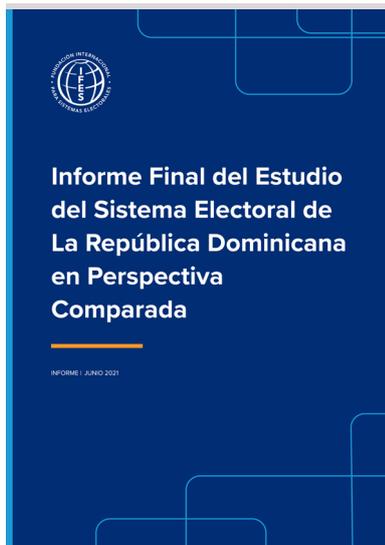




# Informe Final del Estudio del Sistema Electoral de La República Dominicana en Perspectiva Comparada

---

INFORME | JUNIO 2021



## Informe Final del Estudio del Sistema Electoral de La República Dominicana en Perspectiva Comparada

Se resume aquí un estudio sobre el sistema electoral de la República Dominicana en perspectiva comparativa realizado entre el 15 de abril y el 21 de mayo, circunscrito a la elección de la Cámara de Diputados. Como principales conclusiones del estudio cabe destacar un clima general favorable al cambio como cabe esperar que al principio de un mandato presidencial. Recomendaciones relacionadas con los puntos en el estudio señalan posibles acciones para abordar los problemas electorales presentados en este informe.

---

Informe Final del Estudio del Sistema Electoral de La República Dominicana en Perspectiva Comparada  
Copyright © 2021 International Foundation for Electoral Systems. All rights reserved.

Permission Statement: No part of this work may be reproduced in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any information storage and retrieval system without the written permission of IFES.

Requests for permission should include the following information:

- A description of the material for which permission to copy is desired.
- The purpose for which the copied material will be used and the manner in which it will be used.
- Your name, title, company or organization name, telephone number, fax number, e-mail address and mailing address.

Please send all requests for permission to:  
International Foundation for Electoral Systems  
2011 Crystal Drive, Floor 10  
Arlington, VA 22202  
Email: [media@ifes.org](mailto:media@ifes.org)  
Phone: 202.350.6700

*This report is made possible by the support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID). The contents are the sole responsibility of IFES and do not necessarily reflect the views of USAID or the United States Government.*

# Informe Final del Estudio del Sistema Electoral de La República Dominicana en Perspectiva Comparada

---

**Rafael López Pintor**  
*Consultor Electoral Senior*

INFORME | JUNIO 2021



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA



Fundación Internacional  
para Sistemas Electorales

## RESUMEN EJECUTIVO

- Se resume aquí un estudio sobre el sistema electoral de la República Dominicana en perspectiva comparada realizado entre el 15 de abril y el 21 de mayo, circunscrito a la elección de la Cámara de Diputados. El método de trabajo incluye investigación de gabinete y una visita de diez días al país entrevistas y reuniones.
- Como es regla en América Latina, el sistema electoral dominicano pertenece a la familia de la representación proporcional, en la modalidad de listas de partido cerradas. La Constitución y la ley otorgan a la administración electoral, JCE, una autoridad reguladora que en la práctica se traduce en competencias poco frecuentes dentro y fuera de la región.
- Del conjunto de preceptos constitucionales, legales y reglamentarios puede reconstruirse la fórmula de representación en los siguientes términos: Las elecciones a la Cámara de Diputados se realizan según el sistema de representación proporcional en circunscripciones plurinominales de distinto tamaño y listas de partido cerradas y desbloqueadas con voto preferencial. Hay un mínimo de dos escaños por provincia, el resto según población así como un umbral del 1% de votos válidos para la asignación de escaños mediante la regla D'Hondt. Se establecen tres tipos de cuotas de candidatura: género entre 40 y 60%; jóvenes hasta 35 años 10% y para la alta dirigencia de los partidos políticos un 20%. Existe una cuota de 5 escaños reservados para partidos que alcancen solo el 1% o más de votos válidos a nivel nacional.
- Como en la mayoría de países de la región, el voto en el exterior está permitido y es efectivamente aplicado. No se permite el voto a los efectivos de las fuerzas de seguridad. A diferencia de la mayoría de los países de la región, el voto no es obligatorio.
- El fuerte crecimiento del número de provincias y municipios a partir de 1994 (un 58%) fue acompañado de un mayor número de diputados hasta 190 desde 2010. Hasta 2001 la circunscripción era la provincia. Con posterioridad las provincias más grandes se subdividieron en otras menores y ciertos municipios en demarcaciones electorales pequeñas. Hay un total de 49 circunscripciones electorales.
- La asignación de escaños se realiza en proporción a los votos obtenidos en cada circunscripción mediante el cálculo de cocientes repartidores con la regla D'Hondt, que se aplica en la mayor parte de los países de Europa Continental, y en más de la mitad de los países latinoamericanos. En las tres circunscripciones del exterior no se aplica el voto preferencial, pero será aplicable a partir de las elecciones generales de 2024.
- El voto preferencial por un solo candidato es frecuente en el mundo de la representación proporcional con listas de partido cerradas y desbloqueadas, si bien en la mayoría de los países de la región rige la votación de listas cerradas y bloqueadas.
- La selección de candidatos para las listas puede hacerse mediante el método que decida cada organización política concreta: Elecciones primarias, convenciones de delegados, de

militantes, de dirigentes y encuesta. Los partidos que decidan hacer primarias deben hacerlo de forma simultánea en el mes de octubre del año preelectoral.

- La cuota de género se establece para candidaturas en elecciones generales, pero no así para precandidaturas en las primarias. En la legislatura de 2020 hay 47 Diputadas (25%), seis menos que en la Cámara anterior, y 4 Senadoras (13%). En perspectiva comparada, la presencia de las mujeres en los parlamentos a lo largo del mundo y en América Latina varía mucho según los países. La media mundial de mujeres parlamentarias es 26%. Fuera de la región latinoamericana, los países con mayor presencia femenina en el parlamento son Nueva Zelanda (48%) y algunos europeos encabezados por España (48%) y Suecia (47%) seguidos de Finlandia (42%), Noruega (41%), Francia (40%) y Portugal (40%). En América Latina superan con mucho la media mundial Bolivia (53%), México (48%), Costa Rica (46%), Argentina (41%), Ecuador (39%) y El Salvador (33%). En la media o en torno a ella están Perú (26%), República Dominicana (25%), Chile (23%), Panamá (23%), Venezuela (22%), Honduras (21%) y Uruguay (21%). Los países con menor presencia femenina en el parlamento son Guatemala (19%), Colombia (18%), Paraguay (16%) y Brasil (15%).
- En República Dominicana la aplicación efectiva de la cuota no ha dejado de ser problemática por razones de índole tanto legal como inherentes a la mecánica del propio sistema electoral. Existe la controversia sobre si la disposición legal es suficientemente específica como para garantizar la “equidad de género” de que habla la ley y el derecho a la igualdad y la participación equilibrada de mujeres y hombres consagrados en la Constitución. El principio de paridad es improbable que pueda implementarse plenamente en un sistema de representación proporcional donde predominan las circunscripciones pequeñas y medianas como es el caso dominicano. Esto es así a menos que se incluyese alguna regla adicional de aplicación de la cuota legal de candidatura o los partidos mayoritarios -incluso uno solo de ellos- decidiesen voluntariamente algún tipo de alternancia mujer-hombre en las listas; actitud que como sucedió en algunos países europeos acabaría siendo adoptada en poco tiempo por los demás partidos.
- La cuota de candidaturas del 10% de jóvenes de 35 o menos años ha sido sobrepasada por la realidad: En la presente legislatura hay 28 jóvenes, un 15% de los diputados y diputadas que con mucho superan la cuota del 10% exigida por la ley.
- La reserva del 20% es optativa y solo para elecciones primarias. El número de posiciones a cubrir por elección popular en el conjunto de la República asciende a casi 3000. La reserva del 20% se interpreta referida al total de cada una de las posiciones y no al 20% del total de ellas. Esta reserva para las primarias es ampliamente utilizada por los partidos. El cuerpo electoral de las primarias -militantes o votantes en general según decisión del partido- es informado sobre las posiciones ya reservadas y, por tanto, no incluidas en la votación. Los nombres de los candidatos reservados no aparecen lógicamente en las boletas de votación.
- El sistema de partidos dominicano es multipartidista pero en la práctica la alternancia se produce entre dos partidos mayoritarios que acumulan más del 80% del voto. En la Cámara de Diputados de 2020 están representadas 14 fuerzas políticas de entre 27 Partidos concurrentes. De los partidos que compitieron en solitario solo tres obtuvieron un escaño

cada uno; los demás iban agrupados en once alianzas de las cuales solo dos de ellas se alzaron con el 87% de los escaños: PRM y aliados con 90 y PLC y aliados con 75.

- En República Dominicana ha habido una estabilidad básica del sistema de partidos desde 1978 con tres fuerzas básicas: PRD (que originó el PRM, actualmente en el gobierno, por escisión en 2014); PLD (con una escisión en 2020 crea Fuerza del Pueblo); y PRSC, en la actualidad una tercera fuerza alejada de las dos anteriores en apoyo electoral. Un indicador muy ilustrativo de estabilidad política del país y de su sistema de partidos es el hecho de que las provisiones electorales en las constituciones del país y el contenido de las leyes electorales no ha cambiado sustancialmente desde la década de 1960.
- La República Dominicana no ha sido ajena al clima de reforma electoral de las últimas décadas en casi todo el mundo. Existe la opinión generalizada en círculos sociales y políticos de que el momento postelectoral actual ofrece oportunidades de cambios en el sistema electoral. La propia JCE ha creado dos comisiones que trabajan en la revisión de la Ley de Partidos Políticos y Ley de Régimen Electoral respectivamente. Entre los formadores de opinión existen dos bloques: Por un lado, sociedad civil con ONGs, empresarios jóvenes, medios y también partidos minoritarios. Las actitudes demandantes se enfocan en la regla D'Hondt, la paridad en las listas, el voto automatizado y el control del dinero ilegal y gastos de campañas. No suele mencionarse el efecto del tamaño de las circunscripciones que, por debajo de cierto número de escaños, obstaculizan un mayor ajuste de la proporcionalidad y la aplicación de la paridad de género. Hay una crítica generalizada a la deficiencia en aplicar las sanciones establecidas en las leyes por parte de la JCE así como una falta de persecución de los delitos electorales. El otro bloque de opinión lo integran administradores electorales, partidos políticos mayoritarios, algún minoritario y expertos. Las reformas se presentan desde una perspectiva de gradualidad y énfasis en sus posibles efectos contraproducentes sobre el conjunto del sistema político y social. No hay oposición a la reforma sino diferencias sustanciales en cuanto a sus posibles contenidos.

### **Como principales conclusiones del estudio cabe destacar:**

- a) Un clima general favorable al cambio como cabe esperar al principio de un mandato presidencial, con dos bloques de opinión claramente diferenciados en su composición y actitud hacia el cambio. En general, quienes demandan cambios se refieren a reformas parciales y graduales pues no dejan de ser conscientes de que el sistema dominicano de partidos es uno de los pocos que se han mantenido en la región sin sufrir cambios drásticos, lo que ha contribuido a la estabilidad del sistema político, el crecimiento económico y la mejora del nivel de vida.
- b) No se aprecia un movimiento estructurado de demanda de reforma electoral; entre otras razones por una deficiente información técnica solvente sobre el funcionamiento del sistema electoral en los sectores más vocales sobre la reforma (sociedad civil, medios, partidos minoritarios).
- c) El sistema de partidos y el sistema electoral conforman lo que podría denominarse un "bipartidismo acompañado" en la medida en que un gran número de partidos minoritarios

forman constelación por alianza con los dos mayores o alianzas que han resultado a su vez minoritarias en las urnas. Ambos sistemas tienen profundas raíces históricas, son recíprocamente funcionales y mutuamente interdependientes.

- d) El lado más constructivo de este tipo de sistema es su estabilidad y los efectos positivos sobre la economía y el orden social, el más vulnerable deriva precisamente de aquella resiliencia si la presión por el cambio, pese a sus altos y bajos en el tiempo, crece de manera súbita y con frecuencia imperceptible y entonces la invulnerabilidad tradicional a las demandas de cambio puede quebrarse de forma repentina, especialmente en situaciones de grave crisis económica o conflicto internacional.

### **Como recomendaciones relacionadas a los puntos anteriores cabe señalar:**

- a) Necesidad de mejorar el nivel de información técnica solvente acerca del funcionamiento del sistema electoral entre los actores de la sociedad civil medios de comunicación y muchos de los partidos minoritarios. Convendría deshacer o al menos diluir cuanto antes la idea de que el método D'Hondt de asignación de escaños es el factor que limita la proporcionalidad. Con todo, el camino más eficaz para disolver un estado de opinión pública deficitariamente informado sobre un objeto específico sería sustituir el objeto por otro como puede ser el cociente repartidos único o el de los cocientes decrecientes más separados de la regla Sainte-Laguë.
- b) Una vez asegurado el mejor conocimiento entre estos sectores de las élites, es necesario un esfuerzo de difusión planificada de cierta información en el conjunto de la opinión pública.
- c) En la República Dominicana existen dos nuevas leyes -Ley 33/18 y Ley 15/19- con muy corto tiempo de aplicación. En principio, la situación daría pie a reformas y ajustes a medida que su eficacia pueda verificarse en la práctica. Muchos comentaristas y expertos tanto de la sociedad civil como de la JCE ven conveniente que la legislación electoral se compilara en un solo Código a fin de eliminar aparentes contradicciones y vacíos tanto como facilitar su uso y mejor entendimiento a expertos y votantes.
- d) Dado que las circunscripciones con pocos escaños limitan esencialmente la proporcionalidad, habría que evitar futuras subdivisiones en nuevas provincias y demarcaciones y, en lo posible, reducir el número de las demarcaciones existentes sin necesidad de disminuir el número total de 190 diputados.
- e) Corregir la aparente contradicción entre las leyes de Partidos y Régimen Electoral sobre nivel territorial de aplicación de la cuota de género (nacional o por circunscripción). Las sentencias del TSE y TC ayudan a salir del paso y, sin embargo, existe un vacío normativo en cuanto a criterios que hagan efectiva la paridad no solo en las listas sino en la representación.
- f) Establecer una regla adicional de aplicación de la paridad de género como puede ser la alternancia en las listas que podría aumentar la representación de mujeres en la cámara,

pese a la existencia del voto preferencial que trabaja en contra en tanto la cultura política esté especialmente escorada a favor de los varones.

- g) Poner en aplicación disposiciones legales en materias donde ya se hicieron experiencias piloto como la votación en prisiones y hospitales o la ampliación de apoyos para el voto de las personas con discapacidad (v.g. rampas de acceso, voto en el domicilio).
- h) No utilizar el voto automatizado al menos durante un periodo de varios ciclos electorales y, de hacerlo, asegurar su funcionamiento con más de un simulacro o ensayo general a fin de disipar la desconfianza pública creada por los acontecimientos de 2019.
- i) En la medida en que las justificaciones aristocráticas tradicionales dejan de tener vigencia en la sociedad urbana de sufragio universal y economía de servicios, no haría daño suprimir la reserva del 20% de las candidaturas a la alta directiva de los partidos, que podría estar erosionando la legitimidad histórica del sistema al impedir la elección por votación a quienes los partidos han convocado en primarias (militancia o electorado general).
- j) Retomar la práctica de la Constitución de 1963 donde la vacante parlamentaria es ocupada por el procedimiento estándar internacional de sustitución con el candidato siguiente al último de la lista que obtuvo un escaño. Se trata de que la Cámara no se distancie de la voluntad de los electores que votaron la lista del partido afectado por la sustitución de uno de sus representantes.
- k) Por razones de eficiencia de costes, normalidad social y cuestionable eficacia, la duración de las campañas podría acortarse ya que en la práctica queda abierta al “período previo” de un año antes de la precampaña.



## Contents

RESUMEN EJECUTIVO.....	i
I. OBJETIVO Y MÉTODO DEL ESTUDIO .....	1
II. INTRODUCCIÓN GENERAL AL SISTEMA ELECTORAL.....	1
Funciones del sistema electoral.....	1
Distribución de las distintas familias de sistemas electorales .....	3
Principales determinantes del funcionamiento y resultado de un sistema electoral	4
III. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DOMINICANO EN PERSPECTIVA COMPARADA.....	6
1. Marco legal .....	6
2. Funcionamiento del sistema.....	8
Fórmula de representación .....	8
Sufragio universal.....	9
Circunscripciones electorales .....	10
Método de asignación de escaños.....	12
Voto preferencial.....	14
Selección y cuotas de candidatura .....	15
La boleta .....	19
Jornada de votación y escrutinio .....	19
Anulación de elecciones .....	20
El sistema de partidos .....	20
IV. REFORMA ELECTORAL .....	21
Un clima de cambio .....	21
Dos grandes sectores de opinión .....	22
El contexto dominicano en perspectiva comparada .....	24
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	27
ANEXO 1 .....	32
Anatomía del sistema electoral dominicano para la Cámara de Diputados.....	32
Marco normativo .....	32
Información general sobre el sistema.....	32
Boleta de votación .....	32
Circunscripciones electorales .....	33
Método de distribución de escaños.....	34
Tipos de voto permitidos .....	34
Cuota de género.....	35
Otros tipos de representación en la Cámara de Diputados .....	35
ANEXO 2 .....	36
Número de circunscripciones y número de escaños por circunscripción (se incluye una circunscripción nacional de 5 escaños por acumulación de votos y tres circunscripciones en el exterior).....	36
ANEXO 3 .....	37

<b>Partidos y alianzas que compiten en las elecciones parlamentarias 2020 .....</b>	<b>37</b>
<b>Ejemplos de número y porcentaje de electores que han marcado un voto preferencial por candidatos que obtuvieron escaños según el tamaño de la circunscripción electoral.....</b>	<b>38</b>
<b>ANEXO 4 .....</b>	<b>40</b>
<b>Calendario de trabajo, investigación de gabinete, entrevistas y reuniones .....</b>	<b>40</b>

Este informe contiene las principales hallazgos y conclusiones de un estudio sobre el sistema electoral de la República Dominicana realizado entre el 15 de abril y el 21 de Mayo. Incluye las secciones siguientes: Objetivo y método del estudio; introducción al sistema electoral; estructura y funcionamiento del sistema electoral dominicano en perspectiva comparada; reforma electoral; conclusiones y recomendaciones. De acuerdo a los términos de referencia del consultor, el estudio se circunscribe a la elección de la Cámara de Diputados, como es práctica común de la investigación politológica sobre reglas de representación política de nivel nacional.

## I. OBJETIVO Y MÉTODO DEL ESTUDIO

Se trata de describir el sistema electoral dominicano para la Cámara y analizar su funcionamiento desde una perspectiva comparada, especialmente con referencia a otros países latinoamericanos. Todo ello con vistas a posibles reformas objeto de discusión pública entre diferentes actores políticos y de la sociedad civil tras el ciclo electoral 2019-2020.

El método de trabajo incluye investigación de gabinete, una visita de diez días a la República Dominicana con reuniones y entrevistas a personas expertas de instituciones diversas. El trabajo será presentado a la Junta Central Electoral, representantes de la sociedad civil y líderes políticos. (Calendario de trabajo y documentación de base para el estudio en Anexo 4).

## II. INTRODUCCIÓN GENERAL AL SISTEMA ELECTORAL

Las principales cuestiones acerca de los sistemas electorales planteadas por el Derecho Constitucional y la Ciencia Política comienzan a recibir respuestas cada vez más sólidas desde mediados del siglo XX a medida que la investigación aplicada sobre el tema avanzaba en las democracias más estables primero y en el resto del mundo a partir de la década de 1990 con la denominada “tercera ola de democratización.”

### Funciones del sistema electoral

El sistema electoral es el conjunto de las reglas de juego para las elecciones que permiten la selección periódica de los gobernantes en una democracia. La función más evidente de estas reglas de juego, que no la más profunda, consiste en traducir los votos en posiciones de autoridad (presidencia, escaños en los parlamentos, etc.). La otra función básica, que toma cuerpo de forma menos o nada perceptible en el ejercicio del voto, es ayudar al acomodo del conflicto político de la sociedad de manera pacífica por la vía de las urnas en lugar de la coacción y la fuerza.

Las reglas electorales de juego político están basadas en el principio de que una ciudadanía debidamente representada en las instituciones de gobierno resolverá sin acudir al uso de la fuerza el conflicto que inevitablemente generan las diferencias de diversa índole en la sociedad. De aquí el principio del sufragio universal, todos iguales en las urnas. Las líneas principales del conflicto político tienen orígenes históricos, algunos comunes y otros diferentes según los países. Se trata de los *clivages* sociales (desajustes y desplazamientos estructurales); términos tomados de la geología y la sismología por la Ciencia Política. Las

diferencias más determinantes del conflicto político y, en una democracia, del voto son aquellas que surgen por problemas de integración territorial del estado-nación, religiosas, de identidades étnico-culturales y lingüísticas, desigualdad económica y género. Se trata de estructuras de conflicto que están en la base de los sistemas de partidos y los sistemas electorales siendo las desigualdades económica y de género prácticamente comunes en todo el mundo mientras las otras tienen asideros históricos dependiendo del país. Un buen sistema electoral es aquel que, recogiendo la expresión de las diferencias políticas de la sociedad, permite la movilización de la ciudadanía y su representación en las instituciones para encontrarles acomodo con un buen gobierno.

Desde mediados del siglo XX se ha venido avanzando en el conocimiento de los sistemas electorales, su diversidad institucional y funcionamiento práctico; todo ello ligado a la institucionalización del régimen democrático sobre todo con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. Por otra parte se plantean nuevas cuestiones relativas al sistema electoral de democracias en transición y nuevas democracias. Desde los años 1990's el fenómeno electoral, si bien con diferentes grados de garantía de los derechos y libertades, se ha extendido a la casi totalidad de los países del mundo, pasando de unos 45 con elecciones antes de 1990 hasta los casi 200 de la actualidad.

El constitucionalista francés Duverger hizo un planteamiento temprano con su tesis del que el sistema electoral determina el sistema de partidos de un país. El sistema mayoritario conduciría al bipartidismo y el de representación proporcional al multipartidismo. Cuestiones más complejas comienzan a plantearse en la década de 1960, especialmente por la Ciencia Política norteamericana. La conocida como “escuela de Columbia”, con Lipset a la cabeza, produjo algunas obras seminales sobre el efecto de las estructuras sociales y los conflictos políticos en la conformación del sistema de partidos. El enfoque de los sistemas electorales como reglas de juego para la competición en las urnas hizo uso extensivo e intensivo del método empírico y comparativo en las décadas siguientes, siendo favorecido por el desarrollo de la tecnología informática. Las investigaciones de Rae y Lipjhart responden a preguntas que no habían tenido suficiente respuesta anteriormente por parte de la investigación empírica<sup>1</sup>: ¿Qué grandes familias electorales existen distribuidas por el mundo y qué tipo de prole o sub-familias ha generado cada una de ellas? ¿Cómo afectan realmente las leyes electorales al sistema de partidos políticos? ¿Cuáles son los determinantes principales de los resultados o producto final de un sistema electoral concreto? ¿A qué factores obedecen las reformas electorales y en qué áreas del sistema electoral tendrían que centrarse para afectar significativamente los resultados del mismo? Éstas son las cuestiones que el presente estudio trata de dilucidar con respecto al sistema de elección para la Cámara de Diputados en República Dominicana.

---

<sup>1</sup> Duverger, M. (1952). *Les Partis Politiques*. Paris: Armand Colin. Lipset S.M. (1956). *Political Man. The Social Bases of Politics*. (New York: Anchor Books). Una versión actualizada en español de 1988: *El hombre político. Las bases sociales de la política* (Madrid:Tecnos); Lipset S.M. y Rokkan, S.(eds.).(1967). *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: The Free Press. Sartori G. (1979) Sartori, G. (2005). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza (publicado originalmente en inglés en 1976). Rae, D. (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press. Reynolds A. Reilly B. and Ellis A. (eds.). (2005). *Electoral Systems Design: The New International IDEA Handbook*, disponible en español bajo el título *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA internacional*; Nohlen D. Valdés L. y Zovatto D. (eds.).(2019). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 3ra edición;

## Distribución de las distintas familias de sistemas electorales

Son tres grandes las familias de sistemas electorales: Mayoritario, proporcional y mixto; con doce variaciones principales dentro de las mismas. De forma muy sumaria, el sistema mayoritario asigna las posiciones en contienda a los candidatos más votados; el proporcional las distribuye en proporción al número de votos obtenidos; y el mixto combina elementos de cada uno de los sistemas anteriores con diferentes modalidades.<sup>2</sup>

El sistema mayoritario predomina en países anglosajones y ex-colonias británicas; el proporcional en los países del continente europeo, América Latina y ex-colonias francesas; y los sistemas mixtos aparecen distribuidos en proporción variable por las distintas regiones del mundo, marcando la dirección de las reformas electorales en las últimas décadas, con la mayor frecuencia buscando incrementar el grado de proporcionalidad del sistema. Los cambios más frecuentes transitan desde la representación mayoritaria o la proporcional hacia un sistema mixto; pero difícilmente se produce el cambio en sentido contrario desde un sistema mixto a otro singular ya sea mayoritario o proporcional. El listado que sigue presenta las tres grandes familias de sistemas electorales y sus principales variaciones, siempre en relación el voto para la cámara baja del parlamento o la única en sistemas unicamerales.

### Familias de sistemas electorales (Países latinoamericanos en **negrita**)

#### 1. *Sistema mayoritario* (91 países)

Sistema de primer ganador (47 países v.g. Canadá, Caribe anglófono, Estados Unidos, India, Reino Unido)

Sistema de dos vueltas (22 v.g. Francia, Congo, Haití, Egipto)

Sistema de voto alternativo (3 v.g. Australia)

Sistema de voto bloqueado (16 v.g. Islas Cayman, Malvinas)

Sistema de partido bloqueado (4 v.g. Chad, Singapur)

#### 2. *Sistema proporcional* (72 países, **18 en América Latina**)

Sistema de lista de partido

Cerrada bloqueada (v.g. España, Holanda, Israel, Namibia, Portugal, Suráfrica, Turquía; **Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, Uruguay,**)

Cerrada desbloqueada voto preferente (v.g. **Brasil, Colombia, Perú, República Dominicana,** Holanda, Suecia)

Abierta o libre (v.g. **El Salvador, Honduras, Paraguay,** Suiza, Luxemburgo)

Sistema de voto único transferible (2 v.g. Malta, Irlanda )

#### 3. *Sistema mixto* (30 países)

Sistema paralelo mayoritario/proporcional (21 v.g. Corea, Japón, **México, Panamá, Venezuela,**Túnez)

Sistema proporcional mixto y proporcional en el resultado (9 v.g. Alemania, **Bolivia,** Italia,).

Sistema proporcional con dos listas de circunscripción y nacional (v.g. **Guatemala, Nicaragua, Panamá.**)

---

<sup>2</sup> Una excelente y relativamente sencilla descripción de todos los sistemas electorales del mundo en el manual de IDEA citado en la nota anterior (Reynolds et al.). Sobre los sistemas de los países de América Latina ver la obra de Nohlen y otro citada en la misma nota 1.

*Otros sistemas (6 países)*

- Voto único no transferible (4 v.g. Afganistán)
- Voto limitado (v.g. España para el Senado)
- Conteo Borda (v.g. Nauru)

## **Principales determinantes del funcionamiento y resultado de un sistema electoral**

Desde los años 1980's sabemos por evidencia científica empírica que los factores que mayormente determinan el resultado o producto del funcionamiento del sistema electoral son, por este orden, la fórmula de representación (mayoritaria, proporcional o mixta en sus diferentes modalidades), el tamaño de la circunscripción, el umbral de representación para el reparto de escaños y el marcado de la boleta, ligado a la fórmula de representación.

Con frecuencia se pregunta ¿qué sistema electoral es el mejor? O más modestamente ¿qué sistema es preferible? La respuesta de la Ciencia Política aplicada es que no existe un mejor sistema electoral. Hay que ampliar el cuestionario e indagar sobre qué criterios o baremos pueden servir en la evaluación de la efectividad y funcionalidad de un sistema electoral vis-à-vis los estándares democráticos de representación y de buen gobierno. Si la función principal de las reglas de juego electoral es ayudar al acomodo del conflicto político en las urnas a fin de impulsar la participación ciudadanía y el buen gobierno, entonces hay que evaluar la adecuación de aquellas reglas para garantizar la participación, la representación y una capacidad de gobierno que absorba razonablemente el conflicto y le de una respuesta constructiva. Tal es la base de legitimidad democrática de las instituciones públicas y de quienes las encarnan.

En esta línea de pensamiento se presenta el siguiente cuadro sobre las ventajas y desventajas más importantes de las diferentes modalidades de representación proporcional. No se incluyen otros sistemas por razón del objeto de este estudio y el contexto histórico cultural donde la República Dominicana está enmarcada.

## Ventajas y desventajas de las diferentes modalidades de representación proporcional (RP)

Modalidad de RP	Ventajas	Desventajas
RP de listas cerradas y bloqueadas	<p>Proporcionalidad</p> <p>Cohesión/fortalecimiento de los partidos, desanima la formación de facciones internas</p> <p>Sin necesidad de delimitación periódica de circunscripciones electorales</p> <p>Se desperdician pocos votos</p> <p>Representación de minorías</p> <p>Favorece la elección de las mujeres</p> <p>Sin necesidad de elecciones parciales (siguiente de la lista)</p> <p>Facilita el escrutinio</p> <p>Facilita el voto a distancia</p>	<p>Rendición de cuentas problemática (distancia entre elegido y sus electores)</p> <p>En sistemas presidenciales, problemático apoyo al presidente y su gobierno</p> <p>Demasiado poder a los partidos (renovación de las elites)</p> <p>Puede favorecer la inclusión de los partidos extremistas en la legislatura</p> <p>Puede favorecer un multipartidismo extremo que dificulte la oración de mayorías parlamentarias</p>
RP de listas cerradas desbloqueadas con voto preferencial	<p>Permite personalizar el voto y eventualmente un mayor acercamiento entre votantes y candidatos</p>	<p>Entorpecer la paridad de género en culturas desfavorables a la presencia femenina en la vida pública</p>
(Hay poca investigación: Ver Passarelli en la cita bibliográfica del Anexo 4)	<p>Hace más participativa la vida interna de los partidos flexibilizando la apertura de las élites partidarias</p>	<p>Erosiona la cohesión interna de los partidos si las disidencias se hacen extremas</p>

<p>RP en sistema mixto</p>	<p>Proporcionalidad</p> <p>Inclusión</p> <p>Representación geográfica</p> <p>Rendición de cuentas</p> <p>Desperdicia pocos votos</p> <p>Puede facilitar la reforma electoral mejor que otras alternativas</p>	<p>Es más complicado</p> <p>Puede requerir delimitación de distrito periódica</p> <p>Con frecuencia requiere elecciones parciales</p> <p>Más difícil de organizar que la RP de listas</p>
----------------------------	---	---

Fuente: IDEA 2006 modificada por el autor

### III. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DOMINICANO EN PERSPECTIVA COMPARADA

Siendo el objeto de este estudio las reglas de la elección para las Cámara de Diputados, cualquier referencia a otras instancias de elección popular tendrá carácter secundario y con la sola finalidad de contextualizar el caso concreto que nos ocupa. Por otra parte al citar ejemplos de otros países se ha seguido el criterio más común en la investigación aplicada de referir las comparaciones al área de los sistemas electorales donde se enmarca el estudio de caso, la República Dominicana. En tal sentido, nos referiremos principalmente a sistemas de representación proporcional o mixtos por ser esta la tradición constitucional y político-cultural de América Latina y Europa Continental cuyos respectivos constitucionalismos quedaron enlazados a principios del siglo XIX.

#### 1. Marco legal

La vigente Constitución de 2015 mantiene sin modificaciones significativas los preceptos relativos al sistema electoral incluidos en las diferentes constituciones al menos desde 1966.<sup>3</sup> Por otra parte, cabe destacar que, a diferencia de la mayoría de los países, la constitución dominicana apenas entra en mayor especificación de los componentes esenciales del sistema electoral, como la fórmula de representación, y más bien otorga amplia competencia reguladora a la legislación ordinaria y la propia autoridad electoral, la Junta Central Electoral, JCE. En consecuencia, el marco constitucional permite importantes cambios en la normativa electoral por vía de ley orgánica y también de resoluciones de la JCE. En caso de reforma

<sup>3</sup> La Constitución de 1963 establece que los diputados son elegidos cada cuatro años por el pueblo de las provincias y el Distrito Nacional a razón de uno por cada 50.000 habitantes o fracción de más de 25 mil sin que en ningún caso sean menos de dos. También se establece que cada diputado tendrá un suplente elegido en la misma forma y conjuntamente con él” (Art.102). En la Constitución de 1966 se reproduce esta disposición en los términos anteriores (Art.24).

constitucional, existe el candado de una asamblea especial que emana del Congreso y un referendun confirmatorio, preceptivo al tratarse de una materia que versa sobre derechos.<sup>4</sup>

Aparte de la Constitución, las dos leyes principales que regulan las elecciones tienen carácter orgánico: *Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos No.33-18, 2018*; y *Ley Orgánica de Régimen Electoral No.15-19, 2019*. Por otra parte, hay que incluir al menos otras dos leyes, dos sentencias de altos tribunales y alguna resolución de la JCE: *Ley Orgánica del Tribunal Superior Electoral No.29-11, 2011*; *Ley 157/13 que establece el Voto Preferencial, 2013*; JCE, *Resolución No.03/2020 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. Este *corpus* normativo alberga el “corazón” del sistema electoral en sus componentes esenciales: Sufragio universal, fórmula de representación, circunscripciones electorales, asignación de escaños y cuotas, partidos políticos y reforma electoral.

La Constitución y las leyes otorgan a la administración electoral, JCE, una autoridad reguladora que en la práctica alcanza una competencia poco frecuentes en otro países, dentro y fuera de la región. El texto constitucional dice que la Junta “tiene facultad reglamentaria en los asuntos de su competencia” y más adelante especifica algunos de estos asuntos, centrales y sensibles en todo proceso electoral: la “facultad para reglamentar los tiempos y límites en los gastos de campaña, así como el acceso equitativo a los medios de comunicación” (Art.212.IV). La Constitución formaliza al más alto nivel la competencia de la JCE sobre el Registro Civil, la Cédula de Identidad y Electoral (Con. Art.212.II.) Con anterioridad el Registro Civil estaba en el poder ejecutivo que lo trasladó a las Juntas Electorales en 2001 y que solo lo recibieron en 2007. Por su parte, la Ley de Régimen Electoral establece entre las competencias asignadas a la JCE la de “Dictar las disposiciones que considere pertinentes para asegurar la correcta aplicación de las disposiciones de la Constitución y las leyes en lo relativo a las elecciones y el regular desenvolvimiento de éstas.” (Art.18.14). Bajo esta umbrela normativa y mediante resoluciones, la JCE establece el plano electoral en las circunscripciones electorales, que han sido previamente delimitadas por el Congreso, con reasignación de electores y escaños;<sup>5</sup> estableció el voto preferencial en 2001

---

<sup>4</sup> La iniciativa de la reforma corresponde a cualquiera de las dos cámaras si la propone 1/3 de cualquiera de ellas o si es sometida por el poder ejecutivo (Art.269). Se forma una Asamblea Nacional Revisora que incluye a más de la mitad de cada cámara elegimos los representantes por 2/3 de los votos (Art.271). A continuación el texto debe ser sometido a un referendun aprobatorio cuando la reforma incluye determinados asuntos, entre ellos los que afectan a derechos fundamentales como es el sufragio: “Cuando la reforma verse sobre derechos, garantías fundamentales y deberes, el ordenamiento territorial y municipal, el régimen de nacionalidad, ciudadanía y extranjería, el régimen de la moneda, y sobre los procedimientos de reforma instituidos en esta Constitución, requerirá de la ratificación de la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas con derecho electoral, en referendun aprobatorio convocado al efecto por la Junta Central Electoral, una vez votada y aprobada por la Asamblea Nacional Revisora. ...Párrafo II.- La aprobación de las reformas a la Constitución por vía de referendun requiere de más de la mitad de los votos de los sufragantes y que el número de éstos exceda del treinta por ciento (30%) del total de ciudadanos y ciudadanas que integren el Registro Electoral, sumados los votantes que se expresen por “Si” o por “No” (Art.272).

<sup>5</sup> La Ley Electoral de 2019 dispone acerca de la articulación territorial de las circunscripciones: “Conformación. Las circunscripciones electorales partirán de la división en sectores, secciones y parajes que han sido implementados por la Junta Central Electoral, asignando la cantidad de diputados y regidores correspondientes de conformidad con el número de habitantes, tomando en cuenta que la suma de los representantes por circunscripciones electorales debe coincidir con la cantidad que tiene derecho a elegir en la división política correspondiente, según lo establece la Constitución de la República (Art.104).

y la regla D'Hondt de asignación de escaños, que se venía utilizando tradicionalmente y solo en 2013 se incluyó en una ley; puede modificar los plazos para una elección determinada.<sup>6</sup> Por otra parte, el voto en el exterior establecido en la Ley Electoral de 1997 se aplicó por primera vez en las elecciones presidenciales de 2004 y para las congresuales en 2012.<sup>7</sup> Como puede esperarse en cualquier sistema político estable, la autoridad electoral socializa con las fuerzas políticas en las instituciones este tipo de decisiones que afectan el voto y la representación.

A diferencia de otros países de la región como Bolivia, Costa Rica o Uruguay, donde la potestad de resolver disputas electorales pertenece exclusivamente a la administración electoral, el contencioso electoral en la República Dominicana es competencia de un Tribunal Superior Electoral excepto en el nivel inferior del sistema donde sus competencias son compartidas con las Juntas Electorales municipales. Por disposición constitucional estas juntas son instancias funcionalmente híbridas con competencias administrativas y jurisdiccionales; también bicéfalas pues responden ante dos autoridades que son independientes entre sí, la JCE y el TSE.<sup>8</sup>

## 2. Funcionamiento del sistema

### Fórmula de representación

La fórmula de representación para las cámaras se encuentra solo parcialmente incluida en la Constitución que establece: “Las elecciones se celebrarán conforme a la ley y con representación de las minorías cuando haya de elegirse dos o más candidatos” (Art.2) y más adelante, “La elección de senadores y diputados se hará por sufragio universal directo en los términos que establezca la ley.” (Art. 77). Por su parte, la Ley Electoral de 2019 establece con claridad la representación proporcional y, junto con la Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos de 2018 y, a lo largo del tiempo, un número de resoluciones de la JCE han definido progresivamente el conjunto del sistema electoral.<sup>9</sup> Del conjunto de preceptos

---

<sup>6</sup> La ley establece que entre las atribuciones del pleno están “modificar para una elección determinada los plazos establecidos en la ley para el cumplimiento de obligaciones o formalidades o para el ejercicio de los derechos cuando su juicio fuera necesario o conveniente para asegurar más eficientemente el ejercicio del derecho al sufragio.” (Art.18.13)

<sup>7</sup> La elección de diputados de la comunidad dominicana en el exterior fue instituida en la Constitución de 2010.

<sup>8</sup> La Constitución establece una Junta Electoral Central como organismo autónomo para la organización y administración de las elecciones (Art.211). La forman 5 magistrados elegidos por el senado por 2/3 de senadores presentes (Ar t. 212). Existen Juntas Electorales, una en cada municipio y en el Distrito Nacional con funciones administrativas y contenciosas. En materia administrativa estarán subordinadas a la Junta Central Electoral y en materia contenciosa sus decisiones son recurribles ante el Tribunal Superior Electoral, TSE (Art.213). Tanto la JEC como el TSE tienen un mandato de 4 años. En las disposiciones constitucionales el Tribunal Superior Electoral se compone de entre 3 y 5 jueces (en la actualidad son 5) nombrados por el Consejo Nacional de la Magistratura que también designa de entre ellos al Presidente del tribunal (Arts.214 y 215).

<sup>9</sup> Ley Electoral, Artículo 266.- Representación proporcional. En cada provincia, municipio, circunscripción electoral o distrito municipal, según sea el caso, los partidos políticos o agrupaciones políticas independientes presentarán sus candidatos a: 1. Senador, diputados, diputados nacionales por acumulación de votos. 2. Representantes ante parlamentos internacionales, diputados y diputadas representantes de la comunidad dominicana en el exterior, alcaldes, vice alcaldes, regidores y suplentes de regidores, directores, subdirectores y vocales de distritos, a través de boletas conjuntas o separadas para cada nivel de elección. Serán elegidos por mayoría simple de votos senador, alcalde y suplente de vicealcalde, director y subdirector de distrito municipal. Por el sistema proporcional, diputados (representantes de provincias, nacionales y del exterior) y representantes parlamentarios internacionales, regidores y suplentes de regidores y vocales. Artículo 267.- Sistema de Designación de Escaños. Para la asignación de escaños correspondientes a los representantes electos para la Cámara de Diputados,

constitucionales, legales y reglamentarios puede reconstruirse la fórmula de representación en los siguientes términos: Las elecciones a la Cámara de Diputados se realizan según el sistema de representación proporcional en múltiples circunscripciones plurinominales de distinto tamaño y listas de partido cerradas y desbloqueadas con voto preferencial por un solo candidato.<sup>10</sup> Existe un mínimo de dos escaños por provincia, el resto según población así como un umbral del 1% de votos válidos para entrar en la asignación de escaños mediante la regla D'Hondt de cocientes decrecientes por división del total de votos válidos de cada partido por divisores de números enteros 1,2,3 etc. Este umbral del 1% se aplica únicamente para los diputados nacionales por acumulación de votos.<sup>11</sup> Se establecen tres tipos de cuotas de candidatura: género entre 40 y 60%; jóvenes hasta 35 años 10% y para la alta dirigencia de los partidos políticos un 20%. La Constitución también establece que elecciones nacionales y locales se celebrarán separadamente y fija un calendario con las nacionales el tercer domingo de mayo y las municipales el tercer domingo de febrero (Art.209). (Ver cuadro detallado sobre "anatomía del sistema electoral" dominicano en Anexo 1).

## Sufragio universal

La Constitución establece la ciudadanía y por tanto el sufragio para "Todos los dominicanos y dominicanas que hayan cumplido 18 años de edad y quienes estén o hayan estado casados, aunque no hayan cumplido esa edad" (Art.21). A diferencia de la mayor parte de los países de la región, el voto no es obligatorio: "Ejercicio del sufragio. Es un derecho y un deber de ciudadanas y ciudadanos el ejercicio del sufragio para elegir a las autoridades de gobierno y para participar en referendos. El voto es personal, libre, directo y secreto. Nadie puede ser obligado o coaccionado, bajo ningún pretexto, en el ejercicio de su derecho al sufragio ni a revelar su voto...Párrafo.- No tienen derecho al sufragio los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, ni quienes hayan perdido los derechos de ciudadanía o se encuentren suspendidos en tales derechos (Art.208)". Para ser candidato a diputado y

---

Concejos de Regidores y Juntas de Vocales, se utilizará el sistema establecido en la Ley No.157-13, sobre Voto Preferencial. Artículo 268.- Procedimiento para la elección del Diputado o Diputada Nacional por Acumulación de Votos. De conformidad con lo que establece la Constitución y las leyes, en la determinación de los candidatos y candidatas que hayan de resultar escogidos como Diputados o Diputadas Nacionales por Acumulación de Votos, se seguirá conforme al siguiente procedimiento: Los partidos políticos presentarán por ante la Junta Central Electoral una lista de cinco (5) candidatos que serán postulados por una demarcación nacional, en adición de aquella que contiene los candidatos y candidatas al Congreso Nacional por cada una de las provincias y circunscripciones establecidas por las leyes y las disposiciones especiales emanadas de la Junta Central Electoral. Párrafo.- Las listas que contengan los candidatos y candidatas a la diputación nacional por acumulación de votos serán cerradas y bloqueadas; en ese sentido, los electores, al votar en el recuadro de un partido político en la boleta del nivel congresional escogerán dichos representantes según el orden en que fueron presentados en la lista. Párrafo: En ningún caso un partido o agrupación política que celebre un pacto de alianza con otro u otros partidos para las provincias existentes, podrá pactar con otro partido o agrupación política diferente para el diputado por acumulación nacional.

<sup>10</sup> La Constitución establece que el Senado y la Cámara de Diputados forman el Congreso (Art.76); y así mismo las condiciones para ser senador o diputado, entre ellas tener 25 o más años de edad, ser nativo de la demarcación por la que se elija o haber residido 5 años en ella (Art.79). El mandato parlamentario es de 4 años. El Senado se compone de un escaño por cada provincia y otro por el Distrito Nacional (Art.78); en la actualidad ello equivale a 32 senadores y senadoras. Los senadores se eligen por mayoría simple (Art.265 Ley Electoral). Por lo que hace a la elección presidencial, la Constitución establece que se elegirá un Presidente y Vicepresidente por voto directo por 4 años (Art.124), y también la fórmula de elección de mayoría absoluta a dos vueltas: "Cuando en las elecciones celebradas para elegir al Presidente de la República y al Vicepresidente ninguna de las candidaturas obtenga al menos más de la mitad de los votos válidos emitidos, se efectuará una segunda elección el último domingo del mes de junio del mismo año. En esta última elección sólo participarán las dos candidaturas que hayan alcanzado el mayor número de votos, y se considerará ganadora la candidatura que obtenga el mayor número de los votos válidos emitidos;" (Art.209.1).

<sup>11</sup> Ley 157-13, Art.4; Ley 15-19, Arts. 268-270

senador la edad mínima son 25 años, y también se requiere ser nativo de la circunscripción por la que se desea ser elegido o tener 5 años de residencia en la misma. Está permitido el voto en el extranjero. Las personas en prisión sin sentencia firme, personas hospitalizadas o con discapacidad pueden votar aunque en la práctica estas posibilidades aún no se han aplicado o solo se han hecho parcialmente efectivas respecto de electores discapacitados que puedan acudir a los recintos de votación.

En perspectiva comparada, el voto en el exterior está permitido y efectivamente aplicado en 10 de 18 países de la región : Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Perú, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela. En el caso dominicano se estableció en 1997, se aplicó por primera vez en las elecciones presidenciales de 2004 y para las congresuales en 2012. Como en el caso dominicano, en la generalidad de los países latinoamericanos no está permitido el voto de los efectivos de las Fuerzas Armadas y la Policía. En cuanto a obligatoriedad del voto, la región latinoamericana es la única del mundo donde la mayoría de los países tienen establecido el voto obligatorio. La regla general es el voto no obligatorio con mínimas excepciones como Australia o Bélgica. No obstante, solo en menos de la mitad de países latinoamericanos el voto obligatorio se aplica con sanciones efectivas: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay.

## **Circunscripciones electorales**

La Constitución establece el número de escaños de la Cámara de Diputados, que la carta magna de 2010 congeló en 190 asignando un mínimo de 2 escaños por provincia y el resto en proporción a la densidad de población con base en el último censo aprobado. De los 190 parlamentarios 178 son elegidos por circunscripciones territoriales y el Distrito Nacional de Santo Domingo; 5 escaños adicionales se reservan para ser asignados por acumulación de votos preferentemente a partidos o alianzas que no hubiesen obtenido escaños territoriales y hayan alcanzado el uno por ciento o más de los votos válidos. Otros siete diputados son elegidos en representación de la comunidad dominicana en el exterior. Su forma de elección y distribución es determinada por la ley (Constitución Art.81). Estos preceptos constitucionales de 1915 se reproducen y especifican en la Ley Electoral de 2019 donde quedan excluidos de la regla de asignación de escaños en proporción a la población los diputados nacionales por acumulación de votos y los del exterior (Art.104.I). Si bien la ley electoral establece, y así se hizo hasta ahora, que la elección de diputados en el exterior es “mediante listas cerradas y bloqueadas” el Tribunal Constitucional dispuso en 2020 que estos diputados serán elegidos en listas cerradas y desbloqueadas con voto preferencial a partir de las elecciones de 2024.<sup>12</sup>

El fuerte crecimiento del número de provincias y municipios a partir de 1994 (un 58%) fue acompañado de un mayor número de diputados desde 120 en 1994 hasta 190 a partir de 2010. Hasta 2001 la circunscripción era la provincia. Con posterioridad las provincias más grandes se subdividieron en otras menores, se crearon municipios nuevos y ciertos municipios fueron subdivididos en demarcaciones electorales más pequeñas. La autoridad para decidir estos cambios y delimitar nuevas provincias y municipios es el Congreso de la

---

<sup>12</sup> Sentencia TC-0482-2020

República, si bien la JCE establece el plano electoral correspondiente.<sup>13</sup> Las delimitación y planeamiento iniciales de las circunscripciones electorales se hizo en 2001, si bien con posterioridad han experimentados variaciones.<sup>14</sup>

Hoy está científicamente demostrado que los factores más determinantes del resultado de un sistema electoral son, por este orden, la fórmula de representación (proporcional, mayoritaria o mixta) y el tamaño de la circunscripción. Según tamaño, debe distinguirse entre circunscripciones pequeñas (1-5 escaños), medianas (6 -10) y grandes (más de 10). La evidencia empírica es incontestable en el sentido de que la proporcionalidad resulta más ajustada a mayor número de escaños de la circunscripción. Para las elecciones de Diputados en República Dominicana, 34 de las 49 demarcaciones o circunscripciones electorales son pequeñas con menos de 5 escaños, 14 son medianas entre 5 y 10 escaños y solo una puede considerarse grande con 11 escaños. El distrito de Santo Domingo con 43 escaños se encuentra subdividido en seis circunscripciones electorales con 11, 9, 7, 6, 6 y 4 escaños respectivamente; el Distrito Nacional con 18 escaños repartidos en tres circunscripciones con 7, 6 y 5 respectivamente; el de Santiago con 18 escaños en tres circunscripciones de 8, 6 y 4; el de San Cristóbal con 10 escaños repartidos en tres circunscripciones con 4, 3 y 3; el de La Vega con 7 escaños en dos circunscripciones de 5 y 2; y el Puerto Plata con 6 escaños en dos circunscripciones de 4 y 2 respectivamente. Cada una de tres circunscripciones en el extranjero incluye un número variable de países y circunscripciones con 3, 2 y 2 escaños (Ver Anexo 2).

La perspectiva comparada ayuda a evaluar la importancia del tamaño de la circunscripción. Entre países con representación proporcional, la República Dominicana con un territorio de unos cincuenta mil kilómetros cuadrados y once millones de habitantes, tiene 49 circunscripciones electorales. España con casi medio millón de kilómetros cuadrados y más de cuarenta millones de habitantes tiene 50 circunscripciones electorales (las provincias). Colombia con un territorio que dobla el de España y casi cincuenta millones de habitantes tiene 33 circunscripciones (los departamentos). En los tres países hay establecido un mínimo de dos Diputados por circunscripción y el resto según población. Sin embargo, en España o Colombia ninguna circunscripción se queda en el mínimo constitucional de dos escaños (las más pequeñas tienen 3 en España y 7 en Colombia) mientras en República Dominicana las circunscripciones con solo el mínimo constitucional ascienden a 16, un tercio de todas las circunscripciones.

---

<sup>13</sup> La Constitución establece que “El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo, le corresponde en consecuencia: 1) Atribuciones generales en materia legislativa.... d) crear, modificar o suprimir regiones, provincias, municipios, distritos municipales, secciones y parajes y determinar todo lo concerniente a sus límites y organización, por el procedimiento regulado en esta Constitución y previo estudio que demuestre la conveniencia política, social y económica justificativa de la modificación” (Art.93). Por su parte la Ley Electoral dispone: “Las circunscripciones electorales partirán de la división en sectores, secciones y parajes que han sido implementados por la Junta Central Electoral, asignando la cantidad de diputados y regidores correspondientes de conformidad con el número de habitantes, tomando en cuenta que la suma de los representantes por circunscripciones electorales debe coincidir con la cantidad que tiene derecho a elegir en la división política correspondiente, según lo establece la Constitución de la República.”(Art. 104).

<sup>14</sup> Resolución 04-2019 del la JEC

## Método de asignación de escaños

La asignación de escaños se realiza en proporción a los votos obtenidos en cada circunscripción mediante el cálculo de cocientes repartidores con la regla D'Hondt. Los escaños obtenidos por la lista de un partido se asignan en orden decreciente al número de marcas de los candidatos favorecidos por el voto preferencial y, en ausencia de éstos a los candidatos en el orden que llevan en la lista del partido. En las tres circunscripciones del exterior no se aplicaba hasta ahora el voto preferencial.<sup>15</sup> Sin embargo por sentencia del Tribunal Constitucional se aplicará a partir de las elecciones de 2024.

La regla D'Hondt de asignación de escaños, se había utilizado tradicionalmente en el país por resolución de la Junta Central Electoral. En 2013 se establece por Ley y queda de nuevo regulada en una resolución de 2020. Como en la mayor parte de los países de Europa Continental, en más de la mitad de los países latinoamericanos se aplica la regla D'Hondt de asignación de escaños: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. La regla del cociente simple se aplica en Brasil, México y todos los países centroamericanos: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Existe un umbral de representación del 1% nacional del voto válido. En términos comparativos, el umbral legal no suele resultar demasiado relevante en la práctica dado que el umbral empírico o real para entrar en el reparto de escaños suele ser superior al legal; especialmente en casos donde existen dos partidos que acumulan la mayor parte del voto popular. Sin embargo y como se ha indicado más arriba, en el caso dominicano el umbral legal del 1% tiene un valor predeterminado referencial ya que permite asignar 5 escaños preferentemente a partidos con escaso número de votos por encima del 1% en una demarcación nacional donde el reparto se hace por "acumulación de votos."

En los países latinoamericanos que tienen umbral legal, éste oscila entre el 1,5% de Argentina y el 2% de Uruguay y México. Fuera de la región, los umbrales más bajos se dan en Holanda (0,65) e Israel (1%) donde el territorio nacional constituye una circunscripción electoral única. El umbral más alto es el de Turquía con 10% y en nivel intermedio se situarían Alemania (5%) o España (3%).

En cuanto a la asignación de escaños por acumulación de votos, los partidos políticos inscriben en la JCE una lista de cinco candidatos en adición de aquella que contiene los candidatos y candidatas a la Cámara por cada una de las circunscripciones. Esta lista no se incluye en ninguna boleta ni por tanto es objeto de votación. Establece la Ley Electoral que "Las listas que contengan los candidatos y candidatas a la diputación nacional por acumulación de votos serán cerradas y bloqueadas; en ese sentido, los electores, al votar en

---

<sup>15</sup> En la asignación de escaños correspondientes a los representantes electo para la Cámara de Diputados..., se utilizará el sistema establecido en la Ley No.157-13 sobre voto preferencial " (Art. 267), que fuera establecido por resolución de la JCE en 2001. Por su parte la Ley 157-13 de voto preferencial establece que para la elección de diputados en las circunscripciones establecidas se podrá votar por un candidato determinado marcando el recuadro con la foto del mimo y, si es por el partido, con solo marcar el recuadro con el emblema o siglas. En este último caso el voto emitido no favorecería a ningún candidato en particular y será sumado a la totalidad de votos obtenidos por el partido de que se trate. Cuando el elector decida marcar la fotografía del candidato de su preferencia está favoreciendo con su voto al partido de éste (Art.2). Para la determinación de escaños obtenidos por cada partido en cada demarcación electoral se utiliza el método D'Hondt (Art.4).

el recuadro de un partido político en la boleta del nivel congresional escogerán dichos representantes según el orden en que fueron presentados en la lista (Art. 268.1). Para el escrutinio y adjudicación de los cargos a estas listas se determina primero la cantidad total de votos congresionales que ha obtenido cada agrupación política o alianza de partidos y cuáles partidos obtuvieron el uno por ciento más de los votos válidos emitidos pero no obtuvieron representación congresional (Art.269). Aunque la Ley no lo menciona expresamente al hablar de “votos congresionales”, la distribución de estos cinco escaños se hace en la actualidad según la votación de Diputados.<sup>16</sup> El primer cargo será ocupado por el partido que haya obtenido mayor votación, dentro de aquellos que han alcanzado más del uno por ciento de los votos sin lograr representación congresional; el segundo cargo será ocupado por el partido que haya obtenido la votación inmediatamente inferior a la del anterior, pero que su votación haya sido un uno por ciento o más, y así sucesivamente, hasta distribuir las cinco posiciones de representación nacional. En el caso de que no se asignen todos los escaños a partidos con votación de un uno por ciento o más y que no obtuvieron representación congresional, entonces se les asignará a los partidos que obtuvieron más del uno por ciento (1%) y que lograron representación. La asignación será de solo un escaño por cada partido que obtuvo más del uno por ciento en proporción a los votos obtenidos, hasta llegar a cubrir la totalidad de los cargos (Art.270). Cuando dos o más candidatos a un mismo cargo obtuvieren igual número de votos, se resolverá el empate por la suerte mediante un procedimiento detallado en la ley.<sup>17</sup>

Una vez constituida la legislatura y en el caso de sustitución de parlamentarios por una variedad de causales, la Constitución establece:1) Cuando por cualquier motivo ocurran vacantes de senadores o diputados, la cámara correspondiente escogerá su sustituto de la terna que le presente el organismo superior del partido que lo postuló; 2) La terna será sometida a la cámara donde se haya producido la vacante dentro de los treinta días siguientes a su ocurrencia, si estuviere reunido el Congreso y, en caso de no estarlo, dentro de los primeros treinta días de su reunión. Transcurrido el plazo señalado sin que el organismo competente del partido someta la terna, la cámara correspondiente hará la elección (Art.77). Este tipo de disposición legal es inusual en un sistema de representación proporcional con listas cerradas como el dominicano. La norma concede una libertad inusitada de escogencia a la directiva de los partidos políticos así como a las Cámaras que de alguna manera podrían distanciarse de la voluntad de los electores que votaron la lista del partido afectado por la sustitución de uno de sus representantes. Se dejaría de aprovechar una de las principales ventajas del sistema de representación proporcional con listas cerradas consistente en evitar la convocatoria de elecciones parciales cuando hay que llenar una vacante; siendo el procedimiento estándar la sustitución por el candidato siguiente al último de la lista que obtuvo un escaño. De hecho la Constitución de 1963 establecía que “cuando ocurran vacantes de senadores o diputados sean llenadas por los suplentes elegidos. A falta de los titulares y

---

<sup>16</sup> De acuerdo a la sentencia del Tribunal Superior Electoral TSE-782-2020

<sup>17</sup> Artículo 271.-Empate. Se inscribirán en tarjetas distintas los nombres de los candidatos empatados. El presidente de la junta electoral correspondiente, en presencia de los miembros de ésta y de los representantes de agrupaciones o partidos políticos que hubieren sustentado candidaturas, pero no del secretario, colocará una de las tarjetas dentro de un sobre blanco que cerrará. Tanto los sobres como las tarjetas serán de clase, forma y aspecto iguales. Acto continuo, el presidente colocará los sobres así dispuestos dentro de un receptáculo, y cada uno de los vocales de la junta, sucesivamente, a la vista del presidente, pero no de los demás vocales, revolverá dichos sobres dentro del receptáculo. Enseguida, el secretario, en presencia de la junta, sacará un sobre, y el nombre que éste contenga, y que será leído de inmediato en alta voz por el presidente de la junta, será el candidato elegido.

suplentes la cámara correspondiente escogerá al sustituto de la terna que le presentará el partido político a que pertenezca el Senador o Diputado que originó la vacante” (Art.97). Sin embargo, la Constitución de 1966, que eliminó la figura del suplente de senadores y diputados, conservó solo la segunda parte de la fórmula, que rige hasta hoy, estableciendo que la sustitución se hace de una terna de personas propuesta por la cámara correspondiente.<sup>18</sup> Estas personas no tienen que haber sido candidatos en una lista. En la práctica, el precepto ha dado lugar a sustituciones de parlamentarios guiadas por el nepotismo y los nexos familiares más que por el principio de la representación política que se origina de la voluntad popular expresada en las urnas.<sup>19</sup>

## Voto preferencial

El voto preferencial por un solo candidato o candidata se estableció en 2001 por resolución de la JCE; otra resolución de la Junta lo eliminó en 2010 y en 2013 se restableció, esta vez por ley. La Resolución 5-01 de la JCE en 2001 sustenta el voto preferencial en una interpretación de la Ley Electoral de 1997 que establece que “El votante... marcará en la o las boletas... el o los candidatos de su preferencia, según sea el caso...” (Art.120). En 2010 la Resolución 74-10 justifica la eliminación del voto preferencial que había establecido años antes argumentando que los efectos del método habían sido negativos y era necesario “preservar a los partidos políticos como institución.” Tres años más tarde la Ley 153-13 sobre el voto preferencial lo establece en los siguientes términos: “Se instituye el sistema de voto preferencial para la elección de diputados y diputadas del Congreso Nacional, los regidores y regidoras de los municipios y los vocales de los distritos municipales (Art.1). Este voto se realiza “...en listas cerradas y desbloqueadas ...y escogencia de candidato o candidata sin importar la posición que tenga en la lista” (Art.1.I). Finalmente la Resolución 03/2020 de la JCE “Sobre voto preferencial, representación proporcional y uso del método D’Hondt para la adjudicación de escaños en las elecciones 2020” desarrolla la normativa anterior para su concreta aplicación en las elecciones de aquel año.

En el mundo de la representación proporcional, el voto preferencial es frecuente en listas de partido cerradas y desbloqueadas. En la mayoría de los países europeos las listas son cerradas y desbloqueadas con voto preferencial por uno o varios candidatos. Esta modalidad existe en algunos países latinoamericanos como Brasil, Colombia o República Dominicana; si bien en la mayoría de los países de la región rige la votación de listas cerradas y bloqueadas. En tres países (El Salvador, Honduras y Paraguay) y un par de países del resto del mundo (Suiza y Luxemburgo) se utiliza el sistema de listas completamente abiertas de forma que el votante tiene la opción de conformar su propia lista marcando candidatos de distintos partidos. En América Latina, Paraguay acaba de establecer esta fórmula en febrero 2021 y aún no ha sido probada en las urnas, en El Salvador se utilizó por primera vez en las elecciones de 2021. En Ecuador la lista libre estuvo vigente algunos años, pero en febrero del 2021 se volvió al sistema de listas cerradas y bloqueadas que gobernó las elecciones de ese año. La experiencia hondureña con esta fórmula desde 2008 no parece haber cambiado la pluralidad de partidos ni el nivel de participación política.

---

<sup>18</sup> “...La cámara correspondiente escogerá al sustituto de la terna que le presentará el partido político a que pertenezca el Senador o Diputado que originó la vacante” (Art.97 de la Constitución de 1996 y Art.77 de la de 2015).

<sup>19</sup> Solo en la pasada legislatura hubo tres casos de sustitución y algunos fueron objeto de crítica pública.

En general, recientes estudios demuestran que el uso del voto preferencial no influye tanto como a veces se cree en la capacidad de los votantes para seleccionar o descartar parlamentarios (la rotación parlamentaria) ya que ellos depende enormemente del equilibrio entre el poder de los partidos sobre las candidaturas y el poder del votante; entre la dinámica intrapartidaria en la escogencia de candidatos y el comportamiento del votante en las urnas según la frecuencia de opción por un candidato específico. Es la principal conclusión de un estudio de más de 200 elecciones en 19 países que utilizan voto preferencial.<sup>20</sup> En República Dominicana en torno a un tercio del electorado hizo uso del voto preferencial en las elecciones de 2020, con mayor frecuencia en circunscripciones pequeñas (a veces 40%) donde se supone una mejor conocimiento de la personalidad de los candidatos. Porcentajes similares se dan en otros países con esta fórmula como Perú (en torno al 40%) o por debajo (Suecia 25%). (Ver lista con ejemplos dominicanos ilustrativos en Anexo 3).

## Selección y cuotas de candidatura

La selección de candidatos para las listas puede hacerse mediante el método que decida cada organización política concreta: elecciones primarias, convenciones de delegados, de militantes, de dirigentes y encuestas (Ley de Partidos, Art.45.I). Los partidos que decidan hacer primarias deben hacerlo de forma simultánea en el mes de octubre del año preelectoral; y cualquiera sea el método utilizado de selección de candidatos se hará bajo supervisión de la JEC, pero en el caso de las primarias la JEC se encarga también de se organización y administración (Art. 46); su financiación corre a cargo de los fondos asignado a los partidos por el Estado (Art. 47).

Existen tres cuotas de candidatura: por razón de género entre 40% y 60%; 10% de jóvenes de 35 o menos años; y hasta un 20% de candidatos procedentes de la alta directiva de los partidos. También podría considerarse como una cuota de minorías los 5 escaños reservados a candidatos de partidos por una acumulación de votos igual o superior al 1% del total nacional y que no hubiesen obtenido escaños por cociente repartidor. A diferencia de las cuotas de candidatura, la de escaños es una cuota parlamentaria de escaños reservados a aquellos partidos con uno más por ciento de los otros válidos.

### a) Género

La cuota de equidad de género se establece para las candidaturas en elecciones generales por no menos del 40% ni más del 60% de hombres y mujeres.<sup>21</sup> En la legislatura que emerge de los comicios de 2020 hay 47 Diputadas (25%), seis menos que en la Cámara anterior, y 4 Senadoras (13%). En perspectiva comparada, la presencia de las mujeres en los parlamentos a lo largo del mundo y en América Latina varía mucho según los países. La media mundial de mujeres parlamentarias es 26%. Entre los electorados más grandes del mundo solo Estados Unidos roza la media (27%) mientras los otros tres más grandes quedan muy por debajo de ella: Rusia (16%), Brasil (15%) y la India (14%). Fuera de la región latinoamericana, los países con mayor presencia femenina en el parlamento son Nueva Zelanda (48%),

---

<sup>20</sup> Una muy ilustrativa investigación comparada en Passarelli, G. (2020). "Sistemas de votación preferencial. Efectos en la competición interna de los partidos y en el comportamiento electoral." *Teoría y Realidad Constitucional* (num.45, febrero 2020, Madrid UNED);

<sup>21</sup> De acuerdo a sentencia del TSE-056-2019, la exigencia de conformar listas que respeten la proporción de género es solamente exigible para las candidaturas y no así para las precandidaturas.

algunos europeos encabezados por España (48%) y Suecia (47%) seguidos de Finlandia (42%), Noruega (41%), Francia (40%) y Portugal (40%). En el mundo árabe solo superan la media mundial Argelia (32%) y Túnez (31%).

En América Latina superan con mucho la media mundial Bolivia (53%), México (48%), Costa Rica (46%), Argentina (41%), Ecuador (39%) y El Salvador (33%). En la media o en torno a ella están Perú (26%), República Dominicana (25%), Chile (23%), Panamá (23%), Venezuela (22%), Honduras (21%) y Uruguay (21%). Aparte de Brasil ya mencionado, los países con menor presencia femenina en el parlamento son Guatemala (19%), Colombia (18%) y Paraguay (16%).<sup>22</sup>

El tamaño de la cuota de género dominicana está definido con claridad y se corresponde con el estándar ideal postulado por organizaciones internacionales como Naciones Unidas o la Unión Europea. Sin embargo, su aplicación efectiva no ha dejado de ser problemática por razones de índole legal o bien inherentes a la mecánica del propio sistema electoral. Por una parte, en el ámbito jurídico ha habido una controversia y varios recursos ante el TSE y el TC sobre la posible contradicción entre la Ley de Régimen Electoral (2019) y la anterior Ley de Partidos (2018). La ley electoral establece que “Las nominaciones y propuestas de candidaturas a la Cámara de Diputados, a las Regidurías y vocales se regirán por el principio de equidad de género, por lo que éstas deberán estar integradas de acuerdo a lo establecido en la Ley de Partidos, por no menos de un 40% ni más de un 60% de hombres y mujeres de la propuesta nacional.”(Art.136). Por su parte, la otra ley referida, de partidos, dice que “la Junta Central Electoral y las Juntas Electorales no admitirán listas de candidaturas para cargos de elección popular que contengan menos del 40% y más de 60% de hombres y mujeres,” lo que podría interpretarse como que estos porcentajes deben ser aplicados en cada demarcación o circunscripción electoral. La aparente contradicción fue resuelta por vía jurisprudencial con sentencias del TSE y el TC en 2020 sobre un recurso en elecciones primarias interpuesto contra su mismo partido por una candidata en una circunscripción de dos escaños. Ella obtuvo mayor número de votos que su contrincante varón pero le fue denegada la candidatura ya que su partido había hecho una reserva por otra mujer en la cuota del 20% de altos dirigentes. En consecuencia el TSE dictaminó y el TC confirmó que la cuota de género para un candidatura a dos puestos requería alternancia de varón y mujer; y la candidata mujer había sido reservada. Cabe agregar que la sentencia del TSE incluye, por vía de ejemplo, un cuadro sobre aplicación de la cuota de género. También en términos jurídicos existe la controversia sobre si la disposición legal es suficientemente específica como para garantizar la “equidad de género” de que habla la ley y el derecho a la igualdad y la participación equilibrada de mujeres y hombres consagrados en la Constitución.<sup>23</sup>

Desde la perspectiva del funcionamiento del sistema electoral en sus elementos principales, especialmente el tamaño de la circunscripción, el principio de paridad es improbable que pueda implementarse plenamente en un sistema de representación proporcional donde

---

<sup>22</sup> Datos del Banco Mundial y la Union Interparlamentaria.

<sup>23</sup> Constitución Art. 39 Derecho a la igualdad...4) La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género; 5) El Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado.

predominan las circunscripciones pequeñas y medianas como es el caso dominicano con 34 circunscripciones pequeñas de menos de 5 diputados (69% de todas las circunscripciones), 14 medianas entre 5 y 10 (29%) y solo una con más de 10 pero 11 diputados (2%). El predominio de circunscripciones pequeñas y en gran parte de las medianas torna improbable un resultado electoral paritario. Es el caso dominicano especialmente en las 26 circunscripciones de 2 o 3 escaños, a menos que se incluyese alguna regla adicional de aplicación de la cuota legal de candidatura o los partidos mayoritarios -incluso uno solo de ellos- decidiesen voluntariamente algún tipo de alternancia mujer-hombre en las listas; actitud que como sucedió en algunos países europeos acabaría siendo adoptada en poco tiempo por los demás partidos. De hecho en muchos de los países con mayor número de mujeres en el parlamento la presencia femenina logró casi logró sus actuales marcas por iniciativa de los grandes partidos en lo que se denominan “cuotas voluntarias” (España, Francia, Suecia etc.).

Cabe también destacar que la normativa sobre cuotas en muchos países incluye reglas adicionales que contribuyen a conseguir la paridad, tales como la alternancia mujer-hombre en listas de tipo tipo “cebra” (e.g. Bolivia, Costa Rica, Ecuador) u otras.<sup>24</sup> En todo caso, la alternancia en las listas solo garantiza paridad de género si éstas son cerradas y bloqueadas, lo que excluye el voto preferencial. Como señala el TSE dominicano, el orden en que sean presentados los candidatos en las listas no condiciona la posibilidad de cada uno de obtener los votos suficientes para alcanzar un escaño.<sup>25</sup> De otro lado, la inclusión del voto preferencial en culturas desfavorables a la participación de las mujeres en política partidaria y de gobierno puede ser utilizada en detrimento de las candidatas mujeres no importa la posición que ocupen en las listas. En este sentido, el voto preferencial puede dificultar la paridad de género y dependiendo sobre todo de la cultura política del país.

### ***b) Juventud***

Respecto a la cuota de candidaturas del 10% de jóvenes de 35 o menos años la Ley de Partidos Políticos especifica que se trata de un porcentaje “de la propuesta nacional de las candidaturas” de los partidos (Art.54). El límite inferior de edad en la cuota de juventud para la Cámara de Diputados son lógicamente los 25 años dado como edad mínima exigida para ser diputado. En la Cámara que emerge de las elecciones del 2020 hay 28 jóvenes, un 15% de los diputados y diputadas que con mucho superan la cuota del 10% exigida por la ley y constituye un buen ejemplo de superación en la práctica por vía práctica.

### ***c) Reserva del 20% de a la alta dirección de los partidos***

En las elecciones primarias existe la posibilidad legal de una reserva de candidaturas de hasta un “20% del total de las nominaciones para los puestos de senadores, diputados, alcaldes, regidores, directores, subdirectores y vocales de distritos municipales” (Ley de

---

<sup>24</sup> Ejemplos de reglas de ordenación vertical de hombres y mujeres candidatos: Cebra o cremallera alterna mujer y hombre (v.g., Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Francia, Kenya, República de Corea, Lesoto, Libia, Nicaragua, Senegal, Túnez y Zimbabue); requisito de que los dos primeros candidatos de la lista no sean del mismo sexo (v.g., Bélgica); una ratio de 40:60 por cada cinco puestos en la lista (v.g., España); uno de cada tres candidatos tiene que ser mujer (v.g., Albania, Argentina, Indonesia, Serbia, Timor-Leste). Datos de IDEA recogidos en la *Red ACE de Información Electoral*.

<sup>25</sup> Sentencia TSE-011-2020

Partidos Art.58). El número de posiciones a cubrir por elección popular en el conjunto de la República asciende a casi 3000. La reserva del 20% se interpreta por el Tribunal Superior de Elecciones como referida no al total de todas las posiciones, sino al 20% de cada una de ellas por sentencia de 2019.<sup>26</sup> De acuerdo con esta misma sentencia dicha reserva siendo un método de selección interna de candidatos puede utilizarse para cumplir con las cuotas de género y juventud. Esta reserva para las primarias es ampliamente utilizada por los partidos y opera de la forma siguiente: En un primer paso del proceso, los partidos “darán a conocer públicamente y comunicarán por escrito a la Junta Central Electoral por lo menos 15 días antes de la apertura de la precampaña los cargos, posiciones y demarcaciones electorales a que correspondan de la cuota del 20%” (Ley de Partidos, Art.58.III). Esta notificación no requiere la identificación personal de los candidatos. Para las primarias de 2020, los dos partidos mayoritarios PRM y PLD agotaron el 20% con más de 800 reservas para el conjunto de las posiciones de elección popular, mientras que los partidos minoritarios solicitaron reservas en mucho menor número.<sup>27</sup> La lista de candidatos que participarán en las primarias con los datos personales de cada uno de ellos se notifica a la JEC posteriormente con 45 días de antelación a la fecha fijada para la votación (Art.50). Cuando existen pactos de alianza, en el pacto hay que hacer constar los candidatos que son presentados por la referida alianza por cada partido (Art.57.III). El cuerpo electoral de las primarias -militantes o votantes en general según sea el caso- es informado sobre las posiciones ya reservadas y, por tanto, no incluidas en la votación. Los nombre de los candidatos reservados no aparecen lógicamente en las boletas de votación. Por otra parte, las personas afectadas por la reserva quedan liberadas de participar en los procesos electorarios internos (Art. 58.IV). Para algún jurista dominicano la reserva de candidaturas tendría visos de inconstitucionalidad porque contravendría derechos propios de los militantes de los partidos políticos ya que está establecida la obligatoriedad de los partidos de garantizar a sus afiliados la democracia interna (Constitución Art. 216).

El escrutinio de las elecciones primarias se hace por mayoría: Los candidatos más votados salen electos (Art.51) y 15 días laborables después de las primarias u otros procesos internos de selección se inscriben en la JCE los candidatos que fueron seleccionados para puestos de elección popular (Ley 33-18 de Partidos, Art.52). La JCE ha interpretado este plazo como relativo al depósito simple de los resultados de las primarias en tanto que el plazo establecido en la Ley de Régimen Electoral de 75 días antes de la celebración de las elecciones ordinarias (Art. 141 Ley 15-19) para la presentación de candidaturas se referiría a las listas que resulten admitidas o rechazadas por la autoridad electoral. Las elecciones primarias se han de celebrar a más tardar el primer domingo de octubre el año preelectoral los demás procesos de selección de candidatos el último domingo del mismo mes (Art.46.II).

---

25 Sentencia TSE-027-2019 y elaboración del TSE: Posición Senadores(as): 20% de 32 puestos = 6. Diputados(as): 20% de 190 puestos = 38. Alcaldes/Alcaldesas: 20% de 158 = 32. Regidores/Regidoras: 20% de 1,164 = 233. Directores(as): 20% de 235 = 47. Subdirectores(as): 20% de 235 =47. Vocales: 20% de 735 = 147.TOTAL 2,749 puestos cuyo 20% = 550.<sup>26</sup>

<sup>27</sup> Solo para la Cámara de Diputados el PRM reservó 110 puestos, equivalente al 58% de la Cámara; el PLD reservó 59 equivalente a un 31%; mientras un partido minoritario como el PLR, que obtendría un solo Diputado, reservó un total de 310 puestos (8% de todos los puestos de elección popular) con solo 35 para escaños, equivalente a un 18% de la Cámara. Información obtenida en la página Web de la JCE.

## La boleta

La boleta o papeleta de votación debe incluir la demarcación, los partidos y el nombre de los candidatos. Si en la boleta no cabe toda esta información se pondrán carteles en los centros de votación. Si un partido retira su participación en las elecciones antes de estar impresas las boletas, el recuadro del partido aparecerá vacío. Si el retiro ocurriera posterior a la impresión, las boletas marcadas en dicho recuadro se considerarán nulas (Ley Electoral, Art.97). Las boletas se imprimen una vez concluidos los plazos de admisión de candidaturas y resueltos los recursos que se hayan presentado (Art.98).

El orden en que los candidatos aparecen en la boleta es el siguiente según disposición de la resolución 002-2020 de la JCE: Se colocan en función del orden de votos obtenidos en primarias y a continuación los que fueron objeto de reservas tomando en cuenta el primer apellido. La votación es manual aunque el voto automatizado está autorizado en la Ley así como las condiciones de su puesta en práctica. Sin embargo la experiencia que hubo al respecto en las elecciones municipales suspendidas de 2019 no dio el resultado que se esperaba y esta modalidad fue suspendida por el momento y continúa siendo polémica.<sup>28</sup>

## Jornada de votación y escrutinio

Según la norma constitucional, la votación debe hacerse en domingo (tercer domingo de mayo para las generales y tercer domingo de febrero para las municipales). Adicionalmente, la Ley Electoral establece que el día en que se celebren elecciones no será laborable en el territorio en que hayan de efectuarse (Art.211).

El escrutinio en mesa se inicia de manera estándar con el vaciado de la urna y la lectura en alta voz por el presidente del contenido de cada boleta (Ar. 232). Serán nulas las boletas que no tengan el sello del colegio electoral y la firma del presidente del mismo, las que tengan enmiendas, tachaduras, nombres o palabras o cualesquiera otros agregados, así como las que hayan sido dejadas en blanco por el elector, es decir, sin ningún tipo de marca que exprese su preferencia. También serán nulas las boletas que no correspondan a las autorizadas por la Junta Central Electoral, quien dictará las disposiciones que fueren necesarias sobre el particular (Art.. 234). No será anulable ninguna boleta por tener manchas, ni tampoco porque presente alguna imperfección en la preparación siempre que se pueda determinar con certeza a favor de cuáles candidatos se ha querido votar (Art. 235).

El cómputo oficial por las Juntas Electorales se efectúa públicamente en sus locales respectivos, debidamente citados los representantes de las agrupaciones o partidos políticos (Art. 249). Respecto a transmisión de resultados, la JCE podrá disponer mecanismos automatizados de transmisión rápida de resultados preliminares desde los recintos electorales “siempre que las condiciones lo permitan” (art. 245 de la Ley Electoral)

---

<sup>28</sup> Ley Electoral 15/19, Artículo 99.- Automatización del Proceso Electoral. La Junta Central Electoral está facultada, en consulta con los partidos políticos, para la automatización progresiva del proceso de votación, debiendo probar los sistemas que se usarán, por lo menos con seis (6) meses de anticipación a la fecha de la votación. Las pruebas podrían incluir simulacros realizados exclusivamente para la validación de los programas y equipos a usar. Los mismos podrán usarse como prueba en las votaciones correspondientes a gremios y organizaciones de la Sociedad Civil.

## Anulación de elecciones

Las elecciones solo podrán ser anuladas por las Juntas Electorales y en apelación por el Tribunal Superior Electoral. Todo lo concerniente al procedimiento relativo a las demandas que procuren la anulación de las elecciones se conocerá de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley sobre este tribunal (Art.260 Ley Electoral). Una vez que haya llegado a ser irrevocable el fallo por el cual se anule una elección, ya sea por no haberse interpuesto apelación cuando emane de una junta electoral, o por haber sido confirmado dicho fallo por el Tribunal Superior Electoral, este dispondrá que vuelva a efectuarse la elección en el colegio o los colegios en los cuales hubiere sido anulada, en la fecha que al efecto señale por la correspondiente proclama de convocatoria, y que deberá estar comprendida dentro de los treinta días siguientes (Art.261).

Por su parte de Ley 29-11 del TSE regula quienes están autorizados para iniciar la anulación de unas elecciones en determinada demarcación y en qué casos procede dicha iniciativa: La Junta Electoral respectiva de oficio o por impugnación de una organización política en la demarcación donde haya presentado candidaturas (Arts.18 y 19 Ley del TSE). Así mismo dicha ley regula el procedimiento a seguir.

## El sistema de partidos

El sistema de partidos dominicano ha sido históricamente y en esencia continúa siendo bipartidista con dos partidos principales que definen los polos del sistema y varias decenas de partidos pequeños que compiten por el voto integrados en alianzas con los dos más votados o con otros de menor base electoral. La legislación define los partidos como organizaciones políticas de alcance nacional, junto a las “agrupaciones políticas” y los “movimientos políticos” que tienen un alcance local.<sup>29</sup> Esta estructura de un sistema de partidos nacionales múltiples y un conjunto de organizaciones políticas de ámbito local así como la práctica consolidada de alianzas electorales favorece una fragmentación extrema de las fuerzas políticas que, sin embargo, no obstaculiza el funcionamiento regular del juego político con alternancia de los dos partidos mayoritarios en el gobierno. Las fusiones y alianzas de partidos están reguladas en la Ley 33/18 así como las candidaturas independientes. Con todo merece la pena señalar que las candidaturas independientes requieren estar sustentadas por la misma organización de cuadros directivos fijos para los partidos políticos, pero limitada a la demarcación electoral respectiva, por lo que en la práctica este tipo de candidaturas son inexistentes.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Art. 3 de la Ley 33-18 establece que tanto las agrupaciones como los movimientos políticos son de alcance local, estos últimos de carácter municipal incluyendo los distritos municipales que le correspondan y el Distrito Nacional. El detalle del alcance de las distintas organizaciones políticas es como sigue: Partidos políticos con alcance nacional, ámbito de aplicación nacional y todos los niveles de elección; agrupaciones políticas con alcance local, ámbito provincial y municipal y jóvenes de elección senatorial, de diputados y municipal; movimientos político con alcance local, ámbito municipal y nivel de elección municipal.

<sup>30</sup> Según la Ley de Partidos: Podrán ser propuestas candidaturas independientes de carácter nacional, provincial o municipal, que surjan a través de agrupaciones políticas en cada elección. Al efecto, las agrupaciones que se propongan sustentarlas deberán declararlo previamente a la Junta Central Electoral, cuando menos setenta y cinco (75) días antes de cada elección (Art.147). Para sustentar candidatura independiente para la Presidencia de la República se requiere una organización de cuadros directivos igual a la de los partidos políticos en toda la República, y un programa de gobierno definido para el período en que hayan de presentarse. Las candidaturas para los cargos de senadores (as) y diputados (as) al Congreso Nacional deberán ser sustentadas por la misma

La existencia de un gran número de partidos permite clasificar el sistema como multipartidista. Sin embargo, este multipartidismo no resulta demasiado trascendente para la alternancia en el poder, que en la práctica se produce entre dos partidos principales ni tampoco el multipartidismo dominicano entraría en la categoría de “multipartidismo polarizado” de la teoría de Sartori al no incluir en sus extremos partidos que pongan en cuestión el sistema mismo como aún sucede en algunos países europeos.<sup>31</sup> Más concretamente, en la Cámara de Diputados de 2020 están representadas 14 fuerzas políticas de entre 27 Partidos concurrentes. De los partidos que compitieron en solitario solo tres obtuvieron un escaño cada uno (PCR, Al País y PLR). Los demás iban agrupados en once alianzas de las cuales solo dos de ellas se alzaron con el 87% de los escaños: PRM y aliados con 90 y PLC y aliados con 75.

En República Dominicana ha habido una estabilidad básica del sistema de partidos desde 1978 con tres fuerzas básicas: PRD (que originó el PRM, actualmente en el gobierno, por escisión en 2014); PLD (con una escisión en 2020 crea Fuerza del Pueblo); y PRSC, en la actualidad una tercera fuerza alejada de las dos anteriores en apoyo electoral. Un indicador muy ilustrativo de estabilidad política del país y de su sistema de partidos es el hecho de que las provisiones electorales en las constituciones del país y el contenido de las leyes electorales no ha cambiado sustancialmente desde la década de 1960.<sup>32</sup>

## IV. REFORMA ELECTORAL

En las últimas décadas la reforma electoral ha sido un fenómeno casi omnipresente, sobre todo en las democracias que fueron restablecidas y las que emergieron nuevas a partir de los últimos años del siglo XX en la llamada “tercera ola de democratización.” La República Dominicana no ha sido ajena a este clima reformador. Lo que sigue es un resumen informativo sobre la atmósfera de opinión que ha podido auscultarse a través de los informes de las misiones de observación electoral en 2019-2020 y las entrevistas y reuniones sobre el terreno entre el 20 y 30 de abril pasado con un amplio número de administradores electorales, intelectuales, representantes de los partidos organismos, la sociedad civil, y los medios de comunicación tanto prensa, radio y televisión como redes sociales.

### Un clima de cambio

La atmósfera pública postelectoral es favorable a las reformas. Existe la opinión prácticamente unánime en los círculos antes mencionados de que el momento postelectoral

---

organización de cuadros directivos fijos para los partidos políticos, pero limitada a la demarcación electoral respectiva (Art.148).

<sup>31</sup> En España por ejemplo, de las 14 fuerzas políticas representadas en el parlamento nacional al menos cuatro de ellas, minoritarias a derecha e izquierda, rechazan la unidad actual del territorio nacional y la forma de estado como monarquía parlamentaria, ambos elementos centrales de la constitución vigente.

<sup>32</sup> La Ley de Partidos 33-18 marca el final de un proceso de casi 30 años de intentos de regulación de los partidos. Hubo un proyecto en 1985 seguido de otro por iniciativa de la JEC en un ambiente de anarquía político-electoral. Con posterioridad las fuerzas sociales impulsaban un tercer proyecto que dio origen a la Ley 1-12. Sin embargo la Ley Electoral 15-19 se decidió en unas semanas. Son ejemplos ilustrativos de como la voluntad política para la reforma que escaseó en décadas anteriores se mostró mucho más dispuesta y enérgica ante e las nuevas presiones sociales y la crisis del Covid-19 y económica de 2019-2020.

ofrece oportunidades de cambios y reformas en el país de orden diverso y sin duda en el sistema electoral entendido en términos amplios que incluyen desde el registro de votantes en el extranjero a un mejor reparto de la financiación a los partidos políticos, la paridad de género, las reglas de asignación de escaños, el voto automatizado, el registro abierto o cerrado para las primarias etc. Se considera que si las reformas no se hacen en este primer periodo del nuevo gobierno no se harán después o se harán de manera precipitada cuando se vayan acercando las próximas elecciones de 2024.

Tales serían los retos con posterioridad a las reformas electorales de los últimos años (leyes de 2018 y 2019) y el ciclo electoral de 2019-2020. Por su parte la JCE ha creado dos comisiones que trabajan en la revisión de la Ley 33/18 de Partidos Políticos y Ley 15/19 de Régimen Electoral respectivamente. Sus informes con propuestas serán enviados al Congreso como ya lo ha sido un informe sobre reformas al Registro Civil, que en República Dominicana está bajo la autoridad de la JCE.

En este contexto hay que preguntarse por el grado de consenso o discrepancia entre los actores relevantes sobre lo asuntos que se desea reformar, los efectos probables que pueden anticiparse de cada cambio en particular y los costes y beneficios para la dimensión concreta objeto de reforma así como para el conjunto del sistema político, más específicamente su estabilidad y eficacia en términos de integridad territorial y social, absorción pacífica del conflicto político, sostenibilidad económica etc. Por ejemplo, un elemento aducido con frecuencia es el cambio de la regla D'Hondt por otra que arroje menores cocientes para el reparto de escaños (v.g. Sainte-Laguë). Este cambio seguiría haciendo técnicamente imposible un mayor ajuste de la proporcionalidad cuando el sistema lo forman un gran número de circunscripciones pequeñas, que en República Dominicana ascienden casi al 70% las de menos de 5 escaños. En consecuencia el cambio en la proporcionalidad sería mínimo o ninguno; basta comprobarlo con una simple prueba aritmética sobre resultados de cualquier elección reciente.

## **Dos grandes sectores de opinión**

Aparte de un clima general favorable al cambio, las actitudes y opiniones al respecto podrían clasificarse en dos bloques bien diferenciados. Por un lado está el sector de organizaciones de la sociedad civil -de movilización social, empresarial y de pensamiento- así como el mayoritario en los medios y en partidos minoritarios. Por otro, el sector que podría considerarse como más dentro de los motores del sistema electoral: Administradores electorales de la JCE, partidos políticos mayoritarios, expertos académicos y otros formadores de opinión.

El sector primero (sociedad civil, empresa, medios, partidos minoritarios) tiene actitudes más demandantes y enfocadas sobre aspectos concretos de cambio; en especial la regla D'Hondt, el logro de la paridad en las listas y la legislatura, el voto automatizado y el control del dinero ilegal y gastos de campañas.<sup>33</sup> Curiosamente la regla D'Hondt absorbe la mayor cantidad de energía entre los demandantes de reforma. En gran parte es debido a una deficiencia de información técnica, notable entre muchas personas, acerca del funcionamiento del sistema de representación proporcional y el valor determinante del tamaño de la circunscripción sobre

---

<sup>33</sup> La financiación política es objeto de un estudio separado por lo cual no se trata en este informe

casi cualquier otro en el funcionamiento del sistema electoral. Esta opinión dominante entre las élites hace bola de nieve en la opinión pública general de forma que D'Hondt parece funcionar como un mantra de recitado fácil y consecuencias promisorias.

En mucha menor medida, algo similar ocurre con la paridad de género, si bien en este caso la regla básica aparece con mayor claridad ya que se trata de acercarse a una meta ideal de 50/50. No obstante, a semejanza de la regla D'Hondt existe escasa información técnica sobre medidas concretas y viables para mejorar la aplicación de la norma del 40%-60% de mujeres y hombres en la legislación dominicana. Por ejemplo, no suele mencionarse el efecto del tamaño de las circunscripciones que, por debajo de cierto número de escaños, obstaculizan la aplicación de la paridad a menos que se hayan establecido algunas reglas adicionales como la alternancia en el orden de la boleta y otras similares.

El voto automatizado pese a la experiencia sufrida en 2019 no suele generar rechazo en el sector de referencia y, cuando se habla del mismo, es para sembrar dudas sobre la versión oficial de lo ocurrido y defender la idea de que esta forma de votar puede ser un buen disuasivo contra la manipulación indebida de boletas y actas aparte de resultar más amigable al medio ambiente. Los partidos minoritarios sienten también que el voto automatizado les beneficia a que carecen de un número suficiente de delegados para cubrir las 16,000 mesas de votación. Adicionalmente se aboga por un método de conformación de las mesas diferente del reclutamiento voluntario que facilita una mayor presencia de personal de los partidos mayoritarios; existen fórmulas para garantizar una mayor neutralidad política de los miembros de mesa, sobre todo el sorteo público sobre la lista de votantes.

Hay una crítica generalizada a la deficiencia en aplicar las sanciones establecidas en las leyes por parte de la JCE así como una falta de persecución de los delitos electorales pese al reciente nombramiento de una Procuradora especial, que por el momento no habría sido dotada de los recursos necesarios para su trabajo.

Finalmente cabe destacar que ni la reserva de candidaturas del 20% para la alta dirección de los partidos ni tampoco el 5% de escaños reservados a los partidos minoritarios por acumulación de votos fueron mencionados por los concurrentes en reuniones y entrevista como factores de incidencia en la proporcionalidad y la representación. No parecen ser elementos problemáticos.

Un segundo sector o bloque de opinión -funcionarios electorales, partidos mayoritarios, expertos- ofrece un panorama diferente y en buena medida opuesto al anterior. Por una parte, todos confluyen en que éste tiempo es propicio para el cambio. Sin embargo, las reformas se presentan desde una perspectiva de gradualidad y énfasis en sus posibles efectos contraproducentes sobre el conjunto del sistema político y social. Por ejemplo acerca del voto automatizado y frente a la opinión favorable entre los partidos minoritarios, se defiende dejar de lado esta forma de votación y seguir la tradición de la República del voto manual. Frente a la posibilidad de cambios en el tamaño de la circunscripciones como una forma de ajustar la proporcionalidad y la paridad de género, se defiende la conveniencia de no tocar las circunscripciones por las consecuencias negativas que podrían derivarse para la estabilidad del sistema.

Se sostiene que preferiblemente habría que resolver los fallos y contradicciones del sistema jurídico o, en cuanto a la paridad, aplicar la regla a nivel del conjunto nacional más acorde con el espíritu de la Constitución y pese a las sentencias en contrario del TSE y TC. Se menciona con frecuencia la necesidad de compilar en un Código Electoral toda la legislación relevante como mecanismo de simplificación y homogeneización de la normativa así como de facilitación de su uso.

Como entre las personas referidas del primer bloque, ni la reserva de candidaturas del 20% para la alta dirección de los partidos ni apenas el 5% de escaños reservados a los partidos minoritarios por acumulación de votos aparecieron como temas problemáticos en estas discusiones.

## **El contexto dominicano en perspectiva comparada**

Tradicionalmente ha sido válida la hipótesis de que las reformas electorales no sucedían con frecuencia, pues el referente empírico de las mismas eran las democracias estables a partir de la Segunda Guerra Mundial. Se trataba de una treintena de países entre los cuales Chile, Uruguay y Costa Rica constituían los referentes empíricos más de la hipótesis en América Latina. Hoy, por el contrario, la reforma electoral constituye la regla, pues la inestabilidad es la línea de flotación de la mayoría de las democracias emergentes y aún de muchas de las más antiguas y sólidas. Hoy las reglas del juego electoral se hallan sometidas a mayor controversia e inestabilidad que nunca, aunque sólo fuese por dos razones. Primera, el número de quienes se movilizan para votar alcanza a la inmensa mayor parte de la población adulta. La estadística comparada arroja entre 60% y 90% en democracias estables y emergentes, con la notable excepción de los Estados Unidos de América y Suiza entre las primeras, donde el voto apenas ronda el 50%. Además, esta nueva movilización política abarca a todos los sectores sociales de la población. Aun en las democracias más antiguas, hoy por primera vez el voto se hace realmente universal como consecuencia del desarrollo económico, social y cultural en el mundo a partir de la década de 1950.

El segundo factor que convierte en central al sistema electoral, aun en las democracias más antiguas, es la acumulación sin precedentes de riqueza por parte del Estado contemporáneo, cualquiera sea el nivel de desarrollo del país; desde el *estado de bienestar* de los países más ricos y democráticos hasta los gobiernos depredadores en países con recursos nacionales de altísimo valor (petróleo, gas natural, oro, piedras y maderas preciosas). Nunca antes el Estado tuvo en sus manos tanto dinero que gastar en tan corto tiempo, como abarca el ejercicio presupuestario, ni bajo mecanismos tan débiles de fiscalización del gasto, pues mientras el presupuesto nacional ha crecido exponencialmente y su aplicación se ha hecho enormemente compleja, los organismos fiscales, judiciales y de contraloría se parecen todavía demasiado a los del siglo XIX en tamaño, especialización profesional y equipamiento tecnológico. Estas circunstancias han elevado la cotización de los cargos de representación popular y, paralelamente, sobre-estimulado el instinto humano de dominación política. No sólo hay cada vez mayor número de personas que desean y pueden ser elegidas legalmente para los más altos cargos públicos, sino que también ha aumentado el número de gobernantes que, una vez electos, se resisten a abandonar el poder.

Las reformas electorales tienen lugar en una variedad de contextos políticos y podría afirmarse que el contexto ayuda a explicar casi todo: materia de la forma, sus agentes,

factores coadyuvantes y limitantes, resultados, etc. Se pueden producir reformas electorales por agotamiento de la fórmula de representación (v.g. la Francia gaullista de la V República, Italia en 1993 y más recientemente, Japón en los 1990's cuando abandona el voto único no transferible, Colombia cuando clausura la época del Frente Nacional, Ecuador en 2021 que pasa de la lista libre a la cerrada y bloqueada que tradicionalmente tuviera). También en procesos de transición negociada a la democracia (v.g. Grecia, Portugal y España en los años setenta y ochenta del siglo pasado seguidas de países latinoamericanos como el Chile de Pinochet, Brasil y Uruguay tras las dictaduras militares o México del PRI). Los acuerdos de paz después de un conflicto armado presentan un tercer contexto para la reforma. También se hacen reformas electorales en casos extremos de colapso del régimen (v.g. Iraq y Afganistán antes de 2005, Túnez y Egipto en 2011). Finalmente está el contexto de una democracia estabilizada por largo tiempo en la que se realizan reformas graduales con grados variables de tensión política y negociación entre los actores relevantes. Tal es el caso de la mayoría de los países latinoamericanos en las últimas tres décadas y sin duda de República Dominicana desde los años sesenta del pasado siglo.

En un contexto de reforma son factores facilitadores de la misma: la participación de los principales actores políticos y sociales; líderes políticos de carácter moderado y negociador más que radicales e inflexibles; personal técnico competente para asesorar a los actores políticos; un calendario político del país que permita tiempos adecuados para la reflexión, el trabajo técnico y la negociación. Salvo en situaciones críticas de cambio de régimen, las reformas precipitadas o a escaso tiempo antes de las elecciones no suelen dar buen resultado en términos de eficacia y legitimidad. Por el contrario, existen otros factores limitativos o retardadores de las posibilidades de reforma, tales como la incertidumbre entre la clase política sobre los resultados de unas próximas elecciones; el empate de votos reciente o esperado entre las principales fuerzas políticas; o el uso de la fuerza contra los actores sociales y políticos que impulsan la reforma.

En las últimas décadas, las principales tendencias de reforma electoral en el mundo han ido en las siguientes direcciones: Sobre fórmula de representación, la inclusión de elementos de representación proporcional en sistemas mayoritarios o mayoritarios en sistemas proporcionales; países como Italia, Bolivia, México y Venezuela pasaron de la representación proporcional a un sistema mixto. También se pasó de fórmulas en extremo cerradas como el voto único no transferible a otras más abiertas (v.g. Japón 1993, Palestina 2006, Líbano 2018 o Jordania 2019 con fórmulas mixtas). En sentido contrario, varios países de la región se abrieron a la fórmula abierta más extrema y de incierto futuro -lista libre o de "voto cruzado"- tres sistemas de representación proporcional estándar (Honduras 2008, El Salvador 2020, Paraguay 2020) mientras otro de la región regresaba desde esta fórmula a la lista cerrada y bloqueada que anteriormente tuvo (Ecuador 2021).

El voto en el exterior se ha abierto paso cada vez más sobre todo en países con numerosa población migrante (v.g. más recientemente en la región, México) o grandes comunidades antiguas en otras naciones (v.g. España, Italia).

Con intensidad creciente la demanda por una más estricta regulación y control de la financiación de los partidos y las campañas electorales se ha hecho omnipresente y la frontera de este movimiento no reside ya en si el fenómeno debe regularse sino en cómo controlarlo por organizaciones contraloras con recursos limitados y en tiempos muy cortos

como son el del ejercicio presupuestario y aún más el electoral. movimiento hacia la paridad de género en las listas electorales.

La búsqueda de la paridad de género es el otro movimiento de universal alcance y respecto del cual las legislaciones electorales ya se han hecho eco con intensidad variable. El mayor reto se presenta en la aplicación de la norma vigente y/o en la introducción de medidas legales o reglamentarias adicionales que la hagan efectiva.

La introducción de las nuevas tecnologías en el proceso electoral, empadronamiento y votación sobre todo, es moneda corriente y objeto de polémica pública. Muy en especial el voto automatizado con modalidades diferentes cada vez se implanta en mayor número de países planteando serios retos no solo de ejecución sino aún más de índole financiera, de apropiación y control nacional y de confianza pública. Como casos de interés en la región cabe mencionar Brasil donde aplica sin mayor problema desde hace décadas; Colombia donde se estableció por ley hace años pero está por aplicar; o la República Dominicana donde está legalmente establecido como opción para la JCE, se ha aplicado de manera favorable en primarias del 2019 y adversas en municipales del mismo año con resultado, y en la actualidad es objeto de polémica pública.

Como paso hacia atrás en la historia de muchos países del mundo y ciertamente de América Latina, hay que resaltar la tendencia del movimiento o la legislación hacia la reelección del ejecutivo político en sistemas presidenciales (v.g. fallido en Colombia y Ecuador; exitoso en Bolivia o Nicaragua).

Aunque carece de mayor relevancia para América Latina, que ya fuera matriz de este tipo de instituciones, el establecimiento de una administración electoral autónoma, separada del poder ejecutivo, se ha convertido en el modelo más frecuente de administración electoral.<sup>34</sup>

En una evaluación de conjunto sobre la experiencia reformista en la región uno de sus principales expertos afirma con tino que “Las reformas políticas en los países latinoamericanos se caracterizan por la búsqueda de objetivos próximos, más allá de las especificidades de contexto, las heterogéneas situaciones de inicio, la diversidad de los mecanismos puestos en práctica, la amplitud de los logros (o de los eventuales fracasos) y ciertos retrocesos... Aunque la incesante cantidad de reformas daría la impresión de una relativa sencillez para su consideración aprobación, en realidad la mayoría de los proyectos de reforma no concluyen como artículos reformados de la Constitución, de las leyes, aún menos como nuevas leyes o códigos. Muchos terminan en las puertas de los parlamentos, otros se caen en los estudios de las comisiones congresales, algunos los superan, pero se hunden en la recta final. Una fracción reducida alcanza su propósito.” Para que una propuesta de reforma llegue a buen puerto es necesario que “Que los principales jugadores estén de acuerdo, que el oficialismo y oposición se avengan a consensuar los marcos de la competencia. La obtención de la mayoría legislativa excede un asunto aritmético, es un principio político... (el éxito) es tanto más probable cuando la reforma se ha construido con un amplio consenso político y, más todavía, social e institucional mediante el involucramiento de entidades electorales,

---

<sup>34</sup> De los 204 países registrados por el autor en 2018, hay un 60% con comisión electorales, un 18% donde las elecciones las administra el poder ejecutivo, y un 22% donde el poder ejecutivo gestiona las elecciones bajo la supervisión de una comisión electoral; como más recientes desarrollos, en el mundo árabe estos porcentajes ascienden respectivamente al 59%, 14% y 27%).

organizaciones de la sociedad civil, medios, comunidad académica y, en ciertos países, incluso de la comunidad internacional".<sup>35</sup>

En conclusión, aparte del consenso necesario para su elaboración, aprobación y aplicación efectiva, en materia de reforma electoral, sigue siendo aplicable la recomendación de analistas y profesionales de las elecciones en el sentido de que las leyes electorales no deben modificarse con demasiada frecuencia dado que afectan a las reglas del juego y las modificaciones frecuentes trivializan el valor de dichas reglas y su legitimación en el tiempo. Para evitarlo, se suele proponer que los elementos esenciales del sistema electoral sean incluidos en la constitución a fin de protegerlos de la voluntad del gobierno de turno y dificultar la reforma. O bien que la aprobación de su reforma por ley quede protegida por la necesidad de una súper-mayoría parlamentaria. Igualmente, se recomienda no hacer reformas electorales en tiempo cercano a la elección, ya que la reforma sería particularmente vulnerable a las pasiones políticas y los intereses partidarios del momento, impidiéndose el necesario sosiego para la discusión técnica y el debate y aprobación parlamentaria.

Como suele ocurrir, la reforma electoral entra en la agenda política del país por efecto de cambios más amplios en el sistema político y los intentos de mejorar la efectividad o frenar el deterioro en las dos funciones principales del sistema electoral o reglas del juego de competencia por el poder: una función política de ayudar al acomodo pacífico de los conflictos políticos por medio de las urnas; y/o una función técnica asociada a la anterior de traducir los votos en posiciones de poder político (escaños o posiciones ejecutivas). Como corolario de lo anterior puede esperarse que, siendo la reforma electoral parte y efecto de cambios políticos más amplios, la frecuencia de que aparezca en la agenda política será menor cuanto mayor sea la estabilidad política del país. En una democracia, si las principales fuerzas políticas se han alternado repetidamente en el poder bajo unas mismas reglas del juego, lo esperable es que no deseen cambiarlas. Sin embargo, cuando la resistencia continuada frente a la demanda de reformas graduales o parciales puede enquistarse con el riesgo de que la clase política misma alimente sin desearlo la demanda más intensa de cambio total del sistema, por la acumulación en el tiempo de frustraciones contenidas.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

a) El clima de opinión entre los sectores más directamente involucrados en el proceso electoral es favorable al cambio. Como cabe esperar al principio de un mandato presidencial y una nueva legislatura hay una mayor demanda de cambio en diferentes áreas de la vida social. Por lo que respecta a las elecciones, del lado de la sociedad civil (Participación Ciudadana, FINJUS, ANJE, profesionales de los medios) se aprecia una mayor intensidad de las actitudes y opiniones demandantes de cambio ya que se ve un momento propicio para ejercer presión externa sobre el gobierno y los partidos. Por el contrario, la actitud es más cautelosa entre los administradores electorales y los partidos políticos, sobre todo mayoritarios, sin que ello implique un rechazo a las reformas.

b) En la actualidad postelectoral y pese a un clima favorable al cambio, no se aprecia un movimiento estructurado de demanda de reformas electorales. Entre otras razones porque la información técnica solvente sobre el funcionamiento del sistema electoral es limitada en los

---

<sup>35</sup> Romero Ballivián S. (2021). *Elecciones en América Latina*. (La Paz: TSE- IDEA), pp.147-149.

sectores más vocales sobre la reforma (sociedad civil, medios, partidos minoritarios). Por el contrario, existe mayor información y adecuado conocimiento entre los gestores del sistema (partidos mayoritarios y administradores electorales). Es improbable que cualquier tipo de reforma puede abrirse camino y mucho menos llegar a buen puerto si los objetivos específicos no están bien determinados y reconocidos por los sectores que han de negociar y si el conocimiento de los asuntos a tratar no es relativamente parejo entre ellos.

c) En general, quienes demandan cambios se refieren a reformas parciales y graduales pues no dejan de ser conscientes de que el sistema dominicano de partidos es uno de los pocos que se han mantenido en la región sin sufrir cambios drásticos o incluso su desaparición, lo que sin duda ha contribuido a la estabilidad del sistema político, el crecimiento económico y la mejora del nivel de vida. A partir de los años sesenta del siglo pasado el sistema ha mostrado eficacia en el acomodo del conflicto y las diferencias políticas con la integración de minorías partidarias y una imitada reducción de la desigualdad; y se ha visto reforzado con niveles de participación en la urnas en torno al 70%, si bien la pandemia contribuyó a una baja sustancial de la participación en 2020. Por otra parte y a diferencia de algunos otros países de la región, la separación entre elecciones nacionales y municipales pone distancia entre las tensiones políticas propias de cada tipo de elección y permite a los líderes y la opinión pública centrarse en núcleos diferenciados de problemas en dos momentos separados en el tiempo, ayuda a repartir poder entre el centro y la periferia del sistema. Todo ello contribuye a la estabilidad política y la cohesión social.

d) En República Dominicana hay un sistema de partidos y un sistema electoral que conforman lo que podría denominarse un “bipartidismo acompañado” en la medida en que un gran número de partidos minoritarios forman constelación por alianza con los dos mayores o alianzas que han resultado a su vez minoritarias en las urnas. Ambos sistema, el de partidos y el electoral, son recíprocamente funcionales y mutuamente interdependientes, ya que el funcionamiento de uno no puede entenderse sin referencia al otro. Ambos tienen profundas raíces históricas, que hasta el presente favorecen un notable elitismo en la cúspide y una amplia disgregación en la base con la reproducción de un multipartidismo minoritario en las agrupaciones municipales y movimientos distritales. En este tipo de entramado institucional, con extensa base clientelar, las fuerzas políticas mayoritarias necesitan de las minoritarias para mantener su penetración en el territorio y refrescar su legitimidad; y estas últimas necesitan a los partidos mayoritarios para obtener y mantener parcelas de poder a nivel nacional, provincial, municipal o distrital. El lado más constructivo de este tipo de sistema es su estabilidad y los efectos positivos sobre la economía y el orden social; el más vulnerable deriva precisamente de aquella resiliencia cuando la presión por el cambio, pese a sus altos y bajos en el tiempo, crece de manera súbita y con frecuencia imperceptible. Entonces la invulnerabilidad tradicional a las demandas de cambio puede quebrarse de forma repentina, especialmente en situaciones de grave crisis económica o conflicto internacional. Quienes gobiernan no deben olvidar que aunque en el trasfondo de cualquier reforma electoral entra en juego el acceso y reparto del poder entre élites de diferente extracción social y niveles culturales, en el fondo más profundo del escenario reformador se halla la protección de los derechos y libertades del común, que alimenta a la larga alimenta la calidad del sistema de gobierno y su legitimidad.

## **Como recomendaciones relacionadas a los puntos anteriores cabe señalar las siguientes:**

a) Necesidad de mejorar el nivel de información técnica solvente acerca del funcionamiento del sistema electoral entre los actores de la sociedad civil y muchos de los partidos minoritarios mediante la facilitación de documentos pertinentes, seminarios, talleres etc.). Convendría deshacer o al menos diluir la idea de que el método D'Hondt de asignación de escaños es el factor que limita la proporcionalidad, la falta de representación de partidos minoritarios o incluso de algún candidato bien posicionado en la lista de un partido mayoritario. Si bien esto último puede suceder con un candidato específico, de hecho la regla D'Hondt tiene una virtualidad secundaria sin afectar esencialmente la estructura del sistema de representación. Con todo, el camino más eficaz para disolver un estado de opinión pública deficitariamente informado sobre un objeto específico (en este caso la regla D'Hondt) sería sustituir el objeto por otro nuevo como puede ser el cociente repartidos único (resultante de dividir el total de votos válidos por numero de escaños a repartir en una circunscripción) o el los cocientes decrecientes más separados de la regla Sainte-Laguë (el total de votos válidos divididos por la serie de números enteros impares).

b) Una vez asegurado el mejor conocimiento entre estos sectores de las élites, es necesario un esfuerzo de difusión planificada de cierta información en el conjunto de la opinión pública con uso de medios clásicos y redes sociales, artículos de opinión y entrevistas al hilo de ciertos eventos o acontecimientos relevantes de alcance público.

c) Dada la aparentemente escasa presencia del mundo académico en el debate de la reforma electoral, sería deseable apoyar la organización de algunas actividades académicas con profesores e investigadores sobre la temática en cuestión (organismos con gran experiencia en este tipo de actividades, aparte de IFES mismo, son los institutos americanos IRI y NDI, las fundaciones alemanas Adenauer y Ebert, la Agencia de Cooperación Española etc.).

d) En la República Dominicana existen dos nuevas leyes -Ley 33/18 de Partidos y Ley 15/19 Electoral- con muy corto tiempo de aplicación. En principio, la situación daría pie a reformas y ajustes a medida que su eficacia pueda verificarse en la práctica. Muchos comentaristas y expertos tanto de la sociedad civil como de la JCE ven conveniente que la legislación electoral se compilara en un solo Código a fin de eliminar aparentes contradicciones y vacíos tanto como facilitar su uso y mejor entendimiento a expertos y votantes.

e) Dado que las circunscripciones con pocos escaños limitan esencialmente la proporcionalidad, habría que evitar futuras subdivisiones en nuevas provincias y demarcaciones y, en lo posible, reducir el número de las demarcaciones existentes sin necesidad de disminuir el número total de 190 diputados.

f) Corregir la aparente contradicción entre las leyes de Partidos y Régimen Electoral sobre nivel territorial de aplicación de la cuota de género (nacional o por circunscripción). Las sentencias del TSE y TC ayudan a salir del paso y, sin embargo, existe un vacío normativo en cuanto a criterios que hagan efectiva la paridad no solo en las listas sino en la representación.

g) Establecer una regla adicional de aplicación de la paridad de género como es la alternancia en las listas que podría aumentar la representación de mujeres en la cámara, pese a la existencia del voto preferencial que trabaja en contra en tanto la cultura política esté especialmente escorada a favor de los varones.

h) Poner en aplicación disposiciones legales en materias donde ya se hicieron experiencias piloto como la votación en prisiones y hospitales o la ampliación de apoyos para el voto de las personas con discapacidad (v.g. rampas de acceso, voto en el domicilio).

i) No utilizar el voto automatizado al menos durante un periodo de varios ciclos electorales y, de hacerlo, asegurar su funcionamiento con más de un simulacro o ensayo general a fin de disipar la desconfianza pública creada por los acontecimientos de 2019.

j) En la medida en que las justificaciones aristocráticas tradicionales dejan de tener vigencia en la sociedad urbana de sufragio universal y economía de servicios, no haría daño suprimir la reserva del 20% de las candidaturas a la alta directiva de los partidos, que podría estar erosionando la legitimidad histórica del sistema al impedir la elección por votación a quienes los partidos han convocado en primarias (militancia o electorado general).

k) Retomar la práctica de la Constitución de 1963 donde la vacante parlamentaria es ocupada por el procedimiento estándar internacional de sustitución con el candidato siguiente al último de la lista que obtuvo un escaño.

Se trata de que la Cámara no se distancie de la voluntad de los electores que votaron la lista del partido afectado por la sustitución de uno de sus representantes.

l) Por razones de eficiencia de costes, normalidad social y cuestionable eficacia, la duración de las campañas podría acortarse ya que en la práctica queda abierta al “periodo previo” de un año antes de la precampaña.

m) En opinión de algunos expertos, el mandato legal de la JCE de “organizar” las elecciones primarias podría afectar negativamente la credibilidad y la confianza pública de la autoridad electoral, como tal vez sucediera en las primarias febrero/marzo 2019 cuando la nueva ley se aplicó por primera vez. Es un asunto que merece atención por parte de la propia JCE.

Para finalizar, procede una reflexión general sobre la manera en que los diferentes modelos institucionales de administración y jurisdicción electoral pueden afectar el funcionamiento y efectividad del sistema electoral, cualquiera que sea su modalidad (proporcional, mayoritario o mixto). En primer lugar cuenta el grado de independencia real, la calidad profesional y las buenas prácticas de la institución electoral. En este sentido los elementos clave para una evaluación son: El método formalizado y con garantías de nombramiento y remoción de los miembros del órgano colegiado, el estatus jurídico de los funcionarios sometidos a la normativa del servicio público, un método seguro de aprobación y desembolso del presupuesto, la existencia de una instancia ejecutiva coordinadora de la función electoral bajo la forma de secretaría general, dirección de elecciones o similar. Por otra parte, las elecciones también deben contemplarse como un servicio público la práctica de la democracia y, como tal, debe ser prestado de acuerdo con los estándares generales de los servicios públicos: efectividad, profesionalismo, transparencia y con eficiencia de costes.



## ANEXO 1

### Anatomía del sistema electoral dominicano para la Cámara de Diputados

#### Marco normativo

Año en que la Constitución vigente fue promulgada	2015
Ley Electoral y año de promulgación	Ley Orgánica 15/19 de Regimen Electoral 2019
Otras leyes regulatorias de las elecciones	Ley 33-18 de Partidos, Agrupaciones y movimientos políticos 2018

#### Información general sobre el sistema

Tipo genérico de sistema electoral	Representación Proporcional listas cerradas desbloqueadas
Cada cuantos años hay elecciones	Cada 4 años

#### Boleta de votación

Forma de boleta utilizada	Diferentes tamaños según número de candidaturas
Tipo de boleta	En la lista se marca el recuadro de un partidos el de un candidato preferencial (Ley Voto Preferencial 2013)
¿Por quién vota el elector?	Por una lista de partido desbloqueada con posibilidad de voto preferencial por un candidato

¿Se incluyen símbolos electorales?	Sí con la fotografía de los candidatos y el emblema o sigla del partido
¿Cuál es el criterio utilizado para ordenar los partidos en la boleta?	El promedio del número de votos obtenidos en los tres niveles de las anteriores elecciones (presidencial, congresal y municipal)
¿Hay que poner la boleta en un sobre?	No, se dobla sin más antes de meterla en la urna (Art.225 Ley Electoral)

### Circunscripciones electorales

Tipo de circunscripción electoral	Plurinominal en 49 circunscripciones: 44 demarcaciones territoriales, un Distrito Nacional, una demarcación nacional para la acumulación de votos, y 3 circunscripciones en el extranjero
¿Qué método se utiliza? (Hare - St. Laggie – D'Hondt ...)	D'Hondt (ley de Voto Preferencial 2013)
¿Existe un umbral de representación?	1% del voto válido a nivel nacional

## Método de distribución de escaños

### Tipos de voto permitidos

Voto en el exterior	Si: hay casi medio millón de ciudadanos empadronados en 58 países de los cuales un 68% están en USA, un 14% en España, 6% en Puerto Rico, 3% en Italia, 2% en Panamá, 1 % en Suiza y en porcentajes menores en otros 52 países.
Personal de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional	No, Art.86 Ley Regimen Electoral
Pacientes de hospital	Pueden votar pero en la práctica falta disponer la logística necesaria
Voto de personas con discapacidad	Si (Art. 226 Ley Electoral)
Voto de prisioneros sujetos a investigación	Si pues no están excluidos del Registro Electoral (Art. 86 Ley Electoral). Se ha hecho algún ensayo pero la práctica no se ha generalizado
Voto por delegación	No
Voto postal	No
Voto electrónico	No en la práctica, permitido en la ley

## Quota de género

¿Hay cuota de género? ¿Qué porcentaje?	Si, no menos del 40% y no más del 60% de hombres y mujeres
En caso de haberla ¿En qué documento legal se establece?	En la Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos
¿Qué tipo de cuota es?	Cuota aplicable a las candidaturas en la demarcación de que se trate (por sentencias TSE y TC aunque Existe cierta contradicción o falta de claridad entre las dos leyes que rigen las elecciones.
¿Cómo se ordenan las mujeres en la lista?	Solamente se establece el porcentaje pero no la regla de distribución en la lista
¿Cuál es el porcentaje actual de mujeres en la Cámara de Diputados?	44 mujeres equivalente al 25,2 % en la Cámara de Diputados; 10 en el Senado

## Otros tipos de representación en la Cámara de Diputados

¿Existen otras formas de representación en la Cámara?	Si, 10% de jóvenes con 35 o menos años
---	--

Fuente: El autor con información de la legislación e informes varios

## ANEXO 2

### Número de circunscripciones y número de escaños por circunscripción (se incluye una circunscripción nacional de 5 escaños por acumulación de votos y tres circunscripciones en el exterior)

Tipo de circunscripción	Tamaño de la circunscripción en número de escaños	Número de circunscripciones con ese tamaño	Total número de diputados a elegir
Pequeña: menos de 5 escaños N=34	2	16	32
	3	10	30
	4	8	32
Mediana: entre 5 y 10  N= 14	5	6	30
	6	4	24
	7	2	14
	8	1	8
	9	1	9
Grande: más de 10 N=1	11	1	11
TOTAL 49			190

Fuente: Cálculo del autor sobre datos de la JCE

## ANEXO 3

### Partidos y alianzas que compiten en las elecciones parlamentarias 2020

Partidos y alianzas	Número de Diputados
PRM + aliados	90
PLD+aliados	75
PRSC+aliados.	6
FP+aliados	4
PRD+aliados	3
FA+aliados	3
APD + aliados	2
BIS+aliados	1
PHD+aliados	1
PRSD+aliados	1
PPC+aliados	1
PCR	1
Al País	1
PLR	1
TOTAL Diputados	190

Fuente: Junta electoral Central, JCE

### Ejemplos de número y porcentaje de electores que han marcado un voto preferencial por candidatos que obtuvieron escaños según el tamaño de la circunscripción electoral

Santo Domingo circunscripción mayor 11	Partido.	368.909	Partido	72
	Preferencial	104.830	Preferencial	28
Circunscripción menor 4 escaños	Total	473.739		
	Partido	83.851	Partido	70
	Preferencial	35.350	Preferencial	30
Santiago circunscripción mayor 8	Total	119.201		
	Partido	311.674	Partido	70
	Preferencial	103.927	Preferencial	30
Santiago circunscripción menor 4 escaños	Total	415.601		
	Partido	93.336	Partido	71
	Preferencial	37.648	Preferencial	29
Circunscripción pequeña del interior Sánchez Ramírez 3 escaños	Total	130.984		
	Partido	96.145	Partido	70
	Preferencial.	42.287	Preferencial	30
Circunscripción pequeña frontera Elías Piña 2 escaños	Total	138.428		
	Partido	22.078	Partido	58
	Preferencial	16.174	Preferencial.	42
Circunscripción pequeña frontera Elías Piña 2 escaños	Total	38.252		

Otras circunscripciones de 2 escaños: Hato Mayor	Partido	26.629	Partido	55
	Preferencial	21.488	Preferencial	45
	Total	48.116		
Santiago Rodríguez	Partido	28.197	Partido	56
	Preferencial	22.411	Preferencial.	44
	Total	50.608		
Pedernales	Partido	8.975	Partido	59
	Preferencial	6.203	Preferencial	41
	Total	15.178		
Hermanas Mirabel	Partido	44.417	Partido	60
	Preferencial	29.622	Preferencial	40
	Total	74.039		
Dajabón	Partido	34.003	Partido.	63
	Preferencial.	19.855	Preferencial.	37
	Total	53.858		
Samaná	Partido	32.651	Partido	64
	Preferencial	18.176	Preferencial	36
	Total	50.827		
Independencia	Partido	27.223	Partido	65
	Preferencial.	14.669	Preferencial	35
	Total	41.892		
El Seibo	Partido	36.266	Partido	66
	Preferencial	18.318	Preferencial	34
	Total	55.084		
San José Ocoa	Partido	27.327	Partido	66
	Preferencial	14.360	Preferencial	34
	Total	41.687		

Fuente: Cálculo del autor sobre datos de la JE

## ANEXO 4

### Calendario de trabajo, investigación de gabinete, entrevistas y reuniones

Producto	Fecha de entrega
Plan de trabajo e informes semanales	4/16/21
Versión preliminar del estudio	5/7/21
Informe final	5/23/21
Presentación a la JCE	5/28/21

Investigación de gabinete y análisis de la legislación pertinente, informes de las misiones de observación electoral y literatura relevante que incluye básicamente los textos siguientes:

- Legislación electoral del país (*Constitución de la República Dominicana*, 2015; *Ley Orgánica de Regimen Electoral No.15-19*, 2019; *Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos No.33-18*, 2018; *Ley Orgánica del Tribunal Superior Electoral No.29-11*, 2011; *Ley 157/13 que establece el Voto Preferencial*, 2013; JCE, *Resolución No.03/2020 sobre Voto Preferencial, Representación Proporcional y Uso del Método D'Hondt para la Adjudicación de Escaños en las Elecciones del 2020*);
- Informes de misiones de observadores electorales del ciclo 2019-2020: *Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en la República Dominicana*; UNIORE, *Informe: Elecciones extraordinarias presidenciales y congresuales*; y *Participación Ciudadana, 3er y 4to Informe Observación Electoral*;
- *ACE, Red de Conocimiento de Administration y Coste de Elecciones*. La sección sobre sistema electorales es accesible en español. [www.idea.int](http://www.idea.int)
- Alcántara M; Buquet D y Tagina M.L.(eds.). (2018). *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- *Diccionario Electoral* (Mexico: IIDH-CAPEL y TEPJD 2017, 3ª. Edición);
- Duarte I. y Espinal R. (2007). "Reformas Políticas en América Latina: República Dominicana" en Zovatto D y Orozco Henríquez J.J (coordinadores) (2007). *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007* (Mexico: UNAM, IDEA, 2008).
- González Guillermo J. (2019). *Informe sobre las primarias en República Dominicana*. (Buenos Aires, COP, Celag Opinión Pública).
- Lara Otaola M.A. y Meneses Romero J.F. (2019). *República Dominicana 2020. El reto de un nuevo sistema electoral*. Mexico: IDEA;

- Lipset S.M. (1956). *Political Man. The Social Bases of Politics*.(New York: Anchor Books). Una versión actualizada en español de 1988: *El hombre político. Las bases sociales de la política* (Madrid:Tecnos);
- Lipset S.M. y Rokkan, S.(eds.).(1967). *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: The Free Press.
- López-Pintor R. (2015). 14 *Working Papers on Electoral Systems and Electoral Management* (Issue Brief Series. UNDP, disponible solo en inglés y árabe). Los siguientes 8 de un total de 14 are pertinent to electoral systems: *Electoral Systems Worldwide: An Overview; Boundary Delimitation, Size of Electoral Districts and Representation Formula; Voter Lists: Responsible Authority and Registration Method; Out of Country Voting: Modalities and Practice; Voting by Military and Police: International Experience; Inter-Institutional Cooperation for the Conduct of Elections; Preliminary Results: Transmission and Announcement;Dispute Resolution on Final Results of Elections* (<https://www.dropbox.com/sh/i0nvw48vrr8qdvg/AADRi49ffb7NdogafTPulQ9da?dl=0>)
- López Pintor R. (2009). "Procesos de reforma de los sistemas electorales: Aprendizajes de la experiencia comparada", in Fontaine, Arturo T. et al. (eds.). *Reforma del Sistema Electoral Chileno*. Santiago de Chile: UNDP, CEP, pp. 17-62.
- López Pintor R. en colaboración con Arend Lijphart y otros (1990). "The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-85", *The American Political Science Review*, Vol.84, N.2 (June, 1990), pp. 481-496;
- López Pintor R. en colaboración con Arend Lijphart y Yasunori Sone.(1985) "The Limited Vote and Single Non-Transferable Vote: Lessons from the Japanese and Spanish Examples", in Bernard Grofman and Arend Lijphart (eds.). (1985), *Electoral Laws and their Political Consequences*. New York: Agathon Press, pp.154-170;
- Moore, B. (1966). *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. (Boston, MA: Beacon Press). La más reciente versión en español, *Los Orígenes sociales de la dictadura y la democracia. El Señor y el campesino en la formación del mundo moderno*. Barcelona: Planeta 2015.
- Nohlen D. Valdés L. y Zovatto D. (eds.).(2019). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 3rd. edition;
- Passarelli, G. (2020). "Sistemas de votación preferencial. Efectos en la competición interna de los partidos y en el comportamiento electoral." *Teoría y Realidad Constitucional* (num.45, febrero 2020, Madrid UNED);
- Rae, D. (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press)
- Reynolds A. Reilly B. and Ellis A. (eds.). (2005). *Electoral Systems Design: The New International IDEA Handbook*, also available in Spanish under the title *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA internacional*;
- Romero Ballivián S. (2020). *Elecciones en América Latina*. La Paz: TSE e IDEA. [www.idea.int](http://www.idea.int) (publicaciones)
- Reynolds A., Reilly B. and Ellis A. (eds.). (2005). *Electoral Systems Design: The New International IDEA Handbook* (first edition of 1997 also available in Arabic). Stockholm:

International IDEA. [www.idea.int](http://www.idea.int) to be downloaded free of charge, and there is also a CD-ROM to be ordered free of charge.

- Sartori, G. (2005). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza (publicado originalmente en inglés en 1976).
- Toubeau Simon. *ESCE. Electoral System Change in Europe since 1945*. This is an e-application with good summaries by country, which can be accessed at [www.electoralsystemchanges.eu](http://www.electoralsystemchanges.eu)
- Zovatto D. Y Orozco Henríquez J,J (coordinadores). *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-1007*. (Mexico: UNAM e IDEA)

Consultas con personas e instituciones relevantes involucradas en procesos electorales, incluyendo realización de entrevistas personales y reuniones generalmente en el terreno y también virtuales, entre otras: USAID Jason Grullon oficial político; Román Jáquez Liranzo, Presidente de la JCE; Joel Lantigua, Director de Planificación de la JCE; Mario Núñez, Director de Elecciones JCE; Denny Díaz Mordan, consultor legal de la JCE; Malaquías Contreras, asesor del Presidente de JCE; Nikauris Baez oficial jurídica de la oficina de la Presidencia de la JCE; Miriam Díaz anterior directora de Participación Ciudadana; Francisco Alvarez, oficial político Participación Ciudadana; Emerson Soriano, periodista opinion maker; José Lino Martínez Reyes, Presidente Academia de Estudios Políticos y Electorales que emite MA Estudios Electorales y Profesor de la Universidad Católica de Santo Domingo; Servio Tulio Castaño, Director, Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS). En ANJE: Presidenta Susana Martínez Nadal, Directora Ejecutiva Sol Disla, Jaime Denior Tesorero, Gisela Valera vocal, Marlyn Sanchez encargada de la Unidad Técnica, Radhames Martínez, anterior presidente. De Naciones Unidas: Erasmo Lara exfuncionario ONU, exembajador de Dominicana en ONU, colega de misiones ONU.

Además de estas entrevistas el consultor participó en un taller de planificación estratégica de dos días con todo el personal directivo y técnico de la JCE; y en sesiones de medio día de duración respectivamente con representantes de los partidos políticos, sociedad civil y medios de comunicación. Así mismo pudo compartir los resultados de los cuestionarios postales aplicados por IFES a representantes de partidos políticos, sociedad civil y medios de comunicación.



2011 Crystal Drive | 10th Floor | Arlington, VA 22202 | USA

 [www.IFES.org](http://www.IFES.org)