



## La “valla electoral” La incorporación de la barrera electoral en la legislación peruana

Carlo Magno

SALCEDO CUADROS(\*)

### SUMARIO:

I. Introducción. II. Definición de barrera electoral. III. Propuestas de incorporación de la barrera electoral en el régimen electoral peruano. IV. Precisiones a la propuesta de instaurar la barrera electoral en la legislación peruana. V. El modelo alemán de barrera electoral: la “cláusula de obstrucción” del cinco por ciento. VI. A modo de conclusión: repercusión de la barrera electoral en el sistema de partidos políticos.

### MARCO NORMATIVO:

- **Constitución Política del Perú:** arts. 2, incs. 13 y 17, 35; y 137.
- **Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859:** arts. 20 y 87.
- **Ley de Partidos Políticos, Ley N° 28094:** art. 13

### I. INTRODUCCIÓN

Al momento de escribir estas líneas, el Pleno del Congreso de la República viene debatiendo la propuesta legislativa de establecer una “valla electoral”<sup>(1)</sup>, que limite el acceso a la representación parlamentaria a los partidos políticos que no logren superar un determinado porcentaje de la votación nacional en las “Elecciones Generales”.

Tal propuesta legislativa tiene por objetivo atenuar la excesiva dispersión o fragmentación en la representación política y, por tanto, reducir el número de partidos en el Congreso, incentivando la formación de coaliciones en torno a las organizaciones políticas más sólidas antes del proceso electoral.

Según sus promotores, la barrera electoral tiene por finalidad mejorar las condiciones de gobernabilidad, coadyuvar al fortalecimiento del sistema de partidos políticos, mejorar el sistema de representación y, con ello, superar la crisis de legitimidad de la democracia representativa.

Sin embargo, dicha iniciativa ha motivado diversos reparos, tanto así que, junto al dictamen en mayoría aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, varios congresistas integrantes de la mencionada comisión parlamentaria –Natale Amprimo

### TEMA DE DISCUSIÓN

El autor analiza las propuestas legislativas que están debatiéndose en el Pleno del Congreso de la República respecto a la incorporación de la llamada barrera electoral, definida en este artículo como un mecanismo legal del sistema electoral por el cual se exige a los partidos políticos que superen un determinado porcentaje de votos en una elección, para que sean tomados en cuenta en la distribución de escaños. Asimismo, se analiza el modelo alemán que ha sido tomado por nuestros legisladores, y se refiere a las implicancias de la barrera electoral en el sistema de partidos políticos.

Plá, Javier Diez Canseco Cisneros, Fausto Alvarado Doderó y Heriberto Benítez Rivas– han presentado dictámenes en minoría, como detallaremos líneas adelante.

Las implicancias de las barreras electorales en la conformación del sistema de partidos y del sistema político son tan importantes que, en cualquier país, las propuestas de su incorporación generan mucha polémica y posiciones encontradas entre sus promotores y sus detractores, siendo lo usual que la disputa en torno a la barrera electoral termine siendo parte de la lucha política entre los partidos grandes y más antiguos –que generalmente son partidarios de incorporar barreras electorales– y los partidos pequeños y más jóvenes –que suelen oponerse a dichas barreras–. El caso peruano no es la excepción a esta constante.

### II. DEFINICIÓN DE BARRERA ELECTORAL

En el Diccionario Electoral de CAPEL<sup>(2)(3)</sup> se define a la barrera electoral “como las disposiciones normativas que regulan o limitan el acceso a la participación de algunos partidos políticos o candidatos en la vida de una sociedad política, que no hayan alcanzado una votación determinada y, por lo tanto, no tienen el derecho de ocupar un escaño en el Parlamento o Congreso”<sup>(3)</sup>.

En principio, debemos precisar que la “barrera electoral” aludida en el Diccionario Electoral del CAPEL no es la única barrera que existe dentro de un sistema electoral –entiéndase por sistema elec-

toral al conjunto de principios y procedimientos que permiten convertir los votos en escaños o en cargos de gobierno–<sup>(4)</sup>. Esta “barrera electoral” es una barrera

(\*) Abogado egresado de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Candidato al magister en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Jefe de Área Electoral y Constitucional de la Gerencia de Asesoría Jurídica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

(1) “Valla electoral” es la denominación con la cual los medios de comunicación y la mayoría de líderes de opinión peruanos identifican al mecanismo del sistema electoral que en el derecho electoral comparado se conoce con otras denominaciones como: barrera electoral, barrera legal, barrera mínima, umbral mínimo, umbral de representación, cláusula de obstrucción. En lo sucesivo, en este trabajo, utilizaremos la denominación barrera electoral, que nos parece la más adecuada.

(2) Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

(3) GARCÍA BELAUNDE, Domingo y PALOMINO MANCHEGO, José. “Barrera Electoral”. En: *Diccionario Electoral*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Tomo II. San José de Costa Rica. Pág. 97.

(4) El artículo 177 de la Constitución Política del Perú de 1993 utiliza la denominación *sistema electoral* para referirse al conjunto de los organismos electorales. Dicho uso es inapropiado ya que, como señala Dieter Nohlen, el concepto sistema electoral, “en su sentido restringido –y científicamente estricto–, se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público”. [Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*, Tomo II, San José de Costa Rica. Pág. 1158]. Es decir, el sistema electoral consiste en el conjunto de principios y procedimientos que permiten convertir los votos en escaños o en cargos de gobierno. [Cfr. nuestro trabajo “El modelo de Administración Electoral según la Constitución de 1993: la reforma deformada”. En: *La Administración Electoral en el Perú. Funciones, competencias y organismos electorales*. SALCEDO CUADROS, Carlo Magno (compilador). Centro de Investigación Electoral de la ONPE. Lima, 2004. nota N° 3. Pág. 16].

legal, en tanto se trata de un mecanismo establecido legalmente para limitar el acceso de los partidos políticos al parlamento.

Además de aquella barrera electoral legal, en todos los sistemas electorales operan las denominadas "barreras naturales" o "barreras fácticas" que son aquellas limitaciones al acceso a la obtención de escaños que se derivan, fundamentalmente, del tamaño de las circunscripciones electorales. Cabe anotar que "por tamaño de la circunscripción electoral no se entiende su extensión geográfica, sino la cantidad de escaños que le corresponden"<sup>(5)</sup>. Respecto a esta barrera electoral fáctica, se puede establecer la siguiente regla: cuanto más pequeña sea la circunscripción electoral, más alta será la barrera fáctica que se tendrá que superar para obtener algún escaño, lo que disminuirá las posibilidades electorales de los partidos pequeños. En sentido contrario, mientras más grande sea la circunscripción electoral, la barrera fáctica para obtener una curul disminuirá, favoreciendo a los partidos chicos. Sobre este particular, Dieter Nohlen ha llegado a la conclusión que en las circunscripciones de tres escaños (trinominales) la mínima votación que se requiere para obtener un escaño es 18%, mientras que en una circunscripción de nueve escaños un partido puede obtener una curul con menos del 9% de los votos<sup>(6)</sup>. Tales porcentajes mínimos constituyen la barrera fáctica o, como afirma Nohlen, funcionan como "umbral" de representación, que se reduce al aumentar el número de escaños disponibles en una circunscripción<sup>(7)</sup>.

En tal sentido, cuanto más grande sea una circunscripción electoral, es decir, cuando menor sea el umbral de representación o barrera fáctica, más posibilidades habrá de que funcione la barrera legal.

Por otro lado, también debemos precisar que la barrera electoral legal no es la única barrera legal existente. Como señala Carlos Castañeda Castro, en nuestra legislación existe una alta barrera para que los partidos políticos puedan acceder al registro de organizaciones políticas y, de este modo, puedan participar en los procesos electorales. Esta barrera consiste en un elevado número de firmas de adherentes<sup>(8)</sup>. Dicha barrera es también una barrera legal, toda vez que se encuentra establecida legalmente, pero no es una barrera electoral ya que no es parte del sistema electoral. Consideramos que a esta última barrera legal puede denominarse barrera registral.

Estando a lo manifestado, y con el objeto de diferenciar a la barrera (electoral) legal de la barrera (electoral) fáctica y de la barrera (legal) registral, preferimos utilizar, simplemente, la denominación **barrera electoral**.

Luego de lo expuesto, podemos definir a

<b>BARRERA ELECTORAL (DEFINICIÓN Y COMPARACIÓN CON OTRAS DEFINICIONES)</b>	
<b>Barrera electoral legal (o solo Barrera electoral)</b>	Es un mecanismo del sistema electoral establecido legalmente, mediante el cual se exige a los partidos políticos que superen un determinado porcentaje de votos en una elección, como condición para que sean tomados en cuenta en la distribución de escaños
<b>Barrera electoral fáctica</b>	Es aquella limitación al acceso a la obtención de escaños que deriva, fundamentalmente, del tamaño de las circunscripciones electorales (esto es, la cantidad de escaños que le corresponden en un determinado espacio). Así, cuanto más pequeña sea la circunscripción electoral (es decir, que tiene pocos escaños asignados), más alta será la barrera fáctica que se tendrá que superar para obtener algún escaño, lo que disminuye las posibilidades electorales de los partidos pequeños (solo los partidos que tienen una votación elevada obtendrían representación en el Congreso).
<b>Barrera legal registral</b>	Consiste en un elevado número de firmas de adherentes para acceder al registro de organizaciones políticas y, de este modo, participar en los procesos electorales. Así, dicha barrera es "legal", toda vez que se encuentra establecida legalmente, pero no es "electoral", ya que no es parte del sistema electoral.

la **barrera electoral** como un mecanismo del sistema electoral establecido legalmente, mediante el cual se exige a los partidos políticos que superen un determinado porcentaje de votos en una elección, como condición para que sean tomados en cuenta en la distribución de escaños.

### **III. PROPUESTAS DE INCORPORACIÓN DE LA BARRERA ELECTORAL EN EL RÉGIMEN ELECTORAL PERUANO**

El dictamen en mayoría aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República propone establecer una barrera electoral del cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional como condición para que los partidos políticos:

- a) Obtengan representación parlamentaria; y,
- b) Mantengan la vigencia de su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas<sup>(9)</sup>.

Para dicho efecto, el referido dictamen propone lo siguiente:

- Modificar el artículo 20 de la Ley Orgánica de Elecciones<sup>(10)</sup>, incorporando una disposición según la cual: "Para acceder al procedimiento de distribución de escaños del Congreso de la República, se requiere haber alcanzado al menos el 5% de los votos válidos a nivel nacional".
- Modificar el artículo 87 de la Ley Orgánica de Elecciones<sup>(11)</sup>, para establecer que "se considera vigente la inscripción de los partidos políticos que, directamente o a través de alianzas hayan obtenido como mínimo el 5% del total de votos válidos a nivel nacional en el último proceso de Elecciones Generales".
- Modificar el artículo 13 de la Ley de Partidos Políticos<sup>(12)</sup>, con el objeto de establecer como una de las causales de cancelación de la inscripción de un partido político al solo hecho que este no alcance, como mínimo, el 5% del total de votos válidos a nivel nacional, en el último proceso de Elecciones Generales. En el caso de los partidos que no alcancen el referido porcentaje, se propone que estos mantengan temporalmente su inscripción por un

(5) NOHLEN, Dieter. "Sistemas electorales y partidos políticos". 2ª edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1998. Pág. 57.

(6) NOHLEN, Dieter. Op. cit. Pág. 58.

(7) *Ibid.*

(8) CASTAÑEDA CASTRO, Carlos. "Cómo reducir la dispersión de la representación en el Congreso y atenuar el multipartidismo". En: <http://www.geocities.com/politikaperu/atemultipa.htm>. Julio de 2001.

(9) Sobre este punto, sin embargo, debemos aclarar que el régimen electoral vigente ya establece que si un partido político no obtiene representación parlamentaria será excluido del registro de organizaciones políticas, conforme lo disponen los artículos 87 de la Ley Orgánica de Elecciones, N° 26859, y 13 de la Ley de Partidos Políticos, N° 28094. [Véanse las notas N° 11 y 12].

(10) El artículo 20 de la Ley Orgánica de Elecciones establece que: "Las Elecciones para Congresistas se realizan conjuntamente con las elecciones para Presidente y Vicepresidentes de la República".

(11) Según el actual artículo 87 de la Ley Orgánica de Elecciones, modificado por el artículo único de la Ley N° 27505 (publicada el 10 de julio de 2001): "(...) Se considera vigente la inscripción de los partidos políticos, agrupaciones independientes y alianzas que **hayan obtenido representación parlamentaria en el último proceso de Elecciones Generales**" (el resaltado es nuestro).

La redacción original del artículo 87° de la Ley Orgánica de Elecciones disponía que: "(...) Se considera vigente la inscripción de los Partidos Políticos, Agrupaciones Independientes y Alianzas, **siempre que hayan obtenido un porcentaje de votación no menor del cinco por ciento (5%) a nivel nacional en el último proceso de Elecciones Generales**" (el resaltado es nuestro).

Dicho artículo fue modificado por vez primera por artículo 7 de la Ley N° 27369 (publicada el 18 de noviembre de 2000), que dispuso que: "Los partidos políticos y las agrupaciones independientes que participaron en las últimas elecciones generales del año 2000 podrán reinscribirse para el próximo proceso de elecciones generales con el único requisito de haber obtenido representación parlamentaria".

(12) De conformidad con el literal a) del artículo 13 de la Ley de Partidos Políticos, el Registro de Organizaciones Políticas, de oficio o a pedido de los personeros legales, cancela la inscripción de un partido "cuando no haya alcanzado el 5% de la totalidad de los sufragios emitidos en una elección general, **salvo que hubiese obtenido representación parlamentaria**" (el resaltado es nuestro).

año, y que vencido dicho plazo opere la cancelación automática, “cualquiera fuera el resultado que obtuviese[n] en las elecciones llevadas a cabo en dicho plazo”.

Como hemos anticipado, varios congresistas integrantes de la Comisión de Constitución del Congreso que no se encontraron conformes con la propuesta legislativa contenida en el referido dictamen en mayoría, han presentado sus respectivos dictámenes en minoría.

**El dictamen del congresista Natale Amprimo Plá** propone una doble barrera electoral. Por un lado, una barrera del tres por ciento (3%) de la votación válida a nivel nacional y, por otro lado, una barrera del cinco por ciento (5%) de la votación válida en el respectivo distrito electoral, es decir, en las circunscripciones subnacionales (departamentales) en que se elige a los congresistas en el denominado “distrito electoral múltiple”. Esta última barrera —la del 5%— tendría una “aplicación específica en cada circunscripción electoral”.

Si no interpretamos mal, según dicha propuesta, primero habría que determinar qué partidos han superado la barrera nacional del 3%, de modo que la distribución de escaños ocurra únicamente entre estos. Luego, habría que aplicar, entre los partidos que superaron la barrera nacional, la barrera subnacional del 5%, de modo que los candidatos que no hayan alcanzado al menos el 5% en la votación subnacional no puedan acceder a una curul, a pesar que su partido superó la barrera nacional y no obstante que ninguno de los otros candidatos de su respectiva circunscripción puedan acceder al parlamento porque sus respectivos partidos no superaron la barrera nacional.

En tal sentido, el congresista Natale Amprimo señala que: “(...) si bien estamos de acuerdo en establecer una ‘barrera legal’ o ‘umbral de representación’ de aplicación nacional, es oportuno fijar también una de aplicación circunscripcional, a efectos de no tener una representación debilitada, en caso que el partido más votado en un determinado departamento no acceda a una curul debido a que no alcanzó la ‘barrera legal’ nacional, y, por el contrario, se otorgue un escaño a la organización política que, superando el ‘umbral de representación’ nacional, obtuvo una escasa votación departamental (por ejemplo, imaginemos un departamento en el que los dos principales partidos en votación departamental obtienen un 28% y un 22%, pero no cubren la ‘barrera legal’ nacional; y los que sí la superan, tienen una votación departamental que no llega al 5%. Obviamente sería muy difícil que los ciudadanos se sientan bien representados por un ‘elegido’ con tan poco respaldo)”.

Ahora bien, si los escaños de la circunscripción en la que ocurra la situación hi-

potética descrita no pueden ser ocupados por los candidatos con más alta votación —porque sus partidos no superaron la barrera nacional— ni por los candidatos de los partidos que habiendo superado la barrera nacional no superaron la barrera subnacional, no queda claro en la propuesta quienes ocuparían tales escaños.

**El dictamen del congresista Javier Diez Canseco Cisneros**, por su parte, propone una barrera nacional del cinco por ciento (5%), la misma que, sin embargo, puede ser evitada si el partido político supera una barrera del quince por ciento (15%) en tres circunscripciones subnacionales o una barrera del veinte por ciento (20%) en una circunscripción subnacional. Con esta fórmula —señala el congresista— “se permitiría que los partidos de origen regional, representativos y conocedores de la realidad de sus ámbitos puedan tener, con absoluta legitimidad, presencia parlamentaria”.

El congresista Diez Canseco señala que con la aprobación de la barrera electoral del 5% se estaría impidiendo que los partidos de origen regional se encuentren representados en el parlamento nacional y se limitaría la posibilidad del surgimiento de nuevas corrientes políticas. Asimismo, cuestiona que —mediante la barrera electoral— se pretenda forzar la unidad en torno a las grandes agrupaciones con presencia nacional como mecanismo de fortalecimiento de los partidos políticos, toda vez que dicha unidad ocurrirá únicamente con fines electorales, lo que no garantiza un desarrollo político organizado ni el establecimiento de consensos atendiendo a criterios principistas o a coincidencias político-doctrinarias. En consecuencia, en lugar de formarse partidos sólidos se formarán estructuras endeble que terminarán por dispersar nuevamente el parlamento. Como ejemplo de lo manifestado, el congresista Diez Canseco señala que han sido precisamente los partidos considerados como grandes los que han sufrido el desmembramiento de sus bancadas parlamentarias.

Por otro lado, el **dictamen del congresista Fausto Alvarado Dodero** se manifiesta a favor de la barrera nacional del 5%, pero propone que esta se aplique progresivamente (desde el 3% hasta el 5%), de modo tal que en las Elecciones Generales de 2006 rija una barrera de 3%.

Según el congresista Alvarado, estatuir la barrera electoral del 5% sorpresivamente y *ad portas* de un proceso electoral podría generar la suspicacia de que se trata de acomodar el proceso electoral para favorecer a determinado grupo.

Finalmente, el **dictamen del congresista Heriberto Benítez Rivas** se opone a que la barrera electoral del 5% se establezca a través de una reforma de la Ley Orgánica de Elecciones, proponiendo, en cambio, que se realice a través de una

reforma constitucional. Asimismo, se opone a que uno de los efectos de la no superación de la barrera electoral sea la cancelación de la inscripción del partido político, ya que dicha disposición sería inconstitucional.

#### IV. PRECISIONES A LA PROPUESTA DE INSTAURAR LA BARRERA ELECTORAL EN LA LEGISLACIÓN PERUANA<sup>(13)</sup>

El dictamen en mayoría (así como los dictámenes en minoría que proponen textos sustitutorios) consideran que se debe otorgar representación parlamentaria a los partidos políticos que alcancen el 5% (o el 3%) del total de votos válidos al nivel nacional en el último proceso de Elecciones Generales.

Al respecto, es necesario reparar que en las denominadas “Elecciones Generales” se realizan simultáneamente dos procesos electorales: las elecciones de Presidente y Vicepresidentes de la República (elecciones presidenciales), por un lado, y las elecciones de Congresistas de la República (elecciones parlamentarias), por el otro.

Entonces, un mismo partido político puede obtener porcentajes de la votación diferentes en cada una de esas elecciones, más aún si la elección presidencial se realiza en circunscripción nacional (“distrito electoral único”), mientras la elección parlamentaria se realiza en circunscripciones subnacionales (“distrito electoral múltiple” o “múltiples distritos electorales”).

De otro lado, no necesariamente todos los partidos políticos que se presentan a la elección parlamentaria están obligados a presentarse a la elección presidencial.

Por lo manifestado, consideramos que la alusión a los votos válidos al nivel nacional o a los resultados de la elección general, para determinar el porcentaje de la barrera electoral, puede originar una ambigüedad en el caso que un partido político obtenga, digamos, un porcentaje inferior al 5% en la elección presidencial y superior al 5% en la elección parlamentaria.

En tal sentido, consideramos necesario que se precise que el porcentaje de la barrera electoral debe calcularse sobre la base de los resultados de la elección de congresistas de la República, toda vez que la aplicación de la barrera electoral es un mecanismo que afecta de manera directa a la asignación de los escaños en disputa en una elección parlamentaria.

Por otro lado, consideramos que la nor-

(13) Las precisiones mencionadas en este ítem han sido alcanzadas a la Comisión de Constitución del Congreso de la República, como parte de la opinión institucional de la ONPE sobre los proyectos de ley que proponen la barrera electoral, a solicitud de dicha comisión parlamentaria.



ma debería prever qué ocurriría en el caso que una alianza de dos o más partidos, que haya superado el 5% de la barrera electoral pero no haya duplicado dicho porcentaje, se disuelva una vez instalado el nuevo congreso. ¿Los partidos integrantes de la alianza mantendrían su inscripción en el registro de partidos? ¿Estarían impedidos de disolver la alianza? Consideramos que esta situación debería ser también regulada.

Sobre dicho punto, una propuesta a considerar podría ser la aplicación de barreras electorales escalonadas, como ha sido implementado en algunos países de Europa del Este. Sobre el particular, Nohlen explica: “Cuando los partidos políticos forman alianzas electorales, crece el porcentaje de votos exigido; por ejemplo, por un partido, 5%, por una alianza de dos partidos, 7%, etc.”<sup>(14)</sup>.

**V. EL MODELO ALEMÁN DE BARRERA ELECTORAL: LA “CLÁUSULA DE OBSTRUCCIÓN” DEL CINCO POR CIENTO**

La experiencia alemana ha sido mencionada por nuestros parlamentarios como el modelo que se está tomando como referencia para proponer la instauración de la barrera electoral en el régimen electoral peruano. Consideramos por ello conveniente referirnos a dicho prototipo.

Para poder entender en su real dimensión el funcionamiento de la barrera electoral en Alemania, es necesario conocer el peculiar sistema electoral que rige en las elecciones de su parlamento federal: el *Bundestag* (literalmente: “Dieta Federal”) o Cámara Baja, cuyas principales funciones son la elaboración de las leyes, la elección del Canciller Federal y el control del Gobierno.

El *Bundestag* está integrado por un mínimo de 598 diputados (en algunas oportunidades puede superarse ligeramente esa cifra), elegidos en 299 circunscripciones cada una de las cuales tiene un número similar de electores<sup>(15)</sup>. La mitad de los diputados se elige mediante voto directo (“mandato personal” o “mandato directo”) y la otra mitad a través del voto por listas partidarias.

Para dicho efecto, cada elector tiene dos votos que deben ser marcados en una papeleta (cédula de sufragio) dividida en dos secciones. En la primera sección el elector vota en forma directa por el candidato de su preferencia. Los candidatos pueden ser miembros de algún partido o ser independientes. En esta votación gana el candidato que obtiene el mayor número de votos en la respectiva circunscripción.

En la segunda sección el elector vota por alguna de las listas presentadas por los partidos políticos a nivel de cada *land*<sup>(16)</sup>. Estas listas son cerradas y bloqueadas, ya que los electores solo pueden votar por una lista en bloque, no pudiendo modificar el orden de los candidatos que

**DICTÁMENES DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO DEL CONGRESO**

**DICTÁMENES DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO DEL CONGRESO**

Dictamen en mayoría: Barrera electoral del cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional como condición para que los partidos políticos: Obtengan representación parlamentaria y mantengan la vigencia de su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas.

Dictamen del Congresista Amprimo Plá: Propone una doble barrera electoral: una barrera del 3% de la votación válida a nivel nacional y otra barrera del 5% de la votación válida en el respectivo distrito electoral (es decir, en las circunscripciones subnacionales -departamentales- en que se elige a los congresistas en el denominado “distrito electoral múltiple”).

Dictamen del Congresista Diez Canseco Cisneros: Propone una barrera nacional del 5%, que puede ser evitada si el partido político supera una barrera del 15% en tres circunscripciones subnacionales o una barrera del 20% en una circunscripción subnacional.

Dictamen del Congresista Alvarado Doderó se manifiesta a favor de la barrera nacional del 5%, pero que se aplique progresivamente (desde el 3% hasta el 5%), de tal modo que en las Elecciones Generales de 2006 rija una barrera de 3%.

Dictamen del Congresista Benítez Rivas: La barrera electoral del 5% no debería establecerse a través de una reforma de la Ley Orgánica de Elecciones, sino a través de una reforma constitucional. Asimismo, no debería contemplarse la cancelación de la inscripción del partido político al no superarse la barrera, pues dicha disposición sería inconstitucional.

integran la lista; es decir, no opera el denominado voto preferencial. Este segundo voto es independiente del primer voto, ya que el elector puede votar por un partido distinto al del candidato por el que votó en la primera sección<sup>(17)</sup>.

La barrera electoral del 5% opera únicamente respecto a la segunda elección, es decir, respecto a los 299 escaños que son ocupados como resultado del voto por listas partidarias presentadas al nivel de cada *land*. En tal sentido, los partidos políticos que no alcancen el cinco por ciento de la votación nacional son excluidos de la distribución de los mencionados escaños. Sin embargo, si estos partidos (los que no superaron la barrera nacional del 5%) hubiesen conseguido por lo menos tres mandatos directos derivados de la primera votación (es decir, tres escaños en otros tantos colegios uninominales), sí participan en la distribución de los escaños disputados en la segunda elección.

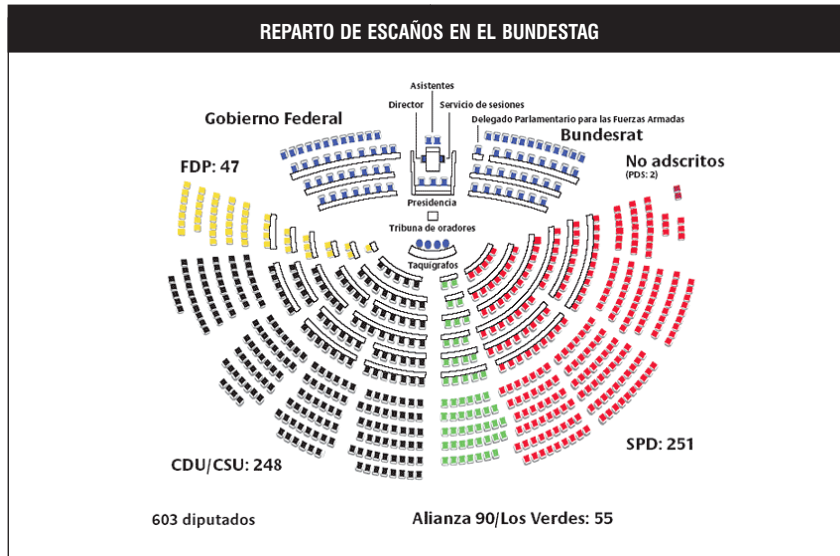
En este sentido, Paolo Biscaretti explica que “con el objeto de desalentar la multiplicación de los partidos, se ha establecido que, en el segundo escrutinio efectuado de acuerdo con el sistema proporcional en cada *land*, solo pueden participar los partidos que hubiesen obtenido cuando menos 5% de los votos válidos emitidos en todo el territorio federal (la llamada *Sperrklausel*, o “cláusula de obstrucción”), o bien, hubiesen conquistado como mínimo tres asientos en otros tantos colegios uninominales”<sup>(18)</sup>.

Por su parte, Pedro Planas señala que: “El principal bloqueo a la posible fragmentación del voto reside en la **doble barrera electoral**, cuyo propósito es dejar sin representación a los partidos menores si es que estos no superan un porcentaje predeterminado. **Esta doble barrera** tuvo una interesante evolución desde 1949, que la hizo –poco a poco– más rígida. A su vez, en 1949 se estableció como mínimo –para tener ‘derecho de representación’– obtener un mandato directo y, a iniciativa de los Primeros-Mi-

nistros de los *Länder*, se colocó también una barrera del 5% para las listas partidarias de cada *Land*. En 1953, se amplió el 5% a la votación alcanzada en toda la Federación. **La actual doble barrera rige desde 1956, cuando al 5% global se le aunó un mínimo de tres escaños directos.** Como ya vimos, para la primera elección pan-alemana (1990), el Tribunal Constitucional Federal –en la primera sentencia con vigencia en todo el territorio– determinó que la barrera del 5%, aplicada a todo el territorio, afectaba la igualdad de voto entre los ciudadanos (art. 38.1 LFB) y la igualdad de oportunidades para los partidos de ambas zonas (aplicar el 5% hubiera significado que los partidos de la ex República Democrática Alemana tenían que alcanzar el 24% de los votos de su ex territorio, mientras que los partidos del lado occidental, con solo un 7% de su sector, superaban el 5% global), sugiriendo aplicar el 5% aisladamente para facilitar el acceso de agrupaciones de la ex RDA al primer *Bundestag* unificado y evitar la distorsión electoral derivada de la desproporción entre los mencionados territorios”<sup>(19)</sup> (el resaltado es nuestro).

Respecto a la explicación de Pedro Planas de que en Alemania existe una doble barrera electoral –por un lado la cláusula de obstrucción del 5% de la votación nacional y, por otro lado, el número mínimo de escaños obtenidos por voto directo–,

(14) NOHLEN, Dieter. “Sistemas electorales y partidos políticos”. Pág. 70.  
 (15) Cfr. HANDABAKA, Omar. “El sistema político alemán: balance y retos”. En: *Elecciones*. Año 3. N° 3. Oficina Nacional de Procesos Electorales. Lima, julio 2004. Págs. 231 y 232.  
 (16) Alemania está integrada por 16 estados federados o *länder* que, en conjunto, forman la República Federal de Alemania.  
 (17) Cfr. PLANAS, Pedro. “Regímenes Políticos Contemporáneos”. 2ª edición. Fondo de Cultura Económica. Lima, 1997. Pág. 254.  
 (18) BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. “Introducción al derecho constitucional comparado. Las “formas de Estado” y las “formas de gobierno”. Las Constituciones modernas”. Fondo de Cultura Económica. México. Pág. 286.  
 (19) PLANAS, Pedro. Op. cit. Págs. 255 y 256.



consideramos que la misma no es del todo correcta. Por nuestra parte somos de la opinión que el hecho de conseguir tres escaños en la votación directa, lejos de constituir una barrera adicional a la cláusula del 5% que se calcula sobre la “segunda votación”, es un hecho que permite eludir tal barrera legal. En efecto, un partido político en Alemania puede no haber superado la barrera legal del 5% de la “segunda votación”, pero si ha conseguido por lo menos tres curules en la “primera votación” (la votación directa), de todos modos podrá participar en la distribución de los escaños disputados en la segunda votación, es decir, en su caso la barrera del 5% no surtirá efecto. Por ello, consideramos que en Alemania no existe una doble barrera electoral, sino tan solo una: la barrera del 5%, la misma que puede ser eludida si se obtiene un número mínimo de mandatos directos. Si de todos modos se considera que conseguir ese mínimo de tres mandatos directos constituye una barrera, entonces estamos frente a una situación en la cual alcanzando una barrera menor (la de los tres mandatos directos) puede superarse la barrera mayor (la del 5% de la votación nacional), con lo cual, en realidad, el partido únicamente debe superar una barrera legal: si no supera la barrera legal más alta, por lo menos debe superar la barrera legal más baja.

En tal sentido –salvando las obvias diferencias entre los sistemas electorales peruano y alemán–, la propuesta que más se acerca al modelo germánico no es precisamente la contenida en el dictamen en mayoría, sino la del congresista Javier Diez Canseco, que junto a la barrera electoral nacional del 5% propone que esta pueda ser eludida si el partido supera una votación del 15% en tres circunscripciones subnacionales o del 20% en una sola circunscripción subnacional.

Un ejemplo de doble barrera electoral sería, más bien, la contenida en el dictamen del congresista Natale Amprimo. Según su propuesta, para que a un parti-

do se le asignen los escaños en una circunscripción subnacional, este no solo debería superar la barrera electoral nacional del 3% sino, además, debería superar una barrera electoral del 5% en su respectiva circunscripción. Si el partido no supera simultáneamente las dos barreras electorales, sus candidatos en la circunscripción subnacional no podrían acceder al parlamento. Entonces, esta propuesta sí consiste, propiamente, en una doble barrera electoral.

**VI.A MODO DE CONCLUSIÓN: REPERCUSIÓN DE LA BARRERA ELECTORAL EN EL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS**

Respecto a la aplicación de la barrera electoral en Alemania, Biscaretti señala que es claro que tal sistema ha determinado paulatinamente la reducción de los partidos representados en el *Bundestag*, hasta limitarlos a solo tres (democrístianos, socialistas y liberales), de 1961 a 1983, año este último en que compartieron la asamblea con los llamados verdes o ecologistas<sup>(20)</sup>.

El efecto reductor del número de partidos que ha tenido la barrera electoral en Alemania, ha sido corroborado en otros casos en que se la ha aplicado, pudiéndose entonces enunciar como una regla que: **las barreras electorales tienen un gran efecto concentrador sobre el sistema de partidos.** En este sentido, Nohlen afirma que “la barrera legal [o barrera electoral] es seguramente, dentro de la representación proporcional personalizada, ‘el elemento’ del que resulta el efecto concentrador más fuerte<sup>(21)</sup>”. Asimismo, “la barrera legal no solo evita el ingreso de partidos minúsculos en el Parlamento, sino que también retiene al electorado de votar por los partidos pequeños que posiblemente no alcancen 5% de los votos<sup>(22)</sup>”.

Por lo manifestado, si el objetivo de la propuesta legislativa de incorporar una barrera electoral del 5% de la votación

nacional en el régimen electoral peruano es revertir la fragmentación y proliferación de partidos políticos en el parlamento, incentivándolos a establecer coaliciones, alianzas o bloques partidarios que finalmente conlleve a la reducción del número de partidos políticos, en efecto, la barrera electoral es un mecanismo idóneo que puede coadyuvar eficazmente a dicho propósito.

Sin embargo, consideramos que debe tenerse especial cuidado en no incurrir en el error de pretender que la barrera electoral, por sí sola, tendrá como resultado la conformación de un sistema de partidos consolidado, integrado por pocos pero fuertes partidos políticos y que esta será la solución a la crisis de representación que afecta al sistema de partidos desde la última década del siglo pasado, ya que resulta evidente para la gran mayoría de científicos políticos, que la crisis del sistema de partidos en el Perú obedece a otros factores que no necesariamente tienen una directa relación con el tipo de sistema electoral o con las barreras electorales que la misma incluya.

Es decir, para lograr superar la crisis de legitimidad que afecta a los partidos políticos en el Perú, no bastará con que se supere la proliferación de partidos en el Parlamento; será necesario también que opere un profundo cambio en lo que podríamos denominar la “cultura política” de estas organizaciones, en sus formas y prácticas políticas, de modo tal que la sociedad recupere la confianza en estas importantes organizaciones, cuya importancia en todo sistema democrático es crucial.

En tal sentido, por ejemplo, tan importante como la implementación de una barrera electoral, es que en el Perú se dé un efectivo cumplimiento a la Ley de Partidos Políticos, N° 28094, que tiene por objetivo institucionalizar a los partidos, promover normas de democracia interna que les imprima una nueva dinámica, establecer mecanismos de control de sus finanzas, etc. Esperemos que la inacción o la desidia de algunas instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de esta importante ley, o la propia resistencia de los propios partidos políticos, no termine por llenarla de fisuras y convertirla en una norma meramente decorativa.

(20) BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. Op. cit. Pág. 286.  
 (21) NOHLEN, Dieter. “Sistemas electorales y partidos políticos”. Pág. 229. Cfr. NOHLEN, Dieter. “Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios”, en NOHLEN, Dieter, PICADO, Sonia y ZOVATTO, Daniel (compiladores), “Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina”. IIDH. Universidad de Heidelberg. Fondo de Cultura Económica. México, 1998. Pág. 155; asimismo, DIETER NOHLEN, “Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción”. International Idea. Asociación Civil Transparencia. Lima, 2004. Pág. 27.  
 (22) DIETER NOHLEN. “Sistemas electorales y partidos políticos”. Pág. 233.