

Reforma y Democracia

Carles Ramió Matas

Inteligencia artificial, robótica y modelos de Administración pública

Daniel Catalá Pérez y María de Miguel Molina

La colaboración público-privada como instrumento de impulso a la innovación: definición de un marco de análisis

Luz Dary Ramírez Franco

Programas electorales: teoría y relevancia en la contienda electoral

Verónica Viñas, Angie Page y Elizabeth Pike

El concepto "cambio de políticas públicas". ¿Cuáles son sus dimensiones y cómo se puede medir?

Egon Montecinos

Democratización de la inversión pública en Chile. El caso del presupuesto participativo en la región de Los Ríos

Angélica Tacuba Santos y Luis Augusto Chávez Maza

Aportes del Presupuesto Base Cero a la eficiencia empresarial y financiera de Petróleos Mexicanos

Herenia Gutiérrez Ponce, Julián Chamizo González y Elisa Isabel Cano Montero

Transparencia y gestión presupuestaria en los ayuntamientos españoles

Angélica De Sena, Rebeca Cena y Andrea Dettano

Entre los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos y las Asignaciones Familiares: disputas por los sentidos alrededor de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en Argentina

Documentos

Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública



Redacción, administración y suscripciones:

Revista del CLAD Reforma y Democracia

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

Av. Principal de Los Chorros con Av. 6 - Casa CLAD - Los Chorros - Caracas 1071

Apartado Postal 4181. Caracas 1010-A

Venezuela

Tel.: (58-212) 2709211

Fax: (58-212) 2709214

e-mail: cedai@clad.org

www.clad.org

Diagramación y Autoedición:

Jennifer Huizi

Apoyo a la Supervisión Editorial:

Maigualida Torres

Diseño de portada: Pedro Quintero. Temática AG

Impreso en Venezuela por Arte-tip, C.A.

Copyright © Centro Latinoamericano de Administración
para el Desarrollo (CLAD), 2018

ISSN: 1315-2378

Depósito Legal: pp199402DC2290

Registrada en los índices siguientes:

CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades)

EBSCO Information Services: Political Science Complete

Elsevier Abstract and Indexing Bibliographic Database SCOPUS

HAPI (Hispanic American Periodicals Index)

HELA (Catálogo en línea de la Hemeroteca Latinoamericana)

ISI Journal Citation Reports / Social Sciences Edition

LATINDEX (Directorio del Sistema Regional de Información en Línea

para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal)

REDALYC (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe,
España y Portugal)

Social Sciences Citation Index

Social Scisearch

Ulrich's Periodicals Directory

Web of Science

Los organismos internacionales, bibliotecas y sistemas de información
nacionales que indizan la Revista figuran en la sección "Registrada en".

El CLAD no autoriza la reproducción de los artículos incluidos
en la Revista del CLAD Reforma y Democracia, salvo un año
después de su edición y bajo solicitud expresa.

Los números de la Revista del CLAD Reforma y Democracia,
anteriores al año en curso, están disponibles en texto completo
en el portal del CLAD: **www.clad.org**

Revista del
CLAD

Reforma y Democracia

Nº 72
Octubre 2018

Reforma y Democracia es una publicación cuatrimestral **arbitrada** bajo la modalidad de dobles ciegos, que está dedicada a estimular el progreso intelectual en la comprensión sobre las relaciones Estado-Sociedad, así como a divulgar propuestas y alternativas para orientar las transformaciones requeridas en la Administración Pública y en las políticas públicas en los países de Iberoamérica.

La revista está dirigida a autoridades gubernamentales, académicos, funcionarios internacionales, investigadores, estudiantes y consultores especializados, así como a cualquier persona interesada en los temas vinculados al sector público.

La Secretaría General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) prepara la revista. Sin embargo, las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del CLAD.

Consejo de Redacción

José Alberto Bonifacio

Coordinador Editorial de la Revista del CLAD

Francisco Javier Velázquez López

Secretario General del CLAD

Maigualida Torres

Coordinadora de Proyectos

Nadia Goncalves

Oficial de Proyectos

Consejo Científico del CLAD

Regina Silvia Pacheco

Doctora en Desarrollo Urbano y Medio Ambiente por la Université de Paris XII - Val-De-Marne. Actualmente es Coordinadora de la Maestría Profesional en Gestión y Políticas Públicas de la Escola de Administração de Empresas, Fundação Getulio Vargas en São Paulo, Brasil

Luis Fernando Aguilar Villanueva

Doctor en Filosofía, con especialidad en Filosofía Política por la Pontificia Universidad Gregoriana, Roma, Italia y la Universidad Estatal Eberhard Karls de Tubinga, Alemania. Actualmente es Director Fundador del Instituto de Investigación en Política Pública y Gobierno de la Universidad de Guadalajara y el Coordinador de la Red de Políticas Públicas de la Universidad de Guadalajara, México

Sonia M. Ospina

Ph.D. in Sociology y Master in Public Policy and Management, State University of New York (SUNY). Actualmente es Profesora de la Robert F. Wagner Graduate School of Public Service y Faculty Co-Director del Research Center for Leadership in Action (RCLA), New York University

Oscar Oszlak

Ph.D. in Political Science y Master of Arts in Public Administration, UC Berkeley. Actualmente es Profesor en varias universidades y Director del Área de Administración y Políticas Públicas del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Argentina

Manuel Villoria Mendieta

Doctor en Ciencia Política y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, España. Catedrático en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, donde dirige el Observatorio en Buena Gobernanza. Fue becario Fulbright en la Universidad de Indiana donde estudió el Master in Public Affairs. Fue Secretario General Técnico de Educación y Cultura en el Gobierno de Madrid. Miembro de la Junta Rectora de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) de España

Reforma y Democracia

SUMARIO

- Carles Ramió Matas 5
Inteligencia artificial, robótica y modelos de Administración pública
- Daniel Catalá Pérez y María de Miguel Molina 43
La colaboración público-privada como instrumento de impulso a la innovación: definición de un marco de análisis
- Luz Dary Ramírez Franco 87
Programas electorales: teoría y relevancia en la contienda electoral
- Verónica Viñas, Angie Page y Elizabeth Pike 113
El concepto “cambio de políticas públicas”. ¿Cuáles son sus dimensiones y cómo se puede medir?
- Egon Montecinos 137
Democratización de la inversión pública en Chile. El caso del presupuesto participativo en la región de Los Ríos
- Angélica Tacuba Santos y Luis Augusto Chávez Maza 163
Aportes del Presupuesto Base Cero a la eficiencia empresarial y financiera de Petróleos Mexicanos
- Herenia Gutiérrez Ponce, Julián Chamizo González y Elisa Isabel Cano Montero 195
Transparencia y gestión presupuestaria en los ayuntamientos españoles
- Angélica De Sena, Rebeca Cena y Andrea Dettano 233
Entre los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos y las Asignaciones Familiares: disputas por los sentidos alrededor de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en Argentina
- Documentos 265
Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública

Programas electorales: teoría y relevancia en la contienda electoral

Luz Dary Ramírez Franco

Luz Dary Ramírez Franco

Estudiante de Doctorado de la Universidad de Salamanca en el Programa de Estado de Derecho y Gobernanza Global, adjunto al Departamento de Economía Aplicada. Es economista por la Universidad Nacional de Colombia (1995-2002), máster en Ciencias Económicas por la Universidad Nacional de Colombia (2003-2006) y en Economía Aplicada por la Universidad Autónoma de Barcelona (2006-2009). Ha realizado dos estancias en la Universidad de Nottingham (2017), en la Universidad de Liverpool (2016) y en la Universidad de Würzburg, Alemania (2011). Acumula 11 años como profesora asociada en Barcelona en la Universidad Pompeu Fabra (2007-2009), en la Universidad Autónoma de Barcelona (2008-2011), en la Universidad Rovira y Virgili (2013) y en la Universidad de Girona (2014-2015). También en Medellín en la Universidad Nacional, en la Universidad EAFIT y en la Universidad Pontificia Bolivariana. Impartió cursos de Introducción a la economía, Economía aplicada, Macroeconomía, Econometría, Microeconomía, Técnicas de medición económica, Temas de actualidad económica y Mercado de trabajo.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
Universidad de Salamanca
Paseo Francisco Tomás y Valiente, s/n, 37007
Salamanca, España
E-mail: LDRF@usal.es

Programas electorales: teoría y relevancia en la contienda electoral

Con el objetivo de demostrar la relevancia de los programas electorales como objeto de estudio para testear la competición electoral, la representación, el posicionamiento de los partidos y otros apartados teóricos de la ciencia política, este artículo presenta una revisión teórica acerca de las fuentes que los sustentan. Del mismo modo, se esboza la metodología de la base de datos Manifesto Research on Political Representation (MARPOR) como una de las herramientas que ha permitido contrastar y validar ese cuerpo teórico. El trabajo también presenta un apartado acerca de las características generales de los programas electorales. Ambos recorridos, el teórico y el empírico, llevan a concluir que el programa electoral es tan relevante en el campo de la competición electoral que debe definirse como un contrato político entre candidatos/partido y electores, y que este papel ha de ser entendido como un primer paso para dar carácter jurídico a dicho documento, no sin antes mencionar la necesidad de institucionalizar una evaluación ex-ante y ex-post del mismo.

Palabras clave: Elección; Sistemas Electorales; Representación; Partido Político

Electoral Programs: Theory and Relevance in the Electoral Contest

In order to demonstrate the relevance of electoral programs as an object of study to test electoral competition, representation, the positioning of the parties and other theoretical sections of political science, this article presents a theoretical review of the sources that support them. Also, the Manifesto Research on Political Representation (MARPOR) database methodology is outlined as one of the tools that has allowed to contrast and validate this theoretical body. The paper also presents a section on the general characteristics of the electoral programs. Both theoretical and empirical studies lead to conclude that electoral program is so relevant in the field of electoral competition that it should be defined as a political contract between candidates/party and voters, and that this role should be understood as a first step to give this document a legal character, not without mentioning the need to institutionalize an ex-ante and ex-post evaluation of it.

Key words: Election; Electoral Systems; Representation; Political Party

Recibido: 16-03-2018 y 30-08-2018 (segunda versión). Aceptado: 03-09-2018.

Una vez que el programa electoral se ha socializado a lo largo de las campañas electorales y a través de los diferentes medios de comunicación y de redes sociales, se convierte en el documento que sella un contrato de política entre el candidato que representa al partido político y los ciudadanos que lo apoyan.

Introducción

Los programas electorales, denominados en Estados Unidos plataformas políticas y en Reino Unido *manifestos* (manifiestos), son documentos de campaña política que los partidos políticos presentan a sus potenciales votantes como una vía para satisfacer sus demandas. Las demandas de los votantes son peticiones que se relacionan con la maximización de su bienestar y el del conjunto de la sociedad en la cual se desenvuelven. Los programas electorales encierran medidas económicas, sociales, de protección del medio ambiente, de educación, de promoción de la igualdad de género, de defensa de derechos de los distintos colectivos representados (homosexuales, defensores de los animales, indígenas, etc.) y de seguridad ciudadana, entre otros. De este modo, una vez que el programa electoral se ha socializado a lo largo de las campañas electorales y a través de los diferentes medios de comunicación y de redes sociales, se convierte en el documento que sella un contrato de política entre el candidato que representa al partido político y los ciudadanos que lo apoyan.

Hasta hace muy poco la validez de los programas electorales estaba sustentada solo por el marco teórico que los describe. A comienzos de los años setenta la relevancia de los mismos se consolida con el nacimiento del *Manifesto Project*, que realiza el análisis del contenido cuantitativo de los programas electorales de 1.043 partidos políticos en 60 países, con 70 observaciones que representan todas las elecciones democráticas libres desde 1945. Esta base de datos permite, además de testear la teoría, construir y conservar como un libro histórico la interpretación coyuntural de partidos políticos y ciudadanos de cada país en cada período electoral. A pesar de que esta base de datos se centra en emitir información acerca de los planes electorales, ha sido utilizada en numerosas investigaciones para analizar la elaboración de la política pública; por ello, a partir de la misma se impulsa y, paralelamente, se valida su estudio.

Este artículo se propone mostrar la relevancia tanto a nivel teórico como a nivel empírico del uso de los programas electorales en el marco del estudio de la política pública. Para ello, se presenta un apartado de la teoría que los sustenta y un apartado acerca de la metodología del *Manifesto Project*. Con ambos apartados se pretende dar respuesta a la pregunta acerca de la relevancia del uso de los programas electorales dentro de los análisis de ciencia política, concretamente en el estudio de la política pública. El trabajo parte

La importancia de los programas electorales se sustenta, a nivel teórico, en la teoría de la representación y en la teoría de partidos, mientras que a nivel empírico existen posiciones acerca de las motivaciones y la relevancia de los mismos.

de la consideración de que existe un vínculo entre política pública, partidos políticos y programas electorales. De un lado, las políticas planteadas por los partidos son las líneas de acción que estos trazan para atender las demandas de los ciudadanos, para ofrecer caminos de desarrollo y crecimiento de los países y para marcar diferencias con sus contrincantes políticos. De otro lado, los partidos asientan estas intenciones de medidas de política en sus programas electorales, que son un resumen esquemático de los planes de gobierno de los partidos. Considerando entonces que los programas electorales son un reflejo de los planes de gobierno, siendo estos documentos más amplios y detallados que concretan las actividades y medidas específicas de ejecución de la política, deben considerarse como datos válidos para la investigación académica. Además, los votantes se decantan a favor de un partido político no por la lectura a conciencia de los mencionados programas, pero sí por lo que escuchan a través de los medios de comunicación que son los que los sociabilizan.

De esta investigación se extraen dos grandes conclusiones. Primero, se evidencia la necesidad de institucionalizar una evaluación ex-ante y ex-post de los programas electorales con el objetivo contrastar su pertinencia y sus resultados. Segundo, a partir del reconocimiento de los mismos como documentos que certifican una relación política entre electores y votantes, y dado el reconocimiento jurídico de los procesos electorales -espacios que dan vida a dichos programas-, se debe buscar un mecanismo que les otorgue carácter jurídico.

Después de esta breve introducción, el artículo presenta la teoría acerca de los programas electorales, teoría de la representación y teoría de los partidos políticos, y la metodología del *Manifesto Project*. En un tercer apartado se describen las características generales de los programas electorales, en un cuarto se discuten las conclusiones, y finalmente se presentan las referencias bibliográficas.

1. Fuentes que sustentan la relevancia de los programas electorales

La importancia de los programas electorales se sustenta, a nivel teórico, en la teoría de la representación y en la teoría de partidos, mientras que a nivel empírico existen posiciones acerca de las motivaciones y la relevancia de los mismos. Para potenciar la relevancia de los programas electorales, en los años 70 se crea la base de datos del *Manifesto Research on Political Representation* (MARPOR) que toma

como información primaria dichos programas y que se ha utilizado en un número amplio de investigaciones de política comparada, competición partidaria, planteamiento y elaboración de política pública, preferencias ciudadanas y posicionamiento de los partidos.

1.1 Teoría de la representación

La teoría que sustenta el papel relevante de los programas electorales en el acontecer político se enmarca en la teoría del Estado desde la teoría de la representación, específicamente en la teoría de los partidos políticos. La teoría del Estado, a través de un análisis filosófico, construye el ente estatal y todos sus componentes, a la vez que define todas sus funciones. Este cuerpo teórico se elabora con elementos del derecho constitucional como rama del derecho público por lo cual, de manera muy general, el Estado se define como un ente político y jurídico que representa a las naciones y a sus ciudadanos. Desde este concepto y con un minucioso análisis, la teoría del Estado despliega la teoría de la representación, la cual a su vez se delimita en representación jurídica y representación política.

Si bien es cierto que la teoría de la representación tiene sus bases en la teoría clásica del Estado, también debe quedar claro que dicho enfoque, tal y como se entiende hoy, tiene sus orígenes en tres hechos históricos que transformaron el proceso de construcción del término representación. El primero es la Revolución Inglesa (1688) a partir de la cual el parlamento pasa a suplir al rey como representante del reino y como consecuencia los parlamentarios generan una relación directa con los votantes. El segundo se refiere a la Independencia de Estados Unidos (1776) que conduce a una transformación política a través de la estructura de gobierno y los lineamientos electorales asentados en su constitución. El tercer hecho es la Revolución Francesa (1789) a partir de la cual, bajo la filosofía política, se establece el principio de soberanía popular y se abre el debate de la representación política. En conjunto, estos hechos marcan la lucha del liberalismo político en contra de las monarquías (gobiernos absolutos) y a favor del Estado Constitucional, o en todo caso de la consolidación de órganos colegiados que expresen la representación política considerando el Estado como un centro de toma de decisiones que a través de dichos órganos (parlamentos) representa al pueblo como ente soberano.

Los autores que edifican la teoría moderna de la representación política se referencian desde Pitkin (1985), quien a través

Los teóricos de la autorización defienden la democracia representativa a través de la asignación de poder a los elegidos, mientras que los defensores de la responsabilidad les asignan responsabilidades.

del análisis lingüístico delinea el concepto de representación. En su obra, la autora sentó las bases teóricas del concepto de representación política definiendo cinco dimensiones que abarcan la historia del pensamiento político que rodeaba el tema de la teoría de la representación desde el siglo XVII hasta mediados del siglo XX. Dichas dimensiones son el resultado del estudio de la etimología del concepto de representación y su aplicación en los espacios políticos. Las cinco dimensiones, a su vez, se agrupan en dimensiones formalistas y dimensiones sustantivas. Las primeras son perspectivas que delimitan el concepto de representación desde lo institucional, obviando la actividad de la representación. Las segundas son exactamente lo contrario, son delimitaciones del término representación que se concentran en el análisis del papel del representante, sus funciones, la actividad de representar y lo que se representa. Las dimensiones formalistas son la "perspectiva de la autorización" y la "perspectiva de la responsabilidad". La primera se basa en las ideas hobessianas de representación y se caracteriza porque se autoriza a alguien para que actúe en nombre de otro, el representado, quien asume la responsabilidad de las consecuencias como si él mismo hubiera actuado. La segunda argumenta que un representante es un responsable que debe rendir cuentas ante otro y que el agente o agentes frente a los que se debe responder son sus representados. Los teóricos de la autorización defienden la democracia representativa a través de la asignación de poder a los elegidos, mientras que los defensores de la responsabilidad les asignan responsabilidades. Las dimensiones explicadas fuera del formalismo y desde el concepto de "suplir a" son la descriptiva y la simbólica, y la sustantiva se explica desde el concepto de "actuar por". La representación descriptiva es defendida por un grupo de teóricos que modelan la representación desde el órgano asambleario. Para esta línea de la teoría, la representación debe asegurar que los gobernantes toman las decisiones y aplican las medidas tal cual el pueblo lo hubiera hecho. Por ello, esta dimensión identifica la representación como correspondencia entre el órgano legislativo y el pueblo. La perspectiva de la simbolización presenta al representante como un modelo, una bandera que representa a la nación. El representante permite inferir acerca de lo que representa, así el líder político se convierte en un símbolo de símbolos para quienes son sus votantes, con lo cual representa no solo intereses políticos sino también rasgos culturales y sociales. La dimensión de la representación sustantiva

explicada desde la óptica de la representación como un actuar por otros se enfoca en la naturaleza de la actividad misma de la representación y se denomina la “actividad de representar”. En concreto, el “actuar por” otros implica la pregunta sobre qué acciones proponen los representantes y cómo llevan a cabo esas acciones. De acuerdo con la autora, el representante es independiente y discrecional, y el representado es un agente que puede reaccionar frente a las acciones de sus representantes, lo cual se relaciona directamente con la representación política.

A través de estas cinco dimensiones se delimita tanto el concepto de representación como las funciones y la conducta de un representante. Las dimensiones de autoridad y responsabilidad ofrecen un criterio conceptual exógeno a la naturaleza de la actividad de la representación y, en palabras de Pitkin, estas dos dimensiones definen la representación antes de que empiece o antes de que termine, actuar después de una autorización o con antelación a rendir cuentas. Las dimensiones descriptiva y simbólica se enfocan en responder qué es un representante y cuál es el papel de éste, y la quinta dimensión delimita la actividad de representar evaluando los límites de la representación y dando respuesta a las preguntas qué y cómo lo hace el representante.

Diggs (1968) escribió un artículo en el cual diferencia entre representación descriptiva y representación práctica, poniendo mayor énfasis en el papel del representante que en el concepto de representación. Este autor arguye que los agentes representados se hacen presentes a través de un intermediario que, a su vez, define la representación descriptiva, como el caso en el que la intermediación la ejerce alguien o algo que en lugar de representante es una representación. Mientras que, por el contrario, en la representación práctica este actor sí es directamente un representante. La principal conclusión de Diggs es que existen familias de representación que encierran diferentes formas de la misma.

Con base en los dos autores anteriores, Laporta (1989) distingue entre representación descriptiva y representación normativa. En el primer caso, el autor agrega los conceptos de representación descriptiva (correspondencia) y representación simbólica, y defiende que es descriptiva porque el que representa constituye un símbolo. La representación normativa, por su parte, agrega los conceptos de representación de autorización, de responsabilidad y sustantiva, y el autor afirma al respecto que en este caso el representante tiene competencia (poder) para actuar.

Didier (2000) define la representación descriptiva como el tipo de representación que exhibe o enseña un hecho y la representación normativa o práctica como la que hace que el representante figure y actúe en nombre de otro, porque ese otro le ha dado un poder para reemplazarlo.

Sartori (1999) construye, a partir de la teoría hasta aquí señalada, los conceptos de representación jurídica (derecho privado) y representación política (derecho público). Desde la óptica jurídica, explica el autor, el concepto de representación debe ser entendido como una relación bipersonal (cliente-representante) o de un grupo de personas (clientes-representante) con unos parámetros establecidos que son determinantes para la relación por el hecho de que la acción del representante recae sobre el/los representado/s. Por tanto, este concepto encierra elementos como instrucciones vinculantes y revocabilidad del mandato. La representación política, por su parte, debe ser entendida como una relación entre una sociedad, colectivo o grupo, con un solo representante, siendo una relación de varios-uno. A su vez, el autor configura el concepto de representación política dentro de tres directrices: representatividad entendida como similitud, mandato o delegación y responsabilidad. Un aspecto relevante dentro del aporte de Sartori es el hecho de que él, a diferencia de otros autores, defiende que la representación política encierra semejanzas con el concepto de representación.

Ferrajoli (2007) retoma la clasificación de Sartori y la redefine a partir de su propio concepto de representación. Para él la representación es una relación jurídica a través de la cual un sujeto, también jurídico, tiene el deber de atender las demandas y velar por los intereses de su representado sobre quien recaen las acciones de su representante. Con base en este concepto, Ferrajoli presenta tres tipos de representación: la representación voluntaria (negocial) que se caracteriza por establecer una relación a través de un poder y se utiliza con el fin de alcanzar negociaciones; la representación necesaria (legal) la cual se utiliza para tutelar individuos incapaces y menores de edad; y la representación orgánica (institucional) definida por la relación entre un funcionario y una persona jurídica que no tiene la capacidad o la formación para entender los asuntos públicos.

Bobbio (1999), partiendo del papel del representante, aporta a la teoría dos conceptos de representatividad: representante como delegado y representante como fiduciario. En el primer caso, el representante tiene un propósito establecido y revocable, de modo

Rehfeld afirma que el representante delegado actúa en función del interés y el bien de una de las partes, considerando el juicio de sus representados y con una alta sensibilidad a las sanciones, mientras que el representante fideicomisario se aboca al interés general y en otros casos al interés particular, determinando cada caso de acuerdo a su exclusivo criterio debido a que su actuar es libre y no está sujeto a sanciones.

que este concepto encaja dentro del derecho privado. En el segundo caso, el representante es dotado de libertad para actuar en nombre del representado, no tiene la obligación de cumplir mandatos y no ejerce una representación vinculante, de modo que este tipo de representación se inserta dentro del derecho público.

Rehfeld (2009) amplía la discusión acerca de la representación en la misma dirección que Bobbio, representante delegado (representación limitada) y representante fiduciario/fideicomisario (representación con libertad). A través de esta clasificación, el autor añade tres elementos que llevan a identificar los diferentes tipos de representación. En primer lugar, están los objetivos que hacen referencia a si el representante se guía por el interés general o por el interés de una de las partes. En segundo lugar, está la fuente del juicio, es decir, si el representante ejerce su papel con base en su propio juicio o en el juicio de sus representados. Finalmente, identifica el tipo de sanciones y el impacto de estas. Con estos tres elementos, Rehfeld afirma que el representante delegado actúa en función del interés y el bien de una de las partes, considerando el juicio de sus representados y con una alta sensibilidad a las sanciones, mientras que el representante fideicomisario se aboca al interés general y en otros casos al interés particular, determinando cada caso de acuerdo a su exclusivo criterio debido a que su actuar es libre y no está sujeto a sanciones.

Lifante (2009) presenta una propuesta de reconstrucción conceptual del término representación bajo la óptica del derecho. La autora toma como base la representación práctica y a través de ella identifica tres tipos de representación: individual, institucional y colectiva. La representación individual asume que el representado es un único sujeto o que es considerado de manera individual. Además, este tipo de representación es dividida en representación voluntaria y representación legal. La primera hace referencia a la representación que se da en casos en los que la relación representante-representado es instituida ex lege para los individuos que no pueden valerse por sí mismos. La segunda se establece a través de un poder que el representado extiende al representante. La representación institucional, para la cual el representado es una persona jurídica, es una relación representativa en la cual el sujeto representado se establece como resultado de la propia relación y no con antelación, es decir, el representado no es independiente del representante. La representación colectiva se caracteriza por el hecho de que el agente representado

está conformado por un grupo de personas que comparten intereses, rasgos o características comunes, como por ejemplo trabajadores, estudiantes o cualquier otro gremio. De acuerdo con la autora, en este último tipo de relación de representación cabe la representación política porque, de acuerdo con Bobbio, el representante político es un representante fiduciario que vela por los intereses generales de tal modo que los representantes se identifican entre sí, no por su labor, sino por la visión que plantean acerca de los intereses de los votantes o de los pueblos.

Este marco teórico sienta las bases para entender la importancia de los programas electorales que los partidos políticos presentan en las campañas electorales, entendiendo estos como el documento que expresa en líneas generales la voluntad del representado, en este caso el pueblo.

1.2 Teoría de los partidos políticos

La ciencia política reseña que Burke (1980) fue quien acuñó la primera definición de partido político¹. A partir de ahí el cuerpo teórico acerca del tema es amplio y puede distinguirse en cuatro (4) grupos.

El primer grupo se conoce como los clásicos, Ostrogorski (1964 [1902]), Michels (1962 [1911]) y Weber (1968 [1922]), seguidos de un grupo de estudiosos tales como Merriam (1922), Schattschneider (1942) y Key (1949). El trabajo de Ostrogorski acerca del sufragio universal es reconocido como análisis pionero acerca del surgimiento de los partidos políticos. En su trabajo, el autor identifica a los partidos como instrumentos que buscan el control del electorado a través de la imposición de sus candidatos como gobernantes. Michels, a través del análisis de funcionamiento del Partido Social Demócrata alemán, llega a conclusiones similares a las de Ostrogorski: los partidos políticos tienen intereses que los posicionan en contra de la democracia. Weber afirma que los partidos se derivan de sociedades altamente organizadas y que, por tanto, se adhieren al aparato que mantienen dichas organizaciones. A partir de esta interrelación, el autor define los partidos como formas de sociabilización. Merriam estudia los partidos políticos a través de la evaluación del comportamiento electoral abarcando temas como las actividades durante las campañas, el apoyo a los partidos, los tipos de acción política y los agentes implicados en esta. Con ello, Merriam entiende los partidos como grupos sociales que intentan obtener el control social a través de los gobiernos. Schattschneider, en su trabajo sobre gobiernos de

los partidos, señaló la relevancia de estos al afirmar que los mismos fueron los creadores de la democracia moderna.

El segundo grupo se refiere a un conjunto de autores que dinamizan y amplían la investigación de los partidos políticos a partir de la década de los años cincuenta: Duverger (1954), Ranney y Kendall (1954), Neumann (1956), Eldersveld (1964), Sorauf (1964), La Palombara y Weiner (2015 [1966]), Epstein (1967), Lipset y Rokkan (1967) y Sartori (1976). 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 las funciones de los mismos. Además, este mismo grupo de autores sienta las bases del análisis de política comparada y cubren el análisis del período de auge y declive de los partidos políticos.

El tercer grupo que explica la teoría de los partidos políticos se enmarca dentro del grupo anterior. La diferencia es que este grupo de teóricos se deriva de las teorías de la elección racional y aportan al estudio de los partidos el análisis de modelos sobre el comportamiento de los partidos políticos. Esta parte de la teoría se concentra en el análisis de la competencia electoral e identifica tres tipos de modelos: el modelo de partidos responsables, cuyo planteamiento se origina en el trabajo de Schattschneider (1942), el modelo de Downs (1957) y el modelo de May (1973). El primer modelo se caracteriza por el hecho de que los electores deciden entre dos o más partidos y eligen tanto por el desempeño como por las políticas que esos partidos han aplicado. De acuerdo a este modelo, los partidos situados en el lado de la oferta presentan programas que relacionan los temas concernientes a los intereses de los ciudadanos y, de esta manera, ofrecen a los votantes opciones electorales. Una vez los candidatos salen vencedores deben llevar a cabo su programa y, aunque haya otras vías de competencia entre partidos como por ejemplo el carisma del líder o el clientelismo, solo los partidos que presentan programa muestran a sus votantes las opciones de política razonadas. Los votantes, que representan el lado de la demanda, deben contar con información amplia, ya que su voto premia o castiga el desempeño de los partidos considerando, por ejemplo, las evaluaciones de los programas electorales. El modelo considera que para proceder con dichas evaluaciones deben realizarse elecciones libres y justas. El segundo modelo, conocido como la teoría espacial de Downs², parte de tres grandes supuestos. En primer lugar, los agentes del modelo, ciudadanos y partidos, son racionales y maximizadores; los partidos

son maximizadores del voto, puesto que quieren el poder y solo podrán acceder al mismo a través de las elecciones, y los votantes son maximizadores de su bienestar. En segundo lugar, el voto de los electores está determinado por las percepciones que estos tienen tanto del partido que está en el poder como de las propuestas de los partidos que participan en las contiendas electorales actuales. Finalmente, el modelo también supone que ambos agentes, ciudadanos y partidos, cuentan con información perfecta. Bajo este escenario, los partidos intentan maximizar el bienestar social a través de la formulación y aplicación de políticas y los ciudadanos votar por el partido/candidato que les proporcione mayor bienestar a través de sus medidas. El funcionamiento del modelo explica que los programas que los partidos políticos presentan en la contienda electoral convergen a la media de las preferencias de los votantes. Por eso el modelo se conoce también con el nombre del teorema del votante mediano. El tercer modelo se conoce como la ley curvilínea de May o el modelo de partidos como actores divididos. Con este modelo, el autor mide la distancia ideológica entre los miembros de un partido y, para ello, los militantes del partido son separados en subgrupos jerárquicos considerando tanto la estructura interna del mismo como el respaldo que recibe cada nivel. El modelo identifica tres niveles jerárquicos: líderes (responsables), sub-líderes (militantes) y no líderes (votantes regulares). Con esta diferenciación se señala también el grado de radicalización de los subgrupos, siendo menos radicales los líderes, que dan la cara ante el público y, por lo tanto, requieren ganar más cercanía con sus posibles votantes para ganar apoyo. La distribución ideológica encontrada a través del modelo tiene una forma curvilínea, de ahí su nombre. Esta forma de distribución se caracteriza por la aproximación de los extremos, líderes y electores, mientras que los militantes o sub-líderes se sitúan por fuera de la recta. El fundamento del modelo es la racionalidad de los agentes, a partir de la cual estos son capaces de predecir los resultados y, por lo tanto, de tomar decisiones. En efecto, el modelo asume que los líderes son conocedores de la posición de los integrantes de los otros dos niveles jerárquicos. Bajo este contexto, el modelo está diseñado para predecir la posición política de todos los miembros del partido.

El cuarto grupo que estudia los partidos políticos está en proceso y abarca el estudio de los cambios que estas instituciones han ido sufriendo desde 1995 con el surgimiento de las redes sociales. Este tema es relevante porque la tecnología ha modificado tanto

La era digital exige a los líderes de los partidos políticos estar a la vanguardia del avance tecnológico porque a través de este se arrastra el mayor número de votantes, dada la cercanía que las redes sociales y las nuevas tecnologías de la información generan con los usuarios.

El papel de representación de los partidos debe ser entendido como un vínculo entre el partido y sus electores que se cristaliza a través del plan político que cada partido presenta para las elecciones. El programa electoral es el documento que expresa la voluntad de los votantes y manifiesta la confianza que estos depositan en sus representantes.

la socialización de las campañas y los programas políticos como el surgimiento de colectivos y, por lo tanto, la participación ciudadana en el quehacer político. Además, la era digital exige a los líderes de los partidos políticos estar a la vanguardia del avance tecnológico porque a través de este se arrastra el mayor número de votantes, dada la cercanía que las redes sociales y las nuevas tecnologías de la información generan con los usuarios.

El referente teórico resumido hasta este punto deja claro que tanto la teoría de la representación como la teoría de los partidos políticos señalan que la representación es una de las funciones de los partidos políticos. Este papel de los partidos toma fuerza a comienzos del siglo XX con el establecimiento del sufragio universal y la abolición del requisito de ser rico para ser representante del pueblo, hechos que a su vez eliminan la dimensión aristocrática de la representación. La aparición de los partidos de masas amplía la oferta de personalidades que pueden ser elegidas como representantes, facilitando a todos los sectores de la sociedad la posibilidad de ser representados. Desde que los partidos políticos ganaron y ejercieron el poder la teoría política ha dado gran relevancia a su aporte en el desarrollo de la democracia. En resumen, el papel de representación de los partidos debe ser entendido como un vínculo entre el partido y sus electores que se cristaliza a través del plan político que cada partido presenta para las elecciones. El programa electoral es el documento que expresa la voluntad de los votantes y manifiesta la confianza que estos depositan en sus representantes. De este modo, el programa y su contenido son de relevancia para solidificar la relación partido-votante. Aunque los programas electorales no tienen el carácter de documento oficial ante el poder jurídico, la teoría ha intentado mostrar que este es un documento válido tanto para identificar al partido como para inducir a los votantes a decantarse por uno u otro partido. En este sentido, tanto los partidos como los votantes deben apropiarse de la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas asentadas en esos programas. En la práctica está claro que los recursos destinados a la redacción y sociabilización de los programas electorales son muchos y, por lo tanto, obviar la aplicación y la evaluación es generar pérdidas para toda la sociedad. La verificación del cumplimiento de estos programas conduce a controlar los gastos del Estado y a tener una visión clara de las necesidades reales de los países.

La justificación argumentada por el MARPOR para tomar como objeto de estudio el programa electoral que los partidos políticos presentan en las contiendas electorales para atraer electores, se sustenta en definir dicho documento como un instrumento que utilizan los partidos para presentar sus lineamientos de gobierno.

1.3 Comparative Manifesto Project

El *Comparative Manifesto Project*, denominado desde 2009 como *Manifesto Research on Political Representation* (MARPOR), es una base de datos construida con el objetivo de recopilar y analizar los programas electorales de los partidos políticos. Aunque esta base se establece en 1979 como grupo de investigación del *European Consortium for Political Research* (ECPR), sus orígenes se remontan a Robertson (1976) quien diseña el *Manifesto Coding Instructions*, un esquema de clasificación que facilita la codificación de los programas electorales a través del cual el autor estudia las estrategias adoptadas por los partidos políticos de Inglaterra después de la Segunda Guerra Mundial.

A nivel teórico el MARPOR construye su base de datos sobre la teoría de la relevancia y la teoría del partido responsable. La última teoría fue presentada en el apartado anterior. En cuanto a la teoría de la relevancia, esta postula que los partidos políticos usan el énfasis selectivo para competir por votos, es decir, los partidos políticos antes que hablar de sus competidores en las campañas electorales, pronuncian con énfasis los temas que ellos creen que les dan ventajas sobre sus rivales (Budge y Farlie, 1983).

La metodología utilizada por el MARPOR para testear la teoría sobre la cual construye los datos es la evaluación al detalle de los programas electorales o, como ellos lo definen, de los *manifestos*. De este modo, el equipo de investigación del proyecto elabora un sistema de codificación que extrae de los manifiestos las preferencias políticas de los partidos. Para ello define las preferencias políticas como el conjunto de opiniones positivas o negativas que los partidos registran en los programas acerca de todas las aristas que hacen referencia a la política pública que atiende las demandas de los ciudadanos. La justificación argumentada por el MARPOR para tomar como objeto de estudio el programa electoral que los partidos políticos presentan en las contiendas electorales para atraer electores, se sustenta en definir dicho documento como un instrumento que utilizan los partidos para presentar sus lineamientos de gobierno. A su vez, el proyecto señala que el *manifesto* tiene ventajas como la de ser un documento institucional, puesto que es avalado por los directivos, validado en los congresos de los partidos y además publicado y/o sociabilizado con autorización y con regularidad, todo lo cual facilita el estudio de su evolución en el tiempo. Otro aspecto ventajoso es que los programas permiten el análisis comparado de las medidas,

tanto hacia el interior de los partidos como entre diferentes partidos, dada la gran variedad de temas que en estos se asienta (Alonso ... [et al], 2012; Ares y Volkens, 2017).

A través de sus años de existencia, el MARPOR ha diseñado un esquema de clasificación estándar que describe las preferencias sobre sistema político, política y políticas que se deducen de los programas de cada partido en cada año electoral. El esquema se compone de siete áreas de actuación gubernamental: 1) relaciones exteriores, 2) libertad y democracia, 3) sistema político, 4) economía, 5) bienestar social y calidad de vida, 6) tejido social, y 7) grupos sociales. A su vez, cada gran dominio está compuesto por subcategorías que representan temas específicos de países o grupos de países o de períodos de tiempo determinados. Con todo ello, el esquema final queda compuesto por 56 categorías en total. El punto de partida del esquema general son las veintiuna categorías de referencia política identificadas por Robertson (1976) en su trabajo acerca de los partidos ingleses. En concreto, el esquema general representa el conjunto de variables que arroja el MARPOR, las cuales se construyen a través de un proceso de codificación que identifica la metodología de recopilación de información del proyecto. El proceso de codificación se inicia con la selección de los partidos y sus respectivos programas electorales o equivalentes. Luego se procede a dividir el documento en cuasi-frases, que son parte de una frase o argumentos que expresan ideas completas. La codificación propiamente dicha es el proceso mediante el cual las cuasi-frases se asignan a una de las 56 subcategorías que contiene el esquema general. Para ello, el equipo del MARPOR cuenta con codificadores que desarrollan el proceso a través del manual de codificación. Este documento conduce al codificador a detallar todas las decisiones que lo llevan a decantarse por una u otra categoría, con lo cual se asegura transparencia en todo el proceso de análisis de los datos. El MARPOR prefiere la codificación manual frente a la codificación por ordenador bajo el argumento de que las personas pueden delimitar con mayor precisión que los ordenadores el significado de los textos y a su vez eliminar las variaciones insignificantes de los programas electorales (Ares y Volkens, 2017). El *Manifesto Project*, en su afán de demostrar que la base de datos es fiable y válida, selecciona, prepara y elige a los mejores codificadores, es decir, a quienes se apropian del manual de codificación que contiene las especificaciones, definiciones y reglas para codificar. También realiza pruebas estadísticas a la base de datos:

La base de datos del MARPOR ha sido utilizada para numerosas investigaciones. Muchos autores han realizado estudios usándola para testear las teorías en las cuales se fundamenta la propia base, otros han utilizado la metodología de codificación, y otro grupo ha sido crítico con la base.

a) La **validez nominal**, comparación de las clasificaciones de las posiciones y/o las preferencias políticas de los partidos obtenidas por el *manifiesto* y su validez del sistema con datos históricos existentes.

b) La **validez del sistema de codificación**, la cual se realiza a través del cálculo del porcentaje de los programas que quedan sin codificar.

c) La **validez semántica**, grado en el que las categorías del análisis se relacionan con el significado de los programas, conservando el contexto bajo el cual fueron escritos.

d) La **validez muestral**, la base de datos del MARPOR incluye todos los partidos importantes presentes en los parlamentos de los 60 países considerados, así como todas las elecciones democráticas convocadas desde 1945 en dichos países.

e) La **validez funcional**, amplitud de los objetivos y exclusividad como fuente de información.

f) La **validez estructural y discriminante**, capacidad de la información para ser considerada en el análisis como única variable o para construir otras variables por agrupación.

g) La **validez convergente de los datos**, prueba de que las teorías planteadas por la base de datos se pueden comparar con otros métodos, y a este respecto el MARPOR se ha utilizado para realizar comparaciones entre el posicionamiento ideológico izquierda-derecha de los partidos con datos de la propia base, para luego compararlo con un indicador similar preparado o basado en opiniones de expertos.

h) La **validez predictiva**, el análisis acerca del posicionamiento de los partidos políticos puede compararse entre períodos diferentes.

La base de datos del MARPOR ha sido utilizada para numerosas investigaciones. Muchos autores han realizado estudios usándola para testear las teorías en las cuales se fundamenta la propia base, otros han utilizado la metodología de codificación, y otro grupo ha sido crítico con la base. Ante el crecimiento del número de publicaciones que se valen del MARPOR, el mismo equipo pone en marcha un nuevo proyecto denominado *Scope, Range, and Extent of Manifesto Project Data Usage (SRE)* que consiste en la recopilación bibliográfica de los artículos que usa la base de datos del MARPOR. Dicha recopilación se realiza a través del análisis de contenido de los textos que citan la base, dando como resultado 245 artículos publicados entre 2000 y 2015. Las conclusiones que obtiene el MARPOR de esta recopilación son, por un lado, que los temas más tratados son la competición y las

El cumplimiento de las promesas de los partidos que ocupan el gobierno es de una media de 60% y el cumplimiento de los gobiernos en solitario es superior al de las coaliciones.

estrategias partidarias, las relaciones votantes-partidos, las posiciones partidarias y la formación de coaliciones, aunque también descubre que los artículos críticos se concentran en el indicador RILE³ (*right-left*). Además, satisfactoriamente, comprueba que todos los test de fiabilidad y validez realizados sobre la base de datos arrojan resultados positivos. A través de este proyecto se facilita el acceso a la literatura y, a su vez, a la identificación de los temas, los países y las políticas trabajadas. El proyecto también sociabiliza las diferentes opciones de uso que ofrece el MARPOR (Volkens ...[et al], 2015).

Del *Manifesto Project* se derivan otros dos proyectos que se fundamentan en su metodología: el *Euromanifestos Project* (Wüerst y Volkens, 2003), que codifica los programas electorales de los países de la Unión Europea que se basan en la segunda edición del "*Manifesto Coding Instructions*" de Andrea Volkens de WZB (Berlin Social Science Center) (Volkens, 2002); y el *Regional Manifestos Project*, que nace en el 2010 con el objetivo de medir las preferencias políticas de los partidos que participan en elecciones regionales, cuya base de datos en la actualidad ofrece información sobre las elecciones autonómicas de España, Escocia y Gales (Alonso ...[et al], 2012; Alonso ...[et al], 2013).

Tanto la metodología como la evidencia empírica y los tres proyectos derivados del MARPOR dan solidez y expresan la relevancia y la validez de esta herramienta para el estudio de los fenómenos políticos. A su vez, este conjunto de elementos da respuesta a las críticas acerca de la relevancia y la validez de los programas electorales como unidad de análisis u objeto de estudio dentro del campo de la ciencia política. Este argumento también es empleado por autores como Downs (1957), Manin, Przeworski y Stokes (2001) y Körösiényi y Sebok (2013) que en sus trabajos defienden a los programas electorales como un instrumento fundamental para la política. Existe también un conjunto de trabajos empíricos que muestra que en un gran número de países europeos las promesas electorales se cumplen en un 70% de los casos (McCluskey, 2008; Rallings, 1987; Thomson, 2001; Bara, 2005; Hofferbert ...[et al], 1994). Artés (2013) señala que el cumplimiento de las promesas de los partidos que ocupan el gobierno es de una media de 60% y que el cumplimiento de los gobiernos en solitario es superior al de las coaliciones, alcanzando en la mayoría de los casos el 70% y en países como Reino

Tanto la teoría como la evidencia empírica consensúan acerca del concepto de programa electoral como documento que asienta las posturas de los partidos políticos frente a los diferentes temas que preocupan a los votantes en un año electoral.

Unido, Suecia y Portugal superando el 80%. En el caso español el cumplimiento de las promesas registradas en el programa de los dos partidos que han gobernado durante los últimos 40 años ha sido aproximadamente del 70%. En Holanda, el programa electoral es tan relevante que es el único país del mundo que realiza una evaluación ex-ante del mismo a través de la Oficina Holandesa de Análisis de Política Económica (CPB), organismo autónomo integrado en el Ministerio de Economía. Este organismo debe evaluar los efectos económicos de los programas electorales propuestos y, aunque el sometimiento a dicha evaluación no es obligatorio, todos los partidos holandeses someten sus programas a la misma. Muchos otros países quieren seguir los pasos holandeses. Concretamente en el Reino Unido, aunque no se acepta que la Oficina de Responsabilidad Presupuestaria evalúe los programas antes de ser sociabilizados, se inicia en 2015 a petición de la sociedad civil una evaluación de los programas electorales de los cuatro principales partidos. La misma está a cargo del Instituto de Estudios Fiscales, quien evalúa el impacto global de las propuestas registradas en los *manifestos* en relación con déficit público y endeudamiento para los cuatro años de gobierno. El resultado de la evaluación es presentado antes de las elecciones de 2015 en todos los medios de comunicación y se consigue despertar el interés de los ciudadanos y de los partidos, hasta el punto de que estos últimos tienen que hacer frente a las conclusiones publicadas para explicar la viabilidad de las propuestas que el informe cuestiona. Aunque el caso británico es reciente, el impacto generado sienta precedentes en el país sobre la relevancia del programa electoral.

2. Los programas electorales

A través del desarrollo de la teoría antes presentada, se puede deducir que tanto la teoría como la evidencia empírica consensúan acerca del concepto de programa electoral como documento que asienta las posturas de los partidos políticos frente a los diferentes temas que preocupan a los votantes en un año electoral. Otra definición de programa electoral es como documento que vincula o conecta a los partidos políticos con los ciudadanos, de la cual se deduce que un partido político es un intermediario entre la sociedad y el Estado, siendo su función representar a los ciudadanos. Para ejercer dicha función los partidos deben agregar las demandas de los votantes

Los programas siguen siendo reconocidos como el vínculo de comunicación entre los partidos y los votantes y aunque haya medios de comunicación y opiniones de expertos y de académicos que afirmen que estos documentos son vagos y extensos, debe reconocerse que los mismos se promocionan y divulgan en las campañas electorales y, por lo tanto, se validan y se formalizan.

y presentar propuestas o medidas conducentes a atender esas demandas, todo ello haciendo énfasis en sus posiciones de tal manera que se diferencien de los partidos frente a los que compiten.

El *Manifesto Project* almacena planes electorales desde 1945, de donde se puede deducir que estos documentos en sus inicios eran muy cortos y daban cuenta de los intereses de los partidos a nivel muy general. Se observa en la misma base de datos que los programas electorales cada vez ocupan más páginas y registran más frases. Este fenómeno puede estar explicado por varias razones: primero, entre los años 80 y 90 el grueso de las economías se inserta en el modelo neoliberal, lo cual implica grandes cambios de intereses en el interior de los países, ajustes de los mercados y acondicionamiento de los Estados; segundo, el modelo neoliberal provoca la movilización de las sociedades, lo cual se traduce en el surgimiento de numerosos colectivos que se oponen a algunas de las medidas del modelo; tercero, dentro de las premisas del modelo neoliberal está la de promover la pluralidad democrática y la mayor participación ciudadana, a partir de lo cual las personas se integran más en la vida política. Este trío de acontecimientos lleva a los partidos políticos a tener que ampliar el contenido de sus programas electorales debido a la mayor responsabilidad que los gobiernos asumen, al mayor número de actividades y a la mayor concreción de las demandas de los votantes dados los nuevos grupos de acción política. A medida que estos documentos se hacen más extensos, crece también la crítica acerca de su contenido y la apatía de los ciudadanos para leerlos. Aun así los programas siguen siendo reconocidos como el vínculo de comunicación entre los partidos y los votantes y aunque haya medios de comunicación y opiniones de expertos y de académicos que afirmen que estos documentos son vagos y extensos, debe reconocerse que los mismos se promocionan y divulgan en las campañas electorales y, por lo tanto, se validan y se formalizan.

De acuerdo a Schattschneider (1942) el programa electoral es el resultado de las contribuciones de los miembros del partido, concretamente de quienes se interesan en mostrar la posición ideológica del partido. Para Downs (1957) el programa se escribe siempre con la intención de maximizar votos y no siempre es aceptado o conocido por todos los miembros del partido. Para May (1973) el programa es escrito por subgrupos del partido y

Dado que los programas electorales no son documentos jurídicos tampoco existe una normativa acerca del procedimiento, el contenido o la coherencia y viabilidad que estos deben preservar para asegurar su conexión con la realidad.

puede haber otros subgrupos que no estén interesados ni en escribirlo ni en conocerlo.

Aunque el programa electoral está presente en 60 países, como evidencia el MARPOR -y de hecho en más-, y el proyecto espera incluir en su base a todos los países que hacen uso de él, no es un documento jurídico. Sorprende que en todos los países exista una ley electoral y un cuerpo de instituciones electorales (comisiones electorales, cámara nacional electoral, tribunal supremo electoral, consejo nacional electoral o instituto nacional electoral, entre otros y según el país) y que el programa electoral sea explícitamente necesario y tácitamente obligatorio para registrar la candidatura de los políticos, pero que el programa electoral no tenga el carácter que su definición como contrato social entre candidatos y votantes le atribuye. Es un contrato legal puesto que está escrito, pero no validado porque no está firmado por los votantes, aunque sí por el candidato/partido que lo escribe y sociabiliza. Aunado a ello está el hecho de que la existencia de los programas genera otras actividades de campaña electoral, como los debates políticos, en los cuales se supone que los candidatos discuten sus propuestas o también los espacios individuales para cada uno de los candidatos en los diferentes medios de comunicación donde promocionan sus propuestas.

De lo inmediatamente anterior se deriva que en la práctica existan diversos mecanismos y procesos para la elaboración de los programas electorales. Es decir, dado que los programas electorales no son documentos jurídicos tampoco existe una normativa acerca del procedimiento, el contenido o la coherencia y viabilidad que estos deben preservar para asegurar su conexión con la realidad, su acondicionamiento a la actualidad de cada país y la coherencia entre las medidas propuestas para atender las demandas de los ciudadanos y los recursos y la capacidad de acción que los candidatos/partidos alcanzan una vez llegan al gobierno. Aun así debe resaltarse que los programas electorales consensuan en términos de contenido, en la medida en que registran temas relacionados con economía, empleo, educación, sanidad, política exterior, medio ambiente y atención a grupos minoritarios. Otra característica común es que el programa electoral absorbe gran cantidad de recursos humanos y económicos del presupuesto del partido, lo que resulta un argumento más para pensar en dar carácter jurídico a tal documento.

Conclusiones

El presente artículo se desarrolla con el objetivo de demostrar la relevancia de los programas electorales como unidad de análisis. Para ello, se reseña tanto la teoría de la representación como la teoría de los partidos políticos, que los relaciona como elementos inherentes a los procesos electorales y como herramienta de comunicación entre el binomio representante-representados o candidatos/partido y votantes. Del mismo modo se relaciona la evidencia empírica que fundamenta el análisis de diferentes temas de la ciencia política en la interpretación de los programas electorales, en la gran mayoría de los casos utilizando como fuente los datos del MARPOR.

Este documento se suma al debate acerca del papel que juega el programa electoral en las contiendas electorales y en la determinación y evaluación de las políticas públicas que aplican los partidos una vez alcanzan el poder. Como todos los temas que atañen a los académicos y a la sociedad en general, la relevancia de los programas electorales se mueve entre dos posiciones: un grupo de investigadores, periodistas y ciudadanos que considera que los programas electorales son meros documentos coyunturales y vagos que utilizan los políticos para atraer votantes, y que su extensión en contenido es justificación suficiente para no ser leídos o considerados como factor esencial para la política; y otro grupo, también de académicos y de colectivos sociales, que defienden su papel activo y positivo tanto en el análisis del comportamiento de los agentes electorales como en el análisis de los planteamientos y resultados de las políticas públicas. Este artículo se une al segundo grupo y argumenta teóricamente y con evidencia empírica que el programa electoral ha sido y es hoy el documento que vincula a los ciudadanos con el poder a través de sus representantes políticos. Los programas electorales agregan las demandas de los ciudadanos concernientes a la búsqueda de bienestar, a la defensa de derechos y a la aplicación de la ley. Por lo tanto, aunque no tengan carácter jurídico y aunque en la práctica las denuncias de los electores ante el incumplimiento de dichos programas sean desestimadas, esos documentos son la evidencia de que existe un convenio implícito entre votantes y candidatos/partidos. Es decir, aunque no exista un convenio jurídico entre dicho binomio, sí existe un convenio político.

Considerando que tanto la teoría como la evidencia empírica sustentan el papel relevante de los programas, que estos hacen evidente un convenio político entre los actores electorales y que los procesos electorales -fuente de los mismos- tienen carácter jurídico y por tanto

Ningún país reconoce el programa electoral como institución jurídica y, del mismo modo, ningún partido ofrece al elector la opción de hacer reclamos por incumplimiento de promesas registradas en los programas.

legal, cabe preguntarse por qué los programas electorales no han alcanzado ese mismo carácter de legalidad. Ningún país reconoce el programa electoral como institución jurídica y, del mismo modo, ningún partido ofrece al elector la opción de hacer reclamos por incumplimiento de promesas registradas en los programas, por lo que queda entonces el sistema democrático como único garante de que se habilite un estamento, una ley o un mecanismo a través del cual el incumplimiento del programa o el programa mismo tenga reconocimiento jurídico.

Finalmente, dado que el reconocimiento jurídico del programa electoral puede tardar muchos años y muchas discusiones, se podría empezar por extender y generalizar la aplicación del sistema holandés mencionado anteriormente, es decir, la evaluación ex-ante de los programas con el objetivo de valorar el impacto de los mismos sobre los intereses de las economías y las sociedades. Del mismo modo se debería valorar con más recursos y con mayor rigor el cumplimiento y el alcance de las medidas de política pública aplicadas y consideradas previamente en un programa electoral.

Este tipo de análisis es amplio y, por lo tanto, debe ser leído solo como una arista de un tema más complejo. Por ejemplo, una futura línea de investigación que complementaría el tema podría ser la relevancia de los planes electorales para el análisis de la política pública y su relación con la representación política partidaria y sus transformaciones. Este es un debate vigente que ha conducido no solo a identificar diferentes tipos de representación moderna (Mansbridge, 2003 y 2011), sino que también explica el surgimiento de nuevos tipos de partidos políticos y los cambios en los sistemas de partidos (Bartolini y Mair, 1990; Katz y Mair, 1995; Mair, 1997 y 2007).

Notas

(1) "Un partido político es un grupo de hombres unidos para fomentar, mediante acciones conjuntas, el interés nacional, sobre la base de algún principio determinado en el que todos están de acuerdo".

(2) El autor toma como base el modelo de la ciudad lineal o modelo de competencia especial de Hotelling (1929).

(3) El indicador RILE se calcula con base en el esquema de categorías que definen la escala derecha-izquierda establecida por Laver y Budge (1993). Se calcula estableciendo el porcentaje de cuasi-frases que pertenecen a cada categoría tanto para la izquierda como para la derecha, seguidamente se resta al porcentaje de categorías de la derecha el porcentaje de categorías de la izquierda.

Bibliografía

- Alonso, S.; Gómez, B.; y Cabeza, L. (2013), "Measuring Centre-Periphery Preferences: the Regional Manifestos Project", en *Regional and Federal Studies*, Vol. 23 N° 2, pp. 189-211, <https://doi.org/10.1080/13597566.2012.754351>.
- Alonso, S.; Volkens, A.; y Gómez, B. (2012), *Análisis de contenido de textos políticos. Un enfoque cuantitativo*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ares, C. (2016), "¿A quién le importa Europa? La UE en las elecciones generales españolas de 2011", en *Política y Sociedad*, Vol. 53 N° 1, pp. 217-258.
- Ares, C. y Volkens, A. (2017), "¿Por qué y cómo se está extendiendo el *Manifiesto Project* a América Latina?", en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 43, pp. 115-135.
- Artés, J. (2013), "Do Spanish Politicians Keep Their Promises?", en *Party Politics*, N° 19, pp. 143-158.
- Bara, J. (2005), "A Question of Trust: Implementing Party Manifestos", en *Parliamentary Affairs*, Vol. 58 N° 3, pp. 585-599.
- Bartolini, Stefano y Mair, Peter (1990), *Identity, Competition, and Electoral Availability: the Stabilization of European Electorates 1885-1985*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bobbio, L. (1999), "Rappresentanza e interessi", en *Teoria generale della politica*, M. Bovero (ed.), Turín, Einaudi, pp. 410-428.
- Budge, I. y Farlie, D. (1983), *Explaining and Predicting Elections: Issue Effects and Party Strategies in Twenty-Three Democracies*, London, Allen and Unwin.
- Burke, E. (1980), "Partido y representación", en *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, K. Lenk y F. Neumann (eds.), Barcelona, Anagrama, pp. 82-83.
- Didier, P. (2000), *De la représentation en droit privé*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Diggs, B. J. (1968), "Practical Representation", en *Nomos X, Representation*, New York, Atherton, pp. 28-37.
- Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row.
- Duverger, M. (1954), *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, London, Methuen.
- Eldersveld, S. J. (1964), *Political Parties: a Behavioral Analysis*, Chicago, Rand McNally.
- Epstein, L. D. (1967), *Political Parties in Western Democracies*, New York, Praeger.
- Ferrajoli, L. (2007), *Principia iuris: teoria del diritto e della democrazia*, Roma, Laterza & Figli.
- Hofferbert, R. I.; Klingemann, H.; y Budge, I. (1994), *Parties, Policies and Democracy*, Boulder, Westview Press.
- Hotelling, H. (1929), "Stability in Competition", en *Economic Journal*, Vol. 39 N° 153, pp. 41-57.

- Katz, Richard S. y Mair, Peter (1995), "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party", en *Party Politics*, Vol. 1 N° 1, pp. 5-28, <https://doi.org/10.1177/1354068895001001001>.
- Key, V. O. (1949), *Southern Politics*, New York, Vintage.
- Körösényi, A. y Sebok, M. (2013), "The Realistic Version of Positive Mandate Theory. A Political Theory of Pledge-Fulfillment.", Budapest, Magyar Tudományos Akadémia. Társadalomtudományi Kutatóközpont. Politikatudományi Intézet (Working Papers in Political Science; 14), pp. 1-21.
- La Palombara, J. y Weiner, M. (2015), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press. Publicado originalmente en 1966.
- Laporta, F. (1989), "Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate", en *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, N° 6, pp. 121-141.
- Laver, M. y Budge, I. (eds.) (1993), *Party Policy and Coalition Government in Western Europe*, London, Macmillan.
- Lifante, I. (2009), "Sobre el concepto de representación", en *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, N° 32, pp. 497-524.
- Lipset, S. M. y Rokkan, S. (1967), *Party Systems and Voter Alignments*, New York, The Free Press.
- McCluskey, N. P. (2008), "A Policy of Honesty: Election Manifesto Pledge Fulfilment in New Zealand. 1972-2005", Canterbury, University of Canterbury. Thesis for the Degree of Doctor of Philosophy in Political Science.
- Mair, Peter (1997), *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Oxford, Oxford University Press.
- _____ (2007), "¿Gobernar el vacío?", en *New Left Review*, N° 42, pp. 22-48.
- Manin, B.; Przeworski, A.; y Stokes, S. (2001), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mansbridge, J. (2003), "Rethinking Representation", en *American Political Science Review*, N° 97, pp. 515-528.
- _____ (2011), "Clarifying the Concept of Representation", en *American Political Science Review*, N° 105, pp. 621-630.
- May, J. D. (1973), "Opinion Structure of Political Parties: the Special Law of Curvilinear Disparity", en *Political Studies*, Vol. 21 N° 2, pp. 135-151.
- Merriam, C. E. (1922), *The American Party System*, New York, Macmillan.
- Michels, R. (1962), *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies in Modern Democracies*, New York, The Free Press. Publicado originalmente en 1911.

- Neumann, S. (1956), "Toward a Comparative Study of Political Parties", en *Modern Political Parties: Approaches to Comparative Politics*, S. Neumann (ed.), Chicago, The University of Chicago Press.
- Ostrogorski, M. I. (1964), *Democracy and the Organization of Political Parties*, London, Macmillan.
- Pitkin, H. F. (1985), *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. Original en inglés es de 1967.
- Rallings, C. (1987), "The Influence of Election Programmes: Britain and Canada 1945-1979", en *Ideology, Strategy, and Party Change. Spatial Analysis of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*, I. Budge, D. Robertson y D. Hearl (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Ranney, A. y Kendall, W. (1954), "The American Party Systems", en *American Political Science Review*, Vol. 48 N° 2, pp. 477-485.
- Rehfeld, A. (2009), "Representation Rethought: on Trustees, Delegates, and Gyroscopes in the Study of Political Representation and Democracy", en *American Political Science Review*, Vol. 103 N° 2, pp. 214-230.
- Robertson, D. (1976), *A Theory of Party Competition*, London, John Wiley and Sons.
- Sartori, G. (1976), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (1999), "En defensa de la representación política", en *Claves de Razón Práctica*, N° 91, pp. 2-6.
- Schattschneider, E. E. (1942), *Party Government*, New York, Holt, Rinehart and Winston.
- Sorauf, F. J. (1964), *Political Parties in the American System*, Boston, Little, Brown.
- Thomson, R. (2001), "The Programme to Policy Linkage: the Fulfilment of Electoral Pledges on Socio-Economic Policy in the Netherlands, 1986-1998", en *European Journal of Political Research*, Vol. 40 N° 2, pp. 171-197.
- Volkens, Andrea (2002), "Manifiesto Coding Instructions", Berlin, WZB (Discussion Paper; FS III 02-201).
- Volkens, A.; Ares, C.; Bratanova, R.; y Kaftan, L. (2015), "Análisis de contenido de textos con referencias al *Manifiesto Project* (2000-2015): temas, actores, y métodos para medir preferencias políticas", en *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 14 N°2, pp. 233-238.
- Weber, M. (1968), *Economy and Society*, Berkeley, The University of California Press. Publicado originalmente en 1922.
- Würst, Andreas M. y Volkens, Andrea (2003), *Euromanifiesto Coding Instructions*, Mannheim, Universität Mannheim.