

CUOTA FEMENINA Y VOTO PREFERENCIAL

Isis Duarte¹

Existe una aceptación bastante amplia entre partidos políticos y organizaciones cívicas en torno a la propuesta de que las cuatro categorías de elecciones que serán efectuadas el 16 de mayo del 2002 se realicen mediante boletas separadas, en lugar de dos boletas agregadas como se hizo en 1998. Se considera que esa forma de votación resulta ventajosa porque ofrece al electorado la oportunidad de escoger, para cada tipo de elección, al partido y al candidato que considere mejores. Se trata de una importante ruptura con la tradición autoritaria del sistema político electoral y un eslabón importante en pro de una democracia más participativa. Dentro de este horizonte de optimismo democrático que antecede a las elecciones venideras hay una sola preocupación: el destino de la cuota femenina. Este artículo fue redactado con la intención de contribuir a despejar esta incógnita.

En la República Dominicana y en el campo político electoral *la cuota mínima de candidatura femenina* es una estrategia orientada a promover un aumento de la participación femenina en los cargos electivos en el ámbito congresional y municipal, a fin de contrarrestar la infrarrepresentación política de la mujer en estos importantes ámbitos del Estado.

La discriminación inversa o *discriminación positiva* parte de una constatación empírica que revela que, aun cuando la mayoría de las Constituciones modernas consagran el principio de la no discriminación como un pilar de los derechos de la persona, en la práctica, en la mayoría de las sociedades existen barreras socioculturales y fuertes condicionamientos históricos que impiden materializar este principio.

La noción de discriminación positiva reivindica, en forma temporal y hasta que se logre equilibrar la situación, un mayor apoyo institucional para las mujeres, que permita compensar los efectos de la exclusión de hecho que afecta su participación. Es un concepto explicitado en la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979.

En el caso de la República Dominicana la incorporación a nuestra legislación electoral de la cuota femenina fue el producto de un proceso de discusión y demandas ejercidas desde el movimiento de mujeres pero que también logró incorporar el apoyo decidido de todas las mujeres congresistas del país. Igualmente fueron relevantes las campañas de orientación y presión protagonizadas por varias organizaciones cívicas, dentro de las cuales hay que destacar el rol desempeñado por una ONG especializada en el área de la mujer, el Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF) y la

¹ Socióloga e investigadora, integrante del equipo técnico de Participación Ciudadana. Exposición elaborada para la tertulia convocada para el 23 de mayo del 2001.

Coordinadora de ONG del Área de la Mujer. Esta lucha culminó con la promulgación de la Ley de cuota femenina el 21 de diciembre de 1997.

La ley de cuota femenina representa una medida compensatoria orientada a saldar parcialmente la deuda histórica que la democracia dominicana tiene con las mujeres. Efectivamente, mientras el derecho al voto masculino, aunque reservado a ciertas categorías sociales, se establece al fundarse la República en 1844, el derecho al sufragio de la mujer fue introducido como un precepto constitucional casi un siglo después ya que es en el año 1942 cuando se reconoce su condición de ciudadana con capacidad política para decidir.² A más de medio siglo de distancia de este acontecimiento, todavía la mujer está extremadamente subrepresentada en los diferentes ámbitos de decisión política del país. En efecto, y como se destaca en el cuadro No. 1, para 1994, es decir antes de la promulgación de la ley de cuota, la representación femenina en los principales cargos electivos se expresaba de la manera siguiente: 10.8% de la cámara de diputados, 3.3% del Senado, 4.7% de las Sindicaturas y 14.4% de las Regidurías. En total y excluyendo las suplencias a síndico y a regidores, 113 mujeres ocupaban cargos electivos en estos dos poderes del Estado, lo que representaba solo un 12.48% del total de estos puestos.

1. El alcance de la legislación del 1997

Lo que dice la Ley de cuota femenina

El artículo 68 de la Ley Electoral No. 275-97 obliga a las organizaciones políticas a incluir, en la composición total de las nominaciones y propuestas a cargos congresionales y municipales, “una proporción no menor del 25% de mujeres a esos cargos”. También indica que la Junta Central Electoral y las juntas electorales deberán velar porque se cumpla esta cuota, organismos que “no aceptarán propuestas en violación de lo que en este artículo se dispone”.

Dentro del proceso de organización de las elecciones del 1998, y a fin de cumplir con estas disposiciones, la resolución 07-98 emitida por la JCE estableció dos disposiciones que es importante destacar:

- Dispone que “el referido 25% *se aplicará por separado* a cada nivel de elección”.
- Determina la forma como se aplicaría la cuota en cada tipo de elección. Por un lado estableciendo el número total de mujeres que debían aparecer en la *boleta congresional* de cada partido político, que, en esa elección, era una suma no menor a 45 candidatas. Por otro lado, y en el caso de la *boleta para las elecciones municipales*, la resolución indica *la forma de ordenar las candidaturas* a fin de garantizar que las mujeres ocupen posiciones acordes con la ley de cuota. En tal sentido ordena incluir el nombre de una candidata por

² Véase Cáceres Mendoza, F., 1995.

cada cuatro cargos, como mínimo, en las propuestas de candidaturas de los partidos.

El resultado de la aplicación

En términos *cuantitativos*, los resultados de las elecciones del 1998 que se celebraron bajo el mandato jurídico que obligaba, a los partidos políticos y la JCE, aplicar la cuota mínima femenina, indican lo siguiente (Cuadro 1):

Cuadro 1
Distribución del número de representantes congresionales y municipales según tipo de elección y sexo. 1994 y 1998.

Tipo de Elección y año	Mujeres		Hombres		Totales	
	Num.	%	Num.	%	Num.	%
Cámara diputados						
1994	14	10.8	106	88.4	120	100.0
1998	24	16.1	125	83.9	149	100.0
Senado						
1994	1	3.3	29	96.7	30	100.0
1998	2	6.6	28	93.4	30	100.0
Sindicaturas						
1994	5	4.7	102	95.3	107	100.0
1998	2	1.7	113	98.3	115	100.0
Regidurías						
1994	93	14.4	555	85.6	648	100.0
1998	193	25.5	563	74.5	756	100.0
Totales						
1994	113	12.5	792	87.5	905	100.0
1998	221	21.0	829	79.0	1050	100.0

Fuente: Elaborado a partir de información suministrada por Esther Hernández (1999).

- El porcentaje total de representación femenina casi se duplicó entre las dos elecciones, ya que pasó del 12.5% de los escaños en 1994 al 21.0% en 1998 (un significativo incremento de 9.5 puntos porcentuales).
- La proporción de mujeres electas (21.0%) quedó ligeramente por debajo de la cuota establecida para las candidaturas (25.0%), una diferencia de 4 puntos porcentuales. Desde una perspectiva cuantitativa, es decir considerando exclusivamente el número de mujeres electas, la cuota fue exitosa, ya que esta disposición logró incrementar la participación política de las mujeres en esos organismos decisorios del Estado.

- Si se analizan los resultados desde *una perspectiva más cualitativa*, no se observa sin embargo un cambio importante en la tendencia de la representación femenina. En efecto, tanto en 1994 como en 1998 la mayoría de los escaños ocupados por las mujeres se concentran en el *ámbito municipal* y, dentro de este tipo de representación, en las regidurías. Así, mientras en 1994 del total de 113 mujeres electas 93, es decir el 82,3% fueron seleccionadas para ocupar la función de regidoras. Esa tendencia a concentrar la participación femenina en los puestos de regidoras se acentúa en 1998, año de aplicación de la cuota: 193 de las 221 mujeres, el 87.3% del total de mujeres que fueron elegidas, ocupan el puesto de regidoras (Cuadro 2).³
- También merece ser destacado el incremento del número de mujeres electas en la Cámara de Diputados que, aunque menos impactante, pasa de 14 a 24 escaños y se incrementa en 5 puntos porcentuales. (Cuadro 1)
- En síntesis, la cuota mínima de candidatura femenina ha contribuido fundamentalmente a un incremento global de la representación femenina, principalmente aumentó la presencia de las mujeres en los cabildos del país y en mucho menor proporción elevó el número de diputadas, mientras que los otros dos espacios de ejercicio del poder, el senado y la sindicatura, continúan vedados a la participación femenina. En otras palabras *las mujeres fueron elegidas para participar en procesos de toma de decisiones en espacios políticos y geográficos más limitados*. Este resultado tiene que ver con la relación entre sistema político electoral y aplicación de las cuotas, que analizaremos más adelante.

Cuadro 2
Distribución porcentual de los puestos electivos según sexo.
Elecciones congresionales y municipales del 1998

Tipo de Elección y año	Mujeres		Hombres		Totales	
	Num.	%	Num.	%	Num.	%
Cámara de diputados	24	10.9	125	15.1	149	14.2
Senado	2	0.9	28	3.4	30	2.8
Sindicaturas	2	0.9	113	13.6	115	11.0
Regidurías	193	87.3	563	67.9	756	72.0
Totales	221	100.0	829	100.0	1050	100.0

Fuente: Elaborado a partir de información suministrada por Esther Hernández Medina (1999).

³ Como Esther Hernández destaca, hay ligeras diferencias entre las fuentes utilizadas para obtener la información relativa a las elecciones municipales, pero esto no afecta las conclusiones del análisis. Véase: E. Hernández, *La participación política de las mujeres es la llave a todos los derechos*. Ponencia presentada en Seminario organizado por FLACSO/UNESCO/CIPAF, Santo Domingo, noviembre 29 de 1999.

2. Sistema de votaciones y Ley de cuota femenina

Para poder analizar los resultados de la aplicación de esta ley hay que recordar que la votación en las elecciones del 1998 se hizo con solo dos boletas, es decir, mediante un formato que no separa la elección de síndicos y de regidores, ni la diputación del escaño senatorial y que llamo *boleta agregada*. En tal sentido el sistema de votaciones del 1998 no solo fomentaba “el arrastre” de las candidaturas sino que también otorgaba un gran poder a los partidos políticos ya que la *boleta era bloqueada*, es decir, el electorado no podía alterar el orden de las candidaturas presentadas por los partidos, indicando su preferencia. Esta forma de votación influyó en los resultados de la aplicación de la cuota femenina.

En efecto, a partir del mandato legal y la resolución de la JCE para aplicarlo, se puede entender por qué las mujeres obtuvieron una representación tan limitada en ciertos escaños. De hecho los partidos políticos solo tenían la obligación de colocar una cuota por nivel de elección, congresional o municipal. Este procedimiento permitía llenar la cuota nominando a la gran mayoría de las mujeres para puestos en la cámara de diputados, en el caso de las elecciones congresionales (excluyéndolas de las nominaciones para senadurías); y, en las elecciones municipales, colocarlas en los puestos de suplentes de síndico o de regidores o sus suplentes. En segundo lugar, como la boleta era *bloqueada*, el electorado no podía alterar el orden impuesto, ya que solo se *votaba por un partido y no se podía elegir entre las candidaturas*.

Cuadro 3
Resultados de las elecciones congresionales y municipales de 1998

Total cargos electivos	1905	100.0%
Total mujeres electas	435	23.8
Distribución de la representación femenina según cargos:		
Suplentes regiduría	222	51.0
Regidoras	173	39.8
Diputadas	24	5.5
Suplentes síndico (a)	11	2.5
Síndicas	3	0.7
Senadoras	2	0.5
Total mujeres electas	435	100.0%

Incluye puestos de suplentes a síndico y regidores

Fuente: Datos recopilados por Participación Ciudadana en 1998. Tomado de E. Hernández (1999)

El cuadro 3, que muestra los datos de la representación femenina que resultó de la aplicación del sistema de cuota en las elecciones del 1998, ofrece una prueba evidente de lo indicado con anterioridad: el sistema político electoral condiciona la aplicación de la cuota, no tanto en términos del número de candidatas nominadas que pueden resultar electas sino en lo que atañe a la composición de la representación femenina por categorías de elección y puestos. En tal sentido los datos indican que el sistema electoral de *boletas agregadas* utilizado en 1998 permitió a los partidos políticos reservar para las candidaturas masculinas los puestos considerados de mayor relevancia en cada tipo de elección: las sindicaturas en los municipios y las senadurías en el congreso. Observemos los datos:

El voto preferencial: reto o valladar?

Podría argumentarse que la razón fundamental por la cual las mujeres tienen muy baja representación en los escaños senatoriales y en las sindicaturas es un resultado del carácter uninominal de estas circunscripciones. Se podría estar de acuerdo con esta argumentación si se admite que la razón fundamental está fuera del electorado y se ubica en las estructuras partidarias y en la cultura política de sus dirigentes.

En efecto, está suficientemente documentado que dentro del electorado no hay un rechazo acentuado a votar por candidaturas femeninas, a escoger a mujeres como sus representantes. Como apunta una analista, los resultados de numerosas investigaciones “sugieren que el sexo de los candidatos no es un factor que provoque un rechazo explícito por parte del electorado en general. Es decir, actualmente la mayoría del electorado no establece sus preferencias de voto en función del sexo de las candidaturas”.⁴ Los datos para República Dominicana aportados por la Demos-97 sugieren también esta conclusión.⁵ Dos de las preguntas utilizadas como indicadores de aceptación por parte de la ciudadanía de la participación política de la mujer abordan directamente esta problemática. La primera pregunta interroga: *Quién le inspira más confianza a la hora de votar, un hombre o una mujer?* Las diferencias registradas en las respuestas no son significativas: el 42.0% prefiere a un hombre, el 39.0% a una mujer, mientras un importante 16.0% declaró que le daba igual. Los resultados de la segunda pregunta confirman el hallazgo anterior: el 56.2% de la población entrevistada *cree que la mujer tiene mayor o igual capacidad que el hombre para gobernar*. En síntesis, es posible concluir señalando que “si la infrarrepresentación de las mujeres no se debe al comportamiento del electorado, la explicación debe buscarse en las fases anteriores a las elecciones”.⁶

Nuestra argumentación sostiene que en los casos de elecciones uninominales (como son la presidencial, senatorial y sindicatura) la ausencia de una democracia interna en los partidos políticos se manifiesta de manera más acentuada e impide una

⁴ Arantxa Elizondo, “Partidos políticos y mujeres”. En: *Mujeres en política*, Uriarte y Elizondo (coordinadoras), Ariel, Barcelona, 1997, p. 103.

⁵ Isis Duarte et al, *Cultura Política y Democracia en la República Dominicana, 1997*. PUCMM, Santo Domingo, 1998.

⁶ Arantxa Elizondo, *ob. cit.*, p. 104.

distribución más igualitaria según género de las candidaturas. En tal sentido, al momento de seleccionar las candidaturas, la tradición autoritaria de los partidos, dirigidos fundamentalmente por hombres, impone la opción masculina, excluyendo en la mayoría de los casos a las femeninas, aunque puedan tener más aceptación a nivel social y del electorado. El caso de Doña Milagros Ortiz Bosch ha sido emblemático: logró vencer las barreras partidarias hasta el ámbito senatorial, pero en los comicios presidenciales pasados debió resignarse a ocupar un segundo lugar para no quedarse fuera de la contienda electoral.

En síntesis, y en las condiciones actuales del país, es en el seno de las estructuras y prácticas culturales no democráticas de los partidos políticos que se ubican los obstáculos fundamentales a la presencia femenina en determinados puestos electorales. Y las mujeres militantes así lo entendieron tanto en 1997 como en el 2000, pero la nueva forma de votación con boletas separadas y voto preferencial requiere, a mi entender, que se cambie de estrategia y se reoriente el objetivo de la lucha. Pasemos balance a las propuestas planteadas luego de las elecciones de 1998.

Las dificultades de la legislación del 2000

Dos nuevas leyes se presentaron y aprobaron en el congreso para ampliar el ámbito de aplicación de la cuota femenina. La Ley 12-2000 y la 13-2000, ambas aprobadas por el Senado de la República el 8 de marzo, día internacional de la mujer. (Ver Cuadro 4). Los cambios que introducen al sistema de cuota estas dos disposiciones son los siguientes:

La Ley 12-2000 que se aplica exclusivamente a las candidaturas para elegir diputaciones y regidurías y:

- Aumenta la cuota femenina para las diputaciones y regidurías, que pasan del 25% al 33%.
- Obliga a los partidos políticos a colocar este porcentaje “en la lista de elección en lugares alternos con relación a los cargos asignados a los hombres”. Es decir, la disposición propone intercalar una mujer cada dos hombres.⁷
- Dispone que las autoridades electorales no acepten y anulen toda propuesta que no respete este porcentaje y alternabilidad. .

La Ley 13-2000 que se aplica a la sindicatura, y:

⁷ Sin embargo, en el caso de las diputaciones, hay que resolver el problema que representa el hecho de que la mayoría son circunscripciones binominales. En tal sentido la Junta tiene que aportar una resolución al respecto.

- Ordena que se agregue un párrafo al Art. 5 de la Ley 34-35 de Organización Municipal para que diga: “En la boleta electoral municipal de todos los partidos deberá incluirse una mujer en los puestos de síndico/a o vice-síndico/a”.
- Establece una cuota de un 50% de candidatura femenina para la elección de este puesto que deberá aplicarse al cargo de síndico(a) o de vicesíndico(a)⁸.

Llama la atención que la disposición que ordena que en la boleta electoral municipal de todos los partidos deberá incluirse una mujer en los puestos de síndico/a o de suplente de síndico/a sea un agregado a un artículo de la *Ley de Organización Municipal* y no a la *Ley Electoral 275-97*. Sin embargo, la opinión de expertos consultados, entre los que se destaca el jurista Francisco Álvarez, es que esta ley debe ser cumplida por los partidos y por la Junta aun cuando esté ubicada en una disposición sobre organización municipal, que trata temas distintos a los electorales, es decir, que la Ley 13-2000 tiene la misma fuerza obligatoria que las otras disposiciones sobre cuota femenina aprobadas, ya que lo que le otorga fuerza obligatoria no es la disposición donde se encuentra contenida una Ley sino que la misma haya cumplido con el proceso de formación contemplado en la Constitución de la República.

La omisión de la candidatura senatorial

Hay sin embargo una omisión en las nuevas disposiciones promulgadas en el 2000 sobre cuota femenina: *la candidatura senatorial*. Mientras la legislación del 97 se aplicaba a todas las categorías de elecciones congresionales y municipales, ni la ley 12-2000 ni la 13-2000 incluyen en sus disposiciones este importante poder del Estado. ¿Cómo interpretar esa omisión? ¿Cómo un error de los congresistas o como una exclusión? Independientemente de las razones estamos a tiempo para enmendar el entuerto y resolver este vacío a fin de que las mujeres interesadas en participar como candidatas a senadoras en las próximas elecciones puedan beneficiarse también del sistema de cuotas.

3. A modo de conclusión: hacia una mayor armonía entre el voto preferencial y la cuota femenina.

Las mujeres que dentro y fuera de las organizaciones partidarias apuestan por una cultura política más democrática y participativa debemos buscar una manera de conciliar la nueva forma de votación que propone boletas desbloqueadas (o votación preferencial) y que, rescatando el principio de soberanía popular, ubica el poder de decisión en el electorado. Las siguientes recomendaciones se orientan a lograr la armonía entre este principio esencial de la democracia con la aplicación de la cuota femenina:

⁸ El estatus de vicesíndico no existe en la ley electoral dominicana. Se trata de una designación aprobada en el ámbito de la administración municipal con el objetivo de poder asignar una remuneración a este puesto, ya que el cargo de suplente no es retribuido, excepto cuando sustituye al titular.

- Urge presentar ante el congreso una propuesta de Ley para superar el vacío de la reforma del 2000 que excluye de la cuota femenina el ámbito senatorial, para lo cual se propone una proporción igual a la otorgada para la diputación: un 33.0%.
- Acorde con la modalidad de votación que se está proponiendo para las elecciones del 2002, se recomienda que la aplicación de la cuota se realice de manera independiente para cada categoría de elección, es decir, un 33,0% de las diputaciones, senadurías y regidurías; y, tal como dispone la Ley 13-2000, un 50% de las candidaturas a síndico.
- En el caso de las circunscripciones plurinominales, es decir para diputaciones y regidurías, la alternancia aprobada en la Ley 12-2000 no tendrá el resultado que se esperaba al momento de su promulgación, ya que el voto preferencial puede anular su efecto. Para superar esta limitación proponemos *una alternancia por circunscripciones*, es decir, seleccionar circunscripciones solo para candidatos hombres (66,0%) y circunscripciones solo para candidatas mujeres (33%). Se sugiere que esta *modalidad de aplicación de la alternancia en ley de cuota* sea aplicada mediante un *sorteo único y aleatorio* que debe ser cumplido por todos los partidos de la misma manera y que permita seleccionar y determinar en que circunscripciones todas las candidaturas tienen que ser femeninas y en cuales masculinas
- Tomando en consideración que los cargos de suplentes de sindicatura y de regiduría solo se ejercen en ausencia de los titulares, se sugiere que la Junta Central Electoral disponga que no sean tomados en cuenta para fines de la aplicación de la cuota femenina. Con esta resolución se evitaría utilizar estos puestos como mecanismo de evasión en la aplicación de la cuota y ubicar a las mujeres en candidaturas que ni son remuneradas ni podrán desempeñar aunque salgan electas, como sucedió en el 1998 con las suplencias de regidurías, como ya se destacó (Cuadro 3).

Santo Domingo, D. N.
21 de mayo del 2001.

Cuadro 4

Las disposiciones legales sobre cuota mínima de candidatura femenina. 1997 y 2000.

Ley/ Fecha de promulgación	Texto de la Ley	Categoría de elección aplicable
Ley Electoral 275-97, Art. 68	“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.”	Todos los cargos congresionales y municipales
Ley 12-2000 (Aprobada por el Senado el 8-3- 2000 y promulgada por el Poder Ejecutivo el 30-3-2000)	Art.1. Se modifica la parte final del artículo 68 de la Ley Electoral No.275-97, del 21 de diciembre de 1997, para que en lo adelante rece de la siguiente manera: “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. Igual proporción de mujeres se incluirán en las nominaciones y propuestas que formulen los partidos y las agrupaciones políticas para los cargos municipales presentados por ante las juntas electorales del municipio correspondiente, excepto el cargo de síndico. Este porcentaje deberá ser colocado en la lista de elección en lugares alternos con relación a los cargos asignados a los hombres. La Junta Central Electoral y las juntas electorales velarán porque se cumplan estas disposiciones incluyendo las circunscripciones electorales. Toda propuesta en la cual no se respete este porcentaje será nula y no podrá ser aceptada por el organismo electoral correspondiente.”	Diputaciones y Regidurías
Ley 13-2000 (Aprobada por el Senado el 8-3- 2000 y promulgada por el P.E. el 30-3-2000)	Ordena que se agregue un párrafo al Art. 5 de la Ley 34-35 de Organización Municipal para que diga: “En la boleta electoral municipal de todos los partidos deberá incluirse una mujer en los puestos de síndico/a o vice-síndico/a”.	Sindicatura