de indicar¹⁰².

Y no habiendo aparentemente captado el significado del cambio que introducía el diputado conservador, Francisco Puelma, quien era del grupo nacional pero se hallaba también ya próximo a los radicales, señaló que la propuesta de Rodríguez ya estaba contemplada en el proyecto. Ello le dio la oportunidad a este último de precisar cual sería el efecto de agregarle el calificativo "de derecho" a la presunción. Rebatiendo la observación de Puelma, Rodríguez expresó:

¹⁰² *Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados*, sesión ordinaria del 16 de junio de 1872, p. 24. Las citas anteriores en el texto referidas a esta sesión de la Cámara aparecen también en la p. 24. El subrayado es mío.

...lo que el último inciso establece es sólo que se presuma la renta del que sabe leer y escribir, y lo que yo propongo es que esta circunstancia se considere como una presunción bastante de poseer la renta o la propiedad que la constitución exige. Según mi indicación bastaría que el que solicitase ser inscrito probara saber leer y escribir para que se accediese a su solicitud¹⁰³.

Esta fue, como ya hemos visto, la interpretación que se impuso. Con esta adición, la presunción podía dejar de ser un instrumento en manos de los funcionarios de las mesas calificadoras, pasando a ser una garantía para quienes, siendo alfabetos y sabiendo escribir, quisieran calificarse para votar.

Al aceptarse esta noción, era en verdad innecesario insistir en todos los demás mecanismos, consignados en 6 incisos más, mediante los cuales podía probarse el nivel de ingreso. Es por ello que Zorobabel Rodríguez, habiendo ya reflexionado sobre lo que sugirió a todas luces extemporáneamente, propuso seis días después que todos los incisos del artículo 15 se reemplazasen por una cláusula que estableciera la presunción de derecho en los términos consabidos. Agregó que no trataba con ello de suprimir ninguno de los requisitos de "renta, industria, o propiedad" exigidos por la Constitución, sino sólo de "probar que alguno existe por medio de esa presunción de derecho"¹⁰⁴.

¹⁰³ *Ibíd.*, p. 24. La diferencia entre una presunción legal y una de derecho quedó establecida en las discusiones de la Comisión de Legislación y Justicia de la Cámara en 1868. Domingo Santa María explicó este aspecto del trabajo de la comisión diciendo que la presunción legal "admite prueba en contrario a la presunción", por lo que puede ser "combatida e impugnada"; en cambio, la presunción de derecho debe ser aceptada pues es "forzosa". Santa María, un miembro de la mayoría liberal gubernista, señaló que el proyecto de su comisión establecía la presunción de derecho para quienes aparecieran en los registros de pagos de patentes (el mecanismo usado para inscribir a muchos de los enrolados en la Guardia Nacional), pero solamente la presunción legal para quienes supieran leer y escribir. Véase *Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados*, sesión ordinaria del 2 de junio de 1868, pp. 481-82.

¹⁰⁴ *Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados*, sesión ordi-

Sin embargo, en una sesión posterior y luego de un tenso debate sobre los méritos de la indicación de Rodríguez, la misma fue rechazada por 29 votos en contra y 26 a favor. La votación fue nominal, de modo que puede observarse que Rodríguez no tenía el consenso del grupo conservador de apoyarlo en su moción, ya que con la excepción de uno de sus correligionarios, los demás votaron con los diputados de la mayoría liberal en contra de la propuesta. Quienes apoyaron la idea fueron los liberales sueltos, los radicales, y con algunas excepciones, los nacionales¹⁰⁵.

En todo caso, es muy probable que varios de los diputados conservadores que se opusieron a la moción lo hicieron por querer mantener en forma estricta la conformidad del artículo con la Constitución, que exigía, después de todo, enumerar todas las formas en que un ciudadano podía comprobar que tenía el nivel económico requerido. Es posible, por lo tanto, que no se opusieran a la idea de fondo de Rodríguez, sino que sólo a su moción más atrevida de estipular la capacidad de leer y escribir como única prueba para satisfacer el requisito constitucional. Esta interpretación resulta especialmente plausible dado el desarrollo inmediatamente posterior del debate. En efecto, después de la votación sobre la indicación de Rodríguez, la Cámara pasó a discutir mociones que proponían agregarle al final del artículo alguna frase conteniendo la presunción de que quien supiera leer y escribir tendría la renta necesaria, siendo la diferencia principal entre ellas la de si la presunción sería *de derecho*, o si sería simple como estaba ya contemplado en el proyecto original. Fue un diputado nacional próximo a los radicales, Miguel Cru-

naría del 18 de junio de 1872, p. 101. El artículo propuesto por Rodríguez decía: "Se presumirá de derecho que posee alguno de los requisitos ennumerados en el inciso 3 del art. 1 de la presente ley todo chileno natural o legal que sepa leer y escribir", p. 99.

¹⁰⁵ Agradezco a Rafael Buscaglia su ayuda en establecer las orientaciones políticas de los miembros de la Cámara con las biografías de los hermanos ARTEAGA ALEMPARTE, op. cit., y con *Los políticos de 1870 ante la opinión*, op. cit.

chaga Montt, quien presentó la moción conteniendo la fórmula originalmente ideada por Rodríguez. Esta fue aprobada por el estrecho margen de 29 contra 27 votos, quedando así la redacción propuesta por Cruchaga en la ley cuando fue finalmente aprobada. Desgraciadamente, la votación en torno a la moción de Cruchaga no fue nominal, de modo que es imposible saber a ciencia cierta quiénes votaron a favor. Sin embargo, como el grupo de 29 diputados que se opusieron a la indicación de Rodríguez sólo incluía a 4 conservadores y a un nacional entre todos los diputados liberales moderados que eran seguros partidarios del gobierno, y como el margen de victoria de la indicación de Cruchaga fue tan estrecho, lo más probable es que tres conservadores —o dos conservadores y el nacional— votaron en favor de la moción de Cruchaga habiéndose opuesto a la de Rodríguez¹⁰⁶.

En todo caso, la evidente falta de consenso entre los conservadores en torno a la moción de Rodríguez, e incluso en torno a su idea al ser ésta expresada por Cruchaga, puede inducir a pensar que él no representaba plenamente el pensamiento y la estrategia política de los conservadores. Después de todo, aunque Rodríguez fue uno de los articulistas, economistas y líderes más notables del conservadurismo chileno de fines del siglo decimonono, él recién iniciaba en 1872 su carrera de parlamentario, y dados sus 33 años —y el hecho de que no proviniera de una familia acaudalada— es de esperar que tuviera entonces una influencia relativamente limitada en el círculo conservador de la Cámara.

Sin embargo, los acontecimientos se encargarían de mostrar que la idea de agregarle el calificativo *de derecho* a la

¹⁰⁶ Cuento entre los conservadores que se opusieron a la indicación de Rodríguez a Abdón Cifuentes, Enrique Tocornal, Rafael Garmendia y Nicomedes Ossa. El nacional era Francisco Puelma. El total de los votos emitidos en torno a la indicación de Cruchaga es mayor que aquellos que se registran en favor o en contra de la de Rodríguez. Un diputado tiene que haberse incorporado a la sala cuando se votaba la moción Cruchaga, aportando un voto en contra.

presunción se convertiría en uno de los elementos que los conservadores posteriormente harían suyo y defenderían cada vez que fuera cuestionado por los liberales gubernistas. Así, Manuel José Irarrázaval, el dirigente máximo del grupo parlamentario conservador, expresaría en 1874 desde su tribuna en el Senado su apoyo irrestricto a la moción de la presunción de derecho en los siguientes términos:

Quando se discutió por primera vez en esta Cámara [la presunción legal], tuve ocasión de recordar a los señores senadores lo que había ocurrido aquí mismo en el debate sobre la ley decenal que fija la renta que deben tener los ciudadanos para ser calificados. Dije que en aquel debate se hizo notar por algunos de los señores senadores que ahora están presentes, que hasta los peones gañanes, hasta el último de los chilenos, podía tener doscientos pesos de renta, y por esa razón se fijó esa suma en Santiago y la de ciento cincuenta en otras provincias. Partiendo de ese antecedente, me parece que si al fijar esta renta los legisladores han tenido presente que la tienen todos los ciudadanos ¿para qué damos esta arma de partido a los que han de calificar? ¿Por qué no quitamos esto que no puede ser más que una ocasión de fraudes y de inconvenientes? En estos motivos me apoyé entonces para sostener la indicación de la Cámara de Diputados.

Es indudable, señor, que todos los ciudadanos pueden tener o tienen esa renta, y que tenemos derecho los legisladores para aceptar como prueba de tal o cual hecho tal o cual circunstancia. Y qué mejor prueba de la posesión de la renta que el hecho de saber leer y escribir, cuando todos los legisladores han reconocido que hasta los peones gañanes pueden tener esa renta¹⁰⁷.

¹⁰⁷ *Boletín de Sesiones del Senado*, sesión extraordinaria del 28 de septiembre de 1874, p. 54.

En las *Memorias* escritas por los intendentes antes de 1875 es posible confirmar el hecho de que el nivel de ingreso requerido era lo suficientemente bajo como para que la calificación electoral fuera generalizada, ya que éstas contienen numerosos cuadros y referencias a sueldos de trabajadores, mineros, mozos, etcétera.

Como se desprende de sus palabras, Irarrázaval expresó su apoyo incondicional a la presunción de derecho en las dos ocasiones en que fue discutida en el Senado. Puede verse también que Irarrázaval hacía el mismo análisis que el ya citado senador Marín: la presunción de derecho debía servir para evitar que los mecanismos de comprobación del ingreso de los ciudadanos se convirtieran en un "arma de partido" en manos de quienes controlan las mesas calificadoras.

El problema de los medios de comprobación del ingreso era de especial interés para los líderes políticos conservadores, dada la importancia que tenía para ellos el voto rural debido a que había muchas figuras terratenientes en las filas conservadoras¹⁰⁸. Todos los grandes propietarios tenían en torno suyo a un gran número de personas dedicadas a la agricultura que de alguna forma u otra dependían de ellos, ya sea por vivir y trabajar, como los inquilinos, en la hacienda misma, o por tener que usar sus redes de comercialización y un sin fin de otros recursos económicos y sociales, como era el caso de los pequeños propietarios que explotaban tierras en las inmediaciones del latifundio. Estos individuos constituían una fuente de votos que los grandes agricultores podían movilizar. Ello ya era observable antes de 1874 según Barros Arana, ya que "la fuerza principal de la elección" —dice refiriéndose a la década de los cuarenta— eran no sólo los comandantes de la Guardia Nacional, sino también "los propietarios rurales con sus inquilinos"¹⁰⁹. Sin embargo, dada la forma en que el gobierno podía controlar el proceso electoral, no cabe duda de que los propietarios

¹⁰⁸ Abdón Cifuentes, quien era personalmente un abogado a pesar de ser un prominente líder del partido, dice por ejemplo que "los diputados conservadores, eran casi todos agricultores, caballeros muy respetables por su fortuna y por su elevada posición social". CIFUENTES, tomo I, p. 158.

¹⁰⁹ Diego BARROS ARANA: *Un decenio de la historia de Chile (1841-1851)* (Imprenta y Encuadernación Universitaria, Santiago, 1905), tomo 1, p. 183. El autor también agrega en la misma oración a "los comerciantes y los industriales con sus dependientes y operarios".

sólo podían movilizar sus "tropas" electorales cuando lo hacían para apoyar las candidaturas oficiales, ya que en estos casos, las autoridades locales no pondrían mayores reparos a la calificación de los dependientes rurales. Pero de no ser así, al tratar, en otras palabras, algún gran propietario rural de hacer calificar sus dependientes en la esperanza de hacerles votar por alguna candidatura de oposición, éste se toparía de frente con el problema de las pruebas necesarias para cumplir con los requisitos de renta o ingreso. Los inquilinos no figuraban en las listas municipales como deudores de ninguna patente o derecho municipal, ni aparecían en la de quienes ejercían alguna "profesión", "industria", o "arte"; tampoco eran, obviamente, empleados públicos o municipales o maestros de escuela, para quienes también había listas que permitían la calificación automática, y ni siquiera podían presentar recibos de sueldo mostrando su nivel de ingreso ya que los propietarios pagaban sus servicios en goces de tierras y de pastizaje. Los pequeños propietarios agrícolas en los márgenes de las haciendas tenían las mismas dificultades de comprobar su derecho a la calificación que los inquilinos, aunque quienes tuvieran títulos de propiedad (y pagaran por lo tanto la contribución agrícola), o mostrasen que giraban créditos de alguna fuente financiera, ciertamente podían inscribirse; pero la generalidad de los pequeños agricultores que vivían relativamente retirados de los pueblos y que formaban la clientela de los grandes propietarios no cumplían con estas condiciones, siendo la propia hacienda normalmente la proveedora del "crédito" en forma de semillas y otros insumos¹¹⁰. En consecuencia, la generalidad de los dependientes rurales de los grandes propietarios agrícolas no tenían los medios para poder demostrar su derecho a la calificación, y por

¹¹⁰ Los mecanismos de comprobación del ingreso requerido por la Constitución eran detallados en las leyes de elecciones. Véanse a modo de ejemplo las leyes de 1861, impresa en el *Boletín de leyes y decretos del gobierno*, libro XXIX, N^o 9, septiembre de 1861; y la de 1869, en *ibíd.*, libro XXXVII, N^o 8, agosto de 1869.

ende no podían inscribirse independientemente de la voluntad —o la complicidad— de las autoridades de gobierno. No es de extrañarse, por lo tanto, que los conservadores hubieran hecho todo lo posible para mantenerse en los gobiernos de la Fusión Liberal-Conservadora por tanto tiempo, y que sólo la rompieran después de las elecciones de marzo de 1873 para poder incorporar a sus candidatos en las listas oficiales por última vez¹¹¹. Después del rompimiento, era para ellos esencial contar con un nuevo sistema electoral que les permitiese la inscripción de sus clientelas, sobre todo las rurales, sobre una base independiente de lo que decidiera la autoridad.

Esto es precisamente lo que sucedió. Dadas las dificultades que tenían quienes vivían del trabajo agrícola para calificarse, había, como lo demuestran las cifras en el cuadro 1, un sesgo favorable a los electores en ocupaciones urbanas antes de 1874, y hubo un aumento especialmente significativo de electores venidos de la agricultura después de aprobada la ley, lo cual se inscribe en la lógica de la presión conservadora por el cambio que discutimos aquí. Cabe reiterar, sin embargo, que si bien un buen número de conservadores tenía bases rurales, no puede decirse que todos los terratenientes, ni mucho menos, fueran conservadores. Luego, no debe pensarse que todo el aumento de la inscripción rural fue producto de una movilización política propiciada por los conservadores.

El cuadro 1 muestra que la categoría de quienes trabajaban en la agricultura aumentó de tal manera que llegó a constituir casi la mitad del total de los calificados en 1878, siendo que en 1863 representaba sólo un cuarto. Ya en 1872 se nota el aumento de esta categoría, probablemente por el efecto del intento de los conservadores de movilizar políticamente a sus clientelas. Hay con respecto a 1863 unos 11.000 nuevos electores inscritos en 1872 que se

¹¹¹ Manuel José Irarrázaval mismo fue elegido senador ese año integrando la lista oficial compuesta por Federico Errázuriz. Véase CIFUENTES, tomo II, p. 104.

CUADRO 1

El electorado nacional por grupo ocupacional,
1863, 1872, 1878¹¹²

Ocupaciones	1863		1872		1878	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1. Propietarios y capitalistas	5.720	25,8	6.258	12,6	4.422	3,0
2. Profesionales, comerc. y otros de estrato medio	3.571	16,0	8.444	20,9	20.179	13,5
3. Empleados públicos y privados	2.960	13,3	5.564	11,4	11.565	7,8
4. Agricultores	5.534	25,0	16.698	34,0	70.966	47,7
5. Artesanos y otros trabaj. especializados	3.742	16,8	9.994	20,4	32.260	21,7
6. Mineros	701	3,1	1.918	3,9	6.889	4,6
7. Obreros y otros de estrato bajo	0	0	171	0,3	2.456	1,7
Totales	22.228	100,0	49.047	100,0	148.737	100,0

Fuentes: Chile, *Anuario estadístico*, vol. 5, p. 452; vol. 13, pp. 520-21; vol. 20, pp. 310-11.

¹¹² Las categorías del cuadro agrupan a las siguientes ocupaciones indicadas en la fuente:

La primera: capitalistas, industriales, propietarios, y rentistas.

La segunda: abastecedores, abogados, agrimensores, arquitectos, artistas, clérigos, comerciantes (la mayoría), constructores navales y de edificios, contratistas, dentistas, ensayadores, estudiantes, farmacéuticos, flebotomos, fondistas, fotógrafos, hoteleros, ingenieros, literatos, litógrafos, marinos, médicos, militares, modelistas, músicos, profesores, preceptores y periodistas.

(Continúa al pie de página siguiente)

CUADRO 2

El electorado de Rancagua por grupo ocupacional,
1863, 1872, 1878

Ocupaciones	1863		1872		1878	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1. Propietarios y capitalistas	427	37,5	142	9,6	11	0,1
2. Profesionales, comerciantes, y otros de estrato medio	118	10,4	167	11,3	625	8,5
3. Empleados públicos y privados	121	10,6	111	7,5	151	2,0
4. Agricultores	218	19,2	780	52,7	5.223	67,6
5. Artesanos y otros trabajadores especializados	248	21,8	266	18,0	1.573	20,4
6. Mineros	5	0,4	14	0,9	115	1,5
7. Obreros y otros de estrato bajo	0	0	0	0	24	0,3
Totales	1.137	100,0	1.480	100,0	7.722	100,0

Fuente: Las mismas del cuadro 1.

(Continuación de página anterior)

La tercera: empleados públicos y privados.

La cuarta: agricultores, y en 1878 hay también 1680 peones gañanes.

La quinta: artesanos (la mayoría), maquinistas y mecánicos, molineros, panaderos y tipógrafos.

La sexta: mineros.

La séptima: aserradores, bodegueros, cerveceros, cocheros, curtidores, fundidores, martilleros y pescadores.

dedicaban a la agricultura, y esto en un período en que el número de enrolados en la Guardia Nacional disminuía en vez de aumentar. Las cifras también muestran que la presunción de derecho permitió una considerable expansión del electorado hacia las capas sociales más bajas en las ciudades y zonas mineras, con lo cual resulta evidente que los mecanismos de comprobación del ingreso resultaban una traba importante para la inscripción de un amplio número de personas. Por lo tanto, al contrario de la imagen que se desprende de la literatura interpretativa a que hemos hecho referencia, después de 1874 el voto se centró más en el campo en vez de hacerse más urbano y de clase media.

La estrategia movilizadora de los conservadores puede ser vista nítidamente si se toman las cifras de una zona del país en que la mayoría de los grandes propietarios eran de ese partido¹¹³. Tal era el caso en Rancagua. El cuadro 2 muestra la composición ocupacional de su electorado en los mismos años del cuadro anterior.

¹¹³ La movilización de los dependientes rurales de los grandes propietarios conservadores hubiera sido más fácil con un sufragio que incluyera a los analfabetos. Algún lector podrá objetar, por lo tanto, el análisis de estas páginas señalando que sólo tendría sentido si los conservadores hubieran intentado convencer a sus colegas en el Congreso que extendieran totalmente el derecho al voto.

No hay que olvidar, sin embargo, que la constitución exigía el voto censitario. La fórmula de la presunción de derecho surgió como un medio de cumplir con el requerimiento constitucional, pero a la vez de soslayar los requisitos de ingreso y capacidad económica que eran usados arbitrariamente por los vocales de las mesas calificadoras para negar la calificación a quienes votarían por listas de oposición. Si los diputados hubieran intentado extender el sufragio a los analfabetos habrían tenido que insistir en los engorrosos medios de prueba que debía presentar el elector para demostrar su nivel de ingreso, volviendo así a la misma situación que prevalecía. La única alternativa en este caso hubiera sido la de reformar la Constitución, pero ésta no era viable: para hacer una reforma constitucional era necesario que una legislatura declarase "reformable" los artículos que se deseaban cambiar, y que la siguiente —y sólo la siguiente— discutiese y aprobase las alteraciones. Por lo tanto, si los diputados de 1870-73 declaraban "reformable" el artículo 8 de la Constitución (el que establece el sufragio censitario), corrían

El aumento del electorado clasificado como agricultor en este cuadro es notable, ya que pasa a constituir los dos tercios del total. Es también notorio que en 1863 esta categoría sea relativamente tan pequeña, lo cual muestra que en esos años los grandes propietarios conservadores no se preocupaban de movilizar políticamente a sus dependientes, sino que se afanaban solamente en conseguir que el gobierno incluyera a los candidatos de sus predilecciones en la lista oficial. De otra forma, ¿cómo se explica que en este distrito eminentemente rural y conservador el porcentaje de artesanos en el electorado incluso supera el mismo en el país tomado en conjunto? Habiendo una relación positiva entre el grado de urbanidad del electorado y el grado de control del gobierno sobre éste, resulta evidente que en Rancagua antes de 1872 los "grandes electores" sencillamente dejaban que el gobierno hiciera valer sus resortes de influencia para hacer elegir a los candidatos que ellos designaban de común acuerdo con los ministros¹¹⁴. Es también notable el aumento de los votantes en todas las categorías, salvo en la primera, cuya disminución probablemente se produce al ser reclasificados muchos de los propietarios y capitalistas en otras categorías (probablemente como profesionales, aunque quizás también como agricultores).

el riesgo de que el gobierno, que se oponía al cambio, hiciera elegir una mayoría favorable a su posición en la elección de 1873 —quedando así en un punto muerto toda la reforma.

Después de 1874 no se produjo nunca el consenso en favor del sufragio de los analfabetos. La izquierda, incluidos los líderes obreros, argumentó que debía extenderse la instrucción; esto a sabiendas que la mayor masa analfabeta estaba precisamente en el campo, bajo la tutela de los grandes propietarios. Sólo en 1970 se extendió el sufragio a los analfabetos, cuando ya la población adulta era aproximadamente en un 90 % alfabeto.

¹¹⁴ La expresión entre comillas es de CIFUENTES, loc. cit., capítulo segundo.

IV. Resultados inmediatos de la ley electoral para la oposición

La nueva ley electoral no produjo en lo inmediato los resultados esperados por la oposición, la que, dada la alianza producida entre liberales y radicales y la absorción de los nacionales en uno u otro de estos partidos, quedó compuesta básicamente de los conservadores. Solamente hubo una elección, la de 1879, como señalé en el primer capítulo, que los opositores calificaron de correcta, dado el hecho de que el presidente Aníbal Pinto (1876-81) era contrario a la intervención electoral y al hecho de que el conflicto con Bolivia y Perú sobre la industria del salitre —que en abril de 1879 llevaría al inicio de la Guerra del Pacífico— imponía una suerte de tregua interna¹¹⁵. En esa elección, que dicho sea de paso se realizó con la mayor participación electoral de todas para las cuales hay datos en el siglo XIX, los conservadores lograron resultados excelentes al elegir a cinco de las seis vacantes senatoriales que correspondía llenar ese año¹¹⁶. El presidente Pinto mismo parece haber sentido cierta alarma por los avances de los conservadores, atribuyéndolos a la influencia de las Juntas formadas por los mayores contribuyentes¹¹⁷.

Ya mencioné también en el capítulo I que en las elecciones hasta 1891, incluyendo la primera realizada después de aprobada la ley electoral (la de 1876) y la última que hubo bajo el gobierno de Pinto, la presidencial de 1881, los gobiernos encontraron los medios para prevenir que

¹¹⁵ El testimonio de Abdón Cifuentes, quien no escatima detalles en sus relatos de los abusos gubernamentales en las elecciones, es decidor respecto de la elección de 1879: dice que el gobierno no intervino en ella, que "no se nos perseguía como en el tiempo anterior", tomo II, p. 156. El estudio más acabado del gobierno de Pinto menciona el hecho de que el presidente se oponía a la intervención en las elecciones; véase Cristián ZEGERS: *Aníbal Pinto: historia política de su gobierno* (Editorial Universitaria, Santiago, 1969), p. 61.

¹¹⁶ Lo dice AMUNATEGUI SOLAR, p. 202.

¹¹⁷ ZEGERS, p. 62.

triumfaran candidatos de oposición. Ello fue logrado principalmente a través de la adulteración de las listas de mayores contribuyentes, aunque también algunas de las autoridades locales recurrieron a la suplantación de votos ya puestos en las urnas e incluso a la violencia.

El siguiente pasaje, tomado de informes elaborados por partidarios de la candidatura presidencial del general Manuel Baquedano, quien, apoyado por los conservadores, se opuso al liberal Domingo Santa María en 1881, ilustra pintorescamente un caso de adulteración de listas de mayores contribuyentes:

Cuando llegó el día 10... en que se reúne la Junta de Mayores Contribuyentes se encontraron los que con legítimo derecho allí concurren, con que la sala municipal se hallaba ocupada por ciertos individuos desconocidos que se estaban dando el placer de representar el papel de mayores contribuyentes sin serlo. Los presidía el primer alcalde, antiguo inquilino de una hacienda inmediata, y ahora personaje político de importancia en el partido gubernista de la provincia...

¿Cómo había sucedido esto? De la manera más sencilla. El primer alcalde... ocultó sus manejos y la lista de los mayores contribuyentes, hasta el mismo día 10, a la hora justamente en la que con sus actores de teatro de cuarto orden, ya se había instalado en la sala municipal. Borró a destajo y creó igualmente a destajo mayores contribuyentes; y tan a destajo, que de los individuos que lo acompañaban no había ninguno con derecho a ocupar ese puesto¹¹⁸.

Cada elección produjo, en consecuencia, una larga serie de reclamos en los tribunales, discusiones en el Congreso y comentarios en la prensa, y podían pasar meses antes de que el tema se agotara.

¹¹⁸ *Las elecciones de 1881. Noticia de las reclamaciones de nulidad presentadas al congreso y discursos pronunciados con este motivo por los diputados de la minoría* (Imprenta El Independiente, Santiago, 1881), pp. 27-8. Naturalmente, no hay forma de saber cuán cierto es el reclamo. En todo caso, la grandísima mayoría de los reclamos compilados en el libro se fundan en la alteración inadecuada de las listas de mayores contribuyentes. ¿Tuvo el referido inquilino alguna desavenencia con un hacendado conservador que motivara su separación del lugar?

Durante el gobierno de Domingo Santa María (1881-1886), el partido Conservador optó por abstenerse de participar en las elecciones, comenzando con la de 1882. Santa María se caracterizaba por tener una actitud anticlerical y por querer expandir la educación estatal; importantes medidas secularizantes, tales como la creación del registro y matrimonio civiles, fueron aprobadas bajo su gobierno, el cual tuvo relaciones tan tensas con la Iglesia que finalmente derivaron en un rompimiento formal con el Vaticano. El partido Conservador siguió aislado y relativamente impotente durante el gobierno siguiente, el de José Manuel Balmaceda (1886-1891). Fue entonces que Manuel José Irrázaval volvió a tratar de idear una nueva fórmula para poder asegurar la independencia electoral de las influencias gubernamentales. Como el problema principal seguía siendo la capacidad de los ministros del Interior de interferir en el proceso eleccionario a través de las autoridades locales —esta vez a través de su control sobre la composición de las Juntas de Mayores Contribuyentes— Irrázaval pensó que la solución final al problema lo constituía la reforma total de la administración comunal. Fue éste el origen de su proyecto de Ley de Comuna Autónoma, el cual sería aprobado después de la Guerra Civil que en 1891 opuso a prácticamente todos los líderes políticos y a la mayoría en el Congreso al presidente Balmaceda. Y fue también entonces que el centro de gravedad de la política chilena pasó del gobierno nacional al local, desarrollándose plenamente las redes partidarias para captar el voto de sus clientelas¹¹⁹. Fue entonces que finalmente logró el partido Conservador la votación que correspondía a sus fuerzas electorales.

Sin embargo, el país en la última década del siglo diecinueve se hallaba en medio de una profunda transformación

¹¹⁹ Para un análisis de las características y efectos de la nueva organización municipal véase el estudio de Arturo VALENZUELA, *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity* (Duke University Press, Durham, 1977), pp. 191-96.

económica y demográfica creada por la expansión salitrera, y en los nuevos centros de crecimiento serían los partidos Liberal-Democrático (balmacedista), Radical, Demócrata y Socialista los que hallarían el terreno fértil para la extensión de su apoyo político. El partido Conservador no pudo, en consecuencia, lograr las mayorías que hubiera obtenido a mediados de siglo de haber tenido entonces el sistema electoral del período posterior a 1891. Pero ya se había desarrollado la democracia política en el país, lo cual condujo a la creación de gobiernos formados por una sucesión de coaliciones de coloraciones distintas en lo que ha sido llamado el Estado de compromiso, y al desarrollo de colectividades políticas fuertes.

CAPITULO CUARTO

CONCLUSIONES: LA DEMOCRATIZACION POR LA VIA DE LA REFORMA

¿Cómo explicar el desarrollo de los acontecimientos que llevaron a la democracia política en Chile desde un punto de vista teórico? En los dos capítulos precedentes el enfoque ha sido más bien analítico-histórico. Ha llegado el momento de replantear el problema desde la perspectiva de la sociología política.

Existen básicamente tres tipos de enfoques en la literatura sobre el problema de los orígenes y desarrollo de la democracia: el que enfatiza las determinantes culturales del proceso, el que lo ve desde el punto de vista de la composición de clases de la sociedad y el que lo examina a partir de ciertas características del desarrollo económico y social. Lo que llama la atención es el hecho de que el caso chileno contiene características importantes que contravienen cada una de estas perspectivas.

Así, los modelos centrados en el determinismo cultural postulan que la democracia sólo se desarrolla en sociedades hondamente permeadas de individualismo e igualitarismo, valores que supuestamente prevalecen más bien en los países protestantes y en aquellos cuyas élites socialmente dominantes no tienen inclinaciones aristocratizantes¹²⁰.

¹²⁰ Este tipo de análisis se encuentra principalmente en Louis HARTZ: *The Liberal Tradition in America: an Interpretation of*

Chile es, sin embargo, un país católico, y aunque es difícil señalar si sus clases altas habrán sido menos o más aristocratizantes que otras, en todo caso puede decirse que no parecen destacarse por sus actitudes igualitarias. Es más, hemos visto que los conservadores jugaron un papel importante en el desarrollo de la democracia chilena, es decir, precisamente la élite que menos debiera ser prodemocrática según este enfoque teórico: después de todo, se caracterizaba por un acendrado catolicismo, y algunos de sus líderes más importantes, como el propio Manuel José Irarrázaval por ejemplo, provenían de viejas familias terratenientes que integraban la nobleza colonial. Esta perspectiva teórica se nutre principalmente de comparaciones hechas entre los países predominantemente protestantes y los mayoritariamente católicos de Europa, y entre Estados Unidos y el grueso de América Latina. Los países católicos han tenido, en efecto, una historia política generalmente más difícil que los protestantes, y en Europa latina los grupos que más se identificaron con la Iglesia Católica fueron también los que se ligaron con los sectores monarquistas que rechazaron las fuerzas generalmente secularizantes que propiciaron tanto la democracia como el gobierno republicano. Sin embargo, esta constatación no permite desarrollar una explicación de la conducta política de estos grupos antidemocráticos y antirrepublicanos basada en su sólo catolicismo, ya que de ser así, no podría comprenderse la conducta de los conservadores chilenos ni la de los católicos en países como Alemania, donde por ser socialmente minoritarios fueron una de las fuerzas más importantes en la creación de organizaciones partidarias y sindicales que lucharon por el ensanchamiento de las libertades democráticas. Y respecto de la prevalencia de actitudes igualitarias y la ausencia generalizada de

American Political Thought since the Revolution (Harcourt, Brace and World, New York, 1955). La noción de que el protestantismo tiene cualidades inherentes que lo vinculan a la democracia se encuentra repetida en David MARTIN: *A General Theory of Secularization* (Harper and Row, New York, 1978), p. 25.

distinciones de status social, no cabe duda de que esta característica describe a los Estados Unidos (salvo que se trate de la minoría negra); pero pocas sociedades nacionales en occidente conservan tanto de su cultura aristocrática y deferencial como Inglaterra, lo cual no le impidió ser una de las cunas de la democracia¹²¹.

El influyente libro de Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, es ciertamente el más acabado entre los que enfocan el problema del origen de la democracia desde el punto de vista de las relaciones de clases¹²². No es posible hacer justicia a su argumentación

¹²¹ De hecho, para muchos autores esta característica inglesa es una de las razones que explican la estabilidad de su democracia. Véanse en especial Gabriel ALMOND y Sidney VERBA: *The Civic Culture* (Little Brown, Boston, 1965), quienes postulan que una democracia requiere una cultura política con una mezcla de actitudes tanto "participantes" como "súbditas". El tema de la deferencia de las clases bajas hacia sus superiores en la jerarquía social ha sido analizado en Robert T. MACKENZIE y Allan SILVER: *Angels in Marble: Working Class Conservatives in Urban England* (Chicago University Press, Chicago, 1968), y en Eric NORDLINGER: *The Working Class Tories: Authority, Deference and Stable Democracy* (University of California Press, Berkeley, 1967).

Los análisis culturalistas también enfatizan muchas veces las características conciliatorias y flexibles de las clases dirigentes, las que permitirían que se desarrollen instituciones democráticas al considerar que es mejor conceder algunas reformas y tener actitudes abiertas al cambio. Estas nociones han sido usadas para explicar el desarrollo político inglés, caracterizado por la expansión gradual de la participación dada la valoración virtualmente ideológica del reformismo incremental por parte de las clases dirigentes. Para una visión crítica de esta perspectiva, véase Allan SILVER: "Social and Ideological Bases of British Elite Reactions to Domestic Crisis in 1829-1832", en *Politics and Society*, vol. 1, No 2 (1970-1971).

El mismo tipo de argumento centrado en la flexibilidad de las clases dirigentes ha sido empleado para explicar el desarrollo político chileno. Véase Maurice ZEITLIN: "The Social Determinants of Political Democracy in Chile", en James PETRAS y Maurice ZEITLIN, eds., *Latin America: Reform or Revolution?* (Fawcett Publications, Greenwich, 1968).

¹²² Barrington MOORE, Jr.: *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, (Beacon Press, Boston, 1966).

en un breve alusión, pero su idea básica es que la democracia se desarrolla donde existen clases dominantes de origen agrario débiles frente a una burguesía fuerte y a un campesinado compuesto de numerosos propietarios relativamente pequeños pero cuyas explotaciones son económicamente viables. Naturalmente, éste no era el caso en Chile, donde existía la gran propiedad rural, y un campesinado débil y dependiente de los latifundistas. La burguesía industrial a la cual se refiere Moore tampoco brillaba por su poder, a no ser que se suponga que su equivalente chileno estaba compuesto por quienes poseían minas y bancos. En todo caso, nuevamente llama la atención que el modelo de Moore no contempla la posibilidad de que muchos latifundistas como los que figuraban en el partido Conservador chileno asuman el rol de adalides de la libertad electoral. Llama también por lo demás la atención el hecho que Moore discuta los casos francés e inglés bajo el mismo signo, siendo tan distintas sus historias políticas.

El tercer grupo de escritos es quizás más heterogéneo, pero se basa en una idea común bastante sencilla: que la democracia es el resultado de la expansión económica; esto amplía la clase media, la cual es la principal protagonista y beneficiaria de este régimen político, y permite satisfacer las demandas que inevitablemente surgen de los grupos trabajadores. Seymour Martin Lipset, Phillips Cutright, Deane Neubauer y otros sociólogos y politicólogos estadounidenses han desarrollado esta tesis, pero ella informa también ya sea implícita o explícitamente a la mayoría de los trabajos interpretativos publicados por autores chilenos, marxistas y no marxistas¹²³. Este análisis

¹²³ Seymour Martin LIPSET: "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, vol. 53, N° 1 (marzo de 1959); Phillips CUTRIGHT: "National Political Development: Measurement and Analysis", *American Sociological Review*, vol. 28 (abril de 1963); Deane NEUBAER: "Some Conditions of Democracy", *American Political Science Review*, vol. 61, N° 1 (diciembre de 1967). Los trabajos de autores chilenos a que me refiero son los que hacen hincapié en el surgimiento de la clase media como explicación de la

puede contener mucho de cierto, pero queda a un nivel demasiado grande de generalidad para ser útil. Si es efectivo que la expansión económica produce la democracia, ¿por qué sucede el fenómeno en unos países y no en otros? No basta una asociación estadística si no es posible mostrar qué produce el nexo; la explicación dada es, por lo tanto, insuficiente. Y nuevamente, la historia que ha sido relatada en estas páginas no se aviene fácilmente a la imagen presentada por este enfoque, cuyo punto central es la expansión de las clases medias.

En suma, es necesario desarrollar una perspectiva distinta para encarar el problema de los orígenes de la democracia.

HACIA UN ENFOQUE POLITICO-ORGANIZACIONAL DEL ORIGEN DE LA DEMOCRACIA

Aunque una de las preocupaciones fundamentales de la sociología política es la de encontrar las bases sociales de los fenómenos políticos, es un error pensar que todos pueden ser explicados de esta forma. Las grandes variaciones que puede presentar el desarrollo político de países que comparten características comunes en sus estructuras sociales lleva a la conclusión de que dicho desarrollo tiene una dinámica parcialmente propia y sobre todo compleja. Grupos políticos basados en las mismas capas sociales y que tienen por lo tanto intereses similares en distintos

democratización política, y que fueron citados a comienzos del capítulo 2. Esta visión del problema, dicho sea de paso, no es en sí reñida con una perspectiva marxista, pero poco tiene que ver con un modelo, como el de Moore, inspirado explícitamente en un análisis de conflictos de clases.

Guillermo O'Donnell ha disputado estas tesis al señalar que países de nivel de desarrollo medio podrían tener mayor propensión al autoritarismo que los de desarrollo alto o bajo. Véase su *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics* (Institute of International Studies, Berkeley, 1979, segunda edición).

países pueden, a pesar de ello, ser llevados a luchar por el establecimiento de instituciones políticas totalmente diferentes dependiendo de los recursos organizacionales con que cuenten, las particularidades personales de sus líderes y sus relaciones entre sí, y del contexto institucional en que se desenvuelven. En consecuencia, es necesario analizar los fenómenos políticos prestando una atención mucho más detallada a estos aspectos de la historia, y no sólo examinando las grandes tendencias seculares de la estructura social y de la cultura, si bien no hay que desechar la noción de que muchos conflictos políticos tienen su origen en la formación de grupos de interés desde segmentaciones sociales contrapuestas¹²⁴.

Siguiendo la pauta establecida por este análisis, el desarrollo de la democracia sería visto como el resultado de coyunturas históricas críticas en las cuales el equilibrio de fuerzas en el sistema político se inclina a favor de aquellos grupos (de ideologías a veces muy distintas) que presionan en favor del establecimiento de las instituciones democráticas dada su expectativa de que ellas les serán útiles para consolidar su poder, resguardar sus intereses, y/o resolver del modo menos costoso y expedito una crisis¹²⁵. Naturalmente, las consecuencias de las nuevas instituciones pueden ser inesperadamente negativas para el grupo que las propone y auspicia, pero ya al darse cuenta de ello puede ser demasiado tarde para echar marcha atrás. En esta perspectiva el surgimiento de la democracia resultaría ser, en conse-

¹²⁴ Como ejemplo de un análisis que toma en cuenta el detalle histórico del modo indicado aquí véase Juan LINZ: *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*, (John Hopkins University Press, Baltimore, 1978). Los trabajos de Juan Linz como asimismo el artículo ya citado de Allan Silver han inspirado la forma de enfocar el problema de los orígenes de la democracia que presento aquí.

¹²⁵ Para una colección de estudios que examina una serie de coyunturas críticas en las cuales ocurrieron cambios políticos importantes véase Gabriel ALMOND, ed.: *Crisis, Choice and Change: Historical Studies of Political Development* (Little, Brown and Co., Boston, 1973).

cuencia, mucho más accidental y sujeto a toda suerte de contingencias de lo que supondrían los enfoques centrados en un determinismo social. Quien tenga el hábito de enfocar los cambios políticos desde una perspectiva determinista seguramente pensará que esta otra visión más contingente se aparta poco de la explicación propiamente histórica, ya que multiplica mucho los factores que hay que considerar.

Esto no es, sin embargo, totalmente cierto, ya que es posible delimitar a grandes trazos cuáles son algunas de las condiciones generales que conducen al desarrollo de las coyunturas democratizantes, y cuál es el curso que éstas deben seguir para que se produzca la consolidación de las instituciones democráticas. A pesar de la gran latitud que tienen los actores del proceso político para escoger un curso de acción sobre otros, existen ciertos límites a las alternativas de acción posibles, límites que son a veces autoimpuestos (por razones ideológicas o morales, por ejemplo), aunque generalmente son *determinados por los efectos perdurables sobre las organizaciones e instituciones políticas de coyunturas anteriores*. Es por ello que puede decirse que existe cierta concatenación entre los resultados de las coyunturas críticas, lo cual permite abstraer de ellas un modelo de los cursos más conducentes al resultado democrático que se trata de explicar. En lo que resta de este trabajo presentaré en forma esquemática las condiciones fundamentales que pueden abstraerse de la experiencia chilena; éstas debieran ser cotejadas y enriquecidas a través del estudio de otros casos comparables, por lo que la discusión que sigue tiene un estado preliminar de elaboración.

Como ya indiqué en la introducción citando a Robert Dahl, no todos los países llegaron a la democracia política por la misma ruta; el caso chileno se inscribe entre aquellos que llegaron a ella a través de un proceso evolutivo¹²⁶. En estos casos lo esencial es que el régimen es inaugurado con la participación de básicamente todas las

¹²⁶ Robert DAHL, *Polyarchy*, loc. cit.

elites que participaron en el juego político predemocrático, siendo gestadas las normas que regulan el nuevo proceso político competitivo siguiendo los procedimientos de la institucionalidad preexistente. De esta forma se distinguen de las democratizaciones que ocurren por una transformación revolucionaria, por una quiebra del antiguo régimen produciendo la substitución de sus elites dominantes por nuevos núcleos dirigentes¹²⁷.

La tarea aquí es, por lo tanto, la de abstraer los puntales básicos de la democratización evolutiva sugeridos por el caso chileno. Los comentarios que siguen, por lo tanto, solamente deben ser considerados aplicables a otros ejemplos de democratización por esta vía. La discusión puede dividirse en tres aspectos, el contexto condicionante del cambio político democratizador, los medios para realizarlo y el modo en que se consolida.

I. El contexto condicionante del cambio político hacia la democracia

a) La tensión generada por la combinación de autoritarismo y penetración estatal

Esta combinación genera conflictos tales que a la larga pueden llevar a que grupos políticos y sociales importantes

¹²⁷ Es preciso señalar que aunque fue después de la Guerra Civil de 1891 que el gobierno en Chile finalmente dejó de intervenir activamente en las elecciones, comenzando entonces plenamente la competencia partidaria a lo largo del país, dicho conflicto no tuvo las características de una revolución en contra de un *ancien régime* que llevó a una substitución de un grupo dirigente por otro. Al contrario, la contienda tuvo desde el punto de vista estrictamente político el resultado de conducir a la implementación de normas ya aprobadas pero no respetadas por la autoridad, y no llevó a la exclusión de ningún grupo dirigente del proceso político anterior. Como ya indiqué, la guerra opuso virtualmente todos los partidos al presidente Balmaceda, e incluso dentro de dos años los individuos que apoyaron su gobierno hasta el final se habían reincorporado plena y exitosamente al proceso político.

traten de democratizar el régimen. La penetración del Estado se refiere al grado de desarrollo de la influencia administrativa del mismo en todas las zonas del territorio respectivo; específicamente, por ejemplo, dice relación con la capacidad estatal de recolectar impuestos, invertir en obras públicas, crear instituciones educacionales, hacer cumplir las leyes con la organización de fuerzas policiales y tribunales judiciales, ejercer un eficaz control fronterizo, determinar políticas económicas y financieras que tengan un impacto cierto en los mercados, etcétera¹²⁸. Resulta evidente que un Estado penetrante tiene también la posibilidad de afectar negativa o positivamente los intereses de los distintos grupos de la sociedad; por lo tanto, si el régimen de gobierno es lo suficientemente autoritario como para permitir que quienes detentan el poder no tengan necesariamente que prestar atención a las peticiones y protestas de dichos grupos, cualquiera que sean, éstos tratarán tarde o temprano de cambiar el régimen para prevenir que las autoridades puedan hacer valer todo el poder estatal a su solo arbitrio. La democratización se presenta entonces como la solución al problema, tanto porque asegura los derechos humanos y políticos de la ciudadanía definiendo así los límites de la autoridad estatal, como porque al establecer un calendario regular de contiendas electorales genera autoridades gubernamentales sensibles a la opinión pública y a las presiones de los grupos políticos y sociales que se movilizan en torno a problemas ya sea específicos o generales. Esto implica que un régimen formalmente autoritario en un Estado débil (es decir, lo opuesto a un Estado penetrante) tiene pocas probabilidades de generar presiones en favor de la democratización; en tal situación

¹²⁸ Tomo este concepto de los numerosos volúmenes publicados por el Comité de Estudios del Desarrollo Político auspiciado por el Social Science Research Council de Estados Unidos. Véase en especial Leonard BINDER, et. al.: *Crises and Sequences in Political Development* (Princeton University Press, Princeton, 1971), y Raymond GREW, ed.: *Crisis of Political Development in Europe and the United States* (Princeton University Press, Princeton, 1978).

la autoridad se hallaría de hecho descentralizada, siendo ejercida por quienes dominan en la jerarquía social¹²⁹.

La observación anterior prácticamente no necesita confirmación empírica por ser deductivamente cierta. Sin embargo, su nivel de generalidad es tal que tiene poca utilidad para el análisis de situaciones concretas. Por ejemplo, en base a lo anterior podría derivarse fácilmente la proposición de que "a mayores grados de autoritarismo y penetración estatales corresponde mayor presión en favor de la democratización", pero ella es probablemente incorrecta y en todo caso demasiado abstracta. Es necesario saber bajo qué condiciones se daría este resultado; así por ejemplo, la aseveración siguiente capta mejor las situaciones reales: "si se produce la percepción ampliamente generalizada de que quienes dirigen un Estado fuertemente penetrante y autoritario han desarrollado políticas sentidas como erróneas, el resultado será el desarrollo de presiones en favor de la democratización del régimen". En todo caso, esta aseveración se aplica a situaciones en que el Estado se halla ya plenamente desarrollado, y por lo tanto se aproxima más a las tensiones que surgen en los autoritarismos del siglo veinte que en los sistemas predemocráticos del siglo diecinueve. Los conflictos que motivan a los grupos de la sociedad civil a democratizar el régimen para controlar más eficazmente al Estado pueden también surgir en situaciones en las cuales la penetración estatal

¹²⁹ Esto explica, dicho sea de paso, por qué el surgimiento del absolutismo monárquico antecedió el desarrollo del pensamiento liberal y presiones democratizantes en el escenario histórico europeo. Naturalmente, un Estado débil es uno que tampoco puede asegurar la protección de las fronteras, el control de los mercados, ni el orden interior. De ahí que el fortalecimiento del poder central bajo el signo monárquico fue indispensable en los albores de la extensión del capitalismo, pero el Estado penetrante y democrático fue la solución final.

Para un análisis escueto pero revelador de toda esta evolución histórica véase Gianfranco POGGI: *The Development of the Modern State: a Sociological Introduction* (Stanford University Press, Stanford, 1978).

se halla en una fase expansiva y es, por lo tanto, aún imperfecta.

Es este precisamente el caso durante el siglo diecinueve chileno. Había tres tipos de conflictos que se relacionan con los problemas típicos de un Estado en expansión. Primero, el que ocurría al tratar las autoridades de subordinar nuevos sectores de la vida nacional a las decisiones de entidades estatales, o al introducir nuevos controles o reglamentaciones donde no existían. El conflicto se centraba entonces en desacuerdos en torno a la forma que debía asumir la intervención del Estado en la sociedad. Segundo, el que surgía debido a la falta de claridad en cuanto a las atribuciones de las distintas instituciones del propio Estado y la forma en que debían ser organizadas. Y tercero, el que se producía al interrelacionarse el Estado con grupos particulares y la notabilidad local en toda clase de proyectos de desarrollo. Como los particulares no tenían los medios para financiar muchos de los proyectos que necesitaban para sus empresas (caminos, puertos, ferrocarriles, puentes, etcétera) debían apelar al Estado para que éste los financiara. Y como el Estado, por su parte, se encontraba en un país donde todo estaba por hacer, no tenía más remedio que demandar numerosas contribuciones pecuniarias de la notabilidad local para las obras de adelanto. Esta interrelación era incongruente con el autoritarismo implícito en la existencia de una estructura de poder estatal que le permitiera a las autoridades diseñar y promover políticas sin atender en caso de conflicto a las presiones de la notabilidad, ya que la renovación de los cargos públicos podía gestarse en última instancia de la sola esfera del poder.

A pesar de que estos tres tipos de conflictos pueden ser distinguidos analíticamente, el examen de conflictos o áreas conflictivas específicas muestra que a menudo se combinaban elementos de cada aspecto. Ello puede verse, por ejemplo, en las controversias en torno a la relación entre el Estado y la Iglesia. El famoso "caso del sacristán" durante el gobierno de Manuel Montt, cuya importancia

en la formación de colectividades políticas duraderas ya discutí, puede examinarse como una instancia de expansión del poder estatal de tal forma que suscita resistencias; después de todo, el problema básico era que el gobierno apoyó la autoridad de las cortes civiles sobre una materia que la Iglesia consideraba de su exclusiva incumbencia. Por otro lado, el caso puede interpretarse también como uno en que ocurrió un conflicto entre dos instituciones estatales, en la medida en que no había separación de Iglesia y Estado y que el clero formaba de hecho parte del funcionariado estatal. Asimismo, el problema de la expansión de la educación puede ser visto ya sea como uno en que había una reacción al desarrollo de instituciones bajo el control de la autoridad civil, es decir, nuevamente como el primer tipo de conflicto, o como uno que expresaba una contienda entre el poder civil y religioso, en cuyo caso representaría un ejemplo del segundo. Incluso en ciertos casos el conflicto podía asumir la tercera forma, en la medida que notabilidades locales se opusiesen a prestar su concurso a la creación de escuelas por parte de las autoridades por objetar el hecho de que las mismas sean entregadas a alguna orden religiosa o, en caso contrario, a un profesorado civil. Y los conflictos mencionados en el capítulo segundo entre los hermanos Gallo y el gobierno de Montt pueden también verse a partir de las consideraciones indicadas aquí.

Ahora bien, como las circunstancias concretas que generaban las reacciones de las notabilidades locales frente a las autoridades estatales variaban mucho de lugar en lugar y de tiempo en tiempo, no les era fácil —salvo en torno al problema de la relación entre el Estado y la Iglesia— a estos elementos dirigentes concertar de las quejas un programa coherente. Es por ello que lo que las unía era la demanda de la libertad electoral, ya que ella expresaba el común denominador: la exigencia compartida de tener más control sobre las decisiones tomadas por quienes tenían el poder estatal.

b) El desarrollo de conflictos "moderados" entre las fuerzas políticas de la sociedad nacional

En todos los países surgen conflictos entre distintos elementos por un fin de razones, aunque como ya indiqué en el capítulo primero, algunas de las diferencias que motivan estos conflictos son "fundamentales" y otras sencillamente "incidentales". La existencia de estos conflictos agrava el problema de las tensiones que genera el Estado no democrático y penetrante, ya que cada grupo se sentirá amenazado en caso de que quienes defiendan posiciones contrarias tomen el poder. La democratización se presenta entonces como una solución que permite regular el conflicto entre distintos grupos, ya que garantiza los derechos políticos de las oposiciones y les proporciona la posibilidad de desplazar a quienes detentan el poder a través de las elecciones.

Sin embargo, la democratización es más probable mientras más moderado sea el conflicto, moderación que se presenta de dos formas distintas: la primera es la forma obvia, es decir aquella en que las fuerzas políticas organizadas sencillamente no desarrollan conflictos agudos por no asumir posiciones irreconciliables en torno a problemáticas juzgadas fundamentales. Esto puede ocurrir dado el previo desarrollo de acuerdos entre fuerzas sociales contrapuestas en la sociedad civil, como sucedería, por ejemplo, en un país donde el reconocimiento de los sindicatos antecede la extensión del sufragio, como en Inglaterra, o porque las fuerzas políticamente organizadas surgen de los sectores en la sociedad que más homogeneidad y consenso tienen, como en Estados Unidos hasta mediados del siglo diecinueve.

La segunda circunstancia es aquella en que a pesar del desarrollo de conflictos agudos sobre asuntos considerados fundamentales, existe al menos un grupo político intermedio que controla el poder estatal o una parte sustancial de él. Es esta la situación que se presentó en el caso chileno. Entre los extremos representados por los conservadores y

los radicales y liberales anticlericales, había todo un sector identificado con la mayoría liberal que se autodefinía moderado; el conflicto se presentaba, por lo tanto, a tres y a veces a más bandas, a tal punto que los extremos debían coligarse para presionar en favor, como vimos, de la democratización en contra de los liberales en el poder. En otras palabras, la presencia del sector moderado en los puestos claves de gobierno en un régimen que les permitía controlar el acceso al poder llevó a los extremos programáticos a centrarse en la lucha no tanto entre ellos, sino que en contra de los mecanismos institucionales que permitían el dominio de los liberales sobre el gobierno. El conflicto más vivido por las fuerzas políticas extremas fue por lo tanto aquél en contra de los mecanismos que le permitían al Poder Ejecutivo controlar su sucesión y determinar la composición del Congreso. El cuadro político chileno del siglo diecinueve se hubiera presentado en forma totalmente distinta de haberse dado sólo las dos fuerzas extremas, los conservadores con sus ideas de organización estatal centralista y su identificación con la Iglesia, y radicales y liberales "sueños" favorables a la descentralización estatal y a la secularización de las instituciones. Jamás hubiera surgido, en estas circunstancias, la alianza curiosa entre ellos para presionar en favor de las reformas democratizantes; cualquiera de los dos grupos que se hubiera apoderado del Estado lo habría usado para implementar su programa, reprimiendo al otro en nombre de los principios¹³⁰.

II. Los medios para realizar el cambio político

a) *El problema del recurso a la fuerza militar*

Una de las razones principales por las cuales el conflicto agudo disminuye grandemente la probabilidad de la demo-

¹³⁰ De hecho, el gobierno de Santa María (1881-1886) fue uno en que el sector secularizante y anticlerical estuvo próximo a un dominio sin contrapeso. Se caracterizó por una exacerbación de los

cratización por reforma reside en el hecho de que tales conflictos generalmente llevan al enfrentamiento armado y a las soluciones de fuerza. La vía de la reforma no es posible donde los grupos políticos emplean el medio militar para lograr sus fines. Es por ello que la democratización evolutiva es improbable donde existan movimientos secesionistas, ya que el conflicto que generan tiene alta probabilidad de conducir a confrontaciones armadas por lo irreconciliables que son las posiciones de las partes.

Sin embargo, aun en las situaciones donde los conflictos son moderados los grupos contendores pueden recurrir a la imposición por la fuerza para lograr las soluciones que estimen convenientes. Después de todo, cualquier diferencia puede ser magnificada por las partes en pugna, y un conflicto, una vez iniciado, puede acrecentarse por el propio historial de su desarrollo y la secuela de animosidades que genera. Por lo tanto, si los distintos grupos políticos tienen acceso fácil a medios armados para imponer su criterio sobre los demás, la democratización por reforma es prácticamente imposible. La historia política en tales circunstancias será la de los golpes militares y guerras civiles hasta cuando, en el mejor de los casos, surja alguna combinación que pueda poner atajo a lo que fácilmente se convierte en un círculo vicioso de cambios de gobierno irregulares. En la mayoría de los países hispanoamericanos el siglo decimonono produjo precisamente este tipo de círculo vicioso, dado el hecho de que el caudillismo militar se impuso como forma de constituir los gobiernos sin que, en muchos casos, los conflictos políticos subyacentes fueran tan agudos e irresolubles.

Chile comenzó su vida independiente marchando por el mismo derrotero, pero a partir de 1830 su historia política tomó un nuevo giro. La razón principal reside en el hecho de que los líderes de la coalición conservadora entonces

conflictos políticos con los conservadores y con la Iglesia (llegando a romperse las relaciones diplomáticas con el Vaticano), y por un intervencionismo electoral agudo.

triumfante, bajo la inspiración Portales, pusieron en práctica una política militar destinada a minimizar la posibilidad de un cambio irregular de gobierno como los anteriormente acaecidos, que consistió en fortalecer deliberadamente las guardias nacionales como medio de contrarrestar el poder militar. Es así como en tiempos de paz el tamaño del ejército fluctuaba alrededor de los dos a tres mil hombres, en tanto que los enrolados en los cuerpos cívicos sumaron más de sesenta mil¹³¹. Las guardias nacionales no eran, en consecuencia, sólo una fuente importante de votos para las candidaturas oficiales, sino que también eran esenciales para controlar los levantamientos armados en contra del gobierno. Su efecto era el de crear organizaciones militarizadas permanentes, disipando así de hecho el poder armado en múltiples ramas —y no sólo en dos— ya que las guardias no tenían un comando vertical único sino que consistían en unidades dispuestas en cada localidad bajo el mando directo de las autoridades de gobierno. Para hacer frente a algún levantamiento subversivo el presidente podía, en consecuencia, apelar a toda una serie de comandos militares distintos hasta formar la combinación necesaria para sofocarlo. El mecanismo mostró su eficacia ya que el gobierno constituido salió airoso, según el cálculo hecho por diputados liberales avanzados en 1867, de “más de un centenar de conspiraciones y motines” fuera de las dos guerras civiles después de 1833¹³². Por lo demás, la misión

¹³¹ Las cifras aparecen en Alain JOXE: *Las fuerzas armadas en el sistema político chileno* (Editorial Universitaria, Santiago, 1970), p. 165, y en Arturo VALENZUELA: “The Chilean Political System and the Armed Forces”, tesis de maestría, Columbia University, 1967, pp. 81, 85.

¹³² *A nuestros electores; por los diputados Arteaga, Claro, Gallo, Lastarria y Matta* (Imprenta de la Libertad, Santiago, 1868). Una anotación manuscrita en la tapa del panfleto que es parte de la colección de Harvard University señala que el texto fue “escrito por Matta, que cuando él tenía que firmar no cedía la pluma a nadie”. Los diputados argumentan que es necesario reformar la constitución para prevenir tantos movimientos de protesta. Por alguna razón se refieren en la misma oración cuya frase cito a tres, no dos, guerras civiles.

específica encomendada al ejército en tiempos de paz fue la de resguardar la frontera de las incursiones de los indios mapuches. De ahí que el grueso de la oficialidad y de las tropas regulares residían en la sureña ciudad de Concepción, lejos de la capital y su centro político.

En suma, la situación política creada después de 1833 fue tal que los opositores al gobierno difícilmente podían usar medios militares para derribarlo, y si los presidentes, por su parte, no recurrieron a la fuerza para imponer su voluntad al Congreso fue básicamente porque el costo político de hacerlo no se justificaba dado el hecho de que podían recomponer las mayorías deseadas a través de las elecciones. Este costo político era alto en la opinión de los hombres que dirigían el régimen. Ya en 1850 se vanagloriaban de la “normalidad” institucional chilena frente al caudillismo imperante en las esferas de gobierno de los otros países latinoamericanos¹³³.

b) La existencia de instituciones políticas reformables

La democratización obviamente no puede ocurrir por la vía de la reforma a no ser que las instituciones sean reformables siguiendo sus propios mecanismos. Por más que el conflicto político sea moderado, y por difícil que resulte derribar el gobierno, si las instituciones políticas son tan inflexibles que no hay forma de realizar los cambios necesarios para asegurar la democratización la vía de la ruptura será la única posible.

¹³³ Véase por ejemplo el *Manifiesto del Partido Conservador a la Nación*, op. cit., escrito al lanzarse la candidatura de Montt. Una anónima anotación manuscrita en el ejemplar de la biblioteca de Harvard University previene, sin embargo, que el escrito fue retirado de la circulación por Antonio Varas debido a sus “apreciaciones impolíticas... contra los pipiolo de 1829; en aquellos momentos muchos de los hombres de 1829, con el general Pinto a la cabeza, sostenían al gobierno, que era combatido por muchos de los que habían sido auxiliares subalternos de los conservadores en 1830”. El mismo puño atribuye la redacción del manifiesto a Alejandro Reyes.

La Constitución de 1833 sentó las bases necesarias para que pudieran efectuarse las reformas democratizantes. El procedimiento para reformar la Constitución era ciertamente engorroso, ya que una legislatura debía declarar "reformables" ciertos aspectos de la misma, los cuales sólo podían ser discutidos y alterados por la legislatura siguiente. En todo caso, fue siguiendo este procedimiento que fueron aprobadas importantes reformas constitucionales, tales como la de 1874 que garantizó las libertades de reunión y asociación.

El aspecto más importante de la Constitución de 1833 fue, sin embargo, el poder que le otorgó al Congreso. Entre las atribuciones del Congreso se hallaban la aprobación de las llamadas leyes periódicas, es decir la de presupuestos, la de contribuciones, y la que autorizaba al presidente a acuartelar fuerzas regulares del ejército en Santiago. El Congreso podía, además, interpelar y censurar a los ministros, miembros del Consejo de Estado, la alta oficialidad militar y a los jueces. Julio Heise González ha publicado un extenso análisis de éstas y otras atribuciones importantes del Congreso, mostrando la importancia de este aspecto para el desarrollo político chileno¹³⁴. Por ello no es necesario ahondar en este aspecto aquí; basta enfatizar que el Congreso se hallaba en el centro del proceso de decisión política.

Sin embargo, a la larga para el desenvolvimiento político el aspecto más importante del Congreso establecido por la Constitución de 1833 fue el hecho de que sus miembros eran elegidos por períodos fijos (tres años los diputados, y nueve los senadores hasta 1874, después de lo cual fueron elegidos por seis años). Como el presidente no tenía la facultad de disolver el Congreso, era posible que los legisladores formasen mayorías opositoras que podían durar hasta la realización de la próxima elección. Sin este atri-

¹³⁴ Julio HEISE GONZALEZ: *Historia de Chile: El período parlamentario, 1861-1925* (Editorial Andrés Bello, Santiago, 1974), especialmente la primera parte.

buto, el Congreso hubiera sido una expresión relativamente dócil del Ejecutivo, debido a la influencia gubernamental sobre las elecciones. Si el presidente hubiera podido disolver una o las dos cámaras antes de tiempo, los legisladores no habrían podido aprobar leyes importantes, como la ley electoral objeto de este estudio, en contra de la voluntad del Ejecutivo. La historia política del siglo diecinueve hubiera sido, por lo tanto, distinta sin esta particularidad de las instituciones. Basta examinar el sistema político brasileño para darse cuenta del efecto importante de esta característica. La Constitución imperial de 1824 le daba a la Asamblea General poderes similares al Congreso chileno en cuanto a las leyes de presupuesto, de contribuciones y de control sobre las fuerzas armadas. Sin embargo, el "Poder Moderador" ejercido por el Emperador, designado en el texto como "la clave de toda la organización política", le permitía a éste disolver a su arbitrio la Cámara de Diputados. En tales condiciones no les era posible a los legisladores hacer lo que hicieron radicales, conservadores y liberales opositores en Chile en 1874; cada vez que el Emperador decidía cambiar sus ministros tomándolos ya sea del grupo conservador o del liberal, sencillamente disolvía la cámara y gestaba la mayoría necesaria para acompañar su gestión¹³⁵. En consecuencia, muchos liberales brasileños, sumidos en la impotencia luego del giro político de don Pedro II en 1868, acabaron por sumarse a lo largo de los años a la oposición republicana que veintitún años después triunfaría con el golpe de Estado que derribó la monarquía. La transición a una monarquía democrática no fue posible.

¹³⁵ Las constituciones brasileñas se hallan compiladas por Adriano CAMPANHOLE y Hilton LOBO CAMPANHOLE: *Constituições do Brasil* (Editora Atlas, S.A., Sao Paulo, 1979). El Poder Moderador queda establecido en el título quinto de la Constitución de 1824. Cabe advertir que los senadores eran vitalicios, aunque eran nombrados por el Emperador a partir de ternas que le presentaba la asamblea de electores.

III. La consolidación del sistema democrático

Una vez realizadas las reformas que inauguran la competencia democrática por el poder, la consolidación del sistema depende de básicamente dos condiciones. La primera es que se desarrolle un sistema de partidos *completo*, y la segunda que se produzca en un período no demasiado largo la alternancia de las fuerzas políticas en el poder.

La primera condición resulta ser relativamente poco problemática en los casos de democratización por reforma, dado el hecho de que la inauguración del sistema ocurre con la participación de todos los sectores importantes ligados al juego político predemocrático. En consecuencia, no hay, como ocurre frecuentemente al ser impuesta la democracia por una nueva elite, sectores que rechazan el nuevo régimen y añoran una vuelta al anterior.

En todo caso, aun con la democratización por reforma es necesario que exista un período ininterrumpido que podría fijarse, con cierta arbitrariedad, en una generación, para realizar la conversión de los protopartidos de las asambleas legislativas en organizaciones de proyección nacional destinadas a captar el sufragio. Dicho período es también necesario para que se expandan las nuevas colectividades que no teniendo una participación importante en el régimen anterior, representan, empero, alguna segmentación importante de la comunidad nacional. Me refiero aquí, claro está, a los partidos obreros. El resultado de este proceso eleccionario sería inevitablemente el de generar el sistema de partidos "completo" que se requiere para que el mecanismo electoral sea visto como el único (y no uno de varios) medio para llegar al poder, requisito fundamental para que pueda hablarse en propiedad de la existencia de un régimen democrático. Esta condición fue cumplida en Chile a fines del siglo XIX y a comienzos del XX.

La segunda condición es importante ya que al no ocurrir la alternancia en el poder se corre el riesgo de que algún sector de la comunidad política busque, a la larga, los medios para llegar al poder por vías reñidas con el proceso

democrático. Esto representaría una atrofia relativa del sistema partidario por la alienación de uno de sus componentes del proceso electoral, quedando así a la larga *incompleto*. Nuevamente, este proceso de alternancia en el poder fue cumplido en Chile durante las mismas décadas señaladas arriba, y fue facilitado por la interpretación parlamentaria de la Constitución que fue adoptada explícitamente después de 1891. Todas las fuerzas políticas desarrollaron así su participación en el sistema, logrando exponer y defender sus intereses en él, creándose con el transcurso del tiempo el régimen democrático que rigió los destinos políticos del país hasta 1973.

PROVINCIA DE ACONCAGUA.

DEPARTAMENTO DE PUTAENDO.
Parroquia de Putaendo.

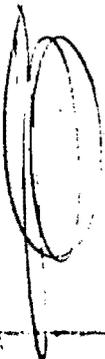
Don *Mariano Briceg*
respectivo bajo el número *449*
(Fecha) *Libre. 30 de 1918*

(Firma)
Juan Calina
Don Ligo Carrizosa
Jacinto Lopez

Juan José Lopez
Francisco Lopez
Antonio Lopez
R. Lopez

↑ Anverso y reverso de una boleta de calificación electoral del siglo decimonono chileno.

*Nota en la boleta de calificación electoral
partidos y ley base*



Nota en la de Calificación

APENDICE

CUADRO 3. El electorado chileno de la segunda mitad del siglo XIX

Año (Elec- ción de)	Población	Nº de inscritos	Nº de votos emitidos	% Abs- ten- ción	% Insc. sobre pobl.	% Votos omit. s/pobl.
1846 (C)	1.167.000		24.317			2,08
1864 (C)	1.676.200	22.261			1,33	
1870 (C)	1.907.700	43.379	30.632	29,4	2,27	1,60
1870 (M)	1.907.700	43.188	25.010	42,1	2,26	1,31
1871 (P)	1.907.700	43.379	29.294	32,5	2,27	1,54
1873 (C)	2.002.600	49.047	25.981	47,0	2,44	1,29
1873 (M)	2.002.600	48.930	26.815	45,2	2,44	1,34
1876 (C)	2.074.800	106.194	80.346	24,3	5,12	3,87
1876 (M)	2.074.800		65.196			3,14
1876 (P)	2.074.800	106.194	46.114	56,6	5,12	2,22
1879 (C)	2.135.500	148.737	104.041	30,1	6,96	4,87
1879 (M)	2.135.500	148.737	78.513	47,2	6,96	3,68
1882 (C)	2.329.500	146.796	97.060		6,67	4,17
1882 (M)	2.329.500	146.796	87.827		6,67	3,77
1885 (C)	2.495.600	122.583	78.911	35,6	4,91	3,16
1885 (M)	2.495.600	122.583	68.408	44,2	4,91	2,72
1886 (P)	2.530.500	122.583	49.722	59,4	4,84	1,96
1888 (C)	2.601.800	134.119	89.977	32,9	5,15	3,46
1888 (M)	2.601.800	134.119	84.184	37,2	5,15	3,24
1912 (C)	3.463.400		290.234		8,38	
1912 (M)	3.463.400		290.234		8,38	

(C): Elecciones parlamentarias.

(M): Elecciones municipales.

(P): Elecciones de electores de presidente.

Fuentes: Diego BARROS ARANA: *Un decenio en la historia de Chile (1841-1851)*, Imprenta Univ., Santiago, 1906, tomo II, p. 91. Chile, *Anuario Estadístico*, vol. 1-3 (1858-1860), Imprenta Nacional, Santiago, 1860, p. 216; vol. 5, 1863, p. 450; vol. II, 1871, pp. 604, 605 y 606; vol. 13, 1873, pp. 522 y 523; vol. 19, 1878, p. 436; vol. 20, 1879, pp. 312 y 313; vol. 24, 1883-85, pp. 235-236; vol. 26, 1887-1888, pp. 367 y 368. Chile, *Censo Electoral: Elecciones Ordinarias de Senadores, Diputados y Municipales verificadas el 3 de marzo de 1912*. Imprenta y Litografía Universo, Santiago, 1912, p. XIV, XVI.

DEMOCRATIZACION VIA REFORMA:
LA EXPANSION DEL SUFRAGIO EN CHILE
SE TERMINO DE IMPRIMIR
EL 10 DE ENERO DE 1985
EN EL DEPARTAMENTO EDITORIAL
DEL IDES, GUEMES 3950,
1425 BUENOS AIRES, ARGENTINA