

LOS FUNDAMENTOS CENSITARIOS DEL SISTEMA POLÍTICO CHILENO EN EL SIGLO XIX

Matías Tagle
(Chile)

Introducción

Un largo proceso social y político medió en Chile desde el momento de la Independencia hasta que el Estado se hubo configurado definitivamente.¹

A partir de entonces se han sucedido una serie de regímenes políticos² con diferentes características que han respondido a los problemas concretos que los actores políticos -también concretos- han debido enfrentar.

En el proceso de configuración del Estado y en el desenvolvimiento político inmediato a ese proceso, es posible constatar una característica muy relevante que le otorga un sello indeleble: su carácter censitario. Es decir, que sólo participaron y participaban en el sistema político aquellos que monopolizaban la riqueza y la cultura.

Lo anterior puede no constituir una característica peculiar del caso chileno; sin embargo, ello ha sido omitido demasiado sistemáticamente por la historiografía y por el discurso de los actores políticos, ya desde el siglo XIX y hasta la actualidad.

En estas páginas queremos dar cuenta de los fundamentos censitarios del sistema político chileno en el siglo XIX.³

-
- 1 Cf. Tagle, M.: *Notas sobre el surgimiento y la configuración del Estado en Chile*; en *Estudios Sociales*, N° 34; Trimestre 4, 1982, pp. 9 a 47. Con este trabajo hemos pretendido demostrar que el proceso de configuración del Estado en Chile se prolonga hasta 1860.
 - 2 Cf. Tagle, M.: *Historia de la concertación social en Chile. Un contrapunto entre transacciones y confrontaciones*; Santiago, Ed. ICHEH, 1983, 290 PP.
 - 3 En general, la historiografía chilena coincide en señalar -opinión que compartimos- que a partir de 1891 se inicia en Chile un régimen político que se prolonga hasta 1920. Es por ello que al hablar de siglo XIX, concluimos el análisis precisamente en 1891, año en que tiene

Para ello hemos distinguido en primer lugar lo que podría llamarse los fundamentos institucionales contenidos principalmente en la Carta Constitucional de 1833 y en las leyes electorales que se sucedieron en el curso del siglo XIX.

En segundo lugar, hemos constatado las consecuencias de esa institucionalidad en el sistema electoral y en el sistema educacional.

Por último, señalamos dos de las consecuencias más inmediatas del sistema censitario: lo relativo a la legislación para la élite dirigente y el gasto fiscal en provecho o beneficio de esa élite y no de la masa popular.

2. Los Fundamentos Institucionales

Las bases institucionales del sistema político chileno durante el siglo XIX se contenían fundamentalmente en la Constitución Política del Estado sancionada en 1833 y en las leyes electorales que de ella se desprendían. En ambas encontramos los primeros y más significativos fundamentos censitarios.

En el artículo 8 del texto constitucional se establecía que eran ciudadanos activos con derecho a sufragio

“Los chilenos que habiendo cumplido 25 años si son solteros y 21 si son casados y sabiendo leer y escribir tengan algunos de los siguientes requisitos: 1º 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. 2º 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 anterior”,

Y señalaba en los artículos 21 y 32, entre las condiciones necesarias para ser elegido diputado o senador, para lo primero una renta de

“quinientos pesos a lo menos”,

y para lo segundo,

lugar una guerra civil. Ver: Tagle: *Historia de la concertación...*, op. cit. , pp. 245 y ss.; Aylwin, M., et. al.: *Chile en el siglo XX*, Santiago, Ed. Emisión, s/f (1985) pp. 17 a 94; Vial, G.: *Historia de Chile 1891-1920*; Santiago, Ed. Santillana, 1981-1983, 2 vol. (3 tomos) passim.

“una renta de dos mil pesos, a lo menos”,

Por último, en el artículo 60, entre los requisitos para ser Presidente de la República era necesario

“tener las calidades necesarias para ser miembro de la Cámara de Diputados”.⁴

Como es posible apreciar, el texto constitucional establecía un doble requisito censitario: uno para ser elector y otro para ser elegible.

Por su parte, la ley electoral, complementaria de la Constitución

“empezaba por prescribir las reglas para ser calificado como ciudadano activo, y el 15 de noviembre anterior a las elecciones, el gobernador convocaría por bando a los que reuniesen los requisitos legales para adquirir esa calidad a fin de inscribirse en los registros de las Juntas Calificadoras, que debían ser nombrados por las municipalidades. Reglamentaba en seguida, el funcionamiento de las Juntas Calificadoras, y admitía la calificación por poder a presencia de dos testigos, estableciendo que no podían calificarse, además de los indicados en el artículo 9 de la Constitución (los que no estaban inscritos en el registro de electores de la municipalidad respectiva), los individuos del clero regular, los soldados, cabos y sargentos del ejército permanente, los jornaleros ni los peones gañanes”.⁵

Como consecuencia de esto,

“el sufragio, ya de por sí limitado, se entregaba en el ejercicio a las corporaciones municipales, alcaldes, gobernadores, subdelegados y párrocos, con la intervención de vecinos designados por ellos mismos, colocando así al cuerpo electoral en manos de los agentes del ejecutivo. Las inscripciones por poder, la recepción de los sufragios y los escrutinios mismos se prestaban a toda clase de abusos en beneficio de la autoridad imperante”.⁶

Esta posibilidad de que el poder ejecutivo pudiera controlar en medida no despreciable, la generación de los poderes públicos, explica que ya en 1841, y con anterioridad a las elecciones presidenciales que habrían de favorecer a

4 Ver: Constitución Política de la República de Chile, 1833; en Valencia, L.: **Anales de la República**, Santiago, Imprenta Universitaria, 1951, pp. 162,164,165 y 170.

5 Donoso, R.: **Las Ideas Políticas en Chile**. Santiago, Ediciones de la Facultad de Filosofía y Educación de la Universidad de Chile, 1967, pp. 393 y 394.

6 **Ibid.** p. 395.

Manuel Bulnes, la Cámara de Diputados había aprobado algunas modificaciones a la ley electoral, que no consiguieron su aprobación en el Senado. Las discusiones se reanudaron un año más tarde y dieron origen a una nueva ley electoral que se promulgó el 12 de noviembre de 1842. Si bien la nueva ley no alteró las bases en que descansaba el sistema electoral, introdujo modificaciones en lo concerniente a los delitos electorales, al requisito de saber leer y escribir para ejercer el derecho a sufragio y al sistema de calificación de los votantes. Fue el senador Diego José Benavente quien observó la disposición del artículo 81 de la ley electoral que

*“confería a los gobernadores la facultad de imponer penas por los delitos electorales, una vez que el juez ordinario les hubiera reconocido ese carácter, por considerar inconveniente otorgar facultades judiciales a funcionarios administrativos”.*⁷

Esta observación fue aprobada por unanimidad, estableciendo que la sentencia del juez ordinario sería apelable ante la instancia jurisdiccional superior.

En cuanto al requisito de saber leer y escribir, la ley electoral de 1833 establecía, en uno de sus artículos transitorios que él sólo se haría efectivo a partir de 1840. Sin embargo, la nueva ley estableció que tal disposición se haría efectiva sólo para personas que se calificaran como votantes a partir de ese momento, y que aquéllas que ya se encontraban calificadas mantendrían hasta la muerte ese derecho, aunque no supieran leer y escribir. La nueva ley reglamentó también el sistema para permitir la calificación de los votantes por poder, cuando fuera autorizado por el subdelegado y dos testigos y autorizó el reemplazo de las boletas de calificación extraviadas, por simple decreto municipal. Finalmente señalaba que la nulidad de las elecciones de electores de senadores y Presidente de la República serían conocidas por el juez letrado de la provincia y cuatro municipales, sorteados de entre los miembros de la municipalidad de la cabecera de la misma provincia.⁸

El sistema electoral se mantuvo pues, sin alteraciones significativas. Nuevamente en 1849 se presentaron dos proyectos de reforma a la ley de elecciones, uno presentado por el Ejecutivo y otro por el diputado Lastarria; sin embargo, ninguno fue objeto de una discusión efectiva, y la legislación hasta entonces vigente se mantuvo aún por más de una década.⁹

7 **Ibid.** p. 398.

8 **Ibidem.**

9 **Ibid.** p. 405.

Fue sólo el 7 de septiembre de 1858, que el Ejecutivo presentó a la consideración del Congreso un proyecto de ley electoral, cuya discusión se inició en agosto del año siguiente y finalizó en junio de 1861.

Este cuerpo legal derogó las anteriores leyes electorales y modificó en puntos importantes el sistema establecido en 1833, sin alterar en todo caso sus bases fundamentales. El nuevo sistema confiaba las funciones electorales a las municipalidades, disminuyendo en alguna medida la ingerencia que hasta el momento tenía el gobernador como representante del poder ejecutivo, aun cuando no lograba evitar del todo el intervencionismo. Se establecía también el registro electoral permanente, reemplazando el anterior sistema que exigía a los votantes calificarse como tales cada tres años. Además, junto con exigir para hacer efectiva la calificación, saber leer y escribir, permitía hacerlo a los eclesiásticos regulares, jornaleros y peones que cumplieran los requisitos prescritos, y suprimía la posibilidad de calificarse por poder, convirtiendo así todo el proceso electoral en un acto personal e intransferible.

El nuevo cuerpo legal manifestaba mayor liberalidad que los anteriores en cuanto a los delitos electorales, a las causales de nulidad y a los casos en que debían repetirse los actos eleccionarios. Entregaba al Congreso la facultad de conocer las reclamaciones de nulidad en las elecciones de electores de Presidente de la República, y al Senado las de conocer las de nulidad de las elecciones de senadores.¹⁰

El sistema electoral se mantuvo sin modificaciones hasta 1869, aun cuando la preocupación de algunos actores políticos por la libertad y la amplitud del sufragio siguió manifestándose en forma periódica. Así, en la sesión de la Cámara de Diputados del 22 de agosto de 1865, al discutirse el proyecto de ley que declararía reformables algunos artículos de la Constitución Política, el diputado radical, Manuel Antonio Matta,

“se levantó para protestar de la renta como medida de capacidad electoral, y para pedir que se suprimiera el despropósito envuelto en el artículo 8º, al acordarle derecho a sufragio al hombre casado de 21 años; negándosele al soltero antes de los 25. ‘¿De cuándo acá -decía Matta- el matrimonio es una presunción de capacidad y de criterio? ¿De cuándo acá es un creador de facultades intelectuales?’”¹¹

10 *Ibid.* pp. 413 y 414.

11 Edwards, A: *Cuatro Presidentes de Chile*; Valparaíso, Imprenta y Litografía Universo, 1932, vol. II, p. 14.

En esa oportunidad, la Cámara de Diputados rechazó la reformabilidad de ese artículo constitucional, y también del 9º que exigía, para gozar del derecho a sufragio, estar en posesión de la boleta de calificación emitida tres meses antes de la elección respectiva.¹²

Nuevamente en 1867, los parlamentarios enfrentaron el problema del régimen electoral, al discutir una moción que el diputado liberal José Victorino Lastarria presentó el 4 de junio de ese año; y que se discutió conjuntamente con otra moción del diputado Pedro Félix Vicuña, también liberal, presentada un año después; discusiones que se prolongaron hasta agosto de 1869.

Ambos proyectos de ley perseguían evitar la injerencia de las municipalidades en el proceso electoral. En opinión del diputado Lastarria, la ley de elecciones hasta entonces vigente, violaba el artículo de la Constitución que señalaba que la

“soberanía reside esencialmente en la Nación”,

la cual la delega en las autoridades que ahí se establecían, por cuanto la ley de elecciones entregaba

“a las municipalidades y consiguientemente a los gobernadores departamentales”

el derecho electoral. A su juicio, las municipalidades eran dueñas del registro electoral,

“por cuanto ellas nombran a su arbitrio a las juntas calificadoras, a las que completan el registro y a las que lo revisan todos los años para agregar calificados, y para excluir casi arbitrariamente a los que no conviene mantener; y por cuanto las mismas Municipalidades pueden alterar el Registro por medio de reclamaciones patrocinadas o dirigidas por el gobernador, o por uno de sus alcaldes o por su procurador”.

“De esta manera el resultado de las elecciones no puede ser jamás la libre manifestación de la voluntad de todos los ciudadanos de la nación, como aparenta deseárselo la ley, sino la expresión exclusiva del interés de los mandatarios del Ejecutivo, el cual teniendo de su parte a las Municipalidades, por los medios que la ley le facilita, domina al poder electoral y hace que la delegación del ejercicio de la soberanía no sea la Delegación de la

12 *Ibidem.*

Nación, como lo manda la Constitución sino la de sus propios adeptos y dependientes".¹³

Por su parte, el diputado Vicuña, señalaba un año más tarde que

"la actual ley de elecciones ha otorgado a las municipalidades un poder tan extenso como peligroso haciéndolas árbitros del principio electoral, que es la expresión de la soberanía de un pueblo republicano",

y que

*"el primero de nuestros derechos, como así mismo el más sagrado de nuestros deberes, cual es el nombramiento de gobiernos y representantes dignos, que sostengan los intereses de su patria, se halla así anulado por esta ley".*¹⁴

Esta nueva ley derogaba los cuatro primeros títulos de la anterior de 1861, que se referían a la inscripción y formación de los registros electorales suprimiendo el registro permanente, y estableciendo uno trienal. Pero además de ello, introdujo la institución de los "mayores contribuyentes" es decir, aquellos individuos que pagasen mayor contribución directa fiscal o municipal, de entre los cuales, residentes en cada departamento e inscritos en el registro municipal respectivo se sortearían siete individuos que compondrían una Junta Revisora, cuya función era

"oir y fallar las reclamaciones tanto de los ciudadanos que las Juntas calificadoras se hubiesen negado a inscribir, cuanto de los que pretendieren la exclusión de uno o más individuos por haber sido ilegalmente inscritos",

según lo señalaba el artículo 24. Si bien las juntas calificadoras de los electores serían nombradas por las municipalidades, se excluyó de toda participación al intendente, gobernador y subdelegado, es decir, los representantes directos y personales del poder ejecutivo. La entrada de los mayores contribuyentes fue un elemento que, con todo, introdujo mayores garantías de independencia en el mecanismo electoral.¹⁵

La ley de agosto de 1869 no incorporó en su texto todas las proposiciones que contenían los proyectos presentados por los diputados Lastarria y Vicuña.

13 Chile. Cámara de Diputados. Boletín de Sesiones: Sesión 1 Ordinaria en 4 de junio de 1867, pp. 16 y 17.

14 *Ibid.* Sesión 1 Ordinaria en 2 de junio de 1868, pp. 2 y 3.

15 Donoso: *Las Ideas...*, p. cit., p. 416.

Algunos continuaron su discusión parlamentaria por algunos meses de ese mismo año y a ellos se sumó una indicación que numerosos diputados liberales presentaron en agosto de 1871, encabezados por José Manuel Balmaceda, quienes consideraban que, no obstante los avances realizados, la ley electoral y el sistema de registros adolecían de un grave vicio, cual era dejar

“a los agentes del poder electoral puesto en manos de las Municipalidades, y por consiguiente, en manos del Poder Ejecutivo, de que las Municipalidades dependen a su turno estrechamente”.¹⁶

Este nuevo proyecto entregaba a los mayores contribuyentes no ya una función revisora de los reclamos que merecían el comportamiento de las juntas calificadoras, sino que les entregaba a ellos la misión de elegir a los miembros de la junta calificadora de la que

“no podrán formar parte los empleados fiscales o municipales en cuyo nombramiento, ascenso o destitución tengan injerencia el Poder Ejecutivo o sus agentes, aunque no reciban sueldo”.¹⁷

Estas indicaciones comenzaron a discutirse a comienzos de junio de 1872, y se prolongaron hasta fines de noviembre de 1874. La pretensión de dejar el proceso electoral en manos de los mayores contribuyentes fue defendida por los parlamentarios conservadores y radicales, y ciertamente por el grupo liberal autor del proyecto, e impugnado por el Presidente de la República, a través de su Ministro del Interior, Eulogio Altamirano; pero la voluntad parlamentaria aprobó mayoritariamente el proyecto con lo que se quebrantaba en forma definitiva la hasta entonces omnipotente influencia del ejecutivo en las elecciones; en adelante, ningún funcionario de la administración formaría parte de las Juntas Calificadoras y Receptoras, las que quedaban a cargo de los mayores contribuyentes.

Aprobado el proyecto en la Cámara de Diputados, pasó al Senado el que inició la discusión en octubre de 1873. La comisión informante del proyecto se pronunció contra las ideas aprobadas por los diputados, pero, sin embargo, el Senado aceptó el proyecto en cuanto a que

“las listas de mayores contribuyentes debían formarse con los que pagasen mayores contribuciones agrícolas, de patente industrial o de alumbrado y sereno tomadas colectivamente. Pero a su vez rechazó la idea -aprobada

16 Chile. Cámara de Diputados Boletín de Sesiones: Sesión 13 Ordinaria en 19 de agosto de 1871 p. 173.

17 Artículo 7 del proyecto, en *Ibid.* p. 174.

por la Cámara de Diputados- de que se presumía que tenía la renta exigida por la Constitución para ser ciudadano elector, el que sabía leer y escribir.”¹⁸

La otra idea novedosa del proyecto aprobado por la Cámara de Diputados, era la instauración del voto acumulativo. En la discusión habida en el Senado, el representante conservador Irarrázabal apoyó fervientemente el artículo correspondiente,¹⁹ en tanto que el Ministro del Interior consideraba que

*“el voto acumulativo, con sus incertidumbres, con sus perfidias, con la muerte completa que produce en la voluntad del elector, por sus injustos y portentosos resultados, no es lo que conviene al país; que si hoy se manifiesta resuelto a reformar malas leyes no quiere olvidar sus momentos de cordura y seriedad”.*²⁰

Aceptado el sistema del voto acumulativo por el Senado, volvió el proyecto a la Cámara, donde el Ministro propuso un sistema mixto, en virtud del cual las municipalidades serían elegidas por voto limitado o de lista incompleta, la Cámara de Diputados por voto acumulativo, y el Senado y los electores de Presidente de la República por lista incompleta, como se había hecho hasta entonces, y que fue aprobado por 48 votos contra 18 en sesión de 2 de octubre de 1874.²¹

Sin embargo, el Senado no aceptó el nuevo acuerdo de la Cámara de Diputados e insistió en su anterior acuerdo,

*“Y la Cámara de Diputados a su vez, por 61 votos contra 28 insistió en su proyecto. El Senado insistió por segunda vez, y el presidente de la República, en mensaje de 2 de noviembre de 1874, ejerció el derecho de veto, objetando entre otros, ese artículo. La observación del presidente fue aprobada por el Senado en sesión de 7 de noviembre, tras la cual la nueva ley electoral fue promulgada cinco días después”.*²²

18 Donoso. *Las Ideas...*, op. cit., p. 422.

19 Ver: Chile. Cámara de Senadores Boletín de Sesiones: Sesión 23 Ordinaria en 5 de agosto de 1874, p. 228.

20 Citado por Donoso: *Las Ideas...*, op. cit., p. 423.

21 Ver Chile Cámara de Diputados. Boletín de Sesiones: Sesión 11 Extraordinaria en 30 de Septiembre de 1874, p. 153 para la exposición de Altamirano, e *Ibid.* Sesión 13 Extraordinaria en 2 de Octubre de 1874, p. 181.

22 Donoso. *Las Ideas...*, op. cit., p. 423. Ver también: Chile. Cámara de Senadores. Boletín de Sesiones: Sesión 24 Extraordinaria en 4 de noviembre de 1874.

Con la finalidad de garantizar, en la medida de lo posible la libertad electoral, en la nueva ley sancionada en 1874 se instituían las Juntas de Mayores Contribuyentes. Estas se formaban por un número variable de ciudadanos -de acuerdo al número de diputados a elegir por el Departamento correspondiente-, los cuales, ratificados por el juez de letras respectivo, debían elegir por votos acumulativos, cinco ciudadanos que formarían la Comisión Ejecutiva de las Calificaciones. No podían formar parte de esta Comisión ningún funcionario público o municipal que recibiera sueldo.

La otra cuestión a la que este cuerpo legal dedicaba atención preferencial tenía que ver con los mecanismos para asegurar la seriedad de los escrutinios, el orden y la seriedad de las elecciones, estableciendo reglas claras y precisas para que las reclamaciones de nulidad se decidieran pronto, y señalando plazos para iniciarlas, tramitarlas y decidir las.

Las reclamaciones de nulidad de las elecciones de diputados y senadores debían presentarse ante el juez de letras del Departamento correspondiente, el que debía informar a la respectiva Cámara para que, al calificar las elecciones de sus miembros, se pronunciara sobre esas reclamaciones.

En caso de reclamaciones de nulidad de las elecciones de electores de presidente de la República, debían interponerse también ante el juez de letras correspondiente, el que remitiría toda la información al Senado, el cual reunido conjuntamente con la Cámara de Diputados nombraría una Comisión que debía informar sobre cada una de las reclamaciones.

Junto a lo anterior, la ley expresaba terminantemente que el voto debía ser secreto y establecía enfáticamente que las mujeres no podían calificarse para sufragar.²³

Los resultados prácticos de estas reformas distaron mucho de solucionar los problemas de intervención electoral y de garantizar la libertad de sufragio.

Por ello, más reformas al sistema electoral se realizaron en los años siguientes.

En 1888, con motivo de una reforma de la Constitución, se alteraron algunos de los preceptos de la ley electoral. Esa reforma reemplazó el artículo 8° y

23 Puede consultarse: Donoso: *Las Ideas...*, op. cit., pp. 430 y ss. Valdés, L.: *El Sufragio*; Santiago, Ed. de la Universidad de Chile, 1940, pp. 269 y ss. La ley aparece en Anguita, R.: *Leyes promulgadas en Chile desde 1810 hasta el 1 de junio de 1912*; Santiago, Imprenta y Litografía Barcelona, 1912, vol. II, p. 577.

estableció que eran ciudadanos con derecho a sufragio, los chilenos que hubieran cumplido 21 años y que cumplieran los otros requisitos: saber leer y escribir y estar inscritos en los registros correspondientes. Con esta reforma se terminaba con el sistema de señalar edades diferentes para el derecho a sufragio de casados y solteros.

Las otras reformas constitucionales, que también afectaron al sistema electoral, especificaban que

“se elegiría un Diputado por cada treinta mil habitantes y por una fracción que no baje de quince mil”

y establecería las normas que debían seguir las elecciones parlamentarias extraordinarias en caso de que algún parlamentario falleciere o dejase de pertenecer a la respectiva Cámara por algún motivo.

Estas y otras reformas constitucionales hacían necesario introducir reformas al sistema electoral, a fin de armonizar las disposiciones de ambos textos. En agosto de 1889 el ejecutivo presentó a la consideración del parlamento un proyecto de ley que, sin alterar los fundamentos de la ley vigente de 1874, introducía modificaciones significativas, encaminadas una vez más a garantizar la libertad de sufragio.

Nuevamente se suprimían las boletas de calificación por cuanto se restableció el registro electoral permanente.

Además, el proyecto entregaba la fiscalización de la inscripción y del registro al poder judicial. La comisión correspondiente del Senado se pronunció sobre el proyecto mediante dos informes de 16 de octubre de 1889. Uno de los informes, suscrito por los senadores Evaristo Sánchez Fontecilla y Manuel Recabarren, se mostraba a favor de la supresión de la calificación y del registro permanente. Rechazaba el voto unipersonal para la elección de Diputados y la institución de la Comuna Autónoma como base del sistema electoral.

El otro informe, suscrito por los senadores Waldo Silva y Melchor Concha y Toro difería del anterior sólo en el sistema de voto a emplear en las elecciones de electores de Presidente de la República, ya que éstos últimos proponían el sistema del voto acumulativo, cuestión que los primeros rechazaban.

Sin embargo, sólo el senador Concha se mostraba partidario de la Comuna Autónoma como base del sistema electoral, cuestión que los otros tres informantes rechazaban.

La institución de la Comuna Autónoma había sido enarbolada por los conservadores con el afán de otorgar una garantía definitiva contra los abusos electorales que realizaban los agentes del poder Ejecutivo. Consideraban que la base de los mayores contribuyentes había fracasado y se prestaba para suplantaciones y abusos. El poder electoral debía radicarse en las Municipalidades autónomas e independientes de cualquier otro poder.

El proyecto correspondiente fue elaborado y defendido por el líder del grupo conservador Manuel José Irarrázabal, quien también presidió la Comisión mixta de Senadores y Diputados que se nombró para estudiar la proposición.

Paralelamente continuaron las discusiones tanto del proyecto de reforma de la ley electoral, como el trabajo de la Comisión Mixta en relación al régimen municipal. Esta, en su informe se mostraba partidaria de la autonomía municipal en base a pequeñas porciones territoriales y de la entrega a estas Municipalidades de los servicios que no fueran generales del Estado. Además les otorgaba autonomía para resolver los propios problemas y facultades exclusivas en materia de contribuciones y rentas.

La Ley de Municipalidades fue aprobada en la Cámara de Diputados el 12 de julio de 1890, pero el Presidente de la República ejerció el derecho a veto respecto de algunos de los artículos. La ley, en definitiva fue promulgada el 22 de diciembre de 1891.²⁴

La ley de reforma del sistema electoral, en tanto, se promulgó el 21 de agosto de 1890. Evidentemente no consideraba la Comuna Autónoma como centro de actividades electorales, sino prescribía detalladamente el funcionamiento de las Juntas de Mayores Contribuyentes. Además, esta nueva ley adoptaba algunas medidas tendientes a garantizar el carácter secreto del sufragio y perfeccionaba el sistema de confección de los registros electorales.

En lo formal, lo más importante establecido por la reforma de 1890 fue la consagración del sistema de voto acumulativo para todas las elecciones. No habría pues, elecciones por el sistema de lista completa y de esta manera se garantizaba, siempre formalmente, la representación de las minorías. Sin embargo, hay quienes han considerado que con el nuevo sistema del voto acumulativo sólo se consiguió una variación del sistema de intervención electoral, siendo reemplazada la nominación directa de los candidatos y elegidos

24 El texto correspondiente puede consultarse en Anguita: *op. cit.*, vol III, p. 194.

por el poder Ejecutivo, por distintos sistemas de cohecho y compra de votos, convirtiéndose en los factores determinantes de los procesos electorales.²⁵

La separación del poder ejecutivo de su injerencia en los procesos electorarios aparece así como una constante entre 1861 y 1891, aun cuando como se ha visto, este problema se había planteado ya con anterioridad a esa fecha y se seguiría planteando después de 1891.

Desde el surgimiento de los partidos políticos²⁶ las banderas de la libertad electoral y del anti-intervencionismo del Ejecutivo fueron enarboladas por todos los grupos y alianzas cuando les correspondió ejercer la oposición al poder ejecutivo. Y esta actitud se materializó en instituciones concretas. Por de pronto, en lo que se refiere al control de los procesos electorales, esta facultad pasó del Gobernador provincial que la poseía hasta 1861 a las municipalidades quienes designaban de entre sus miembros a la Junta Calificadora, a la cual se le agregó una Junta Revisora formada por los mayores contribuyentes en 1869, para dejar completamente en manos de éstos últimos, constituidos ahora en Junta Calificadora, todo el proceso electoral a partir de 1874.

Es posible también observar una actitud bastante errática de los actores políticos frente al problema de los registros electorales.

Como se recordará, el registro había sido periódico desde 1833 hasta 1861; a partir de entonces y hasta 1869 fue permanente. Volvió a ser periódico entre 1869 y 1889. A partir de 1889 volvió a ser permanente hasta 1914, para cambiar nuevamente en ese último año a los registros permanentes.

Las reformas del sistema electoral llevadas a cabo en este período no constituyen a nuestro juicio transformaciones significativas del sistema de generación de las personas que debían ocupar los roles formales de poder. Aun cuando sobre este punto volveremos con mas detalle más adelante, es posible advertir desde ya que la condición censitaria básica, característica consubstancial al sistema, se mantuvo inalterada.

Si bien el requisito formal de renta que se establecía en la ley electoral de 1833 y que fue presumido para todos los que supieran leer y escribir a partir de la reforma de 1874, podría haberse traducido en una ampliación significativa

25 Ver: Heise, J.: *Historia Constitucional de Chile*; Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1954, p. 123; y Donoso: *Las Ideas...*, op. cit., p. 437. Sobre la reforma electoral de 1980 puede consultarse: Donoso: *Ibid.*, p. 436 y ss; Valdés: *op. cit.*, pp. 312 a 316. El texto de la ley aparece en Anguita: *op. cit.*, vol. III, p. 120.

26 Ver Tagle: *Notas sobre la configuración...*, *op. cit.*, pp. 25 y 26.

de la participación -situación que sí se produjo respecto del cuerpo electoral existente, pero que resulta absurda respecto a la población total del país-, la paralela y progresiva entrega de facultades contraloras de los procesos electorales a las Juntas de Mayores Contribuyentes no hizo sino consolidar la decisiva participación de las plutocracias locales, confirmando la naturaleza censitaria del sistema electoral.

3. La política como el quehacer de unos pocos

La práctica política realizada en el marco institucional que hemos descrito en el capítulo anterior, hace posible comprender lo que se ha señalado en el sentido de

*“la política... fue el deporte de la oligarquía en el siglo pasado. Ya se fuese pelucón o pipiolo, conservador o liberal, radical o demócrata, se buscaba el juego de la vida política por el realce que daba a la posición social, o para llegar a ella.”*²⁷

Supuesto lo anterior, y habida cuenta de que los historiadores chilenos del siglo XIX y de los principios del siglo XX fueron reclutados en esa misma oligarquía, es posible entender la conclusión de Feliú en el sentido de que la

*“Historia de Chile, a diferencia de cualquier otra historia, carece de pueblo, porque no tiene plebe, porque no la anima ningún sentimiento como no sea el de la servidumbre. El pueblo aflora con intermitencia: en 1814 para vengar, con la piedra en la mano, la opresión de los Talaveras; en 1818 para combatir en los llanos de Maipo por simple espíritu militar; en 1839, cuando se da cuenta que ha nacido una nueva aurora para él; en 1879, porque siente la grandeza de Chile; en 1891, inducido a la lucha por la alta clase social; en 1920, porque ha llegado, al fin, su redención. Y siempre es la miseria...”*²⁸

Las opiniones de Feliú, que compartimos, quedan de manifiesto si observamos, en primer término, las variaciones del personal que se recluta para la ocupación de los roles formales de poder. En el período que nos ocupa, 1860-1891, los roles de Presidente de la República, Ministros de Estado -titu-

27 Feliú, G.: *Un esquema de la evolución social de Chile en el siglo XIX*; publicado como apéndice al libro del mismo autor. *La abolición de la esclavitud en Chile*, Santiago, 1942, in Godoy, H.: *Estructura social de Chile*, Santiago, Ed. Universitaria, 1971, p. 222.

28 *Ibid.* p. 218.

lares, subrogantes e interinos-, Senadores, Senadores suplentes y Diputados, vale decir, la totalidad de los roles correspondientes a los poderes Ejecutivo y Legislativo, fueron ocupados por 644 personas.²⁹

Entre 1860 y 1891 se cubren doce períodos legislativos, además del llamado Congreso Constituyente de 1891 que funcionó sólo algunos meses. Es necesario tener presente que el número de parlamentarios se fijaba de acuerdo a la población total del o de los departamentos que representaba, y que la población total del país aumentó en el período que nos ocupa -como tendremos oportunidad de apreciarlo más adelante- el número de parlamentarios elegidos también fue aumentando progresivamente. Así, para el duodécimo período legislativo, entre 1858 y 1861, el número de parlamentarios alcanzó a 100, de los cuales 29 eran senadores y 71 diputados, en tanto que para la décimo séptima legislatura, entre 1873 y 1876, el número de parlamentarios era de 114, de los cuales 19 eran senadores y 95 diputados; y para la vigésimo séptima legislatura, entre 1891 y 1894, el número de parlamentarios alcanzó a 126, de los cuales 32 eran senadores y 94 diputados. Además, es necesario tener presente que la reforma constitucional aprobada en agosto de 1888 estableció que debía elegirse un diputado por cada treinta mil habitantes y por una fracción que no bajase de quince mil, en circunstancias que hasta esa reforma y desde 1874 se elegía un diputado por cada veinte mil habitantes y por una fracción que no bajase de doce mil habitantes.

Como resulta evidente, al nivel de la representatividad en el sistema político formal, no hay una presencia popular. Más aún, podrían hacerse numerosas consideraciones si se establecieran las relaciones familiares -consanguíneas y colaterales- que existían entre esas 644 personas. Es muy probable que un estudio genealógico en esta línea, entregaría insospechadas implicaciones de la estructura social y familiar de la élite gobernante.³⁰

29 El cálculo se ha realizado en base a las nóminas proporcionadas por VALENCIA: *op. cit.*, vol I, pp. 326 a 354, y vol. II, pp. 205 a 345 para los poderes ejecutivo y legislativo respectivamente. No ha sido posible, sin embargo, realizar el mismo cálculo para las personas que ocuparon los roles del poder judicial, puesto que no existe un catastro realizado rigurosamente para los años indicados.

30 A título solamente de ejemplo, y sin constituir una muestra exhaustiva, puede señalarse el caso de los hermanos Balmaceda Fernández. Mientras José Manuel es Presidente de la República (1886-1891), sus hermanos José María, José Vicente, Exequiel, José Rafael y Daniel son Diputados, los dos primeros en la legislatura 1885-1888; los dos siguientes en la legislatura 1888-1891, y el último en el Congreso Constituyente de 1891. Antes de ser Presidente, entre otros cargos políticos de importancia, José Manuel se desempeñó como Diputado, junto a su hermano José Elías en la legislatura 1876-1879, y como Ministro de Estado. José María y José Vicente fueron miembros de la Cámara de Diputados también en la legislatura 1882-1885. Ver Valencia: *op. cit.*, vol. I, p. 343; y vol. II, p. 262-266-289-292-304-307-315-322 y 331.

Teniendo en cuenta lo dicho en el párrafo precedente, no resulta extraño que algunos historiadores consideren que entre 1860 y 1925

*“la completa paz política y la tranquilidad social que caracterizaron a esta etapa de nuestro desenvolvimiento histórico sólo estuvieron interrumpidas por la revolución balmacedista de 1891 que, entre otras consecuencias permitió afianzar sólidamente esa paz política y esa tranquilidad social. ...no se enfrentaron agresivamente los intereses del agro con los mercantiles; ni éstos con los de la minería o del naciente industrialismo. Tampoco observamos choques violentos entre los grupos de avanzada doctrinaria y el conglomerado tradicionalista.³¹ Estos sectores, inspirados en los mismos ideales de respeto a la ley y a las garantías constitucionales, pudieron desenvolverse políticamente dentro de un ambiente apacible y de recíproca consideración. A la sombra de este riguroso respeto a la ley, se mantuvo la tranquilidad pública y se hizo posible la educación política de gobernantes y gobernados”.*³²

No es extraño que en los primeros 13 años del período que estudia Heise, en los que las 183 personas que ocuparon los roles formales de poder y que tenían un mismo origen, semejante condición, y que probablemente mantenían múltiples relaciones familiares entre sí, mantuvieran la “paz política y la tranquilidad social”. El mismo autor reconoce más adelante la ausencia de otros sectores sociales en la vida política, al afirmar que

*“La aristocracia sólo se allanó a compartir las funciones públicas con la aristocracia provinciana”,*³³

y entrega a continuación, antecedentes sobre algunos de sus miembros que creemos importante reproducir:

“Manuel Antonio Matta nació en Copiapó el 27 de enero de 1826. Fue más de veinte años diputado por Copiapó. Desde 1879 figura como senador por Atacama. Fue Ministro de Estado en el gobierno de Jorge Montt y ejerció honda influencia en la vida pública por su ascendiente moral y su calidad de patriarca del Partido Radical. Adolfo Valderrama Sáens de la Peña, médico, escritor y político, nació en La Serena en 1834. Catedrático de la Escuela de Medicina, miembro de la Facultad de Humanidades y profesor de Retórica en el Instituto Nacional, sucedió a Miguel Luis

31 De esta afirmación discrepamos en forma especial.

32 Ver Heise, J.: **Historia de Chile. El período parlamentario. 1861-1925**; Santiago, Ed. Andrés Bello, 1974, p. 272.

33 **Ibid.** p. 391.

*Amunátegui en la Secretaría General de la Universidad (1888). Fue Senador por la provincia de Ñuble y Ministro de Estado (1866). En 1888 inició un nuevo período senatorial por la provincia de Aconcagua, cargo que perdió en 1892 junto con otros senadores que apoyaron a Balmaceda. Después de la revolución figuró entre los prohombres del partido Liberal Democrático. Eulogio Altamirano nació en San Felipe y sus antepasados fueron chilotos. Familia sin fortuna, Altamirano fue hijo de sus obras. Inició su carrera política en 1870 como Ministro de Justicia e Instrucción Pública del Presidente Pérez. Mantuvo el cargo de Ministro del Interior todo el quinquenio de Errázuriz Zañartu. En 1873 fue elegido diputado por Concepción y desde 1885 representó en el Senado a la provincia de Valparaíso”. “Marcial Martínez Cuadros nació en La Serena en 1833. Estudió en el liceo de su ciudad natal y se recibió de abogado en 1855. Ingresó a la judicatura y al mismo tiempo se distinguió como miembro de la Facultad de Humanidades. En 1864 se le eligió diputado por la provincia de Ñuble (1879-1882) y desde 1894 hasta 1900 representó en el Senado a la provincia de Santiago. Como patriarca del liberalismo le tocó presidir las conversaciones que designaron candidatos a la primera magistratura a Vicente Reyes, Germán Riesco y a Fernando Lazcano. Numerosos talquinos tuvieron destacada actuación en la vida pública del período... Entre ellos José Ignacio Vergara Urzúa y José Francisco Vergara Echevers; José Ignacio Vergara vivía de su sueldo de director del Observatorio Astronómico (1865) y profesor de matemática en la escuela normal de preceptores y en la Universidad de Chile. Fue diputado (1865) y profesor de matemática en la escuela normal de y preceptores y en la Universidad de Chile. Fue diputado (1865) y senador (1888). El Presidente Santa María lo designó ministro de Justicia. En la administración de Balmaceda, el Senado lo designó su Presidente y por corto tiempo estuvo como rector de la Universidad de Chile. José Francisco Vergara nació también en Talca el año 1934. Llegó a ser destacado político radical. Diputado por Ancud (1879 -1882); héroe de la guerra del Pacífico, ministro de la administración de Santa María; senador por Coquimbo(1882-1885), y candidato a la presidencia de la República”.*³⁴

Como puede apreciarse, estos representantes de las aristocracias locales se integraron a las funciones públicas de la aristocracia santiaguina, con sus mismas características: la acumulación de distintas y variadas funciones.

34 *Ibid.* pp. 392 y 393.

4. El Sistema Electoral

A pesar de esta incorporación de algunos representantes de las aristocracias provincianas, el universo a partir del cual se recluta el personal que ocupa los roles formales de poder, y que ejerce las funciones correspondientes, está constituido por un número muy limitado de personas. Las cifras de que disponemos indican, para el período 1860-1891, la siguiente relación de inscritos y votantes respecto a la población total en los años que se indican:

Cuadro N° 1

| AÑO | Inscritos | | Votantes | |
|------|-------------|------------------------|-------------|------------------------|
| | N° Absoluto | % sobre la Pobl. Total | N° Absoluto | % sobre la Pobl. Total |
| 1862 | 16.813 | 1.0 | ---- | --- |
| 1863 | 22.261 | 1.3 | ---- | --- |
| 1870 | 43.118 | 2.2 | 30.632 | 1.6 |
| 1871 | 43.379 | 2.2 | 20.294 | 1.1 |
| 1873 | 49.047 | 2.4 | 25.981 | 1.2 |
| 1876 | 106.194 | 5.1 | 80.346 | 3.8 |
| 1879 | 148.737 | 6.9 | 104.041 | 4.8 |
| 1882 | 111.036 | 4.9 | 97.060 | 4.4 |
| 1885 | 122.583 | 4.6 | 78.911 | 3.2 |
| 1886 | 134.119 | 5.3 | 89.977 | 3.6 |

Fuente: Borón, Atilio: *La evolución del régimen electoral y sus efectos en la representación de los intereses populares: el caso de Chile*, en Revista Latinoamericana de Ciencias Políticas, FLACSO, Vol. II, N° 3, Diciembre 1972, p. 428.

Se entiende por inscritos, a aquellas personas que cumplían todos los requisitos señalados por las correspondientes leyes electorales, uno de los cuales lo constituía precisamente el hecho de estar inscrito -calificado- en el registro correspondiente. Sin embargo, no todos los inscritos eran elegibles.

En efecto, y como se recordará, para ser elegido y ejercer la función parlamentaria, se exigían, además otras condiciones.³⁵

³⁵ Ver SUPRA, pp. 2 y 3.

Por votantes se entiende a aquellos que efectivamente emitieron su sufragio en la elección correspondiente.

Para tener una idea clara de los márgenes de participación en el sistema político, es necesario relacionar los datos del cuadro anterior con la población total del país. La población del territorio había evolucionado de la siguiente manera desde 1835 a 1885. En 1835 la población total ascendía a 1.010.332 habitantes, en tanto que en 1843 llegaba a 1.083.801 habitantes, lo cual significa un incremento del orden del 6.7% en esos ocho años; en 1854 la población total era de 1.439.120 habitantes, lo que significa un aumento de 24.7% respecto de 1843 -11 años- y del 29.8% respecto de 1835, es decir, en 21 años.³⁶

En 1865, según la misma fuente, la población total ascendía a 1.819.223 habitantes, lo que implica un 20.8% de incremento respecto de la cifra que hemos anotado para el año 1854.

Además, la población total del país se incrementó entre 1870 y 1875 en 6.59%, y en 21.74% entre 1875 y 1885, como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2

| AÑO | POB. TOTAL |
|------|------------|
| 1835 | 1.010.332 |
| 1843 | 1.083.801 |
| 1854 | 1.439.120 |
| 1865 | 1.819.223 |
| 1870 | 1.947.478* |
| 1875 | 2.075.971 |
| 1885 | 2.527.320 |

Fuente: Cuadro Sinóptico, *op. cit.*, p. XXXVI.

* Resulta de la extrapolación de los datos de 1865 y 1875.

36 Ver: Chile. Oficina Central de Estadísticas en Santiago: **Sexto Censo General de la Población de Chile levantado el 26 de noviembre de 1885 y compilado por...**; Valparaíso, Imprenta de "La Patria", 1889, p. XXXVI-XXXVII: Cuadro Sinóptico de los Censos de la República levantados en 1835, 1843, 1854, 1865, 1875 y 1885.

Más allá del crecimiento de la población, en materia de participación electoral, de acuerdo a lo señalado en el Cuadro No. 1, una primera cuestión que salta a la vista, es el incremento significativo tanto del número de inscritos como de votantes que se observa entre los años 1873 y 1876. Los inscritos aumentaron entre ambas fechas un 116.5%, en tanto que los votantes aumentaron en 216.9%. La explicación a variaciones de semejante magnitud puede encontrarse en el hecho de que en 1876 se aplicaron en la práctica por primera vez, las normas que se habían establecido en la reforma electoral de 1874 a las que nos referimos anteriormente y que se resumen en cuatro aspectos fundamentales: 1.) Quita a las municipalidades la dirección de las elecciones para confiarlas a las Juntas de Mayores contribuyentes; 2.) Se introduce el voto acumulativo para la elección de diputados y deja el sistema de lista completa para la elección de senadores; 3.) La elección de senadores debía hacerse por provincias en votación directa; 4.) Se presumió que todo ciudadano que sabía leer y escribir, poseía la renta que la Constitución exigía para tener derecho a voto. De todas estas reformas, la última fue la que incidió con mayor gravitación en el incremento de la participación electoral que hemos anotado.

En los años siguientes a 1876, las variaciones de los índices de participación electoral se muestran más erráticos. Hacia 1879, todavía se registra un incremento en números absolutos de inscritos que alcanza al 40% más que en 1876. Pero, de 1879 a 1882 hay un descenso del número de inscritos del orden del 28%. De 1882 a 1885 aumentan nuevamente en un 10.4%; y de 1885 a 1888 el incremento alcanza a 9.4%.

Para los votantes efectivos, la situación fue semejante. De 1876 a 1879 vuelve a producirse un incremento significativo en números absolutos que alcanza a 29.5%. Desciende entre 1879 y 1882 en un 6.7% y vuelve a descender entre 1882 y 1885 un 18.7%, para repuntar entre 1885 y 1888 en un 14%.

Estos incrementos y variaciones de la participación en el sistema electoral, que aparecen en algunos casos espectaculares, disminuyen en significación si se atiende a su relación respecto de la población total.

Para el caso de los inscritos, en primer lugar, como se advierte en el cuadro precedente, la máxima expresión se produjo en 1879, en que la cantidad de personas inscritas en los registros electorales alcanzó al 6.9% de la población total.

Para el caso de los votantes, en seguida, la máxima expresión se produjo en 1879, en que la cantidad de personas que votaron alcanzó al 4.8% de la población total.

A partir de estas cifras, si se supone una población de 1.715.560 habitantes para 1862, y si junto a lo anterior constatamos que la población ascendió a 2.527.320, se tiene un crecimiento para el período de 47.4%. En tanto la participación electoral en términos de inscritos varió en el mismo período en 629.1%. En términos de votantes en cambio, entre 1870 y 1885 la población del país aumentó en 29.8%, y los votantes efectivos -en el conjunto del período y sin considerar las inflecciones que ya anotamos- aumentaron en 193.8%.

5. El Sistema Educativo

El análisis de los datos de que disponemos sobre otro de los requisitos para participar en el sistema electoral: la educación, es el complemento necesario de lo anterior.

El año 1861 existían en Chile,

*“18 liceos fiscales patrocinados por el Gobierno, con 2.567 alumnos; y 63 liceos o colegios particulares de segunda enseñanza con 3.804 alumnos”.*³⁷

Todos los establecimientos fiscales eran para hombres, con un total de 2.567 alumnos. De los 63 establecimientos particulares, en cambio, 25 eran para hombres con un total de 1.810 alumnos, y 38 eran para mujeres con un total de 1.944 alumnas.³⁸

La educación secundaria atendía pues en 1861 a 6.321 alumnos en todo el país. La educación primaria atendía en 1860 a 43.368 alumnos en todo el país.³⁹ Al iniciarse el período que nos ocupa, la población escolar en todo el país puede pues calcularse en alrededor de 49.689 alumnos. No disponemos como ya se ha visto de un censo de población correspondiente precisamente a 1860. Sin embargo, haciendo la extrapolación de los datos de que disponemos para 1854 y 1865, puede calcularse que la población total del país era de 1.646.449 habitantes en 1860. Este cálculo es pertinente sobre todo si se tiene presente que en ese mismo período no se advirtieron en Chile movimientos migratorios de importancia. Así, al iniciarse este período la población escolar del país constituía sólo el 3.0% de la población total.

37 Galdames, L.: *Bosquejo Histórico de la Universidad de Chile 1893-1934*. Citado en Campos, F.: *Desarrollo Educativo 1810-1960*; Santiago, Ed. Andrés Bello, 1960, p. 70.

38 Ver Campos: *op. cit.*, p. 79 .

39 Ver *Ibid.* p. 30.

En cuanto a la población escolar del país, tenemos datos solamente sobre la enseñanza fiscal en dos momentos: 1860 y 1895; pero además poseemos las cifras que entrega el Censo de 1885 en cuanto a los que “asisten a las escuelas”.⁴⁰ En conjunto, esos datos son los siguientes:

Cuadro N° 3

| AÑO | Población escolar | | | Pob. Total | % Pob. Escolar Total |
|------|-------------------|------------|---------|------------|----------------------|
| | Primaria | Secundaria | Total | | |
| 1860 | 18.262 | 2.223 | 20.485 | 1.600.000 | 1.2 |
| 1885 | --- | --- | 110.882 | 2.527.320 | 4.3 |
| 1895 | 139.991 | 11.524 | 151.515 | 2.712.145 | 5.5 |

Fuente: Para 1860 y 1895, HUMUP, C.: *El sector público Chileno entre 1830-1930*: Santiago, Memoria Facultad de ciencias Económicas. Universidad de Chile, 1969, p. 201.

Para 1885: Sexto Censo..., *op. cit.*, p. 749.

Puede apreciarse un incremento de la población escolar que es significativo entre 1860 y 1895: alcanza al 639%, en circunstancias que en el mismo período la población total aumentó solamente en 69.5%. Hay pues, una expansión del sistema educacional, que debe ser todavía más significativa ya que los datos anotados no son, como ya lo hemos dicho, homogéneos. Esta expansión, si bien puede considerarse como el producto de una mayor implementación de una política pública de bienestar mínimo, no guarda ninguna proporción con la expansión de la participación electoral a que ya nos referimos.

Puede objetarse, y sería pertinente, que la población escolar no tiene por qué tener relación con la participación electoral puesto que la primera habitualmente incluye niños y adolescentes y la segunda, a partir de 1874, podía incluir a mayores de 21 años a los cuales se les presumía renta en caso que supieran leer y escribir. La objeción es real y de ahí que sea más importante analizar el índice de alfabetismo en su relación con la participación electoral y con la población total.

40 Como es habitual en los antecedentes estadísticos chilenos de la época, no hay especificaciones ni definiciones, ni del tipo de escuelas, ni del tipo de alumnos.

Más allá de esta proporción entre la población total y la población escolar, los censos de 1854-1865-1875-1885 y 1895 nos entregan algunos antecedentes a propósito de los niveles de alfabetización de la población chilena. Las cifras a este respecto, con las extrapolaciones para algunos años especiales en los cuales no disponemos de datos precisos, son las siguientes:

Cuadro No. 4

Población total y población alfabetizada de Chile

| Año | Leen | 1854 - 1895 | | % escriben respecto Pop. Total |
|------|---------|-------------|------------|--------------------------------------|
| | | Escriben | Pop. Total | |
| 1854 | 193.898 | 153.294 | 1.439.120 | 10.65 |
| 1860 | 256.849 | 213.614 | 1.646.449 | 12.97 |
| 1865 | 309.303 | 263.882 | 1.829.223 | 14.50 |
| 1870 | 393.315 | 342.514 | 1.947.597 | 17.58 |
| 1875 | 477.321 | 421.147 | 2.075.971 | 20.28 |
| 1880 | 604.292 | 527.887 | 2.301.645 | 22.93 |
| 1885 | 731.263 | 634.627 | 2.527.320 | 25.11 |
| 1890 | 743.631 | 645.003 | 2.619.732 | 24.62 |
| 1895 | 766.000 | 655.379 | 2.712.145 | 24.16 |

Fuente: Censos de 1845, 1854, 1875, 1885, 1895, *op. cit.*

Para el conjunto del período existe pues un aumento de la población alfabetizada tanto en números absolutos como en su relación con la población total,⁴¹ con la sola disminución anotada para los años 1890 y 1895.

No necesariamente toda la población alfabetizada participa sin embargo en el sistema electoral. Es necesario descontar del total de la población alfabetizada los menores de 21 años. Pero aun así, la alfabetización no se traduce en participa-

41 Para este cálculo hemos considerado como alfabetizados a los que escriben, supuesto que saben también leer, supuesto que no tiene validez en sentido inverso.

ción en el sistema electoral, incluso si se tiene presente la presunción de renta a que se refería la ley electoral de 1874. En concreto, si en 1885, 1 de cada 4 chilenos sabía leer y escribir, ese mismo año sólo 1 de cada 22 chilenos estaba inscrito en los registros electorales, y 1 de cada 31 chilenos votó en las elecciones parlamentarias realizadas ese año.

En otros términos, puede decirse que la presunción de renta de los analfabetos que hizo la ley de 1874, no se tradujo en forma significativa en participación electoral.

En síntesis, quienes participaban en el sistema político y/o accedían a los roles formales de poder acumulaban pues, -y en carácter monopólico- la educación y la riqueza.

6. La legislación para la Elite

Otro indicador interesante del carácter censitario del sistema político chileno en el período tiene que ver con las preocupaciones concretas de los actores políticos, en especial las preocupaciones que tuvieron un tratamiento legislativo y que se plasmaron en cuerpos legales.

Hemos considerado todas las leyes promulgadas en Chile entre el 4 de julio de 1861 y el 25 de diciembre de 1891.⁴² En el período se promulgaron un total de 1871 leyes que se distribuyen por años y por materias en la forma contenida en el siguiente cuadro:

42 Estas fechas corresponden a la primera ley promulgada en 1861 y a la última promulgada en 1891, y todas ellas están contenidas en Anguita: *op. cit.*, vol. II, pp. 111 a 668, y vol. III, pp 3 a 208.

Cuadro No. 5
Leyes Promulgadas en Chile 1861-1891

| Año | LEYES PERIOD. | LEYES INSTIT. | LEYES ECONOM. | LEYES SOCIAL. | LEYES INTERN. | LEYES INDIV. | TOTAL |
|-----------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|-------|
| 1861 | 3 | 4 | 17 | - | - | 24 | 48 |
| 1862 | 4 | 6 | 16 | 1 | - | 22 | 49 |
| 1863 | 2 | 1 | 9 | 3 | 1 | 23 | 39 |
| 1864 | 4 | 10 | 29 | 3 | 1 | 24 | 71 |
| 1865 | 3 | 8 | 25 | 2 | 1 | 12 | 51 |
| 1866 | 3 | 6 | 9 | 4 | 1 | 3 | 26 |
| 1867 | 4 | 2 | 10 | 2 | 1 | 7 | 26 |
| 1868 | 2 | 3 | 13 | 2 | 5 | 18 | 43 |
| 1869 | 4 | 6 | 12 | 1 | - | 12 | 35 |
| 1870 | 3 | 2 | 15 | 2 | - | 15 | 37 |
| 1871 | 3 | 5 | 16 | 5 | - | 17 | 46 |
| 1872 | 4 | 4 | 19 | 2 | - | 13 | 42 |
| 1873 | 4 | 9 | 33 | 4 | - | 25 | 75 |
| 1874 | 5 | 8 | 20 | 2 | 1 | 19 | 55 |
| 1875 | 4 | 10 | 14 | 3 | 2 | 42 | 75 |
| 1876 | 1 | 3 | 10 | 5 | - | 7 | 26 |
| 1877 | 3 | 4 | 26 | - | 1 | 24 | 58 |
| 1878 | 4 | 2 | 23 | - | - | 10 | 39 |
| 1879 | 2 | 1 | 17 | 4 | 2 | 7 | 33 |
| 1880 | 4 | 3 | 26 | 1 | 1 | 30 | 65 |
| 1881 | 3 | 3 | 21 | 1 | - | 21 | 49 |
| 1882 | 4 | 4 | 34 | 2 | - | 25 | 69 |
| 1883 | 3 | 8 | 25 | 1 | - | 39 | 76 |
| 1884 | 4 | 23 | 44 | 1 | 1 | 47 | 120 |
| 1885 | 3 | 3 | 28 | - | - | 10 | 34 |
| 1886 | 4 | 1 | 34 | 5 | - | 27 | 71 |
| 1887 | 6 | 12 | 45 | 6 | 2 | 74 | 145 |
| 1888 | 4 | 14 | 50 | 7 | 5 | 50 | 130 |
| 1889 | 2 | 4 | 20 | 1 | 2 | 19 | 48 |
| 1890 | 2 | 5 | 53 | 1 | 1 | 29 | 91 |
| 1891 Bal. | - | 10 | 21 | - | - | 3 | 34 |
| 1891 J.G. | 1 | 34 | 22 | - | - | 8 | 65 |
| | 102 | 218 | 746 | 71 | 28 | 706 | 1871 |
| % | 5,5% | 11,7% | 39,9% | 3,8% | 1,5% | 37,7% | 100% |

Fuente: Anguita, R., *op. cit.*, cit , vol II, pp. III a 668, y vol. III.

Se entiende por leyes periódicas aquellas que debía aprobar el Congreso en plazos fijos y que especificaba el artículo 37 de la Constitución: fijar anualmente los gastos de la administración pública (Presupuesto), fijar anualmente las fuerzas de mar y tierra que debían mantenerse en pie y decretar contribuciones por dieciocho meses.

Por leyes institucionales se entienden aquellas que creaban o reformaban instituciones ya existentes: v. gr. Constitución Política, juzgados, régimen electoral, ministerios, provincias, departamentos, interpretación y efectos de las leyes.

Las que hemos considerado leyes económicas se refirieron a cuestiones relacionadas con las actividades comerciales, financieras, productivas y cambiarias, relativas tanto al sector público como al sector privado.

Como leyes sociales se han considerado aquellas que se refirieron a la implementación de políticas públicas de bienestar mínimo: salud, vivienda, educación y administración de justicia.

Por “leyes internacionales” hemos entendido la ratificación de tratados o de acuerdos internacionales, así como todo lo que tuviera que ver con las relaciones exteriores.

Y por leyes individuales entendemos aquella legislación que, contraviniendo el principio general del derecho de que la ley debe afectar a todos los habitantes y por lo tanto tener un carácter general, se refieren a una o a varias personas pero con connotaciones particulares, v. gr.: pensiones, montepíos, jubilaciones, abonos de tiempo para poder jubilar, reconocimiento de méritos, sueldos y gratificaciones especiales.

Como puede apreciarse, aquellas que hemos considerado leyes sociales constituyen sólo el 3,8% del total de las leyes promulgadas en el período. Aun cuando las leyes individuales también pueden considerarse de carácter social, se trata de soluciones puntuales a demandas también puntuales. No obstante, considerar sólo el porcentaje de leyes sociales puede inducir a error, puesto que no se consulta en esa consideración la calidad de esa legislación. De ahí que sea necesario considerarla en forma más detallada.

La ley que hemos considerado social en 1862 se refería a la creación de un centro defensor de menores que tuvieran problemas judiciales;⁴³ en tanto que

43 Ver *Ibid.* p. 141.

las del mismo tipo en 1863 se referían al sistema general de jubilaciones; a la educación primaria y a la creación del grado de licenciado en práctica forense.⁴⁴ En 1864 se refirieron a la concesión de terrenos al cuerpo de bomberos de Valparaíso; a la apertura de calles en Santiago y a la declaración de utilidad pública del cementerio de la ciudad de Valparaíso.⁴⁵ En 1865 corresponden a la ley que fijaba la antigüedad que los jefes y oficiales de la marina necesitaban para jubilar y a la amnistía otorgada a los comprometidos en unos disturbios en la ciudad de Talca.⁴⁶ En 1866 las cuatro leyes que hemos considerado como sociales se refirieron a permitir la nacionalización de los españoles avecindados en Chile; a la fundación de poblaciones en territorios indígenas y a premiar a miembros del ejército y de la marina de guerra.⁴⁷ Las leyes sociales de 1867 fueron dos relativas a establecer las normas para el retiro de inválidos de los ingenieros empleados en las máquinas de la armada, y a premiar a los miembros del ejército.⁴⁸ Las dos leyes de 1868 y la de 1869 se refirieron al enganche de marineros en los buques de la escuadra; al abono de tiempo a los miembros del ejército para permitir su jubilación y a las licencias de los empleados civiles de la administración pública.⁴⁹ En 1870 las leyes sociales gratificaron a los ingenieros militares y reconocieron la existencia de las Sociedades de Instrucción Primaria de Santiago y Valparaíso.⁵⁰ Las leyes que hemos considerado sociales en 1871 se refirieron a: el establecimiento del telégrafo trasandino; al arreglo y nivelación de las acequias en las ciudades de Curicó y Talca; al reconocimiento de la Sociedad de Beneficencia de Valparaíso.⁵¹ En 1872 esas leyes estuvieron dedicadas a la derogación de privilegios exclusivos consultados en otras leyes y a ordenar la edición de las obras de Andrés Bello, y en 1873 a pagar la casa donde funcionaba el Patrocinio de San José; a gratificar a los empleados de intervención en Mejillones; a gratificar a los empleados de las Cámaras legislativas y a otorgar bienes a la Casa de Talleres de San Vicente de Paúl.⁵²

En 1874 las dos leyes sociales se refirieron respectivamente a la apertura y prolongación de calles y paseos públicos en la ciudad de Santiago y a la declaración de terrenos de utilidad pública en la ciudad de Viña del Mar.⁵³ En 1875

44 Ver *Ibid.* pp. 152-154 y 155 respectivamente.

45 Ver *Ibid.* pp. 160-161 y 167 respectivamente.

46 Ver *Ibid.* pp. 203 y 207 respectivamente.

47 Ver *Ibid.* pp. 219-224 y 227 respectivamente.

48 Ver *Ibid.* p. 236.

49 Ver *Ibid.* pp. 241, 246 y 257 respectivamente.

50 Ver *Ibid.* pp. 264 y 265 respectivamente.

51 Ver *Ibid.* pp. 274, 275 y 277 respectivamente.

52 Ver *Ibid.* pp. 284, 285, 322, 326 y 331 respectivamente.

53 Ver *Ibid.* pp. 338 y 367.

a ordenar la transformación de la ciudad de Curicó, a la cesión a los hospitales de La Serena y Coquimbo de la sucesión de Ramón Ponce y a la cesión de una casa fiscal para el hospital de La Serena.⁵⁴ En 1876 a una cesión de terreno al hospital de Carrizal Alto; a organizar la administración de justicia en la zona de Magallanes; a la declaratoria de utilidad pública de terrenos en Quilimarí; a la autorización al Patrocinio de San José para conservar un bien raíz, y a permitir la transformación urbana de la ciudad de Valparaíso.⁵⁵

En 1879 esas leyes se refirieron a organizar la Instrucción Secundaria y Superior; a regularizar la situación matrimonial de los soldados; a permitir y a fomentar el arreglo de las calles de la ciudad de Valparaíso, y a reglamentar el pago de asignaciones para los soldados fallecidos en campaña.⁵⁶ En 1880 y 1881, a la declaratoria de utilidad pública de la laguna de Los Negros en Concepción y a la destinación de fondos para el traslado de la Biblioteca Nacional en Santiago respectivamente.⁵⁷ En 1882, al establecimiento de jueces especiales para las causas superiores a \$200 y al otorgamiento de pensiones a los inválidos de la guerra con Perú y Bolivia.⁵⁸ En 1883 y 1884 a la destinación de fondos para la construcción de escuelas primarias y a la destinación de fondos para la construcción de la cárcel pública de Santiago, respectivamente.⁵⁹

En 1886 las leyes que hemos considerado sociales se refirieron a autorizar al hospital alemán de Valparaíso para conservar un bien raíz; a autorizaciones semejantes a la Sociedad de Beneficencia de Osorno y a la Sociedad de Instrucción Primaria de Copiapó; a la destinación de fondos al Hospital San Agustín de Valparaíso y a una reglamentación general de la Policía Sanitaria.⁶⁰ En 1887, se refirieron a destinar fondos para atender la salubridad pública; a destinar fondos para combatir la fiebre cólera; a establecer un plazo para declarar la nacionalidad peruana de las personas nacidas en Tarapacá; a la destinación de fondos para la salubridad pública; a decretar la subvención fiscal de la Casa de Huérfanos de La Serena y a una nueva destinación de fondos para atender la salud pública.⁶¹

En 1888 las leyes que consideramos sociales se refirieron a destinar fondos para canalizar el río Mapocho en Santiago, a establecer pensiones para las per-

54 Ver *Ibid.* pp. 373-376 y 393.

55 Ver *Ibid.* pp. 408-409-410 y 411.

56 Ver *Ibid.* pp. 462-476-477 y 480.

57 Ver *Ibid.* pp. 488 y 506.

58 Ver *Ibid.* pp. 515 y 525.

59 Ver *Ibid.* pp. 563 y 602.

60 Ver *Ibid.* pp. 656-662-664-665 y 668.

61 Ver *Ibid.* vol. III, pp. 3-14-27-32 y 48.

sonas absolutamente inválidas; a la declaración de utilidad pública de la línea férrea de Chañaral; a la autorización al Patrocinio de San José para conservar un bien raíz; a la destinación de fondos para ayudar a los damnificados por los temporales registrados en el invierno de ese año; a la rehabilitación de personas para jubilar; y a la destinación de fondos para la atención de los establecimientos penales.⁶²

Finalmente en 1889 y 1890, las leyes que hemos considerado como sociales se refirieron a la destinación de fondos para la atención de la salubridad pública y a la destinación de fondos para combatir la viruela, respectivamente.⁶³

Como puede apreciarse, en el trabajo de las Cámaras legislativas no hay preocupación por los problemas sociales, y no es de extrañar esta situación si se tiene presente lo que hemos dicho antes a propósito de las formas de reclutamiento y al origen de aquellos que ocupaban los roles parlamentarios.

7. El Gasto Social

Por último, puede también considerarse como fundamento social del régimen censitario el destino de los gastos fiscales. Por muy significativos que sean los fundamentos censitarios que hemos expuesto, disminuirían su importancia relativa, si el gasto fiscal hubiese ido significativamente en beneficio de las mayorías del país; sin embargo, las cifras indican la situación contraria.

Carlos Humud ha desglosado en su estudio el gasto público, en cinco funciones: función administrativa, función defensa, función fomento, función social y función financiera.

“Es así como se tiene una función administrativa que incluye los gastos del Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización y aquella parte del gasto del Ministerio de Hacienda que excede los montos invertidos en la cancelación de los intereses y amortización de la deuda pública. Un segundo conjunto de gastos se agrupa bajo la función defensa, la cual incluye los gastos del Ministerio de Guerra y del Ministerio de Marina. La tercera función que se ha distinguido es la función fomento y ella incluye los gastos del Ministerio de Obras Públicas y Ferrocarriles, Ministerio de Agricultura e Industria, Ministerio de Tierras y Colonización, Ministerio de Obras Públicas, Comercio y Vías de

62 Ver *Ibid.* pp. 54-55-58-66-79-84 y 85.

63 Ver *Ibid.* pp. 96 y 119.

*Comunicación y Ministerio de Fomento. La función social que viene a continuación incluye los gastos del Ministerio de Justicia, Ministerio de Educación, Ministerio de Higiene y Previsión Social y del Ministerio de Bienestar Social. Por último la función financiera corresponde a una parte de los gastos del Ministerio de Hacienda y es equivalente al servicio de la deuda pública".*⁶⁴

De acuerdo a estas consideraciones el gasto público chileno se desglosó, en el período que nos ocupa, en la siguiente forma:

Cuadro N° 6
Gastos fiscales en Chile por funciones 1861-1891
(En miles de dólares)

| Año | Función Admin. | Función Defensa | Función Fomento* | Función Social | Función Finan. | Total Gto. Pub. |
|------|----------------|-----------------|------------------|----------------|----------------|-----------------|
| 1861 | 2.386,3 | 1.692,9 | | 772,6 | 985,0 | 5.836,8 |
| 1862 | 2.886,5 | 1.749,5 | | 900,3 | 1.320,5 | 6.766,8 |
| 1863 | 3.966,6 | 2.394,5 | | 1.174,3 | 1.643,4 | 9.178,8 |
| 1864 | 6.496,6 | 3.645,4 | | 1.737,0 | 2.794,3 | 14.673,3 |
| 1865 | 5.052,5 | 3.980,2 | | 1.355,2 | 4.890,8 | 15.278,7 |
| 1866 | 5.226,1 | 10.398,9 | | 1.210,7 | 2.405,0 | 19.320,7 |
| 1867 | 3.688,3 | 5.560,6 | | 915,0 | 4.302,7 | 14.466,6 |
| 1868 | 4.693,5 | 2.963,9 | | 990,0 | 4.378,8 | 12.926,2 |
| 1869 | 5.251,2 | 2.769,3 | | 1.046,4 | 3.153,8 | 12.950,8 |
| 1870 | xxx | 0,0 | | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 1871 | xxx | 0,0 | | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 1872 | 6.301,3 | 3.430,7 | | 1.387,9 | 3.208,5 | 14.328,4 |
| 1873 | 6.527,7 | 3.147,4 | | 1.517,0 | 3.910,5 | 15.103,0 |
| 1874 | 10.945,1 | 3.552,3 | | 1.612,1 | 4.168,7 | 20.278,2 |
| 1875 | 10.455,2 | 3.214,6 | | 1.502,2 | 4.343,2 | 19.515,2 |
| 1876 | 8.155,2 | 2.597,9 | | 1.466,3 | 4.725,6 | 16.945,0 |
| 1877 | 6.034,4 | 2.268,2 | | 1.427,1 | 7.592,9 | 17.340,6 |

64 Humud: *op. cit.*, pp. 170-171.

(cont.)

| Año | Función Admin. | Función Defensa | Función Fomento* | Función Social | Función Finan. | Total Gto. Pub. |
|------|-------------------|--------------------|---------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| 1878 | 4.969,0 | 1.896,1 | | 1.318,5 | 5.143,0 | 13.326,6 |
| 1879 | 4.874,6 | 6.802,7 | | 1.048,6 | 4.298,0 | 17.023,9 |
| 1880 | 6.848,3 | 8.773,7 | | 961,3 | 3.140,4 | 19.723,7 |
| 1881 | 5.958,6 | 10.628,9 | | 1.093,7 | 4.297,9 | 21.979,1 |
| 1882 | 6.533,6 | 11.716,3 | | 1.540,8 | 9.937,9 | 29.728,6 |
| 1883 | 8.645,0 | 16.860,3 | | 1.925,9 | 4.159,4 | 33.610,6 |
| 1884 | 8.636,6 | 14.444,9 | | 1.915,2 | 3.769,1 | 20.765,8 |
| 1885 | 4.693,8 | 4.293,1 | | 1.942,3 | 10.036,1 | 20.965,3 |
| 1886 | 20.560,0 | 3.664,0 | | 1.910,7 | 26.156,4 | 26165,5** |
| 1887 | 13.068,0 | 3.576,2 | | 2.599,1 | 9.640,4 | 28.883,7 |
| 1888 | 5.660,5 | 4.453,1 | 6.648,9 | 3.388,3 | 4.236,7 | 24.387,5 |
| 1889 | 7.052,1 | 7.654,8 | 8.717,1 | 4.891,3 | 3.695,2 | 31.590,5 |
| 1890 | 6.163,3 | 6.658,1 | 12.943,6 | 5.229,0 | 5.094,1 | 36.088,1 |
| 1891 | 4.364,8 | 19.653,7 | 7.093,7 | 2.602,0 | 4.896,8 | 38.601,9 |

Fuente: Humud: op. cit., pp. 236 y 237.

* A partir de 1888 se incluye en Función Fomento el gasto realizado por el Ministerio de Industrias y Obras Públicas.

** Hay un error en la serie de datos entregada por la fuente en este año.

La expresión porcentual de cada función ayuda a tener una idea real de la importancia relativa del gasto en la función social respecto de las otras funciones en el período que nos ocupa:

Cuadro N° 7
Gastos fiscales en Chile por funciones 1861-1891
(En porcentajes)

| AÑO | FUNCION ADMIN. | FUNCION DEFENSA | FUNCION FOMENTO | FUNCION SOCIAL | FUNCION FINANC. | TOTAL GTO. PUB. |
|------|-------------------|--------------------|--------------------|-------------------|--------------------|--------------------|
| 1861 | 40,88% | 29,00% | | 13,24% | 16,86% | 100,0% |
| 1862 | 42,66% | 25,05% | | 13,30% | 18,18% | 100,0% |
| 1863 | 43,21% | 26,09% | | 17,79% | 17,90% | 100,0% |
| 1864 | 44,27% | 24,84% | | 11,84% | 19,04% | 100,0% |

(Cont.)

| AÑO | FUNCION ADMIN. | FUNCION DEFENSA | FUNCION FOMENTO | FUNCION SOCIAL | FUNCION FINANC. | TOTAL GTO. PUB. |
|------|-------------------|--------------------|--------------------|-------------------|--------------------|--------------------|
| 1865 | 33,07% | 26,05% | | 8,87% | 12,01% | 100,0% |
| 1866 | 27,09% | 53,82% | | 6,27% | 12,86% | 100,0% |
| 1867 | 25,50% | 38,44% | | 6,32% | 29,74% | 100,0% |
| 1868 | 16,31% | 22,93% | | 7,66% | 33,10% | 100,0% |
| 1869 | 42,86% | 22,52% | | 8,87% | 25,74% | 100,0% |
| 1870 | 44,23% | 22,76% | | 8,69% | 24,32% | 100,0% |
| 1871 | 45,21% | 20,84% | | 9,63% | 24,32% | 100,0% |
| 1872 | 43,98% | 23,94% | | 9,69% | 22,39% | 100,0% |
| 1873 | 43,22% | 20,84% | | 10,04% | 25,89% | 100,0% |
| 1874 | 53,97% | 17,52% | | 7,95% | 20,56% | 100,0% |
| 1875 | 53,57% | 16,47% | | 7,70% | 22,26% | 100,0% |
| 1876 | 48,13% | 15,33% | | 8,65% | 27,89% | 100,0% |
| 1877 | 34,60% | 13,18% | | 8,23% | 43,79% | 100,0% |
| 1878 | 17,29% | 14,23% | | 9,89% | 38,55% | 100,0% |
| 1879 | 28,63% | 19,96% | | 6,16% | 25,25% | 100,0% |
| 1880 | 34,72% | 44,48% | | 4,87% | 15,92% | 100,0% |
| 1881 | 27,11% | 48,36% | | 4,98% | 19,55% | 100,0% |
| 1882 | 21,98% | 39,41% | | 5,10% | 33,43% | 100,0% |
| 1883 | 25,72% | 36,17% | | 5,73% | 12,38% | 100,0% |
| 1884 | 30,02% | 50,22% | | 6,86% | 13,10% | 100,0% |
| 1885 | 22,39% | 20,44% | | 7,36% | 17,87% | 100,0% |
| 1886 | - | - | | - | - | 100,0% |
| 1887 | 45,24% | 12,36% | | 9,00% | 33,38% | 100,0% |
| 1888 | 23,21% | 18,26% | 27,26% | 13,09% | 17,37% | 100,0% |
| 1889 | 22,32% | 24,17% | 26,33% | 15,46% | 11,70% | 100,0% |
| 1890 | 17,08% | 18,45% | 35,87% | 14,49% | 14,12% | 100,0% |
| 1891 | 11,31% | 50,89% | 18,38% | 6,74% | 12,69% | 100,0% |

Fuente: Cuadro N° 6.

Como puede apreciarse, en los primeros años del período y en los años finales se observan los rangos más altos: un promedio de 12.70% para el período 1861-1864, y un promedio de 12.65 para el período 1888-1891.

Llama asimismo la atención que el período 1880-1883 constituyan los rangos más bajos de todo el período, con un promedio de 5,19% para ese cuatrienio. Una explicación de este tan bajo porcentaje en gasto social en estos años puede encontrarse en el hecho de que son los años en que Chile se encuentra en guerra con Perú y Bolivia, cuestión que se refleja ampliamente en el gasto de la función defensa.

Para el período, el gasto en la función administrativa alcanzó un promedio de 34,99%; la función defensa un promedio de 28,59%, la función fomento – en los años en que se registra – un promedio de 26,96%, y la función financiera un promedio de 23,74%. El gasto en la función social, en cambio, registra un promedio de 23,74%. El gasto en la función social, en cambio, registra un promedio de sólo 9,07% para el conjunto del período 1861-1891.

Tampoco el destino del gasto fiscal alcanza, como ha podido apreciarse, a las mayorías nacionales.

8. Conclusiones

El carácter censitario del sistema político chileno en el siglo XIX no sólo se expresó en el marco de las instituciones que reglaban la vida política. Se manifestó claramente en los mecanismos de reclutamiento de los ocupantes de los roles del poder ejecutivo y del poder legislativo. Se manifestó también en el comportamiento del sistema electoral y en el comportamiento del sistema educacional. Se manifestó, por último, en una legislación que respondió preferentemente a las preocupaciones de la élite, y el gasto del Estado tampoco se dedicó preferencialmente a la mayoría nacional.