

REPÚBLICA DOMINICANA: REGLAS DÉBILES, PARTIDOS ESQUIVOS, ESCASA ARTICULACIÓN SOCIAL Y BAJA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Cristhian Jaramillo Huaman

I. INTRODUCCIÓN

República Dominicana es uno de los países con menor representación descriptiva de las mujeres en América Latina. Aun cuando existen esfuerzos institucionales para mejorar la presencia de las mujeres en el Congreso de Diputados, ellas representan solo el 27.9% para 2021 (CEPAL, 2022). A pesar de la existencia de medidas afirmativas (cuota de género), con un porcentaje de exigencia intermedio y cierta presencia de sectores que buscan la igualdad de género, pero que no consiguen articularse como una “coalición amigable al género”, la participación de las mujeres dominicanas en la política aún es menor, si se compara con sus pares varones o con países de la región que han incorporado medidas de acción afirmativa similares en sus legislaciones.

La primera normativa sobre la cuota de género se introdujo en 1997, con la Ley 275-1997, que estableció un porcentaje mínimo de 25% en las listas, mencionando solo las candidaturas propietarias sin especificar el detalle con las suplentes (Congreso Nacional, 1997). Esta legislación fue aplicada por primera vez en el proceso de 1998, y la elección arrojó resultados iniciales prometedores, con un mayor número de mujeres en las cámaras, en comparación con la representación que estas tenían cuando no se aplicaba ninguna disposición al respecto. Sin embargo, estos resultados se vieron rápidamente condicionados

por la actitud de los partidos políticos, la posición asignada a las candidatas y la magnitud de las circunscripciones (Aquino, 2002: 319). En la elección de 1998 se evidenció, sobre todo, que los partidos políticos situaron a las mujeres en posiciones en las cuales difícilmente podían ser electas (UIP, 1999: 37), impidiendo una competencia política justa y equitativa entre varones y mujeres.

Tras esta primera aplicación de la cuota, la representación política de las mujeres dominicanas ha avanzado progresivamente gracias a las reformas electorales llevadas a cabo en años posteriores (2000 y 2018). Mediante la Ley 12-2000, la primera reforma al régimen electoral de género dispuso el aumento del porcentaje de exigencia del 25 al 33%, incorporando también la alternancia de ambos sexos en las listas. Al igual que la legislación de 1997, esta norma tampoco mencionaba a las candidaturas suplentes. Luego, en 2018, mediante la Ley 33-2018, el porcentaje aumentó nuevamente a un mínimo de 40% y un máximo de 60% de varones y mujeres en las listas. Esta última reforma sí incluyó disposiciones a las candidaturas suplentes señalando que la sustitución de una mujer debía tener en consideración de manera estricta la cuota de género establecida. Sin embargo, esta nueva disposición eliminó la alternancia contemplada en la legislación del año 2000, debilitando con ello el régimen electoral de género.

Estas modificaciones legales han llevado a que República Dominicana cuente con un régimen electoral de género que garantiza un cierto nivel de exigencia de participación de mujeres en las candidaturas, que emplea sanciones claras y sin válvulas de escape, pero que presenta ciertas deficiencias como la ausencia de un mandato de posición que establezca de manera específica el puesto en la lista donde deben estar ubicadas las mujeres. Sin duda, la aplicación de este régimen electoral de género ha impactado en la representación política de las mujeres en las instituciones legislativas, pero aún puede ser fortalecido para poder asegurar una participación más igualitaria entre los géneros en las instituciones políticas.

Las reformas electorales han tenido un efecto positivo e inmediato respecto a la presencia de las mujeres, de tener solo 15 diputadas en 1994 (12.5%) y 24 en 1998 (16.1%), a 53 en 2020 (27.9) (tabla III). En los mismos años, el Senado tuvo a una mujer (3.3%) en 1994, dos mujeres (6.7%) en 1998 y cuatro (12.5%) en 2020 (tabla IV). Si bien estos avances son importantes, aún resta alcanzar resultados paritarios.¹ Desde 1978 han sido electas 283 mujeres frente a 1,325

1 El bajo número de las mujeres no solo se limita al Congreso, sino también a los ministerios. Para noviembre de 2021, de acuerdo a los datos consignados en la página de la Presidencia de la

hombres en 1,611 escaños para la integración del Congreso de Diputados, y 21 mujeres frente a 313 hombres en 334 escaños para la integración del Senado. En las elecciones generales de 2020 ninguna mujer fue candidata a la Presidencia, las mujeres ocuparon la mitad de las candidaturas vicepresidenciales y apenas el 12,5% de las candidaturas al Senado (OEA/MOE, 2020: 11). Estos datos son claros por sí mismos. Del mismo modo que ha ocurrido en otros países de la región, las mujeres dominicanas han competido en estos espacios enfrentando barreras políticas, institucionales, económicas, actitudinales y sociales.² Así, a pesar del incremento sostenido, el número de mujeres en el Legislativo aún no alcanza la paridad que sí presentan las mujeres en su padrón electoral.³

La baja presencia de las mujeres en las instituciones políticas genera un déficit democrático y, a su vez, evidencia fuertes obstáculos sociales, políticos y económicos que enfrentan las dominicanas cuando quieren participar en la política (Espinal *et al.*, 2005: 2-3; Aquino, 2002: 354). Si bien las mujeres participan en los partidos, hacen campaña electoral y cuentan con grupos feministas que han sido actores clave para conseguir la incorporación y el aumento de la cuota de género, existe aún una diferencia significativa entre hombres y mujeres respecto al acceso y al ejercicio igualitario del poder. Los partidos dominicanos continúan siendo un “Club de Toby”, debido al monopolio sustantivo que los hombres tienen de los procesos de toma de decisiones interno y de la definición de las candidaturas y de las propuestas de cada partido.

República Dominicana ha suscrito diversos convenios internacionales entre los que se encuentran la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que firmó en 1980 y ratificó en 1982; el Protocolo Facultativo de CEDAW que firmó en el 2000 y ratificó un año después; la Convención de Belém do Pará, que firmó en 1994 y ratificó en 1996; la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de

República Dominicana, solo 4 de los 24 ministerios son dirigidos por mujeres (16.7% del total). Entre estos se encuentran: la Procuraduría General de la República, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de la Mujer y el Ministerio de la Juventud. En consecuencia, es evidente que las mujeres se encuentran relegadas a participar en “políticas blandas”, mientras sus pares varones se encargan de asuntos o áreas clave para el Estado (ONU Mujeres, 2014a: 29).

- 2 El estudio de Duarte *et al.* (2009: 55) analiza la presencia de ciertas barreras socioculturales e institucionales a las que las mujeres dominicanas que desean hacer política se enfrentan. De las y los encuestados, el 75% reconoce al machismo y su impacto en la movilidad e independencia de las mujeres como la principal barrera para que este sector se dedique a la política. A este factor le sigue la discriminación que opera en los partidos políticos (74%) y en las estructuras gubernamentales (72%).
- 3 De acuerdo a los datos de la Junta Central Electoral de República Dominicana, en las Elecciones de 2020 las mujeres representaron el 51.14% del padrón electoral (Junta Central Electoral, 2020: 5).

la Mujer, que firmó en 1948 y ratificó un año después; la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, que firmó en 1953 y ratificó un año después; el Consenso de Quito (2007), el Consenso de Brasilia (2010), la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria del Parlatino (2014), la Estrategia de Montevideo (2016) y la Carta Democrática (2001). De esta manera, República Dominicana creó un marco jurídico que abordó directamente la prevención y sanción de la violencia contra las mujeres, promovió su participación política y su seguridad social (Espinal y Galván, 2010: 69).

¿Por qué a pesar de tener medidas de acción afirmativa de “horizonte paritario” (40%) y de haber suscrito la mayoría de los tratados internacionales que pautan el reconocimiento de una serie de derechos para las mujeres, los resultados de la representación descriptiva de las mujeres no se acercan a su presencia en la población? En principio, las mujeres dominicanas también deben enfrentar barreras socioculturales e institucionales. A pesar de las reformas, los compromisos internacionales y la existencia de grupos feministas que impulsan una agenda que busca mejorar la representación de las mujeres, la presencia de este sector en la política continúa siendo menor.

¿Cuáles son los aprendizajes que República Dominicana brinda a la política comparada? El caso dominicano evidencia que la presencia de grupos feministas y de izquierdas, favorables al género, no es suficiente para conseguir resultados que mejoren la representación igualitaria de las mujeres. Para ello, se debe reformar nuevamente el régimen electoral de género incorporando la paridad en el registro de las candidaturas a los cargos de representación; un alto porcentaje de exigencia (50%), un mandato de posición fuerte, claro y sin ambigüedades (alternancia); exigir que la paridad se integre tanto en los encabezamientos de las listas (paridad transversal) y que la integración de la fórmula entre titulares y suplentes sean del mismo género, manteniendo las sanciones por incumplimiento del régimen electoral de género. Además, el sistema electoral no contribuye a la representación política de las mujeres. Contar con una estructura de voto preferencial, donde el electorado puede seleccionar a quién quiere que sea su representante, rompe la capacidad de la medida de acción afirmativa de que resulten electas las mujeres.

Este capítulo describe la evolución del régimen electoral de género en República Dominicana y evalúa cómo las reglas formales que establecen el modo en que se registran las candidaturas ha incidido, junto al sistema electoral, sobre la representación descriptiva de las mujeres en el Congreso. El análisis utiliza la herramienta metodológica del Índice de Fortaleza del Régimen

Electoral de Género (IFREG), diseñada por Caminotti y Freidenberg (2016), para medir qué tan fuerte ha sido la legislación que regula la asignación de mujeres en las candidaturas en cargos de representación legislativa nacional hasta la actualidad, identificar los obstáculos y problemas que surgen de la aplicación de las normas formales y realizar una serie de propuestas de reformas que ayuden a mejorar la representación política de las mujeres dominicanas.

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO: DE LAS CUOTAS DÉBILES AL HORIZONTE PARITARIO

La participación de las mujeres dominicanas en los procesos electorales inició formalmente en 1942, cuando el entonces dictador Rafael Trujillo reconoció tanto su derecho a elegir como a ser electas. Sin embargo, de acuerdo con Aquino (2002: 335-336), recién en 1962, tras la caída de este régimen, la participación electoral de las mujeres adquirió más autonomía y representación con mujeres tanto en el Congreso Nacional como en entidades subnacionales (ayuntamientos). Así, desde la década de los setenta, se produjo un proceso de transformación económica y política que favorecía la modificación de actitudes sociales vinculadas al género (Espinal *et al.*, 2005: 2).

En República Dominicana, en 1978 se produjo formalmente la transición a la democracia (Espinal, 1987: 172-175; Hartlyn, 1998: 108). En consecuencia, a inicios de la década de 1980 aumentó la presión social por ampliar los derechos de las y los ciudadanos. De esta manera, la lucha por una mejor representación de las mujeres cobró protagonismo. En consecuencia, durante estos años nacieron organizaciones de la sociedad civil y organismos no gubernamentales que se enfocaron, sobre todo, en la asistencia a las mujeres y su ingreso en la esfera pública. Entre estas organizaciones destacan Mujeres en Desarrollo Dominicana (MUDE), Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF), Ce-Mujer y la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas (CONAMUCA) (Espinal *et al.*, 2005: 2; Ray Guevara, 2017: 5).

De esta manera, en la década de 1990 distintas organizaciones de la sociedad civil trabajaron activamente por conseguir que la representación política de las mujeres se incrementara. Así, estos grupos se incorporaron al Pacto por la Democracia de 1994 y al proyecto La política también es cosa de mujeres, impulsado por CIPAF con el apoyo del Programa de Iniciativas Democráticas (PID) (Espinal, 2001: 121). Sin embargo, a pesar de la movilización y el activismo de grupos feministas, el número de mujeres en la Cámara de Diputados

era mínimo sin ni siquiera alcanzar, hasta 1998, el 15% de miembros de esta institución. La evidente disparidad entre el número de mujeres que conseguían alcanzar los puestos de poder y el porcentaje que integraban el padrón electoral motivó el inicio del debate a favor de una reforma que introdujera una acción afirmativa. Aunque, es necesario destacar que esta propuesta no nació en la década de 1990, al contrario, ya se había debatido la incorporación de estas medidas en años anteriores. Es más, desde la década de 1980 organizaciones feministas discutían la necesidad de incrementar la participación política de este grupo subrepresentado.⁴

Tras años de lucha y persistencia para incorporar una cuota electoral en la legislación dominicana, en 1996 el movimiento feminista junto a mujeres dirigentes de partidos obtuvo el apoyo de la Junta Central Electoral (JCE), organismo que incluyó en su proyecto para reformar la Ley Electoral N° 5884, vigente desde 1962, una cuota electoral con un porcentaje mínimo de 30% en las listas (Aquino, 2002: 338). Sin embargo, en 1997, la introducción por primera vez de una cuota en la legislación dominicana, incorporada mediante la Ley 275-1997, estableció un porcentaje de solo el 25%. De esta manera, esta primera legislación no incorporó ni la paridad ni la alternancia exigida socialmente por la Dirección General de Promoción de la Mujer y disminuyó el porcentaje sugerido por la JCE.

La inclusión de la cuota de género en la legislación dominicana se vio acompañada de un número de medidas para crear instituciones que contribuirían en la protección de las mujeres y promovieran su participación. De esta manera, en 1998, mediante el Decreto 423-1998, se creó la Comisión Nacional de Prevención y Lucha contra la Violencia. En 1999, la Ley 86-1999 creó la Secretaría de Estado de la Mujer y, ese mismo año, se creó el Foro de Mujeres de Partidos Políticos.

Los esfuerzos realizados no eran suficientes para los grupos feministas. De esta manera, la reforma al porcentaje exigido por la cuota de género se produjo gracias a las exigencias realizadas por estas asociaciones de mujeres y a la intervención de Milton Ray Guevara, entonces senador por Samaná, quien

4 Prueba de ello es el seminario organizado la Dirección General de Promoción de la Mujer en donde: “[...] se concluyó solicitando una revisión de la Ley Electoral para que en la asignación de los cargos dirigenciales y electivos se utilice a la mujer como un criterio de proporcionalidad y/o un mínimo de 50% de dichos cargos. También se recalcó el criterio de alternabilidad, especialmente en la boleta electoral, donde los primeros en aparecer tienen mayores probabilidades de ser elegidos” (Dirección General de Promoción de la Mujer, 1987: 20).

el 2 de marzo de 1999 presentó un proyecto para modificar el artículo 68 de la Ley 275-1997. En su propuesta, el porcentaje exigido a los partidos de mujeres candidatas a cargos congresales y municipales era del 40% (Ray Guevara, 2017: 5). A pesar de que este proyecto fue aprobado en el Senado, en la Cámara de Diputados la propuesta fue modificada y se disminuyó el porcentaje inicialmente planteado del 40 al 33%. Tras esta reducción, se aprobó la Ley 12-2000. Además del aumento en el porcentaje de mujeres exigido para el registro de las candidaturas, la Ley 12-2000 incorporó la alternancia de mujeres y hombres candidatos. Esta reforma tuvo como resultado el aumento de la proporción de mujeres en los escaños legislativos, lo que confirmó que antes de la aplicación del criterio de alternancia, los partidos políticos ubicaban a las candidatas en posiciones subalternas o al final de las listas, impidiendo significativamente sus posibilidades de ser electas (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2016: 46).

La siguiente reforma vinculada a la cuota de género se produjo en 2018, en el marco de una reforma integral al sistema electoral dominicano. El marco legal electoral recibió una actualización entre el 2018-2019, en parte debido a que hacía 21 años desde la promulgación de una legislación electoral (Ley 275-1997) y la necesidad de regular directamente a los partidos (Rozón, 2020: 50). Así, el 15 de agosto de 2018 se aprobó la Ley 33-2018, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos. En esta normativa, en su artículo 53 se incrementó el porcentaje de mujeres y varones, estableciendo un mínimo de 40% y máximo de 60% de varones y mujeres en las listas. Además de este cambio, la ley estableció que este porcentaje debía aplicarse a todos los cargos de elección.

En contraste con la legislación anterior, esta reforma eliminó la alternancia en las candidaturas y dispuso que los partidos, agrupaciones o movimientos que incumplieran la cuota de género tenían 72 horas para enmendar su lista, si deseaban continuar en contienda (Congreso Nacional, 2018). Finalmente, esta normativa amplió el alcance de la cuota incorporando también a candidaturas suplentes. Así, si el partido debía sustituir a una mujer de la lista, este debía tener en cuenta el porcentaje establecido en el artículo 53. Ningún partido podía presentar un porcentaje menor de mujeres al exigido (Congreso Nacional, 2018).

De esta manera, el régimen electoral de género dominicano se caracteriza por avances y retrocesos en su normativa. Si bien el porcentaje de exigencia y el alcance de la cuota han aumentado, la alternancia se eliminó. Aunque no

se puede considerar a este régimen como uno especialmente favorable para la participación de las mujeres o uno paritario, es posible identificar avances significativos que los diferencia con otros países de la región.

III. LOS COMPONENTES DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO DOMINICANO A NIVEL LEGISLATIVO NACIONAL

El régimen electoral de género dominicano se ha construido de manera débil y aún tiene una serie de pendientes respecto a su fortaleza, de cara a incrementar la representación política de las mujeres. La evaluación integral del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género da cuenta del proceso limitado que tiene esta normativa para el registro de candidaturas entre 2018 y 2021. Si bien los datos al aplicar el índice muestran el modo en que el régimen electoral de género ha sido cada vez más fuerte, desde un nivel 2 (1997) que pasó a 3.5 (2000 y 2018) (tabla D), lo que también ha impactado en el nivel de representación descriptiva de las mujeres dominicanas a nivel legislativo nacional (tablas III y IV).

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

En 1997 se introdujo la cuota de género mediante la promulgación de la Ley N° 275-1997. En su artículo 68, esta normativa establecía que la composición total de las nominaciones para cargos congresionales debían incluir una proporción no menor del 25% de mujeres en los cargos;⁵ fue aplicada en las elecciones parlamentarias de 1998. La reforma del año 2000, llevada a cabo mediante la Ley N° 12-2000, elevó el porcentaje exigido de cuota de género al 33%.⁶ Bajo esta regulación se llevaron a cabo las elecciones de 2002, 2006, 2010 y 2016. Finalmente, la última modificación al porcentaje exigido se realizó el

5 El texto del artículo 68 sostenía: “En la composición total de las nominaciones y propuestas a la Junta Central Electoral, cuando se trate de cargos congresionales y a la junta electoral correspondiente, cuando se trate de cargos municipales, los partidos y las agrupaciones políticas incluirán una proporción no menor del 25% de mujeres a esos cargos. La Junta Central Electoral y las juntas electorales velarán porque se cumplan estas disposiciones, y no aceptarán propuestas en violación de lo que en este artículo se dispone”.

6 El texto del artículo 68 reformado en 2000 sostenía: “Cuando se trate de cargos de diputados, en la composición total de las nominaciones y propuestas a la Junta Central Electoral, los partidos y las agrupaciones políticas incluirán una proporción no menor del treinta y tres por ciento (33%) de mujeres a esos cargos”.

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

13 de agosto de 2018, con la Ley 33-2018, Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos. En esta, el artículo 53 elevaba el porcentaje estableciendo un intervalo, es decir, para cargos de elección popular no se admitirán listas que contengan menos del 40 o más del 60% de hombres y mujeres.⁷ Esta medida solo ha sido aplicada en las elecciones generales de 2020.

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

La Ley N° 275-1997, la primera normativa que estableció la cuota de género no determinó ninguna disposición sobre el mandato de posición que se debía aplicar. Esta medida fue luego modificada con la reforma del 2000. Mediante esta modificación, la Ley N° 12-2000 especificaba un mandato de posición para aplicar la cuota de género. Así, el 33% de candidaturas que ingresaran mediante la cuota de género debían ocupar lugares alternos con relación a las candidaturas de los hombres.⁸ Sin embargo, a pesar de la introducción del mandato con las modificaciones legales producidas en el 2000, la reforma de 2018 eliminó esta medida. Así, el artículo 53 de la Ley 33-2018, no menciona la posición de mandato que las mujeres deben ocupar dejando a los partidos, agrupaciones y movimientos políticos la libertad de ordenar sus listas.

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

La legislación de 1997 que regula el régimen electoral de género se refiere de manera exclusiva a las candidaturas propietarias sin mencionar a las suplentes. Esto ocurre también en la reforma a la cuota de género del 2000, que no especifica su aplicación a las suplencias. No obstante, la reforma de 2018 sí establece disposiciones para las candidaturas suplentes. El artículo 56 de la Ley 33-2018 detalla que para sustituir la candidatura de una mujer, el partido, agrupación o movimiento político debe tener en consideración de manera estricta la cuota de género establecida.⁹ En consecuencia, el número de mujeres en la lista debe mantenerse de acuerdo a lo establecido por la cuota de género.

7 El texto del artículo 53 de la Ley 33-2018 sostenía: “La Junta Central Electoral y las juntas electorales no admitirán lista de candidaturas para cargos de elección popular que contengan menos del cuarenta por ciento (40%) y más del sesenta por ciento (60%) de hombres y mujeres”.

8 El texto del artículo 68 reformado en 2000 sostenía: “[...] este porcentaje deberá ser colocado en la lista de elección en lugares alternos con relación a los cargos asignados a los hombres”.

9 El texto del artículo 56 de la Ley 33-2018 sostenía: “En el caso que se presente la necesidad de sustituir la candidatura de una mujer solo podrá ser sustituida, de acuerdo con los mecanismos

III.4. LAS SANCIONES

Las sanciones que establece la legislación son taxativas y, en todos los casos, específicas en caso de incumplimiento de la norma. La Ley 275-1997 consideraba que tanto la Junta Central Electoral y las juntas electorales no aceptarían listas que incumplan con el porcentaje mínimo requerido. Esta misma sanción se mantiene en la reforma producida en el año 2000, aunque el fraseo se modifica especificando que la sanción de incumplir la cuota de género es la nulidad de la lista.¹⁰ Como es de esperar, la reforma electoral de 2018 mantuvo esta disposición, aunque incluyó algunas prerrogativas para el partido, agrupación o movimiento político que incumpliera con la cuota de género. En caso de que eso suceda, la Junta Central Electoral y las juntas electorales devolverán la lista para que en menos de 72 horas la organización correspondiente realice la subsanación respectiva. Si se persiste con el incumplimiento de esta norma, la lista presentada no será aceptada.¹¹

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

La legislación con respecto al régimen electoral de género, al ser de carácter obligatorio y no poseer ambigüedades, evita la presencia de válvulas de escape que permitan que los partidos no cumplan con lo que mandata la ley.

internos del partido, agrupación o movimiento político a la que pertenezca, observando estrictamente lo dispuesto en el artículo 53 de esta ley”.

10 El texto del artículo 68 reformado en 2000 sostenía: “Toda propuesta en la cual no se respete este porcentaje será nula y no podrá ser aceptada por el organismo electoral correspondiente”.

11 El texto del artículo 53 de la Ley 33-2018 sostenía: “En los casos que no se cumplieran estas obligaciones, la Junta Central Electoral y las juntas electorales devolverán dicha lista al partido, agrupación o movimiento político que corresponda, para que en un plazo no mayor de setenta y dos horas cumplan con la ley, de lo contrario, no se aceptarán las postulaciones a los partidos, agrupaciones y movimientos políticos en las demarcaciones electorales donde no se haya cumplido este requisito legal, declarándose desierta la presentación de candidatos por el partido, agrupación o movimiento político en esa demarcación”.

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

Tabla I
 Régimen electoral de género en República Dominicana

| Norma | Año/Ley | Tamaño (mínimo, intermedio o paridad) | % | Mandato de posición | # | Enforcement (ausente, débil o fuerte) | Tipo de enforcement | Alcance (restringido o amplio) | Válvula de escape (presente o ausente) |
|--------------------------|-----------------|---------------------------------------|----|---------------------|-----|---------------------------------------|--|--------------------------------|--|
| República Dominicana I | 1997 Ley 275-97 | Mínimo | 25 | Ausente | | Fuerte | Se prohíben propuestas que violen el porcentaje dispuesto. | Restringido | Ausente |
| IFREG= 2 | | 0 | | 0 | | 1 | | 0 | 1 |
| República Dominicana II | 2000 Ley 12-00 | Intermedio | 33 | Fuerte | 1/1 | Fuerte | Se prohíben propuestas que violen el porcentaje dispuesto. | Restringido | Ausente |
| IFREG= 3.5 | | 0.5 | | 1 | | 1 | | 0 | 1 |
| República Dominicana III | 2018 Ley 33-18 | Intermedio | 40 | Ausente | | Fuerte | En caso de incumplimiento, el partido tiene 72 horas para enmendar la lista, de lo contrario, no se aceptarán las postulaciones que no cumplan con la cuota. | Amplio | Ausente |
| IFREG= 3.5 | | 0.5 | | 0 | | 1 | | 1 | 1 |

Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO

El Poder Legislativo es bicéfalo con un Congreso de la República compuesto por un Senado y una Cámara de Diputados. Si bien algunos detalles vinculados a sus funciones y la elección de las y los diputados y senadores se mencionan en las Constituciones de este país, en su mayoría los detalles sobre el sistema electoral de ambas cámaras se encuentran especificados en la legislación ordinaria y a cargo de la regulación de la JCE. De esta manera, los y las legisladores pueden establecer cambios a este sistema con mayor facilidad.

El régimen de género actual de República Dominicana se rige mediante la Constitución de 2015 y dos leyes orgánicas principales que regulan las elecciones: la Ley N° 33-18, Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, y la Ley N° 15-19, Ley Orgánica de Régimen Electoral. De acuerdo con López (2021: 6-7), a estas leyes orgánicas se les debe añadir otras dos leyes, dos sentencias de altos tribunales y las resoluciones de la Junta Central Electoral para poder establecer todo el marco normativo que regula el sistema electoral legislativo.¹²

En el sistema electoral legislativo las y los senadores como las y los diputados son elegidos mediante sufragio directo por un periodo de cuatro años con la posibilidad de reelección. Asimismo, para poder presentar una candidatura, la persona debe cumplir tres requisitos: ser dominicano o dominicana en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, ser mayor de 25 años y ser nativo de la circunscripción territorial por la que se postula o haber residido en estos al menos cinco años consecutivos (Constitución de la República Dominicana 2015, artículos 79 y 82). Estos requisitos los comparten tanto las personas que postulan a la Cámara de Diputados como las que postulan por el Senado.

La elección para la Cámara de Diputados se realiza mediante un sistema de representación proporcional en múltiples circunscripciones (circunscripciones provinciales sumado al Distrito Nacional) y con listas cerradas y desbloqueadas con un solo voto preferencial. Existe un umbral del 1% de votos válidos para entrar en la asignación de escaños mediante la regla D'Hondt de cocientes decrecientes. Este umbral del 1% se aplica únicamente para los diputados

12 En detalle, estas leyes y normas son: Ley N° 29-11, Ley Orgánica del Tribunal Superior Electoral; Ley 157/13, que establece el voto preferencial; Resolución No.03/2020 del JCE sobre voto preferencial, representación proporcional y uso del método D'Hondt para la adjudicación de escaños en las elecciones del 2020; Sentencia TSE-091-2019 sobre aplicación de la cuota de género; Sentencia TC)0104/20 que confirma la anterior sentencia del TSE.

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

nacionales por acumulación de votos (López, 2021: 7). En contraste, la elección del Senado de República Dominicana se desarrolla mediante el principio de representación mayoritaria y se elige a sus integrantes mediante la mayoría relativa. La estructura del voto es igual a la Cámara de Diputados: listas cerradas y desbloqueadas con un solo voto preferencial. Asimismo, el Senado carece de una barrera legal.

La composición de ambas cámaras también difiere significativamente. La Constitución establece que esta Cámara de Diputados se compone de 190 diputaciones que se distribuyen de acuerdo con tres criterios: 178 electos en el Distrito Nacional y las provincias, cinco electos a nivel nacional por acumulación de votos en partidos que no obtuvieron escaños y sí superen el umbral, y 7 electos de las y los dominicanos residentes en el extranjero. En cambio, el Senado se compone de 32 miembros, uno por cada provincia (31 provincias en total) y uno por el Distrito Nacional.

Desde este punto es necesario resaltar que existen en total tres tipos de cuotas que aplican a las listas de candidaturas. El primero es la ya mencionada cuota de género, que establece un mínimo de 40% y un máximo de 60% de mujeres o varones en las listas. La segunda cuota es la joven que detalla que el 10% de toda la lista debe ser menor de 35 años. La tercera cuota es para la alta dirigencia de los partidos políticos que puede integrar un 20% de la lista (López, 2021: 7).

Tabla II
Sistema electoral legislativo de República Dominicana

| 1. Ley electoral. Requisitos de las candidaturas | |
|--|--|
| Exigencia de ciudadanía | Ser dominicano o dominicana en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, ser nativo de la circunscripción territorial que la o lo elija o haber residido en esta por lo menos 5 años consecutivos |
| Edad | Senadurías y diputaciones: 25 años |
| Relación con los partidos | A partir de partidos, alianzas o coaliciones |
| Mandato | Cuatro años para ambos |
| Renovación del mandato | Reelección |
| Elecciones | Concurrentes |

Continúa...

La construcción de democracias paritarias en América Latina

| 2. Sistema electoral: Diputaciones | |
|------------------------------------|--|
| Tamaño de la Cámara | Compuesta por 190 personas de la siguiente manera: 178 diputadas o diputados elegidos por circunscripción territorial en representación del Distrito Nacional y las provincias, distribuidos en proporción a la densidad poblacional, sin que en ningún caso sean menos de dos los o las representantes por cada provincia. 5 diputadas o diputados elegidos a nivel nacional por acumulación de votos, preferentemente de partidos, alianzas o coaliciones que no hubiesen obtenido escaños y hayan alcanzado no menos de 1% de los votos válidos emitidos. 7 diputadas o diputados elegidos en representación de la comunidad dominicana en el exterior |
| Principio de representación | Proporcional |
| Distrito | Circunscripciones provinciales + Distrito Nacional |
| Estructura del voto | Listas cerradas y desbloqueadas con voto preferencial a una sola candidatura |
| Cuota | No menor de 40% ni mayor de 60% de mujeres y varones en las listas |
| Fórmula electoral | D'Hondt |
| Umbral | 1% de votos válidos |

| 2. Sistema electoral: Senadurías | |
|----------------------------------|--|
| Tamaño de la Cámara | 32 |
| Principio de representación | Mayoritario |
| Distrito | Circunscripciones provinciales + Distrito Nacional |
| Estructura del voto | Listas cerradas y desbloqueadas con voto preferencial a una sola candidatura |
| Fórmula electoral | Mayoría relativa |
| Umbral | - |

Fuente: Elaboración propia con base en el texto constitucional de 2015 y las leyes electorales.

V. LOS RESULTADOS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO ACTUAL SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

La representación de las mujeres dominicanas en el Congreso ha sido mínima antes de la introducción de la Ley Electoral 275-97, que establecía una cuota de

género de 25% a la composición de las listas a cargos congresionales. Así, entre 1978-1998, las mujeres representaban en la Cámara de Diputados un promedio del 10.32% del total con un mínimo registrado en la elección de 1982 (solo 8 mujeres de 120; 6.70%) y un máximo en 1978 (12 mujeres de 91; 13.20%).

Este escenario también se presenta en la composición del Senado, aunque cabe resaltar que el porcentaje de presencia de mujeres es mucho menor. Antes de la cuota de género, el número de mujeres en el Senado promediaba el 3.54% del total. El mínimo registrado en estos cinco periodos, de 1978 a 1998, se encuentra en 1990 cuando ninguna mujer integró el Senado. En contraste, la máxima proporción de mujeres en este periodo se registra en 1978 (2 mujeres de 27; 7.40%). En esta línea, es importante destacar que en ningún caso analizado las mujeres de esta cámara excedieron las 2 personas, lo que registra un nivel de representación mínimo en la Cámara Alta de República Dominicana.

Luego de la incorporación de la cuota de género del 25% en 1997, República Dominicana efectuó un solo proceso electoral con este porcentaje de exigencia: las Elecciones Parlamentarias de 1998. A pesar de ello, es posible destacar que el efecto de la cuota sobre la representación de las mujeres en el Congreso fue automático. En la Cámara de Diputados, las mujeres alcanzaron el 16.10% (24 de 149 escaños), cifra que superó en 2.9 puntos porcentuales la máxima representación obtenida hasta ese momento desde la elección de 1978. En contraste, solo dos mujeres alcanzaron puestos en el Senado, lo que evidencia la mínima presencia femenina en la Cámara Alta a pesar de la cuota.

Tras esta elección, en el 2000, el porcentaje exigido por la cuota de género se elevó al 33%, el cual se mantuvo presente en cuatro procesos electorales y abarcó 18 años, del 2002 al 2020. El aumento del porcentaje de la cuota de género supuso, al igual que su introducción, el incremento de mujeres en la Cámara de Diputados. El mayor porcentaje de mujeres en esta cámara se registró en la elección de 2016 con un 26.80% y el menor en el 2002 con un 16%. En promedio, durante los años de aplicación de la cuota de género al 33%, las mujeres obtuvieron el 20.83% de representación, cifra que supera en 4.73 puntos el porcentaje registrado en 1998 cuando la cuota era del 25%.

Sin embargo, este aumento no se reflejó en la Cámara de Senadores. Durante estos cinco procesos en los cuales la cuota de género era del 33%, el promedio de mujeres en la cámara fue del 7.85%. Aunque esta cifra demuestra un incremento del 1.15 en comparación con las elecciones de 1998, las mujeres en todo este periodo no superaron las cuatro personas. Así, el avance en la

La construcción de democracias paritarias en América Latina

Cámara de Senadores no ha sido significativo. Finalmente, la modificación a la cuota de género de 2018 elevó el porcentaje exigido a mínimo el 40%. Esta reforma solo se ha aplicado en las Elecciones Generales de 2020. En este año, las mujeres de la Cámara de Diputados alcanzaron el 27.9% del total, mientras que en el Senado el 12.5%. Aunque es evidente que existen avances en la representación de este sector, es necesario que la norma se emplee en más procesos con el objetivo de poder realizar un mejor balance.

Tabla III

Composición por sexo de la Cámara de Diputados de República Dominicana (1978-2024)

| Periodo legislativo | Hombres | Mujeres | Total de hombres y mujeres | Porcentaje de mujeres |
|---------------------|---------|---------|----------------------------|-----------------------|
| 1978-1982 | 79 | 12 | 91 | 13.2 |
| 1982-1986 | 112 | 8 | 120 | 6.7 |
| 1986-1990 | 111 | 9 | 120 | 7.5 |
| 1990-1994 | 106 | 14 | 120 | 11.7 |
| 1994-1998 | 105 | 15 | 120 | 12.5 |
| 1998-2002 | 125 | 24 | 149 | 16.1 |
| 2002-2006 | 126 | 24 | 150 | 16.0 |
| 2006-2010 | 143 | 35 | 178 | 19.7 |
| 2010-2016 | 145 | 38 | 183 | 20.8 |
| 2016-2020 | 139 | 51 | 190 | 26.8 |
| 2020-2024 | 137 | 53 | 190 | 27.9 |
| Totales | 1,328 | 283 | 1,611 | 17.6 |

Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio de Participación Política de las Mujeres de la Junta Central Electoral de República Dominicana.

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

Tabla IV

Composición por sexo del Senado de República Dominicana (1978-2024)

| Periodo legislativo | Hombres | Mujeres | Total de hombres y mujeres | Porcentaje de mujeres |
|---------------------|---------|---------|----------------------------|-----------------------|
| 1978-1982 | 25 | 2 | 27 | 7.4 |
| 1982-1986 | 26 | 1 | 27 | 3.7 |
| 1986-1990 | 29 | 1 | 30 | 3.3 |
| 1990-1994 | 30 | 0 | 30 | 0.0 |
| 1994-1998 | 29 | 1 | 30 | 3.3 |
| 1998-2002 | 28 | 2 | 30 | 6.7 |
| 2002-2006 | 30 | 2 | 32 | 6.3 |
| 2006-2010 | 30 | 2 | 32 | 6.3 |
| 2010-2016 | 29 | 3 | 32 | 9.4 |
| 2016-2020 | 29 | 3 | 32 | 9.4 |
| 2020-2024 | 28 | 4 | 32 | 12.5 |
| Totales | 313 | 21 | 334 | 6.3 |

Fuente: Observatorio de Participación Política de las Mujeres de la Junta Central Electoral de República Dominicana.

VI. LOS PROBLEMAS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Las cuotas electorales incorporadas y sus avances legislativos han favorecido el acceso de las mujeres al ámbito político. Las deficiencias iniciales del régimen electoral de género incorporado con la Ley N° 275-1997 fueron subsanadas en gran medida con la última modificación producida por la Ley N° 33-2018. Tal como demuestran los datos (tablas II y III), la sola exigencia de un porcentaje de candidaturas por género ha supuesto el incremento en el número de mujeres en estos espacios de poder.

No obstante, la última reforma realizada en 2018, si bien amplió el alcance de la cuota de género, también eliminó la alternancia en las listas. Esta modificación a la cuota de género ha sido aplicada solo en las Elecciones Generales de 2020, en donde los resultados no han sido significativamente distintos a los presentados en anteriores años. A pesar de que la normativa dispuesta por la Ley N° 33-2018 ha sido aplicada en una elección y aún no se pueden realizar deducciones, sí es importante destacar que el bajo aumento de mujeres en estos espacios puede encontrar explicación en un régimen electoral de género y sistema electoral desfavorable al acceso de las mujeres a cargos de poder.

Una de las principales desventajas que presenta el régimen electoral de género es la ausencia de una posición de mandato. Si bien la última reforma electoral realizada por la Ley N° 33-2018 aumentó el porcentaje de exigencia, también eliminó la alternancia. Sin un mandato de posición claro, los partidos dominicanos han invisibilizado a las mujeres ubicándolas en lugares lejanos de la cabeza de la lista. A esto se suma el sistema electoral dominicano que considera el voto preferencial como método de votación. Los efectos de la aplicación de este sistema han sido evaluados por Freidenberg (2020a), cuyo estudio considera a las listas cerradas y bloqueadas y la alternancia en estas como elementos principales de un sistema electoral amigable con las mujeres candidatas. República Dominicana no cuenta con ninguna de estas medidas por lo que la posibilidad de que las mujeres accedan a cargos de poder disminuye drásticamente.

En consecuencia, debido a la combinación de estos factores mencionados es posible teorizar que el impacto y la efectividad del aumento de la cuota de género, que se incrementó a un mínimo de 40% y un máximo de 60% para varones y mujeres, se ha visto frustrada por la ausencia de la alternancia y la presencia del voto preferencial. Por ello, la reinserción en el régimen electoral de género dominicano de la alternancia y el cambio a listas cerradas y bloqueadas deben ser prioridades de las y los legisladores y de la sociedad civil, que tengan como objetivo mejorar la participación política de las mujeres.

El porcentaje exigido es de “horizonte paritario”, lo que no alcanza aún a esperar resultados paritarios. La Ley N° 33-2018 establece un intervalo de mínimo 40% y un máximo de 60% para varones y mujeres. No obstante, debido a la existencia de este intervalo, los partidos, movimientos y otras agrupaciones que presenten listas pueden optar por integrar las mismas con el mínimo porcentaje de mujeres requerido. Esto, sumado a la ausencia de un mandato de posición,

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

puede generar que las mujeres no solo sean el 40% de las listas, sino también que se ubiquen en los últimos lugares. Así, establecer la paridad es otra medida necesaria, pues impedirá a los partidos a invisibilizar a sus candidatas.

Al igual que otros países de la región, también enfrenta problemas relacionados con el acoso y la violencia política con razón de género (Torres Alonso, 2016: 88-89; Albaine, 2015a: 147-152). Como señala Saldaña (2018), el espacio político ha sido concebido por una cultura patriarcal como el terreno de lo masculino donde los hombres se distribuyen el poder, por lo que la inclusión de las mujeres en este espacio ha significado repartir y ceder gran parte de este poder. En consecuencia, las mujeres han sido percibidas como un elemento de intromisión, de manera que la hostilidad contra las candidatas ha sido una constante en la política (Freidenberg, 2017: 10). A partir de esto, se hace evidente la necesidad de contar con una ley que sensibilice, prevenga y sancione de manera efectiva la violencia y el acoso político contra las mujeres. A esto se le debe sumar la divulgación de ideas y medidas de acción afirmativa al interior de los partidos, pues la voluntad política de estas organizaciones y sus dirigencias es indispensable para feminizar la política y erradicar estas prácticas que en casos extremos cobran las vidas de las candidatas (Freidenberg y Gilas, 2021).

VII. LAS PROPUESTAS DE REFORMAS PARA FORTALECER EL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO Y CONTRIBUIR A INCREMENTAR LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

El régimen electoral de género dominicano posee ciertos elementos y carencias que dificultan el acceso de las mujeres al poder. El estado actual de este ordenamiento también ha sido evaluado por la JCE de República Dominicana, que el 25 de agosto de 2021 presentó formalmente a las organizaciones políticas, sociedad civil y otros actores la propuesta de modificación a la Ley 15-2019 de Régimen Electoral y la Ley 33-2018 de Partidos, Movimientos y Agrupaciones Políticas (Ulloa, 2021). A esto se suman también las recomendaciones sobre la participación de las mujeres en la política de la Misión de Observación Electoral (MOE) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (OEA/MOE, 2020). Dentro de estas reformas propuestas destacan, sobre todo, las medidas vinculadas al régimen electoral de género y al sistema electoral dominicano. Así, el

análisis realizado en este apartado coincide con las medidas presentadas por la JCE y la OEA, que sugieren las siguientes reformas:

1. Aplicar el principio de paridad y paridad horizontal en las listas. Cambiar el porcentaje de exigencia actual a la paridad supondrá un primer paso para conseguir una democracia paritaria y asegurar la representación equitativa de las mujeres. Asimismo, la paridad horizontal garantizará la visibilización de candidaturas femeninas como masculinas en igualdad de condiciones. La OEA y MOE también recomiendan la incorporación obligatoria de género en los binomios presidenciales (OEA/MOE, 2020: 11).
2. Reinsertar la alternancia en la conformación de listas. La alternancia figuraba en la legislación del 2000, pero desapareció en la última reforma del 2018 a pesar del incremento en el porcentaje de mujeres exigido. Sin esta medida, las mujeres pueden ser ubicadas en puestos de desventaja afectando así su posibilidad de acceder a un cargo de representación.
3. Eliminar el voto preferencial por listas cerradas y bloqueadas para las candidaturas. Como se mencionó en apartados y capítulos anteriores, el voto preferencial limita la presencia de mujeres en puestos de poder, esto debido a que sin un mandato de posición las mujeres son ubicadas en los últimos puestos de la lista siendo invisibilizadas. El cambio a las listas cerradas y bloqueadas favorecerá las candidaturas de mujeres y fortalecerá los partidos políticos (Zovatto y Aguilar, 2013: 2014).
4. Especificar la sustitución de congresistas por miembros del mismo sexo. Si bien el artículo 56 de la Ley 33-2018 detalla que la sustitución de una candidatura mujer se debe realizar teniendo en cuenta la cuota de género, esta normativa no especifica el procedimiento para los casos de vacancia o renuncia de mujeres una vez en el cargo. Agregar este detalle evitará que se propicien casos como el de las *Juanitas* en México, donde congresistas mujeres renunciaron y fueron reemplazadas por varones (para mayor información, véase el capítulo de México en esta publicación).
5. Establecer un porcentaje específico de financiamiento público para la capacitación y formación de mujeres. De acuerdo con lo señalado por la Junta Central Electoral, el financiamiento público establecido para los partidos es otorgado con base en el porcentaje de votación válida emitida

en las elecciones. Sin embargo, su distribución se realiza según la discrecionalidad del partido político. En este sentido, para generar equidad en las contiendas electorales y promover la ampliación de la representación política, se plantea incorporar la capacitación y formación de mujeres para que estas sean incluidas en las actividades partidarias y gocen de un financiamiento (Junta Central Electoral, 2021: 93-95).

6. Tipificar y sancionar el acoso y la violencia política en razón de género. La normativa dominicana actual no considera ninguna regulación para casos de acoso y violencia política a candidatas y autoridades mujeres. En consecuencia, añadir una normativa específica que proteja a las mujeres contra la violencia y el acoso político (como han hecho ya 10 países de la región) y sancione de manera efectiva estas prácticas y actitudes supondrá la garantía de una competencia electoral equitativa y justa.

Además de estas medidas, Saldaña (2018) destaca que es igual de importante el fortalecimiento de las asociaciones de mujeres a nivel supranacional, nacional y subnacional. El trabajo de la Unión de Mujeres Municipalistas Dominicana, la Red Iberoamericana de Municipios por la Igualdad de Género (RIMIG), los grupos de género de instituciones como la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA) y la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), puede influir de manera positiva en la representación política de las mujeres. La importancia de estos grupos es especialmente destacable en el país en donde la participación de asociaciones feministas dio como resultado la incorporación de la cuota de género y el posterior aumento de su porcentaje de exigencia. Sin embargo, la presencia de un régimen electoral a favor de las mujeres puede resultar poco efectivo, si existen ciertas condiciones sociales, económicas y políticas que continúan excluyendo a las mujeres.

Asimismo, mujeres líderes y dirigentas de partidos y movimientos políticos señalan que el machismo, los mismos partidos políticos y la discriminación gubernamental son los principales inhibidores del avance del liderazgo femenino en República Dominicana (Duarte *et al.*, 2009: 55). En consecuencia, existe todo un aparato institucional que no acepta que las mujeres se hayan incorporado a la vida política y este rechazo es también compartido por otros países de la región.

¿Cómo cambiar este rechazo? ¿Qué se puede hacer para eliminar estas barreras? En principio, los cambios estructurales no suceden en intervalos cortos, requieren de un proceso de largo alcance. No obstante, esto no significa que las organizaciones feministas dominicanas detengan sus actividades, pues son grupos clave para la incorporación de la cuota de género y su posterior incremento en el porcentaje de exigencia, por lo que su labor en la inserción de las reformas sugeridas y la sensibilización de las mujeres dominicanas en la política resulta igual de relevante.