

# Política pública y planes electorales: Revisión teórica

Luz Dary Ramírez Franco<sup>1</sup>

Antonio Sánchez Andrés<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidad de Valencia, Valencia, España

## Políticas públicas e planos eleitorais: Revisão teórica

Este artículo presenta una revisión das teorias sobre o estado e abordagens da avaliação de políticas públicas com o objetivo de conectar ambas as teorias aos programas eleitorais. Ao fazer isso, os autores defendem a hipótese de que os programas são uma fonte primária de informação para o estudo da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Encontram-se ligações teóricas que demonstram que os programas eleitorais, assim como os partidos políticos, podem adquirir um caráter jurídico. O documento fornece argumentos para defender a relevância dos planos eleitorais dentro da disputa eleitoral. Além disso, a teoria revisada nos permite afirmar que estes documentos armazenam todas as informações que os cidadãos utilizam para definir seu voto e, portanto, tornam-se uma garantia para a avaliação do exercício político, que se cristaliza na aplicação das políticas públicas.

**Palavras-chave:** Planos eleitorais; Estado; política pública; MARPOR; partidos políticos

## Public policy and electoral plans: Theoretical review

This study presents a review of state theories and approaches to public policy evaluation with the objective of connecting both theories with electoral programs. In doing so, the authors defend the hypothesis that programs are a primary source of information for the study of public policy formulation, implementation, and evaluation. We found theoretical links that demonstrate that electoral programs, as well as political parties, can acquire a legal character. The work provides arguments to defend the relevance of electoral plans within the electoral contest. In addition, the reviewed theory allows affirming that these documents store all the information that citizens use to define their vote, therefore, they become a guarantee for the evaluation of the political exercise, which is crystallized in the application of public policy.

**Keywords:** Electoral plans; State; public policy; MARPOR; political parties

## Introducción

El vocablo “plataforma” tiene su origen en el término francés *plate-forme*, el símil del cual en castellano es “plan electoral”<sup>1</sup> o “programa electoral”. En términos de la ciencia política, un programa es un documento que encierra el conjunto de medidas que los partidos políticos se comprometen a implementar para satisfacer las demandas de sus votantes. En otras palabras, los programas son documentos que contienen las promesas políticas de los partidos hacia sus electores. En la mayoría de los países los partidos tienen la obligación de registrar un programa para poder participar en las elecciones, por lo que este puede ser definido también como el contrato entre partidos y votantes que se hará vigente cuando un partido gane las elecciones y asuma el gobierno de un país por un período de tiempo determinado.

Los programas surgieron como pequeños folletos preelectorales. De hecho, hasta 1945 estos documentos eran relativamente cortos, no superaban las cinco páginas, pero, con el paso de los años, estos se han convertido en escritos más largos y detallados. Quizás, debido a ello, estos documentos han perdido credibilidad frente a los votantes; su extensión, aunque justificada por el incremento de actividades y responsabilidades del gobierno a medida que surgen numerosos colectivos de presión, no es atractiva para el ciudadano medio. Al respecto, aunque la evidencia empírica, a través de encuestas, señala que los programas son irrelevantes en las campañas electorales, estos siguen siendo el vínculo de comunicación entre los partidos y los votantes. Los programas, al abarcar temas de actualidad que preocupan a los ciudadanos, conducen al debate y a la discusión política. Aunque hace ya muchos años que los discursos de los candidatos son el medio principal de sociabilización de sus posiciones políticas, actualmente esos mismos discursos y las redes sociales permiten la difusión concisa de los programas. Es a través de estos medios que las plataformas políticas cobran vigencia.

Los programas son también el registro histórico de los perfiles de los diferentes tipos de partidos. Durante muchas décadas la política mundial registró el bipartidismo como el sistema de partidos imperante en la gran mayoría de los países, mientras que hoy, en ese mismo contexto, se habla de pluralidad de partidos. Del mismo modo, el programa es un documento que sirve de dato para valorar la capacidad predictiva de los partidos frente a la situación y actualidad de los países, puesto que una vez los partidos llegan al poder deciden si sus propuestas pueden o no ser aplicadas. Existe una base de datos, *El Manifesto Project*, conocida actualmente como *Manifesto Research on Political Representation* (MARPOR), la cual se ocupa del análisis de contenido de los programas electorales de 1.197 partidos de 61 países. Esta base ha permitido desarrollar numerosas investigaciones que atienden temas relacionados con la competición partidaria, elaboración de política pública, identificación de preferencias ciudadanas y posicionamiento de los partidos, entre muchos otros. También existen numerosas investigaciones acerca de las políticas públicas aplicadas por los gobiernos ejercidos por los diferentes partidos. Aunque existe una brecha amplia entre las propuestas de política pública y la que realmente se aplica, las medidas propuestas son el punto de partida tanto para la diferenciación de intereses y acciones de los partidos como para la gestión de las administraciones.

Por todo ello, este trabajo se interesa en presentar un compendio teórico tanto de la teoría del Estado como de la teoría acerca de la evaluación de la política pública y el vínculo de ambas con los programas electorales. Esta revisión tiene como objetivo resaltar cómo los programas electorales al igual que los partidos políticos tienen un planteamiento teórico sustentado desde la teoría del

Estado, la cual a su vez se ha trasladado a las teorías que defienden la necesidad de la evaluación de la política pública; todo explicado por el hecho de que los programas electorales contienen política pública expresada como promesas de los políticos hacia sus votantes para satisfacer sus demandas. Así, este artículo defiende la hipótesis de que los programas son una fuente de información primaria para el estudio de la formulación, aplicación y evaluación de la política pública. De este modo, este documento se suma al debate acerca de la relevancia de los programas tanto para la contienda electoral como para la toma de decisión de los votantes, considerando como variable vinculante entre ambos actores la política pública.

Este artículo aborda el relevante tema de los planes electorales que no ha sido muy atendido por la academia. Hoy ante la masiva participación de los ciudadanos en la vida política, ante el rompimiento del bipartidismo como sistema de partidos dominante en muchas economías y ante el ciento de manifestaciones de los ciudadanos alrededor del mundo por la pérdida de credibilidad en sus políticos y por su incumplimiento de promesas, el tema sigue vigente. Es necesario que se haga el llamado desde la academia al reconocimiento del programa electoral como documento jurídico y como elemento clave para la evaluación de la política económica.

Después de esta breve introducción, este texto presenta los apartados de teoría y evidencia. Posteriormente, en un cuarto apartado, aborda las conclusiones y finalmente se cierra con las referencias bibliográficas.

### **Apuntes sobre la teoría del Estado**

El estudio de los planes de gobierno se enmarca en la teoría del Estado, que se reseña desde Hobbes (1966 [1651]). Sin embargo, hay dos salvedades relacionadas con el origen de esta teoría que se deben mencionar; primero, Platón, en su obra *La república*,<sup>2</sup> dio impulso a las ideas de lo que debería ser un estado y un individuo justo, sentando así las bases del papel del Estado. Segundo, fue Maquiavelo quien popularizó el término “Estado” en su obra *El príncipe*, de 1532.

El grueso de autores que se han interesado por construir un marco teórico que explique tanto las relaciones de poder público como las interacciones entre los gobernantes y los gobernados es amplio, además de los ya mencionados, están Aristóteles, con su obra *La política*, en la cual definió las diferentes formas de gobierno;<sup>3</sup> Polibio, quien postuló la teoría del gobierno mixto como una forma de equilibrio de gobierno determinado por la combinación de poderes de la monarquía, de la aristocracia y de la democracia; y Cicerón, que, en su obra *Tratado de la república*, planteó una teoría del Estado ya no desde la visión platónica y aristotélica de Estado ideal, sino desde la legitimación del Estado existente. Cicerón también hace énfasis en un concepto de Estado que

represente los derechos de todos los ciudadanos, es decir, otro de los temas centrales en su obra es la igualdad de todas las personas ante la ley, incluidos los gobernantes, para asegurar así el control del poder. San Agustín hizo sus aportaciones a la teoría del Estado en su obra *La ciudad de Dios*, en la cual el autor dio un giro en la interpretación del Estado con respecto a los autores anteriores; para él, el Estado debe ser entendido como un medio y no como un fin, puesto que el fin de este es el bien común. San Agustín afirma que el Estado está determinado por un grupo de hombres dotados de razón y vinculados por intereses en común. Bodin (1992 [1576]) en su obra *Los seis libros de la República*, plasmó la teoría de la Soberanía, la cual definió en dos sentidos: En primer lugar, esta debe ser entendida como un poder superior que recae tanto sobre los ciudadanos como sobre los súbditos fuera de la ley; en segundo lugar, dicha soberanía tiene la potestad de crear y derogar leyes. Con estas dos definiciones, Bodin determinó la soberanía como el poder único, supremo e indivisible capaz de evitar la rebelión de los súbditos.

Aunque los referentes anteriores destacan dentro de la teoría del Estado, es sólo a partir de Hobbes (1966 [1651]) cuando se empieza a referenciar la teoría estatal. Este autor, basándose en las obras de Maquiavelo (2010 [1532]) y Bodin (1992 [1576]), elaboró un método científico para entender el Estado, sentó las bases de la doctrina política y, a su vez, esbozó dentro de ella el surgimiento del Estado a través de su personaje Leviatán. Hobbes define el Estado como el poder absoluto que mana de un pacto entre iguales en el que todos renuncian a su libertad y se someten a ese poder absoluto, para el cual este es único y los demás son súbditos. De este modo, se crea paralelamente la sociedad civil y el poder capaz de mantener el pacto que se ha firmado. Dicho proceso explica, según el autor, la salida del Estado de naturaleza de los individuos en búsqueda de seguridad y prosperidad. Posteriormente, estos argumentos son analizados e interpretados por un conjunto de autores, tales como Locke (1999 [1689-1690])<sup>4</sup> y Rosseau (1999). La discusión central de estos autores, denominados contractualistas, se basa en el análisis de la relación hombre-Estado, diferenciando cada uno de ellos entre el papel del estado natural del ser y su interés en salir o no salir de él mediante un pacto conducente a un gobierno legítimo. Así por ejemplo, Hobbes centra su análisis en la relación Estado de naturaleza-sociedad civil, definiendo el primer componente como un estado de guerra, mientras que Locke (1999) fundamenta su análisis en la relación Estado de naturaleza-estado de guerra y sociedad civil, pero aduce en este caso el autor que el Estado de naturaleza es un estado de Paz, el cual se convierte en estado de guerra porque el hombre viola la ley natural, y una vez esto se da no existe un mecanismo capaz de restablecer el orden. Rousseau (1999), por su parte, centra su estudio en la relación Estado de naturaleza-sociedad civil-república,

y, del mismo modo que Locke, define el estado de naturaleza como un estado de paz, arguyendo que el hombre que no ha vivido en la civilización es bueno y sociable.

Este primer planteamiento sobre la teoría del Estado es cuestionado por un grupo de autores que se distancian tanto de la definición Estado como del método de estudio de este. La primera versión acerca de la teoría del Estado lo define como una forma jurídica desde una óptica política y filosófica. En este sentido, los nuevos teóricos redefinen el concepto de Estado afirmando que este es un ente político al que hay que darle forma jurídica y que, por tanto, la óptica de análisis debe ser exclusivamente jurídica.

La nueva teoría del Estado (NTE) surge en Alemania a principios del siglo XIX con la obra de Gerber (1971 [1880]),<sup>5</sup> *Grundzüge eines Systems des deutschen Straatrecht* [*Fundamentos de un sistema del derecho político alemán*]. Las aportaciones de esta obra inician la construcción jurídico-política de la NTE, basada en el positivismo jurídico. Al lado de Gerber, autores como Laband (1979 [1876]), Jellinek (1981 [1900]) y Heller (1998 [1929-1930]) aíslan la teoría del Estado del área de estudios de la teoría política general. Laband, en su obra *Das Straatschts des deutschen Reiches* [*El derecho público del Imperio Alemán*], se concentra tanto en el análisis del Derecho Público como en el estudio de las normas del Derecho Positivo. Jellinek, en su obra *Allgemeine Staatslehre* [*Teoría general del Estado*], establece dos facetas del Estado: La primera se concentra en la determinación de una Doctrina General del Estado, que tiene como objetivo encontrar el principio fundamental del Estado y determinar a través de la ciencia los fenómenos generales del mismo y sus principales determinantes; la segunda se dedica, por el contrario, a la determinación de una Doctrina Particular del Estado, que se enfoca en el estudio de las instituciones del Estado, diferenciando entre las instituciones de los Estados en general y las instituciones de un Estado en particular. En el desarrollo de su obra, Jellinek (1981 [1900]) define el Estado como una forma social y una institución jurídica, por lo cual, arguye, este debe ser estudiado tanto por la teoría jurídica del Estado (método jurídico) como por la teoría social del Estado (método de las ciencias naturales). Heller (1998 [1929-1930]), por su parte, en su obra *Staatslehre* [*Teoría del Estado*] fundamenta el análisis del Estado bajo la óptica de la sociología, haciendo énfasis en los hechos reales que se dan en el vínculo del Estado con estamentos como la sociedad, la economía, el derecho y los partidos políticos, entre otros. En otras palabras, este autor defendió y aplicó el método científico-realista.

Con base en las obras de estos cuatro autores, la NTE se define como una ciencia que se ocupa de construir un marco teórico para el estudio del Estado (objeto de estudio). Para ello, el método de estudio del Estado pasa del análisis político y filosófico al jurista y sociológico. Por tanto, con los nuevos planteamientos teóricos, la NTE ofrece las herramientas jurídicas y sociológicas

que permiten definir el Estado moderno, sus instituciones y las interrelaciones que se pueden dar entre dichas instituciones. Finalmente, esta teoría permite entender que la vieja teoría del Estado caducó por ser estática y particular a los orígenes de los primeros pensadores. Es decir, con la NTE se entiende que la existencia del Estado es el resultado de la evolución cultural de los pueblos.

Este cuerpo teórico definió también las funciones del Estado, las cuales están apoyadas en los preceptos de la teoría preestatal. Así, por ejemplo, Aristóteles, en *Política*, afirmó que administrar, gobernar y juzgar eran funciones que deberían ejecutar los diferentes órganos deliberativos, como la magistratura y los judiciales. Polibio, en *Historias*, Cicerón, en *Tratado de la república* y *Tratado de las leyes catilinarias*, y Santo Tomás sentaron las bases de la división de poderes, y Locke, por su parte, defendió la supremacía de la ley, a través del Poder Legislativo, sobre el Poder Ejecutivo y federativo. Sin embargo, la rama de la teoría del Estado relacionada con las funciones del Estado toma como referente el trabajo de Montesquieu (1984 [1748]). El autor delimita las funciones del Estado mediante la doctrina de separación de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Con esta división, Montesquieu enfatizó más la separación de funciones que la separación de poderes, puesto que el poder es uno solo, afirma él. Con esta aportación a la teoría constitucionalista del Estado, se delimita la función administrativa, legislativa y jurisdiccional de los órganos, que a su vez se deben crear de manera diferenciada, pero que representan en cada uno de estos niveles al Estado. De este modo, se asegura el cumplimiento de la premisa de la doctrina planteada por Montesquieu, el poder debe contener al poder. Es así como surgen los diferentes órganos del Estado: el Ejecutivo, el presidente y los ministros; el Legislativo, las cámaras y el congreso; y el Judicial, las cortes (tribunales) de justicia y juzgados del Estado.

El vínculo de este cuerpo teórico con los Planes Electorales se origina con la especificación de las funciones de cada uno de estos poderes, la cual, a su vez, se relaciona con la teoría de la representación. Retomando a Hobbes (1966 [1651]), la representación se explica por el poder absoluto que mana de un pacto entre iguales en el que todos renuncian a su libertad y se someten a ese poder absoluto, para el cual este es único y los demás son súbditos. Es decir, se identifica un pacto de representación, el Estado, que a través de sus gobernantes representará los intereses de sus súbditos. Es así como dentro de la teoría del Estado se abre la vertiente de la teoría de la representación. De esta manera, para Locke (1999 [1689-1690]), el Estado debe representar al pueblo, pero bajo un sistema institucional que limite su poder, para ello, su tesis se fundamenta en la subordinación de los poderes al poder Legislativo, que es el delegado del pueblo. Para Rousseau (1999), aunque el Estado sea representativo del pueblo, es este último quien tiene la soberanía. En su teoría, Rousseau presenta la tesis de la representación fraccionada, la cual postula que la soberanía del pueblo es

la suma de las distintas fracciones que componen el pueblo, por tanto, la representación también debe ser fraccionada. La teoría de este último autor fue refutada por Constant (2010 [1816]),<sup>6</sup> quien asevera que la soberanía es indivisible, arguye que la representación se fundamenta en la soberanía, y que, por tanto, esta se debe interpretar como el asentimiento de todos. Del mismo modo que los autores previos, Constant (2010 [1816]) afirma que es a través de las leyes como se asegura la soberanía. La NTE, por su parte, realiza sus aportaciones a la representación a partir de la obra de Jellinek (1981 [1900]) en la cual se define que el representante del Estado, al cumplir la función de representación, se vincula con la función del Estado, y, por tanto, dicho representante debe reconocerse como funcionario del Estado.

Tanto la doctrina de la división de poderes de Montesquieu como la teoría de la representación, al ser ramas de la teoría del Estado, definen intrínsecamente las funciones de este. Tomando como referente la definición de representación de Sartori (1999 [1987]), actuación en nombre de otro en atención a sus intereses, y los tres poderes señalados en la teoría montesquieniana, los elegidos por el pueblo, representantes, deben velar por proveer una administración ética de los recursos públicos, ofrecer una seguridad social y jurídica, y buscar un desarrollo y crecimiento económico que mejore siempre la calidad de vida de los ciudadanos. Bajo las aportaciones de la NTE se definió el Estado de derecho, el cual fue posteriormente ampliado por Kelsen (1960 [1934]), y con ello todas las funciones del Estado son una envolvente de este, puesto que para esta parte de la teoría el Estado se entiende como el ámbito de aplicación del derecho. Por tanto, dichas funciones deben desarrollarse de tal modo que se respeten las garantías constitucionales y las libertades civiles, asegurando así la presencia de ese Estado de derecho bajo el cual se rige la economía mundial.

El cumplimiento de las funciones descritas del Estado exige, desde el surgimiento de la teoría del Estado, la formulación de normas y leyes, las ideas planteadas por Locke (1999 [1689-1690]), Rousseau (1999) y políticas y planes que permitan alcanzar los intereses de los ciudadanos. Las normas y leyes que en un principio se enfocaban en la construcción del Estado, hoy, además de ello, velan por el mantenimiento y la defensa de los derechos de los ciudadanos. Las políticas, tanto en la teoría preestatal como en los orígenes de la teoría estatal, se concentraban en la recaudación, sin hacer énfasis en la mejora de la distribución. En la actualidad, las políticas, además de tributarias, se centran en las mejoras del bienestar social y se presentan segmentadas por objetivos estatales que siempre deben priorizar los colectivos menos favorecidos. Este giro en el método de procedimiento de los representantes en la búsqueda del bien común y el desarrollo de las sociedades se explica por la transición del Estado de un mandato imperativo a un mandato determinado por la representación democrática. Con ello, la representación basada en la soberanía del pueblo pasó de los órganos e instituciones

estatales a los partidos políticos, los cuales tienen la potestad de exigir cuentas y explicaciones a sus representantes acerca de los resultados obtenidos bajo sus gobiernos o cargos.

Hasta aquí la teoría clásica del Estado definió la primera versión de la teoría de la representación, y teóricos como Pitkin (1985 [1967]), Diggs (1968), Laporta (1989), Sartori (1999 [1987]), Bobbio (1988), Didier (1997), Ferrajoli (2007), Rehfeld (2009) y Lifante (2009) construyen la teoría moderna de la representación y, con ello, consolidan la relevancia de los programas en la determinación de la política pública. En su obra, Pitkin (1985 [1967]) constituye el concepto de representación desde cinco dimensiones: Autorización, perspectiva de la responsabilidad, descriptiva, simbólica y sustantiva. Las dos primeras dimensiones definen las características del representante y son identificadas por la autora como dimensiones formalistas; las tres siguientes identifican el papel o la función de los representantes. Diggs (1968) diferencia entre la representación descriptiva y la representación práctica. Para este autor, ambos tipos de representación se distinguen en cuanto al papel que un intermediario juega en ellas; en el primer caso este agente es una representación, mientras que en el segundo caso el intermediario sí es un representante. De este modo, el autor identifica familias de representación compuestas por diferentes formas también de representación. Laporta (1989) agrupa las cinco dimensiones presentadas por Pitkin (1985 [1967]) en dos: la representación descriptiva y la representación normativa. En la primera categoría integra la representación descriptiva y la simbólica, y en la segunda incluye la representación de autorización, de responsabilidad y la sustantiva. A partir de estos lineamientos, Sartori (1999 [1987]) elabora el concepto de representación jurídica y representación política, y Bobbio (1988) construye el concepto de representatividad desde dos ópticas, representante como delegado y representante como fiduciario. En este contexto, Didier (1997) reelabora los conceptos de Laporta (1989) de representación descriptiva y normativa, y Ferrajoli (2007), a partir de Sartori (1999 [1987]), redefine el concepto de representación jurídica. Para este mismo autor, la representación jurídica es una relación bipersonal entre el cliente y el representante, con definición previa de los parámetros, considerando siempre que la acción del representante afecta directamente al representado. Ferrajoli (2007) identifica tres tipos de representación jurídica: Voluntaria, necesaria y orgánica, cada una de las cuales identifica el tipo de representado y, por tanto, el papel del representante. Rehfeld (2009) retoma a Bobbio (1988) y define la representación mediante tres nuevos elementos: El objetivo, el juicio empleado por el representante (propio o del representado) y las sanciones y sus efectos. Así, para este autor, el representante delegado actúa siempre en interés del representado, considerando su juicio y previendo las sanciones, mientras que el representante fideicomisario propende por el interés general y siempre bajo su juicio, debido a que este no está sujeto a sanciones. Finalmente,

Lifante (2009) define la representación sujeta al derecho. La autora parte de la representación práctica e identifica tres tipos de representación: individual, institucional y colectiva. La representación individual es, a su vez, dividida en representación legal y representación voluntaria. La representación institucional es una relación en la cual el representado no es independiente del representante. La representación colectiva se aplica a colectivos, como, por ejemplo, trabajadores o estudiantes.

A través del desarrollo de la teoría moderna de la representación se puede afirmar que el programa electoral es un documento que acredita que los partidos políticos son representantes de sus respectivos seguidores. Cabe destacar cómo los avances de este esquema teórico definen la representación política; por ejemplo, Bobbio (1988) afirma que los representantes políticos son representantes que velan por los intereses generales y, por tanto, son representantes fiduciarios; en esta misma línea está Lifante (2009) con su categoría de representación colectiva.

En la actualidad, todas las políticas conducentes a la consecución de los objetivos de los gobernantes, y, por tanto, determinadas por los intereses de los votantes (ciudadanos), se presentan en los programas de los partidos políticos, conocidos también como Planes de Gobierno. Dichos programas muestran la identidad política de los partidos, señalando, a través de ellos, su ideología. Por otro lado, debe señalarse que el programa de gobierno es diferente del programa electoral. El primero contiene los dogmas de los partidos acerca de su posición política para diversos ámbitos, es la identidad del partido, y los planteamientos en él incluidos son de largo plazo. El segundo incluye los análisis y posicionamientos de la coyuntura actual del país. Los programas electorales son presentados en las campañas electorales y contienen propuestas y medidas para adoptar frente a problemas que los votantes expresan como necesidades que deberán ser atendidas por los gobiernos que se elegirán en breve. En este caso, las medidas y los planteamientos son de corto y mediano plazo para desarrollar en un período de gobierno. En resumen, los programas electorales se fundamentan en los principios del programa de gobierno del partido y agregan los intereses y los diferentes retos que militantes y ciudadanos esperan que se atiendan en el inmediato período de gobierno.

El principal determinante en la construcción de un programa es la elaboración del plan de gobierno de los partidos. De este modo, los estatutos y los documentos que identifican la ideología que caracterizan a los partidos son la base de los programas de carácter coyuntural. El segundo fundamento de los programas está explicado por los acontecimientos coyunturales en términos sociales y económicos que los ciudadanos demandan que sean atendidos con urgencia por los próximos gobernantes. Una vez escrito, definido y sociabilizado a través de la campaña electoral, el programa del candidato vencedor debe insertarse dentro del plan de desarrollo exigido a los gobernantes, como documento de compromiso y de control para el seguimiento de sus funciones.

Un programa electoral puede definirse como el contrato firmado entre candidatos y electores para un período de gobierno, a través del cual se asegura que el crecimiento y el desarrollo del país mejorarán en pro de un incremento del bienestar de los ciudadanos. En esta misma dirección, el programa es un instrumento que permite el control político y social mediante la rendición de cuentas a los ciudadanos, por ello, el programa se hace efectivo al ser incluido en el Plan de Desarrollo que los candidatos elegidos deben presentar como pacto social entre comunidad y Estado para propulsar el desarrollo territorial de los países durante un período de gobierno. Por otro lado, los programas deben considerarse también como los instrumentos de referencia para el proceso de transición entre el gobierno saliente y el gobierno entrante. Dicha articulación debe realizarse mediante el intercambio de información entre las administraciones salientes y entrantes, con el objetivo de construir una base de datos acerca de la gestión pública, y así poder dar continuidad, mejorar o eliminar procesos conducentes al desarrollo de la entidad.

Aunque los planes de gobierno se definen con la teoría del Estado, identificando las funciones de este y los intereses de los ciudadanos, como ya se señaló, la elaboración de estos se fundamenta en la teoría de los partidos políticos. La bibliografía al respecto es muy amplia, de un lado están los clásicos, Ostrogorski (2018 [1902]), Michels (1962 [1911]) y Weber (1968 [1922]), seguidos estos de un grupo de estudiosos tales como Merriam (1923), Schattschneider (1942) y Key (1949). De otro lado, la ciencia política identifica y compila la teoría de los partidos políticos como una de sus ramas por medio de los trabajos que se desarrollan a lo largo de las décadas de los años 1950, 1960 y 1970. Algunos de estos trabajos son desarrollados por Duverger (1959), Ranney y Kendall (1954), Neumann (1956), Eldersveld (1964), Sorau (1964), La Palombara y Weiner (1966), Epstein (1977), Lipset y Rokkan (1967) y Sartori (2005). Este compendio de estudios define el marco teórico y empírico sobre el cual se explica el origen de los partidos, los sistemas de partidos y sus funciones. Parte de este marco teórico explica los determinantes de la construcción de los programas: Schattschneider (1942) expone que los programas electorales se realizan mediante los aportes de los miembros de los partidos políticos; Downs (1957) defiende que los programas se elaboran bajo el precepto de maximización de votos y que dicho plan no necesariamente es conocido por todos los miembros del partido; y May (1973) afirma que el programa electoral surge del trabajo de subgrupos del partido que están interesados en ello.

### **Revisión de la teoría de evaluación de la política pública y su vínculo con los planes electorales**

La evaluación de los programas se enmarca en la Ciencia Política, particularmente, en el área del estudio de las políticas públicas. El interés por la evaluación de tales políticas se explica,

de un lado, por el deseo de conocer la realidad en términos cuantitativos (BACON, 1985 [1585]) y, de otro lado, por el afán de estudiar los resultados y efectos de las políticas públicas sobre el crecimiento y desarrollo de las economías. Al respecto, la teoría señala como trabajo pionero el estudio de los efectos de los programas de la *Great Society*,<sup>7</sup> incluidos en el plan del presidente estadounidense Lyndon Johnson en 1964. En la actualidad, la evaluación de las políticas y programas electorales también se entiende como un control de gasto público y como un determinante de la estructura presupuestaria. Además, en las últimas décadas la evaluación de los resultados de las políticas públicas también incluye una valoración del cumplimiento de las promesas de los partidos políticos y sus representantes (OECD, 1991, 1992, 2001 y 2006). Aunado a estos intereses se construye el concepto de evaluación, delimitado para el campo de las políticas y programas públicos. El término “evaluación” proviene del latín *valere*, que significa “estimar, apreciar, calcular el valor de algo”. La evaluación de las políticas públicas conserva la esencia de este concepto, aunque el mismo se traduce al lenguaje técnico de la disciplina. De esta manera, la evaluación de políticas públicas está compuesta por los aportes de diferentes autores, pudiéndose agregar como sigue: Es el estudio objetivo y científico, a través de diferentes métodos de investigación, de los resultados a corto y largo plazo de las políticas propuestas y ejecutadas sobre los diferentes agentes económicos. En otras palabras, la evaluación es un examen del diseño, la ejecución y la utilidad de los programas políticos, que se lleva a cabo a través de la recolección de información y su respectivo análisis coste-beneficio (DYE, 2013; EPSTEIN; TRIPODI, 1977; GUBA; LINCOLN, 1981, 1989; PATTON 1987; RUTMAN, 1977; SHADISH, COOK; LEVITON, 1991; SHADISH; REICHARDT, 1987).

Como ya se mencionó, el método inductivo (cuantitativo) baconiano es el trabajo base sobre el cual se inicia el estudio de los fenómenos económicos y sociales. Son Graunt (1977 [1662]) y Petty (1992 [1691]) quienes aplican por primera vez esta metodología. Graunt realiza estudios demográficos y de epidemiología, dando origen así a la estadística demográfico-sanitaria; Petty, por su parte, propone el método de la *aritmética política*, cuyo propósito es formular en términos cuantitativos la interpretación de la realidad económica. Sin embargo, es la estadística alemana (*Universitätsstatistik*), a través de Conring (1606-1681), en Ankersmit (2023), la que se define como la Ciencia del Estado. Conring es pionero en la interpretación de los hechos del Estado, mientras que Achenwall identifica y define la estadística como una ciencia autónoma, la cual, a través de la sistematización de datos, sería la guía de los futuros gobernantes. Sobre estas bases, durante la primera mitad del siglo XIX surge el movimiento estadístico de Gran Bretaña, el cual desarrolla la estadística numérica. No obstante, este movimiento separa la recolección de información de la teoría matemática de las probabilidades, por lo que la teoría estadística, como

tal, se remonta a la teoría matemática de las probabilidades de la escuela francesa, a partir del trabajo pionero de Fermat y Pascal (654) y Skyrms (1983), quienes sientan las bases del cálculo de probabilidades y de la teoría de juegos.

Así pues, bajo el marco teórico de la aritmética política, la estadística alemana y la teoría matemática de las probabilidades se realizan los primeros trabajos de evaluación de las políticas propuestas y aplicadas por los gobiernos, trabajos que, como se observa, sirven a su vez para delimitar la teoría y la metodología para la evaluación de dichas medidas. Sin embargo, la evaluación de los programas políticos y las medidas en ellos propuestas ha estado influenciada desde entonces por hechos tales como cambios ideológicos, políticos y sociales; y, además, por la ampliación de programas de bienestar social e innovación de las diferentes metodologías de investigación social (ROSSI; LIPSEY; HENRY, 2003), a partir de lo cual el proceso de evaluación sobre el tema se puede presentar segmentado en diferentes etapas.

La primera etapa, denominada de introducción o nacimiento de la evaluación, relaciona evidencia acerca de la evaluación de políticas y programas públicos desde principios del siglo XX, como, por ejemplo, el trabajo de Binet y Simón (1904), conocido como el test de inteligencia de Binet y Simón, a través del cual se introduce el experimentalismo como enfoque científico para el análisis de la administración pública. Así también, en los años 1930 se evalúan los programas del *New Deal* de Roosevelt (1933-1945), que se habían implementado como una salida a la Gran Depresión de 1929. Del mismo modo, se referencia el trabajo de Tyler (2004 [1959]), quien plantea un modelo de evaluación sistemática consistente en evaluar en términos de la relación resultados-objetivos. Estos dos trabajos, y algunos más sobre salud pública, abren las puertas a la internacionalización de la evaluación. Es así como, tras la Segunda Guerra Mundial, el estudio de programas y políticas mediante técnicas de investigación social se expande desde las economías anglosajonas a Europa del Norte. En esta ocasión, el interés que motiva la evaluación se explica por la necesidad de conocer los resultados de los diferentes programas sociales que se habían implementado en un intento de recuperación de las economías y las sociedades a nivel de todos los estratos sociales.

La segunda etapa de la evaluación como línea de investigación, definida como el período de consolidación, se da entre las décadas de los años 1960 y 1970. Se afirma que la evaluación de políticas públicas se dinamiza o toma impulso en los Estados Unidos, considerando como trabajo pionero, como ya se señaló, la evaluación de los programas de la *Great Society*. Asimismo, en la década de los años 1970, se amplía a toda la Administración federal norteamericana la reforma presupuestaria conocida como el Sistema de Planes, Programas y Presupuestos (PPBS, por su denominación en inglés, *Planning, Programming and Budgeting System*).<sup>8</sup> El PPBS tiene como

objetivo determinar el gasto en función de sus resultados y su aporte a los distintos objetivos de las diferentes unidades y servicios públicos, a partir de lo cual se espera poder realizar análisis comparativos, una vez agrupados los programas de acuerdo con los resultados del impacto del gasto. Aunque esta metodología no consigue arrojar estimaciones robustas que expliquen los resultados de la intervención pública, sí sirve de antecedente para entender las carencias en la formación de las bases de datos y la forma de estudiar el papel de la intervención pública en las economías. El afianzamiento de la evaluación como disciplina reguladora de los recursos del Estado se apoya también en el campo académico, además de ser respaldada con la creación de instituciones encargadas de validarla y ejecutarla. Es así como desde el campo académico surge un compendio de revistas que abordan el tema con profesionalismo y ciencia, *Evaluation Review*, *Evaluation and Program Planning* y *Evaluation Studies Review Annual*. En cuanto a la institucionalización, Estados Unidos introduce la *Sunset Legislation*<sup>9</sup> (Legislación de Caducidad), la cual es un mecanismo que determina fechas límites a agencias, políticas y programas públicos, cuya continuidad está condicionada a que estos entes demuestren su eficacia a través de una evaluación periódica. Una de las instituciones emblemáticas que dan solidez y fuerza al proceso de evaluación es la Oficina General de Rendición de Cuentas (la GAO por su nombre en inglés, *General Accountability Office*), fundada en Estados Unidos en 1921.<sup>10</sup> Esta institución nace con la aprobación del PPBS, y su función principal es investigar y controlar cómo se gasta el dinero público; en concreto, esta oficina funciona como una auditora, controlando la documentación contable. Tras la Segunda Guerra Mundial, la GAO se centra en realizar las auditorías financieras globales; es a partir de la década de los años 1960 que este organismo se introduce en la evaluación de los programas públicos. De este modo, la teoría señala que, desde 1967 hasta la actualidad, la GAO es la entidad encargada de evaluar los programas y las políticas públicas de los Estados Unidos.

Este proceso de consolidación de la evaluación de políticas es aceptado y adoptado por algunas economías, como Gran Bretaña, Canadá, Suecia, Alemania y Holanda. En el caso del Reino Unido, en 1970, con la reorganización del Gobierno Central (libro blanco), se crea el Comité de Revisión de la Política Central (*Central Policy Review Staff* [CPRS]).<sup>11</sup> En un primer momento, Edward Heath funda esta institución como fuente de asesoramiento político, con el encargo de informar al primer ministro, y es posteriormente que este órgano deriva en un *Think tank* (laboratorio/tanque de ideas) compuesto por académicos, funcionarios del gobierno y empresarios, con la misión de generar un paquete de propuestas de evaluación para los programas de los diferentes gabinetes gubernamentales. En esta misma dirección, Reino Unido crea el sistema de Informe de Análisis de Programas, *Program Analysis and Review* (PAR), con el objetivo de introducir a los departamentos

ministeriales en el proceso de evaluación. Bajo el Gobierno de Thatcher ambas instituciones desaparecen y son sustituidas por *Efficiency Strategy* (ES) y *Financial Management Initiative* (FMI). Por otro lado, Alemania y Canadá aplican la ley *Sunset* de Estados Unidos, concretamente, utilizan el método de evaluación experimental iniciado en Estados Unidos sobre programas de educación y sanidad, con el fin de evaluar los resultados y así poder decidir si extiende su aplicación a todo el territorio (DERLIEN, 1999). Suecia, a mediados de los años 1960, crea la Oficina Nacional Auditora (*National Audit Bureau*), con el fin de informar al gobierno central acerca de los resultados de los programas sociales. Holanda, por su parte, instituye, a través del Ministerio de Hacienda, el Comité Interdepartamental para el Desarrollo del Análisis de las Políticas (COBA). Así, este grupo de países sienta las bases institucionales de la evaluación de políticas públicas.

La tercera etapa que caracteriza los programas de evaluación se da a partir de los años 1980. Una vez identificada y sociabilizada la institucionalización de la evaluación, las economías empiezan a dar relevancia a los resultados e impactos que esa evaluación arroja. Del mismo modo, la evaluación supera la fase de ser un proyecto de los parlamentos, razón por la que las oficinas auditoras se convierten durante este período en entes endógenos al sistema de evaluación. Durante esta década se da prioridad a la maximización de los recursos públicos, para ello, la metodología consiste en elegir entre varias opciones de política, y de acuerdo con sus resultados definir las que pueden continuar y las que no (DERLIEN, 2001). Por todo ello, la teoría identifica la década de los años 1980 como el período en el cual se implementa la evaluación de las políticas públicas en la gran mayoría de las economías desarrolladas, y el período de consolidación de la institucionalización, para la cual los actores principales ya no son los administradores de programas, sino las oficinas auditoras, los Ministerios de Hacienda y las Unidades centrales. Estos organismos se encargan de presentar un presupuesto racional a través del cual se responde a cuestiones como la continuación o eliminación de programas, las privatizaciones de entidades públicas y la maximización del rendimiento del dinero público.

La década de los 1990 da entrada a la cuarta etapa de la evaluación. La implementación y formalización del modelo neoliberal exige a las economías redefinir las funciones del Estado,<sup>12</sup> proceso que se orienta desde las economías desarrolladas hacia las economías en vía de desarrollo. Concretamente, el modelo neoliberal exige una reducción del tamaño del Estado (privatización de empresas estatales) y la creación de programas de integración, regionalización y globalización de las economías, todo ello considerando el sistema financiero y la innovación tecnológica como los motores del crecimiento y desarrollo económico, el “Consenso de Washington”.<sup>13</sup> Todo este proceso conduce, además, a grandes cambios en las instituciones políticas y sociales de los países que

se integran en él. De este modo, los partidos políticos tienen que adaptarse a las nuevas realidades ofreciendo programas menos ideológicos (proceso de desideologización) y más pragmáticos, orientados hacia la acción, enfocados en dar soluciones a los problemas sociales que priorizarán los votantes. Así, ante la reducción del tamaño del Estado y el proceso de ajuste de los partidos políticos, la evaluación de los programas pasa a un segundo plano. Durante los años 1990 el interés es la reducción de Programas y la liberalización de las economías, bajo la premisa de la actuación de las libres fuerzas del mercado. El Estado deja de ser un ente regulador, y, por tanto, el equilibrio de los mercados, el bienestar de las economías y el crecimiento económico quedan supeditados al actuar de la oferta y la demanda de cada uno de los mercados, a partir de lo cual se amplía también la internalización de la sociedad. En resumen, la evaluación de las políticas públicas durante los años 1990 decrece en los países en vía de desarrollo y se mantiene en los países industrializados. Aun así, las características de la evaluación durante este período conservan elementos de la década de los años 1980, como por ejemplo la monitorización y cálculo del rendimiento (*performance measurement*) por medio de indicadores de desempeño (inputs, outputs y actividades, entre otros) de las instituciones y órganos públicos. Como ya se mencionó, la evaluación de la efectividad de las políticas públicas se relega, y en su lugar se da prioridad a la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos.

La quinta etapa de la evaluación se deriva de los resultados de todos los cambios sufridos por la economía mundial después de la primera década de aplicación del modelo neoliberal. Al inicio del milenio 2000 las distintas economías se caracterizan por presentar un funcionamiento similar en aspectos económicos, financieros y comerciales. Del mismo modo, los agentes económicos convergen en sus preferencias y comportamientos. Todo ello se explica por la aplicación del modelo de apertura económica antes mencionado (APPADURAI, 2001). Ante el impacto general de la apertura sobre la economía mundial, el interés por la evaluación y los resultados de dicho proceso también son de alcance mundial. Numerosos estudios académicos e informes de organizaciones internacionales (NACIONES UNIDAS, 2000), como del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2009) y la Organización para la cooperación y el desarrollo económico (OECD, 2009), iniciaron el debate acerca de los resultados de la globalización. Los adeptos de la globalización, Ohmae (2000), Reich (1991), Soros (2005), Nayyar (2000), hacen énfasis en los resultados positivos de dicho proceso, mientras que los anti-globalizadores hacen hincapié en sus efectos negativos (AMIN, 2001; GARCÍA-MORALES, 2001; SELA, 2000). En esta ambigüedad, y ante el nuevo orden internacional instaurado, la evaluación de las políticas públicas retoma el método científico-experimental de los años 1950-1960. Como novedad, en esta etapa la evaluación se extiende a las políticas de medio ambiente.

A partir de lo anteriormente comentado, se puede afirmar que el cuadro resumen de la evolución histórica del desarrollo de la evaluación está determinado por la evidencia empírica que surge de su estudio, la cual, a su vez, está explicada por el contexto político social y económico que la economía mundial ha ido sufriendo. A su vez, el desarrollo de la evaluación ha implicado la institucionalización y generalización de esta en todos los ámbitos del sector público.

Aunque en este apartado se hace referencia directa a la evolución de la evaluación de la política pública y no concretamente a la evaluación de la política pública consignada y ejecutada por cuenta de los programas electorales, esta reseña se justifica en el hecho de que los planes electorales son considerados por muchos autores como documentos relevantes y significativos para llevar a cabo dicho objetivo (DOWNS, 1957; KÖRÖSÉNYI; SEBŐK, 2013; MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999). Más aún, autores como Klingemann, Hofferbert y Budge (1994) y McDonald y Budge (2005) afirman que las políticas presentadas en los programas electorales reflejan las políticas que los gobiernos/partidos aplicarán una vez ganen las elecciones. También existen investigaciones empíricas que muestran que los partidos políticos de los países europeos cumplen en un 70% sus promesas electorales (BARA, 2005; HOFFERBERT; KLINGEMANN; BUDGE, 1994; MCCLUSKEY, 2008; RALLINGS, 1987; THOMSON, 2001). Es decir, la política pública evaluada hasta hoy debería estar registrada en un alto porcentaje en los programas electorales.

Por otro lado, los programas electorales, de acuerdo también a la teoría antes citada y a la evidencia empírica (decisiones de votantes, campañas electorales y formación de coaliciones), legitiman la democracia, son documentos que sirven para la rendición de cuentas de los representantes políticos, facilitan la formación de coaliciones y, si son coherentes y consistentes, ayudan a la estabilidad política.

Con base en lo anteriormente explicado este estudio defiende la relevancia de los programas electorales. Sin embargo, y con el ánimo de ser objetivos, este artículo presenta algunos de los argumentos que la literatura señala como determinantes de la irrelevancia de los programas electorales. Por ejemplo, Popkin (1991) argumenta que los votantes suelen tomar atajos, es decir, en lugar de analizar detenidamente los programas electorales, confían en indicadores como la afiliación partidista o la imagen del candidato para decidir su voto. Downs (1957) arguye que la moderación en promesas y posiciones que adoptan los políticos para atraer votantes puede conducir a una falta de diferenciación significativa entre los programas de los diferentes partidos y que esto, a su vez, resta relevancia a esos documentos. Converse (1964) expone que la participación política de los ciudadanos es limitada debido a la falta de credibilidad en los políticos. Caplan (2007), por su parte, defiende la teoría del voto racionalmente equivocado, a través de la cual, dado el

coste que implica cambiar ciertas creencias, los votantes prefieren mantener creencias irracionales; por ejemplo, mantener creencias antimercado o incluso aquellas que no son óptimas para la economía. En efecto, este mismo autor sugiere que una vía para dar solución a esta situación es una mayor educación económica para los ciudadanos.

También existen algunos autores que han estudiado la relación entre las propuestas políticas electorales y las acciones de los partidos una vez son elegidos, encontrando resultados contradictorios, lo cual siembra dudas, según estos autores, acerca de la importancia no solo de los programas electorales, sino también de los partidos para la formulación de las políticas públicas dentro de la forma de gobierno, democracia representativa (BROUARD *et al.*, 2018). Otra observación es que solidificar los gobiernos a través de coaliciones, sobre todo cuando están en minoría, les permite obtener ventajas para el cumplimiento de sus promesas.

Desde otra perspectiva, y aunque no está totalmente teorizado, muchos son los gremios que arguyen que los programas electorales no son relevantes, simplemente porque casi nadie los lee o porque la política/promesas en ellos consignada no se cumple. Al respecto, la Fundación Transforma España observó, a partir de una encuesta, que a pesar de que el 80% de los encuestados considera que los programas electorales son relevantes para la toma de decisión acerca del voto, solo cuatro de cada 10 de estos ciudadanos afirma leerlos antes de ir a votar. Además, solo el 0,2% de esos mismos encuestados cree que las promesas contenidas en los programas se cumplen. Del mismo modo, la prensa da cuenta de la problemática acerca de la falta de interés de los ciudadanos:

Entrevista de los autores al Politólogo Fernando Casal Bertoa, profesor de la Universidad de Nottingham: Profesor, ¿por qué algunos blogueros, periodistas y ciudadanos no dan relevancia a los programas electorales?  
Profesor: "Porque nadie se los lee realmente y, lo peor, los partidos tienden a incumplirlos, desafortunadamente" (HERNÁNDEZ, 2022).

"Los programas electorales: entre la realidad y la ciencia ficción" (CASTELLANO, 2016).

"Pero, ¿quién se lee los programas?"

Aparentemente poca gente. Según una encuesta realizada este mismo año por Sigma dos y la Fundación Transforma España, en la que se han estudiado los hábitos de una muestra de población general de 1.000 ciudadanos españoles, el 38,6% de los encuestados asegura que se lee siempre los programas electorales, mientras que un 41,1% afirma que los ha leído alguna vez. Eso es lo que declaran que hacen los votantes al encuestador, lo que no quiere decir que lo hagan" (MARTÍNEZ, 2015).

"Los ciudadanos castigan a los políticos que no cumplen su programa electoral" (GÓMEZ, 2014).

A pesar de todo, este artículo ratifica que los programas electorales sí que han sido y siguen siendo, mediante la difusión de sus contenidos, no solo a través de los métodos tradicionales, meetings, diarios, televisión, radio, debates y, los nuevos, redes sociales, documentos claves para informar al grueso de los votantes sobre las propuestas e intenciones de los candidatos al poder.

## Manifiesto Research on Political Representation (MARPOR)

El MARPOR es una base de datos que reúne el contenido de 4.476 programas presentados por 1.172 partidos de 61 países. Esta base de datos determina, bajo la metodología de análisis de contenido de textos políticos, las preferencias políticas o, lo que es lo mismo, la oferta electoral de los partidos políticos y su posicionamiento ideológico con base en el programa electoral correspondiente a cada partido y a cada año electoral.

El MARPOR codifica la información contenida en los programas electorales o equivalentes (otros documentos votados por los órganos del partido, entrevistas al líder o al secretario), y esta codificación se hace con base en una guía detallada que se les entrega a los codificadores, compuesta por normas y reglas de decisión, las cuales son las indicaciones específicas para construir lo que el proyecto denomina el esquema de clasificación estándar del *Manifiesto Project*: preferencias sobre sistema político, política y políticas en siete áreas de actuación gubernamental. La unidad de codificación es la cuasi-frase, formada por un conjunto de palabras que sustentan un único argumento político; no se puede considerar una palabra aislada porque esta no encierra una posición sobre un tema.

El esquema de la base de datos contiene 56 categorías distribuidas en siete grandes dominios (Relaciones Exteriores, Libertad y Democracia, Sistema Político, Economía, Bienestar Social y Calidad de Vida, Tejido Social y Grupos Sociales); cada una de estas áreas está compuesta por un conjunto de categorías que en algunos casos tienen una interpretación posicional, es decir, son bipolares. El proceso y la definición del esquema está fundamentado en la teoría de la relevancia (*saliency*), el modelo de los partidos responsables y el método comparado. El primer planteamiento teórico postula que los partidos utilizan el énfasis selectivo para competir por los votos, así, la frecuencia de aparición de una categoría (código) indica el interés de un partido por un determinado tema. El modelo de los partidos responsables expone que los votantes eligen entre dos o más partidos y que estos toman su decisión con base en el desempeño y en las políticas que los partidos en el gobierno han aplicado, de esta manera, el modelo describe en el lado de la oferta a los partidos políticos y en el lado de la demanda a los votantes; estos dos agentes intercambian votos e información, respectivamente, a través de los programas electorales; los votantes premian o castigan a los partidos considerando el cumplimiento o no de las promesas que aquellos documentos consignan. Finalmente, el esquema del MARPOR se evalúa para todos los países y partidos, porque solo de este modo los datos favorecen el análisis comparado, razón de ser de la base de datos (ARES; VOLKENS, 2017; ALONSO; VOLKENS; GÓMEZ, 2012).

Aunque existen críticas tanto a la metodología utilizada por el MARPOR como a la información que arroja, esta ha demostrado ser sólida y fiable precisamente porque, por un lado, responde correctamente a las mismas afirmando que la unidad, cuasi-frase, se mantiene porque captura ideas completas frente a las palabras aisladas que requieren de la opinión de expertos, y, por otro lado, esta unidad es menos sensible a variaciones de espacio y tiempo. En cuanto a los cuestionamientos acerca de la fiabilidad de la información, se sostiene que la codificación manual es más confiable que la computacional debido a que solo las personas tienen la capacidad de dar significado a las cuasi-frases, a la vez que pueden eliminar las variaciones insignificantes del texto. Además, la codificación manual garantiza la fiabilidad debido a la capacitación y pruebas a las que se someten los candidatos a codificadores. Por otro lado, el MARPOR ha servido de inspiración a otros dos proyectos: El *Euromanifestos Project* (WÜRST; VOLKENS, 2003), que codifica los programas de las elecciones al Parlamento Europeo, y el *Regional Manifestos Project* puesto en marcha en el año 2010, proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad del Gobierno de España dentro del Plan Nacional de I+D+i que tiene como objetivo medir las preferencias políticas de los partidos que compiten en elecciones regionales, y que ofrece, por tanto, datos acerca de las elecciones autonómicas de España y datos para las elecciones regionales de Escocia, Gales e Italia. Finalmente, el propio MARPOR, en 2014, creó una base de datos denominada *Scope, Range, and Extent of Manifesto Project Data Usage* (SRE) que almacena las investigaciones que lo citan, ya sea porque utilizan empíricamente la base de datos, o simplemente la referencian, o porque usan exclusivamente la metodología del MARPOR. Hasta la fecha el SRE almacena 414 artículos publicados en revistas de alto impacto entre 2015 y 2019 (ARES; VOLKENS, 2017; ALONSO; VOLKENS; GÓMEZ, 2012).

Este apartado confirma como a través de la academia los programas electorales han tomado fuerza para ser considerados fuente primaria para el análisis de la política pública.

## Conclusiones

Este artículo muestra el vínculo existente entre la teoría, la evaluación de la política pública y los planes electorales. La descripción de las teorías generales del Estado y el desarrollo de la evolución de las políticas públicas presentadas en el cuerpo del trabajo demuestran la hipótesis planteada acerca de la relevancia de los programas presentados por los partidos políticos en la contienda electoral. Existe un grupo de intelectuales, seguidos por periodistas y ciudadanos, que demeritan el papel de los programas electorales. Este grupo afirma que esos documentos, debido a su formato y a su amplitud, no son del interés de los votantes y que, por tanto, no tienen

relevancia en las campañas electorales ni en el planteamiento y aplicación de las políticas públicas. Existe un segundo grupo que escribe y opina en dirección contraria al anterior. Hay un gran número de trabajos que defienden que los planes electorales sí son documentos relevantes tanto para la toma de decisión de los votantes como para la valoración de las políticas públicas registradas y adoptadas por los partidos gobernantes. Este documento muestra cómo, aunque los programas electorales no tienen carácter jurídico, estos son en la práctica el contrato que firman políticos y votantes en las campañas electorales. La teoría del Estado, con su rama de la teoría de la representación y los planteamientos modernos de la misma, da formalidad a los programas, y el amplio uso de la base de datos MARPOR valida la relevancia de los registros de política pública en los programas electorales, los cuales son y serán fuente de información primaria para valorar las medidas propuestas y aplicadas por los gobiernos.

Este artículo también presenta la evolución y los resultados de los métodos y las etapas de las teorías que plantean la necesidad de evaluar la política pública. Así, la primera etapa se define como la etapa de nacimiento de la evaluación y data de principios del siglo XX. La segunda etapa está definida como una etapa de consolidación de la evaluación de políticas públicas y se da entre las décadas de los años 1960 y 1970. La tercera etapa se da a partir de los años 1980; una vez identificada y sociabilizada la institucionalización de la evaluación, las economías empiezan a dar relevancia a los resultados e impactos que esa evaluación arroja. La década de los 1990 da entrada a la cuarta etapa de la evaluación; la implementación y formalización del modelo neoliberal exige a las economías redefinir las funciones del Estado proceso que se orienta desde las economías desarrolladas hacia las economías en vía de desarrollo. La quinta etapa de la evaluación se deriva de los resultados de todos los cambios sufridos por la economía mundial después de la primera década de aplicación del modelo neoliberal; ante el nuevo orden internacional establecido por el modelo neoliberal, la evaluación de las políticas públicas retoma el método científico-experimental de los años 1950 y 1960. Como novedad, en esta etapa la evaluación se extiende a las políticas de medio ambiente. Como analista del tema, estoy segura de que si se comparan los resultados de este proceso con los planes electorales presentados en cada una de esas etapas se debe encontrar una alta concordancia entre los contenidos de esos planes y las políticas aplicadas; como ya se señaló, autores como McCluskey (2008), Rallings (1987), Thomson (2001), Bara (2005) y Hofferbert. Klingemann y Budge (1994) afirman que los planes electorales se cumplen en un alto porcentaje.

La revisión de la evaluación de las políticas públicas es relevante tanto desde la perspectiva teórica como desde la empírica, por varias razones. Primero, los resultados proporcionan información acerca de las actividades y funciones de los agentes públicos y permiten determinar si estos

cumplen sus funciones o no. Segundo, con base en los resultados de políticas evaluadas, los agentes públicos tendrán un escenario más claro para tomar decisiones que los conduzcan al logro de sus objetivos. Tercero, la evaluación de medidas públicas proporciona mecanismos de control administrativo, de legalidad y financieros. Finalmente, la evaluación de políticas públicas contribuye a la detección y corrección de errores para futuros proyectos, y sirve como herramienta para la factibilidad de nuevos programas, planes o medidas de interés público. Al respecto, los programas electorales como fuente de información son un recurso subyacente a la valoración de la política pública, debido a que estos deben ser entendidos como un contrato entre partidos y votantes, pues es a través de la difusión de estos que los ciudadanos conocen la oferta, en términos de política, de los partidos para satisfacer sus demandas.

Finalmente, el MARPOR, a través de su solidez y extensión, valida la definición de los programas electorales como fuente de información primaria para la evaluación de la política pública. Además, esta base de datos afirma que el programa electoral es un documento que los partidos políticos presentan a sus electores como la directriz de sus objetivos y de sus tendencias ideológicas. Esta base de datos también considera que el estudio de los programas electorales facilita el análisis comparativo tanto en el interior del partido como entre partidos, debido a que estos se presentan para cada año electoral y contienen tanto temas diversos como comunes en términos de política pública (ARES; VOLKENS, 2017; ALONSO; VOLKENS; GÓMEZ, 2012).

---

## Notas

<sup>1</sup> En Estados Unidos lo llaman *plataforma* y en Reino Unido *manifesto*.

<sup>2</sup> La traducción exacta de este sería "régimen o gobierno de la polis (o ciudad-estado)".

<sup>3</sup> Monarquía, aristocracia, democracia, tiranía, oligarquía y olocracia.

<sup>4</sup> En *Dos ensayos sobre el gobierno civil (1689-1690)*. Aquí se reseña la edición de 2002.

<sup>5</sup> Parte de esta obra es la conocida *Grundzüge eines Systems des deutschen Straatrecht (Fundamentos de un sistema del derecho político alemán)* (GERBE, 1865).

<sup>6</sup> Redactado en 1806, pero publicado sólo parcialmente en vida del autor, este libro no había tenido hasta el presente una edición íntegra en español. Aquí se cita la edición de 2010.

<sup>7</sup> Nombre con el que Lyndon B. Johnson denominó su programa de bienestar social de 1964. La evaluación se realizó para el ítem de "Guerra contra la pobreza", presentado ese mismo año por Johnson, en el cual, además, contenía políticas de seguridad, de vivienda y educación.

<sup>8</sup> El PPBS es la Ley de Presupuesto y Contabilidad de 1921 ("Budget and Accounting Act"; 31 United States Code. Secc.709), que se sanciona para controlar los fondos públicos federales, dado el fuerte incremento del déficit provocado por la Primera Guerra Mundial.

<sup>9</sup> Mecanismo legislativo que tiene sus orígenes en la Ley Romana de Mandato, a través de la cual, en la época de la República Romana, la licencia de poderes al senado para la recaudación de impuestos especiales y para activar las tropas era controlada en tiempo y medida. El sistema *Sunset* en Estados Unidos nace en Colorado, Acta de 1976; posteriormente, en 1978, esta se extendió a 26 estados.

<sup>10</sup> Denominada hasta 2004 como *General Accounting* (Oficina General de Contabilidad).

<sup>11</sup> El CPRS fue una unidad independiente del gabinete del Reino Unido que tenía como función desarrollar nuevas estrategias de evaluación, a la vez crear una política coordinada por los diferentes departamentos de gobierno.

<sup>12</sup> El neoliberalismo como modelo económico se instauró en los países del Cono Sur en los años 1970. Sin embargo, este se institucionalizó y se generalizó en América Latina entre mediados de los 1980 y principios de los 1990. También es importante remarcar que algunos autores como Altvater (2000) y Kuri Gaytán (2003) señalan diferentes oleadas de la globalización.

<sup>13</sup> Término acuñado por Williamson, un asesor político del Fondo Monetario Internacional, para codificar las políticas de liberalización económica promovidas por las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, como herramientas de crecimiento y desarrollo de las economías pobres. Posteriormente, este término fue utilizado por los economistas como sinónimo de "neoliberalismo".

## Referencias

- ACHENWALL, Gottfried. **Abriß der neuesten Staatswissenschaft der vornehmsten Europäischen Reiche und Republicken zum Gebrauch in seinen Academischen Vorlesungen**. Schmidt: Göttingen, 1749.
- ALONSO, Sonia; VOLKENS, Andrea; GÓMEZ, Braulio. **Análisis de contenido de textos políticos: Un enfoque cuantitativo**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2012. (Cuadernos Metodológicos, 47).
- ALTVATER, Elmar. “El lugar y el tiempo de lo político bajo las condiciones de la globalización económica”. **Zona Abierta**, Madrid, n. 92/93, pp. 7-60, 2000.
- ALZAMORA-VALDEZ, Mario. El poder político en la filosofía de Santo Tomás de Aquino. **Thémis**, Perú, n. 7, pp. 11-12, 1987.
- AMIN, Ash. “Globalisation: Geographical Imaginations”. **International Encyclopedia of the Social and Behavioural Sciences**, Amsterdam, pp. 1247-1257, 2001.
- ANKERSMIT, Frank. “Historia y teoría política”. **Historia y Grafía**, Ciudad de México, n. 60, pp. 149-179, enero-jun. 2023.
- APPADURAI, Arjun. **Après Le Colonialisme: les conséquences culturelles de la globalisation**. Paris: Payot, 2001.
- ARES, Cristina; VOLKENS, Andrea. “¿Por qué y cómo se está extendiendo el Manifiesto Project a América Latina?”. **Revista Española de Ciencia Política**, Madrid, n. 43, pp. 115-135, marzo 2017.
- ARISTÓTELES. **Política**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983.
- BACON, Francis. **La gran restauración (Novum organum)**. Alianza: Madrid, 1985 [1585].
- BARA, Judith. “A Question of Trust: Implementing Party Manifestos”. **Parliamentary Affairs**, Oxford, vol. 58, n. 3, pp. 585-599, 2005.
- BINET, Alfred; SIMÓN, Théodore. “Application des méthodes nouvelles au diagnostic du niveau intellectuel chez des enfants normaux et anormaux d’hospice et d’école primaire”. **L’Année psychologique**, Paris, vol. 11, n. 1, pp. 245-336, 1904.
- BOBBIO, Norberto. “Rappresentanza e interessi”. In: PASQUINO, Gianfranco (a cura di). **Rappresentanza e democrazia**. Roma; Bari: Laterza, 1988. pp. 3-28.
- BODIN, Jean. **Los seis libros de La república**. Traducción Pedro Bravo Gala. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992 [1576].
- BODIN, Jean; ULPH, Owen. “Jean Bodin and the Estates-General of 1576”. **The Journal of Modern History**, Chicago, vol. 19, n. 4, pp. 289-296, 1947.
- BROUARD, Sylvain *et al.* “Do Party Manifestos Matter in Policy-Making?: Capacities, Incentives and Outcomes of Electoral Programmes in France”. **Political Studies**, Thousand Oaks, vol. 66, n. 4, pp. 903-921, 2018.

- CAPLAN, Bryan. **The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies**. New Edition. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- CASTELLANO, Jaime. “Los programas electorales: Entre la realidad y la ciencia ficción”. **Hay Derecho**, Madrid, 11 jul. 2016.
- CASTRO-CONDE, Cristina Ares; VOLKENS, Andrea. “¿Por qué y cómo se está extendiendo el Manifiesto Project a América Latina?”. **Revista Española de Ciencia Política**, Madrid, n. 43, pp. 115-135, 2017.
- CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. SELA – Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano. Santiago González Cravino. **Aspectos sociales de la integración**. Santiago: NN. UU.; CEPAL, 1998. (Políticas Sociales, 14). Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2558b447-a7ab-46b7-93d6-cad-7f7f76b64/content>. Acceso en: 13 dic. 2023.
- CICERÓN, Marcus Tullius. **Tratado de la república; Tratado de las leyes catalinarias**. Ciudad de México: Porrúa, 1975.
- CONSTANT, Benjamin. **Principios de política aplicables a todos los gobiernos**. Buenos Aires: Katz, 2010 [1816].
- CONVERSE, Philip E. “The Nature of Belief Systems in Mass Publics”. In: APTER, David (ed.). **Ideology and Discontent**. New York: The Free Press, 1964.
- DERLIEN, Hans-Ulrich. “Program Evaluation in the Federal Republic of Germany”. In: FREIDSON, Eliot; RIST, Ray. **Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects Across Eight Nations**. New York: Routledge, 1999. pp. 37-51.
- DERLIEN, Hans-Ulrich. “Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas”. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 52, n. 1, pp. 105-124, jan. 2001.
- DIDIER, Philippe. **De La Représentation en droit privé**. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1997. vol. 2.
- DIGGS, Bernard. J. Practical Representation. **Nomos**, Cambridge, MA, vol. 10, pp. 28-37, 1968
- DOWNS, Anthony. “An Economic Theory of Political Action in a Democracy”. **Journal of Political Economy**, Chicago, vol. 65, n. 2, pp. 135-150, 1957.
- DUVERGER, Maurice. **Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State**. York: Methuen, 1959.
- DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. London: Pearson, 2013.
- ELDERSVELD, Samuel J. **Political Parties: A Behavioral Analysis**. Chicago: Rand McNally, 1964.
- EPSTEIN, Irwin; TRIPODI, Tony. **Research Techniques for Program Planning, Monitoring, and Evaluation**. New York: Columbia University Press, 1977.
- EPSTEIN, Leon D. **Political Parties in Western Democracies**. Piscataway: Transaction, 1967.
- FERRAJOLI, Luigi. *Principia iuris: teoria del diritto e della democrazia*: Roma; Bari: Laterza, 2007.

- FMI – FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. **Perspectivas de la economía mundial: Crisis y recuperación**, estudios económicos y financieros. Washington, DC: FMI, abr. 2009. Disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/Crisis-and-Recovery.pdf>. Acceso en: 13 dic. 2023.
- GARCÍA-MORALES, Federico. “Anthony Giddens y la globalización en la ‘tercera vía.’ **Globalización**, [s. l.], 2001. Disponible en: <http://rcci.net/globalizacion/2000/fg148.htm>. Acceso en: 13 dic. 2023.
- GERBER, Carl Friedrich. “Lineamenti di diritto pubblico tedesco”. In: GERBER, Carl Friedrich. **Diritto pubblico**. Milano: Giuffrè, 1971 (1880).
- GÓMEZ, Braulio. “Los ciudadanos castigan a los políticos que no cumplen su programa electoral”. **Diario de la Universidad Pablo de Olivade**, Sevilla, 24 jul. 2014.
- GRAUNT, John. *Natural and Political Observations Mentioned in a Following Index, and Made Upon the Bills of Mortality*. Berlin; Heidelberg: Springer, 1977 [1662]. pp. 11-20.
- GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. **Effective Evaluation: Improving the Usefulness of Evaluation Results through Responsive and Naturalistic Approaches**. New York: Jossey-Bass, 1981.
- GUBA, Egon G. *et al.* **Fourth Generation Evaluation**. Thousand Oaks: SAGE, 1989.
- HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. 2. ed. Traducción Luis Tobio. Edición y prólogo Gerhart Niemeyer. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1998 [1929-1930].
- HERNÁNDEZ, Isaac, “El programa electoral ganador”. **Isaac Hernández**, Alcalá de Henares, 5 agosto 2022. Disponible en: <https://isaachernandez.es/marketing-politico/el-programa-electoral-ganador/>. Acceso en: 13 dic. 2023.
- HOBBS, Thomas. **Philosophical Rudiments Concerning Government and Society (De Cive)**. 2. reimpresión de la edición de las obras completas de Hobbes por Molesworth, 1839-1845. Aalen: [s. n.], 1966 [1651]. t. 2.
- HOFFERBERT, Richard, KLINGEMANN, Hans-Dieter; BUDGE, Ian. **Parties, Policies and Democracy**. Boulder: Westview, 1994
- JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado**. Traducción de la segunda edición alemana. Buenos Aires: Albatros, 1981 [1900].
- KELSEN, Hans. **Introducción a la teoría pura del derecho**. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, 1960 [1934].
- KEY, Valdimer Orlando; HEARD, Alexander. **Southern Politics in State and Nation**. New York: Alfred A. Knopf, 1949.
- KÖRÖSÉNYI, András; SEBŐK, Miklós. “The Realistic Version of Positive Mandate Theory: A Political Theory of Pledge-Fulfillment”. **MTA TK Politikatudományi Intézet Working Papers in Political Science**, Budapest, vol. 14, pp. 1-21, 2013.
- KLINGEMANN, Hans-Dieter; HOFFERBERT, Richard; BUDGE, Ian. **Parties, Policies, and Democracy**. New York: Avalon, 1994.

- KURI GAYTÁN, Armando. “La globalización en perspectiva histórica”. **Comercio Exterior**, Ciudad de México, vol. 53, n. 1, pp. 4-12, 2003.
- LA PALOMBARA, Joseph; WEINER, Myron. **Political Parties and Political Development**. Princeton: Princeton University Press, 1966.
- LABAND, Paul; ZAMIT, José; BEREIJO, Álvaro Rodríguez. **Derecho presupuestario**. [S. l.]: Instituto de Estudios Fiscales, 1979 [1876].
- LAPORTA, Francisco. “Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: Algunas propuestas para debate”. **Doxa**, San Vicente del Raspeig, vol. 6, pp. 121-141, 1989.
- LIFANTE Isabel. “Sobre el concepto de representación”. **Doxa**, San Vicente del Raspeig, vol. 32, pp. 497- 524, 2009.
- LIPSET, Seymour Martin; ROKKAN, Stein (ed.). **Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives**. New York: The Free Press, 1967.
- LOCKE, John. **Ensayo sobre el entendimiento humano**. Traducción Edmundo O’Gorman. 2. ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1999 [1689-1690].
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- MAQUIAVELO, Nicolas. **El príncipe**. Madrid: Akal, 2010 [1532]. (Clásicos del Pensamiento Político, 204)
- MARTÍNEZ, Carolina. “¿Quién se lee los programas políticos antes de ir a votar?” **ElDiario.es**, Madrid, 13 dic. 2015.
- MAY, John D. “Opinion Structure of Political Parties: The Special Law of Curvilinear Disparity”. **Political Studies**, Thousand Oaks, vol. 21, n. 2, pp. 135-151, 1973.
- MCCLUSKEY, Nathan. **A Policy of Honesty: Election Manifesto Pledge Fulfilment in New Zealand 1972-2005**. 2008. Tesis (PhD in Political Science) – University of Canterbury, Christchurch, 2008.
- MCDONALD, Michael; BUDGE, Ian. **Elections, Parties, and Democracy: Conferring the Median Mandate**. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- MERRIAM, Charles Edward. **The American Party System: An Introduction to the Study of Political Parties in the United States**. London: Macmillan, 1923.
- MICHELS, Robert. **Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy**. Translation Eden and Cedar Paul. Introduction Seymour Martin Lipset. New York: The Free Press, 1962 [1911].
- MONTESQUIEU [Barón de Secondat]. **El espíritu de las Leyes**. Berlin: Axel Springer, 1984 [1748].
- NACIONES UNIDAS. Asamblea General. **Declaración del milenio**. Nueva York: NN. UU., 13 sept. 2000. Disponible en: <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>. Acceso en: 13 dic. 2023.
- NEUMANN, Sigmund. **Toward a Comparative Study of Political Parties (in Modern Political Parties)**. Chicago: The University of Chicago Press, 1956.

- NAYYAR, Deepak. “Mundialización y estrategias de desarrollo”. *In*: NACIONES UNIDAS. **Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo: X UNCTAD: mesa redonda de alto nivel sobre comercio y desarrollo: orientaciones para el siglo XXI**. Bangkok: NN. UU., 2000.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. DAC – Development Assistance Committee. **Assistance Committee: Principles for Evaluation of Development Assistance**. Paris: OECD; DAC, 1991.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. DAC – Development Assistance Committee. **Guidance for Managing Joint Evaluations**. Paris: OECD; DAC, 2006. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/37484787.pdf>. Acceso en: 13 dic. 2023.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. DAC – Development Assistance Committee. **Principles for Effective Aid**. Paris: OECD; DAC, 1992. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/35019650.pdf>. Acceso en: 13 dic. 2023.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. DAC – Development Assistance Committee. Working Party on Aid Evaluation. **Evaluation Feedback for Effective Learning and Accountability**. Paris: OECD; DAC, 2001.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The Bioeconomy to 2030: Designing a Policy Agenda: Main Findings and Policy Conclusions**. Paris: OECD, 2009.
- OHMAE, Kenichi. **The Invisible Continent: Global Strategy in the New Economy**. New York: HarperCollins, 2000.
- OSTROGORSKI, Moisei. **Democracy and the Organization of Political Parties**. London: Routledge, 2018 [1902]. vol. 1.
- PATTON, Michael Quinn. **How to Use Qualitative Methods in Evaluation**. Thousand Oaks: SAGE, 1987.
- PETTY, William. **Political Arithmetick: Or a Discourse Concerning the Extent and Value of Lands, People...** [S. l.]: R. Clavel, 1992 [1691].
- PITKIN, Hanna Fenichel. **El concepto de representación**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985 [1967].
- PLATON. “La república o el Estado”. *In*: PLATON. **Obras completas**. Traducción Patricio de Azcárate. Madrid: Medina y Navarro, 1872. t. 7. (Biblioteca Filosófica).
- POLIBIO *et al.* **Historias: Libros V-XV**. Traducción y notas Manuel Balasch i Recort. [S. l.: s. n.], 2009.
- POPKIN, Samuel L. **The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- RALLINGS, Colin. “The Influence of Election Programmes: Britain and Canada 1945-1979”. *In*: BUDGE, Ian; ROBERTSON, David; HEARL, Derek (ed.). **Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies**. Cambridge: Cambridge University Press, 1987. pp. 1-14.

- RANNEY, Austin; KENDALL, Willmoore. "The American Party Systems". **American Political Science Review**, Cambridge, vol. 48, n. 2, pp. 477-485, 1954.
- REHFELD, Andrew. "Representation Rethought: On Trustees, Delegates, and Gyroscopes in the Study of Political Representation and Democracy". **American Political Science Review**, Cambridge, vol. 103, n. 2, pp. 214-230, 2009.
- REICH, Robert B. **The Work of Nations: Capitalism in the 21st Century**. New York: Alfred A. Knopf, 1991.
- ROSSI, Peter H.; LIPSEY, Mark W.; HENRY, Gary T. **Evaluation: A Systematic Approach**. Thousand Oaks: SAGE, 2003.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo. **Discurso sobre el origen de la desigualdad**. [S. l.]: Tecnos, 1999. (Historia de la Filosofía, 4).
- RUTMAN, Leonard S. **Evaluation Research Methods: A Basic Guide**. Thousand Oaks: SAGE, 1977.
- SAN AGUSTÍN. **La ciudad de Dios**. Ciudad de México: Porrúa, 1985.
- SARTORI, Giovanni. **Constitución: elementos de teoría política**. Traducción M. Luz Morán. Madrid: Alianza, 1999 [1987].
- SARTORI, Giovanni. **Parties and Party Systems: A Framework for Analysis**. Colchester: ECPR, 2005.
- SCHATTSCHEIDER, Elmer Eric. **Party Government**. New York: Farrar and Rinehart, 1942.
- SELA. **Realidad y mito de la globalización**. [S. l.]: Secretaría permanente, mayo 2000.
- SHADISH, William R.; COOK, Thomas D.; LEVITON, Laura C. **Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice**. Thousand Oaks: SAGE, 1991.
- SHADISH, William R.; REICHARDT, Charles S. (ed.). **Evaluation Studies Review Annual**. Thousand Oaks: SAGE, 1987.
- SKYRMS, Brian. "Three Ways to Give a Probability Assignment a Memory". *In*: SKYRMS, Brian. **Testing Scientific Theories**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1983. pp. 157-161. (Minnesota Studies in the Philosophy of Science, 10).
- SMITH, David P.; KEYFITZ, Nathan. "Natural and Political Observations Mentioned in a Following Index, and Made Upon the Bills of Mortality". *In*: SMITH, David P.; KEYFITZ, Nathan. **Mathematical Demography: Selected Papers**. Edición Kenneth W. Wachter y Hervé Le Bras. Berlin: Springer, 2013. pp. 11-20.
- SORAUF, Frank Joseph. **Political Parties in the American System**. London: Little, Brown, 1964.
- SOROS, George. **George Soros on Globalization**. New York: PublicAffairs, 2005.
- THOMSON, Robert. "The Programme to Policy Linkage: The Fulfilment of Election Pledges on Socio-Economic Policy in the Netherlands, 1986-1998". **European Journal of Political Research**, New York, vol. 40, n. 2, pp. 171-197, 2001.
- TYLER, Ralph W. "Basic Principles of Curriculum and Instruction". *In*: FLINDERS, David J.; THORNTON, Stephen J. **Curriculum Studies Reader**. 2. ed. New York: Routledge, 2004 [1959]. pp. 60-68.

WEBER, Max. *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press, Berkeley, 1968 [1922].

WESTERGAARD, Harald. **Contributions to the History of Statistics**. London: P. S. King, 1932.

WÜST, Andreas M.; VOLKENS, Andrea. **Euromanifesto Coding Instructions**. [S. l.: s. n.], 2003.

Este artículo presenta una revisión de las teorías del Estado y de los planteamientos acerca de la evaluación de la política pública con el objetivo de conectar ambas teorías con los programas electorales. Con ello, los autores defienden la hipótesis de que los programas son una fuente de información primaria para el estudio de la formulación, aplicación y evaluación de la política pública. Se encuentran vínculos teóricos que demuestran que los programas electorales al igual que los partidos políticos pueden adquirir el carácter jurídico. Este trabajo aporta argumentos para defender la relevancia de los planes electorales dentro de la contienda electoral. Además, la teoría revisada permite afirmar que estos documentos almacenan toda la información que los ciudadanos utilizan para definir su voto, por tanto, estos se convierten en una garantía para la evaluación del ejercicio político, la cual se cristaliza en la aplicación de la política pública.

**Palabras clave:** Planes electorales; Estado; política pública; MARPOR; partidos políticos

**Luz Dary Ramírez Franco** (luz.ramirez@uv.es) es economista, máster en Economía y doctora en Ciencias Políticas. Actualmente es profesora ayudante doctora del Departamento de Economía Aplicada de la Facultad de Economía de la Universidad de Valencia. Sus campos de investigación están relacionados con el análisis de la política económica y está vinculada al grupo de investigación Política Comparada y Desarrollo, reconocido por la Universidad de Valencia.

 <https://orcid.org/0000-0001-6886-4938?lang=en>

**Antonio Sánchez Andrés** (tono.sanchez@uv.es) es economista y doctor en Economía. Actualmente es profesor titular del Departamento de Economía Aplicada de la Facultad de Economía de la Universidad de Valencia. Es coordinador general, en representación de España de los Simposios Hispano-Rusos (dieciséis ediciones en total) y coordinador de las Jornadas de Transición Económica (diez ediciones en total) y director de la unidad de investigación "Formaciones Sociales en Transición", grupo de investigación reconocido oficialmente por la Universidad de Valencia, que registra en su página web como "Política Comparada y Desarrollo".

 <https://orcid.org/0000-0001-7303-5624>

### Colaboradores

LDRF y ASA trabajaron juntos en todo momento. Se realizaron reuniones para discutir la idea y los avances. Ambos dieron lecturas de revisión al documento. Para el cierre de este, cada uno lo leyó por separado y, finalmente, LDRF se encargó de editar bajo las directrices de la *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*.

Recebido em: 23/07/2022  
Aprovado em: 13/11/2023

Editor responsável: Michel Misse