
Coherencia económica de los programas electorales

Presidente

D. EDUARDO SERRA REXACH

Secretario

URÍA MENÉNDEZ - D. MANUEL VÉLEZ FRAGA

Miembros patronato

ADECCO IBERIA - D. ENRIQUE SÁNCHEZ SÁNCHEZ
APD - D. RAFAEL MIRANDA ROBREDO
ATLANTIC COPPER - D. JAVIER TARGHETTA
COFARES - D. CARLOS GONZÁLEZ BOSCH
ENAGAS - D. MARCELINO OREJA ARBURÚA
EVERIS SPAIN - D. FERNANDO FRANCÉS PONS
FUNDACIÓN EVERIS - D. BENITO VÁZQUEZ BLANCO
FUNDACIÓN PUIG - D. MARIANO PUIG PLANAS
GRUPO MULTITEL - D. EUGENIO GALDÓN BRUGAROLAS
IBERIA - D. ANTONIO VÁZQUEZ ROMERO
IMF BUSINESS SCHOOL - D. CARLOS MARTÍNEZ DOMÍNGUEZ
INSTITUCIÓN EDUCATIVA S.E.K. - D^a NIEVES SEGOVIA BONET
TELEFÓNICA - D. CÉSAR ALIERTA IZUEL
TORREAL - D. JUAN ABELLÓ GALLO
UNIVERSIDAD NEBRIJA - D. MANUEL A. VILLA-CELLINO

Directora de la Fundación Transforma España

D.^a REYES ESCOLANO MENA



Coordinador

SANTIAGO LAGO PEÑAS

Ponentes

JOAQUÍN ARTÉS CASELLES
ROBERTO FERNÁNDEZ LLERA

Grupo de trabajo

ELISA CHULIÁ RODRIGO
IGNACIO LAGO
GUILLEM LÓPEZ CASASNOVAS
JULIO LÓPEZ LABORDA
JORGE MARTÍNEZ-VÁZQUEZ
ELISA DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO
FRANCISCO PÉREZ GARCÍA
JAVIER J. PÉREZ GARCÍA
MAITE VILALTA FERRER

Fundación Transforma España · www.ftransformaespana.es · info@ftransformaespana.es

En colaboración con



**PRESENTACIÓN
DEL PRESIDENTE**

**RESUMEN
EJECUTIVO**

01

INTRODUCCIÓN

02

**LOS PROGRAMAS
ELECTORALES Y
LA DEMOCRACIA
REPRESENTATIVA**

-
- 2.1. La función de los programas electorales
 - 2.2. El contenido de los programas electorales
 - 2.3. Coherencia entre programas electorales y acción política subsiguiente
 - 2.4. La capacidad de los votantes para evaluar el contenido de los programas
 - 2.5. El papel de la evaluación *ex ante* de los programas electorales

03

**PRINCIPIOS
ORIENTADORES
Y CONCEPTOS
BÁSICOS SOBRE
EVALUACIÓN**

-
- 3.1. Principios orientadores
 - 3.1.1. Transparencia
 - 3.1.2. Buen gobierno
 - 3.1.3. Legalidad
 - 3.1.4. Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera
 - 3.1.5. Principios económicos y sociales
 - 3.1.6. Autonomía y autonomía financiera
 - 3.1.7. Democracia representativa y democracia directa
 - 3.2. Conceptos básicos

04

**EXPERIENCIAS
INTERNACIONALES
DE EVALUACIÓN *EX ANTE***

-
- 4.1. Aspectos generales
 - 4.2. De programas electorales a cargo de autoridades independientes: Holanda
 - 4.3. De programas electorales a cargo de organismos privados: Reino Unido
 - 4.4. De políticas públicas a cargo de autoridades independientes
 - 4.4.1. Estados Unidos
 - 4.4.2. Estados miembros de la Unión Europea
 - 4.5. De leyes, reglamentos y contratos: Unión Europea y España

05

**ASPECTOS
SUSTANTIVOS:
¿QUÉ EVALUAR?**

-
- 5.1. ¿Qué propuestas deben evaluarse?
 - 5.2. ¿Cuál debe ser el alcance de la evaluación?
 - 5.3. ¿Cómo deben presentarse los resultados de la evaluación?
 - 5.4. Otros factores a tener en cuenta

06

**ASPECTOS
INSTITUCIONALES:
¿QUIÉN?**

-
- 6.1. La teoría
 - 6.2. Una doble propuesta factible

07

**ASPECTOS
PROCEDIMENTALES:
¿CÓMO?**

-
- 7.1. Aspectos jurídicos
 - 7.2. Aspectos temporales
 - 7.3. Voluntariedad y coste
 - 7.4. ¿Cabe una evaluación sectorial de ciertas políticas?
 - 7.5. Difusión, publicidad y aprovechamiento de los resultados

08

CONCLUSIONES

ANEXOS

Anexo A. Decálogo de un programa electoral
Anexo B. Estudio de opinión pública sobre los programas electorales.
SIGMA DOS

**REFERENCIAS
BIBLIOGRÁFICAS**

**NORMATIVA Y
DOCUMENTACIÓN**

PRESENTACIÓN DEL PRESIDENTE

La Fundación Transforma España nace en el año 2013 con la misión de identificar los retos principales que afronta España y ofrecer una propuesta de solución que permita ir avanzando en el desarrollo de nuestro país, siempre con y desde la sociedad civil.

Uno de los objetivos de la sociedad española es avanzar en el desarrollo democrático, mejorando el procedimiento de los procesos e instituciones que la conforman. El proceso electoral y sus elecciones se configuran como una fase crítica y de especial relevancia dentro de nuestra sociedad democrática. Es el momento en el que los ciudadanos forman la opinión y valoran las diferentes alternativas de gobierno, otorgando la confianza a unos representantes políticos que deben de velar en un futuro por sus intereses.

Los programas electorales constituyen un componente esencial dentro de este proceso, ya que en ellos, los partidos políticos explicitan el proyecto político global en forma de promesas electorales que proponen para dar respuesta a las democracias sociales. Son un elemento, por tanto, que establece los compromisos futuros de gobierno y el fundamento en el que se basa la confianza de la ciudadanía en los partidos.

En el año 2015, y gracias al esfuerzo del grupo de expertos de la sociedad civil y referentes académicos a nivel nacional e internacional, desde la Fundación Transforma España, elaboramos el "Decálogo de un programa electoral". La contribución que ellos hicieron con sus opiniones, visiones y propuestas hizo que pudiéramos establecer unos principios de recomendación sobre el contenido de un programa electoral para aumentar su credibilidad, solvencia, calidad y comprensión de los mismos.

Posteriormente, y con la generosa colaboración de Sigma Dos, pusimos en marcha un sondeo de opinión sobre dicho decálogo con el que pretendíamos sensibilizar tanto a la sociedad como a los partidos políticos de la relevancia de los programas electorales como herramienta fundamental para la valoración y credibilidad de las diferentes alternativas. En dicho sondeo, el 80% de los ciudadanos encuestados afirmaba que los programas electorales deberían ser auditados por entidades independientes, una medida que ya se pone en práctica en otros países miembros de la OCDE.

A partir de dicho sondeo, reunimos de nuevo a un grupo de expertos liderado por el profesor D. Santiago Lago Peñas con el que hemos realizado el presente informe sobre "Coherencia económica de los programas electorales". Con él perseguimos dos objetivos: por un lado mejorar la credibilidad y por ende la confianza de los ciudadanos en la clase política, y por otro, establecer un sistema de auditoría ex-ante que avale y garantice la viabilidad presupuestaria y fiscal de los programas electorales eliminando así, en origen, una de las causas de nuestros abultados y perniciosos déficits y deudas públicos.

Basándonos en casos de éxito como el modelo holandés y el del Reino Unido, se propone abordar el proyecto de forma gradual y con una serie de recomendaciones para obtener como resultado un programa coherente y realista así como un juicio político mejorado.

RESUMEN EJECUTIVO

- El trabajo analiza la pertinencia de realizar una rigurosa evaluación *ex ante* de los programas electorales de los partidos políticos por parte de organismos o entidades independientes. Un análisis de la literatura académica sobre el tema, así como las exigencias de la transparencia y el buen gobierno, nos llevan a concluir que dicha evaluación sería muy conveniente para mejorar el funcionamiento de nuestro sistema de democracia representativa. Obtenida esa conclusión preliminar, en el trabajo se plantea cómo habría de llevarse a cabo dicha evaluación para que resultase viable y útil.

- Sería deseable que la evaluación fuese realizada por un organismo políticamente independiente, socialmente reconocido y con capacidad y solvencia para realizar rigurosos análisis técnicos sobre los efectos fiscales y presupuestarios de las políticas públicas. Se sugiere que el organismo más adecuado en España es la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). En caso de que esta opción no fuese factible, al menos a corto plazo, se plantea una alternativa consistente en encargar la evaluación a un grupo de personas expertas,

también con independencia política, acreditada competencia profesional y prestigio en su campo.

- Los programas electorales cumplen la función de informar a los votantes sobre las propuestas que pretende llevar a cabo cada partido político tras las elecciones. Es decir, explicitan el mandato que piden los partidos a los votantes y que estos otorgan. A su vez, los programas electorales facilitan, por comparación con las propuestas efectivamente llevadas a cabo, la evaluación retrospectiva de la actuación de los partidos que, a su vez, permite a los votantes premiar o penalizar en las urnas a los partidos en función del grado de congruencia entre lo propuesto y lo realizado. Por tanto, para que la democracia representativa funcione correctamente y los votantes puedan atribuir responsabilidades, los partidos han de realizar propuestas que permitan predecir su actuación posterior –nunca será con absoluta certeza, es obvio– y los votantes han de conocer dichas propuestas, así como su grado de cumplimiento posterior.

- El análisis de la literatura especializada muestra varios aspectos destacables. En primer lugar, los

programas electorales presentan un grado de concreción escaso y un contenido sesgado hacia propuestas fiscales “más agradables” para los votantes. Como ejemplos, los aumentos de gasto social o las bajadas amplias de tributos, sin explicitar qué impuestos subirán para financiar los aumentos de gasto o qué gastos se reducirán para hacer viables las rebajas fiscales. En segundo lugar, los votantes tienen un conocimiento muy escaso sobre el contenido de los programas electorales y aun menor sobre los efectos que dichas propuestas tendrán en caso de llevarse a cabo. Tercero, esa falta de conocimiento y capacidad técnica para interpretar las propuestas fiscales lleva a los votantes a utilizar reglas heurísticas simples, basadas en información incompleta o incorrecta, para formar su opinión. Así, suele ocurrir que los votantes penalizan al gobierno en ejercicio si su situación personal es mala, y lo premian si es buena. O decide sobre la idoneidad de una propuesta política usando información transmitida por medios de comunicación en los que confía, por el sindicato al que está afiliado, por sus compañeros de trabajo o por amigos a los que respeta.

- La evaluación *ex ante* de programas electorales permite solucionar la citada quiebra en el funcionamiento del sistema democrático representativo, ya que puede ser un instrumento para mejorar su calidad, incluyendo el diseño de las políticas finalmente implementadas.

- Para que sean eficaces, las evaluaciones *ex ante* deben gozar de credibilidad frente a los partidos políticos y los votantes. Las experiencias previas muestran algunos casos exitosos (por ejemplo, en Holanda) y otros en los que las injerencias políticas y la falta de medios o de competencia técnica del evaluador han provocado que su misión quedase desvirtuada y resultase irrelevante.

- Teniendo en cuenta las experiencias analizadas, así como la propia envolvente jurídico-constitucional española y la realidad política del país, se hacen las siguientes consideraciones concretas:

- Sin perjuicio de su **carácter voluntario y potestativo**, sería muy conveniente que los partidos políticos españoles sometiesen sus programas electorales a evaluación *ex ante* sobre su coherencia normativa, competencial y, sobre todo, fiscal y presupuestaria, sin que ello suponga menoscabar su capacidad de iniciativa y propuesta, sino conducirla por criterios de transparencia y racionalidad. Aun teniendo en cuenta lo anterior, las propias estructuras internas de las formaciones políticas deberían reforzarse para incorporar unidades específicas de evaluación y seguimiento electoral.

- Se propone que la **AIREF** realice la evaluación *ex ante* de programas electorales, por su independencia y competencia técnica. Otras entidades podrían complementar este papel principal con

estudios específicos en estadios futuros más desarrollados, pero no serían tan necesarios en el momento inicial.

- La evaluación ha de comprender, **como mínimo**, el efecto fiscal directo sobre ingresos y gastos de la totalidad de las propuestas incluidas en el programa. Es decir, se trataría de evaluar los efectos en el déficit y la deuda pública de cada programa, a través de técnicas económicas generalmente aceptadas. Para más adelante, siempre con una idea subyacente de **avance gradual en el modelo**, se propone una evaluación macroeconómica del contenido presupuestario y económico, analizando los efectos sobre la sostenibilidad financiera, la renta nacional y su distribución, el desempleo, la incidencia tributaria o el impacto de género y ambiental, entre otros aspectos. Se utilizarían para ello modelos de macrosimulación y microsimulación.

- Se sugiere generalizar la inclusión de la **memoria económica** en los programas de los partidos políticos, de forma que se facilite su evaluación. Esto requiere un esfuerzo por parte de la sociedad civil para concienciar a partidos y votantes sobre la utilidad de dichas memorias.

- Se propone que el proceso de evaluación *ex ante* de programas electorales se ponga en marcha para las **próximas elecciones generales**. En caso de no activarse en el citado plazo las necesarias

modificaciones legales o reglamentarias relativas a la AIREF, se propone que la sociedad civil asuma el liderazgo, con la formación de un **grupo de personas expertas** de reconocido prestigio, acreditada competencia e independencia política, para realizar dicha evaluación. Asimismo, sería conveniente que dicho grupo pudiese contar con el apoyo de una gran variedad de fundaciones de la sociedad civil, de distinto espectro ideológico, para dotar de prestigio y visibilidad su labor. Sin perjuicio de su constante revisión y mejora, se trataría, sobre todo, de que el proceso de evaluación fuese activado cuanto antes para que los votantes contaran prontamente con este potente instrumento de toma de decisiones.

- El **resultado de la evaluación** debe ser un documento público, dotado de la mayor difusión posible, sencillo de interpretar por los votantes y con la credibilidad que otorgarían la competencia técnica y la independencia de quienes lo elaboren.

O I

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es analizar la posibilidad de realizar una evaluación *ex ante* de la lógica económica de los programas electorales, en particular, su coherencia presupuestaria. Para lograr este objetivo se hará, en primer lugar, un repaso de la función de los programas electorales en un sistema de democracia representativa como el español, se argumentarán las razones que sustentan la utilidad de realizar una evaluación externa rigurosa, se describirán las experiencias homologables en otros países y, finalmente, se estudiará cómo podría organizarse dicha evaluación en España, distinguiendo el objetivo a largo plazo (necesariamente ambicioso) de las metas que podrían alcanzarse ya en el corto plazo (con propuestas pragmáticas y realizables).

El marco de referencia se mueve entre el análisis politológico y el análisis económico, tratando de explorar un área poco estudiada en España. Con el presente trabajo se pretende avanzar en la línea de lo apuntado en un documento reciente de la Fundación Transforma España, elaborado bajo la dirección y coordinación de Escolano Mena y Giner Gómez (2015), profundizando en el desarrollo y el análisis de viabilidad de algunas propuestas electorales de los partidos españoles.



02

LOS PROGRAMAS ELECTORALES Y LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

2.1

La función de los programas electorales

Los programas electorales desempeñan un papel fundamental y, muchas veces, poco conocido, en el funcionamiento de las democracias representativas actuales. Con objeto de desarrollar esta afirmación, en este apartado resumimos las principales funciones de los programas electorales, partiendo de dos nociones distintas sobre su funcionamiento.

Por un lado, la representación democrática se articula en forma de un mandato de los votantes a los partidos políticos que deben, en consecuencia, ajustar su actuación a él. Según esta concepción, los programas electorales sirven para explicitar lo que los partidos políticos pretenden hacer en

caso de alcanzar el poder y, por tanto, contienen el mandato que los partidos solicitan a los votantes y que reciben una vez celebradas las elecciones. En este sentido, los programas electorales permiten informar a los electores sobre las prioridades políticas del partido, y a los votantes, elegir aquellos partidos cuyas prioridades más se ajusten a las suyas. La consecuencia de esta forma de entender la democracia representativa es que los programas electorales serían un vehículo de comunicación con los electores respecto a lo que el partido hará en el futuro.

El buen funcionamiento de la democracia representativa requiere, en este modelo, de ciertas acciones, tanto por el lado de los partidos políticos como por el de los votantes. Es necesario que los partidos políticos elaboren programas electorales detallados y rigurosos que permitan a los votantes conocer el mandato que otorgan y, de forma ineludible, es necesario también que los ejecuten una vez en el poder. Por el lado de los votantes, el buen funcionamiento de la democracia representativa requeriría que los electores tengan suficiente información sobre los programas *ex ante* y que formen su decisión de voto confiando en que se llevarán a cabo, al menos, en una buena parte.

Por otro lado, un segundo modelo que habitualmente se utiliza para explicar el funcionamiento de una democracia representativa parte de una visión retrospectiva, en la que los votantes intervienen en el proceso político evaluando la acción de los partidos *a posteriori*, premiando y castigando con votos dicha actuación (Manin *et al.*, 1999). Según este modelo, los votantes evalúan si los partidos políticos han actuado de forma responsable, si han actuado según se espera de ellos y si han sido competentes en su actuación.

Esta segunda forma de concebir el funcionamiento de una democracia representativa también implica un papel importante de los programas electorales. Por un lado, aunque los programas no son vinculantes para los partidos políticos, ofrecen información a los votantes sobre aspectos importantes para la evaluación retrospectiva del comportamiento político en, al menos, dos aspectos. Por un lado, el incumplimiento del programa electoral permite evaluar éticamente a los partidos, ya que el incumplimiento puede ser interpretado por los votantes como una falta de integridad o credibilidad y ser, en consecuencia, penalizado electoralmente. Por otro lado, el incumplimiento también puede ser

interpretado por los votantes como una falta de pericia o habilidad del partido para evaluar las condiciones de gobierno a las que se enfrenta, para construir consensos que permitan implementar las políticas anunciadas o para ejecutarlas una vez en el poder. En este sentido, la evaluación del cumplimiento del programa es un instrumento que ayudaría a los votantes en la atribución de responsabilidades políticas, para lo que es necesario –al igual que en el modelo de mandato electoral– que tengan conocimiento suficiente sobre los programas electorales.

En definitiva, los modelos más utilizados para explicar el funcionamiento de las democracias representativas atribuyen a los programas electorales un rol esencial en el proceso de intercambio de información entre políticos y votantes, en el proceso de transmisión del mandato democrático y en el proceso de rendición de cuentas y atribución de responsabilidades políticas.

Por último y para cerrar este apartado, resulta conveniente precisar que los dos modelos de funcionamiento de la democracia descritos no necesariamente explican el funcionamiento real de las democracias actuales, sino que deben ser entendidos como instrumentos útiles, tanto desde un punto de vista práctico como desde un punto de vista normativo. Desde el primero, sirven de referencia para conocer el funcionamiento del mundo real y para evaluar hasta qué punto las democracias actuales se comportan de la forma descrita por estos modelos. Por otro lado, estos modelos pueden ser utilizados como un marco conceptual que describe normativamente cómo ha de funcionar una democracia representativa, y para evaluar en qué aspectos dicha democracia no funciona como debería. Veamos, a continuación, hasta qué punto los programas electorales de los partidos se ajustan a lo descrito por estos modelos teóricos.

¹ Véase, por ejemplo, American Political Science Association (1950), Klingemann *et al.* (1994) y Budge *et al.* (2001). Más recientemente, Maravall (2013).

2.2

El contenido de los programas electorales

Según el modelo del mandato electoral, los programas de los partidos políticos deberían contener información detallada y precisa que permita a los votantes identificar la ideología de cada partido y las diferencias entre las propuestas de unos y otros, de forma que puedan conocer las propuestas de cada partido y el mandato que otorgan.

A su vez, los partidos deberán realizar propuestas electoralmente rentables para conseguir ser elegidos. Pero la rentabilidad política no sería el único criterio de determinación del contenido del programa, puesto que los partidos se encuentran con –al menos– dos restricciones a la hora de elaborar los programas. La primera es que el contenido tiene que ser coherente con el pasado del partido. Las formaciones políticas

no tienen libertad total para elegir el contenido del programa en cada elección, puesto que son entidades históricas y su actuación pasada influye en cómo percibirán los votantes sus promesas futuras. Esto significa que deberíamos esperar cierta coherencia histórica entre las propuestas de los distintos partidos a lo largo del tiempo. La segunda es que el contenido global del programa debería ser viable, por dos motivos. Uno, porque la falta de viabilidad podría ser percibida negativamente por el electorado y perjudicar la fortuna electoral de los partidos. Y dos, basado en los razonamientos de los modelos de rendición de cuentas a la ciudadanía, porque el futuro político del partido debería depender, al menos en el largo plazo, de su capacidad para ejecutar los mandatos recibidos en el pasado.

Los trabajos académicos sobre el contenido de los programas electorales concluyen que, en la mayor parte de países en los que se ha analizado su contenido, se ajustan a lo propugnado por los modelos teóricos en varios aspectos. Para empezar, los programas son, por lo general, documentos muy detallados. En segundo lugar, son documentos que no contienen únicamente declaraciones retóricas, sino también propuestas muy precisas. En tercer lugar, los programas de los partidos políticos tienen –a grandes rasgos– una gran coherencia ideológica a lo

largo del tiempo. En cuarto lugar, los programas son documentos que permiten predecir una parte de la actuación futura de cada partido. En quinto lugar, los programas son, por lo general, viables, como lo refleja el alto grado de cumplimiento de las partes del programa con mayor nivel de concreción. A continuación resumimos los principales argumentos que permiten a la literatura especializada llegar a las conclusiones anteriores, con especial énfasis en los resultados para el caso español.



Existen numerosas investigaciones que han analizado el contenido de los programas electorales en una variedad de países. El análisis realizado muestra que, en la mayor parte de los casos, los programas electorales son documentos relativamente voluminosos que contienen una gran cantidad de información. Como muestra, reproducimos en el cuadro 1 el número de páginas de los programas electorales de los dos principales partidos españoles durante los últimos

años. Como puede apreciarse, los programas de los partidos políticos españoles son particularmente voluminosos, superando en la mayoría de años las 100 páginas y, en algunos casos, las 300. Así mismo, puede observarse un aumento en la extensión de los programas electorales a lo largo del tiempo, siendo habitual que en los últimos años superen las 200 páginas.

Cuadro 1. Número de páginas de los programas electorales en elecciones generales

	PP	PSOE
1979	45	34
1982	176	47
1986	64	118
1989	79	68
1993	125	122
1996	251	232
2000	207	94
2004	363	209
2008	326	317
2011	214	150
2015	226	388

Fuente: Elaboración propia a partir de la información publicada en las webs de los partidos políticos.

La extensión del programa, obviamente, no permite clarificar si se trata de documentos meramente retóricos o con información precisa. Una forma de determinar hasta qué punto el contenido de los programas contiene propuestas de actuación precisas es medir el número de promesas electorales concretas. La literatura sobre programas electorales define la promesa electoral específica como aquella propuesta que implica "la obtención de un resultado o la realización de una determinada acción, donde claramente se puede emitir un juicio sobre el cumplimiento o no de la promesa" (traducido de Royed, 1996: pp. 79-80). El cuadro 2 muestra –para el mismo ejemplo español anterior– que, además de voluminosos, los programas son

bastante precisos a la hora de describir el proyecto de actuación política del partido. En concreto, tanto PP como PSOE incluyen en sus programas electorales cientos de promesas concretas. Cabe anotar que este cuadro refleja únicamente el contenido económico del programa,² porque ha sido el único analizado en este estudio del que se ha extraído la información sobre el número de promesas electorales en España. Obviamente, si se hubiese analizado todo el programa, el número sería mucho mayor, ratificando así que los programas incluyen no solo un gran volumen de información, sino también una gran cantidad de propuestas concretas cuyo cumplimiento debería ser fácilmente verificable.

Cuadro 2. Número de promesas electorales

	PP	PSOE
1989	87	133
1993	126	168
1996	224	192
2000	146	161

Fuente: Artés (2013).

² Es decir, se excluyen otras partes del programa, como las referidas a la política exterior, defensa, u organización de la Administración.

Un tercer aspecto analizado son las diferencias de contenido entre partidos en términos ideológicos y la coherencia de los mismos a lo largo del tiempo. En este punto, resulta conveniente apuntar que existen diversos métodos de análisis del contenido de los programas electorales y de la determinación de la posición ideológica de cada programa en las diversas dimensiones políticas relevantes. Sin ánimo de ser exhaustivos, nos ocuparemos de dos de las aproximaciones más solventes utilizadas hasta la fecha. Ambas se basan en el método del análisis estadístico del texto, que tiene la ventaja de ser una metodología más objetiva que las otras alternativas disponibles.³

La primera de las aproximaciones es la que sigue el CMP₄ (siglas en inglés de *Comparative Manifesto Project*). El método utilizado por este grupo consiste en seleccionar cada "cuasi-frase" (una frase puede incluir varias "cuasi-frases") del programa electoral de los partidos que se quiere analizar y clasificarla después dentro de una de las 56 categorías temáticas elegidas por acuerdo entre los investigadores que forman parte del grupo. Dentro de estas categorías estarían, por ejemplo, "valoración positiva del proteccionismo", "valoración positiva del control económico por parte del gobierno" o "valoración positiva del libre mercado". Una vez clasificada cada frase por un grupo de expertos específicamente entrenados por el grupo en el método de codificación diseñado, se podría comparar cada programa en función del énfasis que dedican a cada una de las 56 categorías. A su vez, usando métodos de análisis multivariante, se pueden determinar las

categorías o dimensiones políticas más relevantes en cada país y posicionar cada programa de cada partido en la escala que resulte relevante (normalmente, la escala izquierda-derecha).

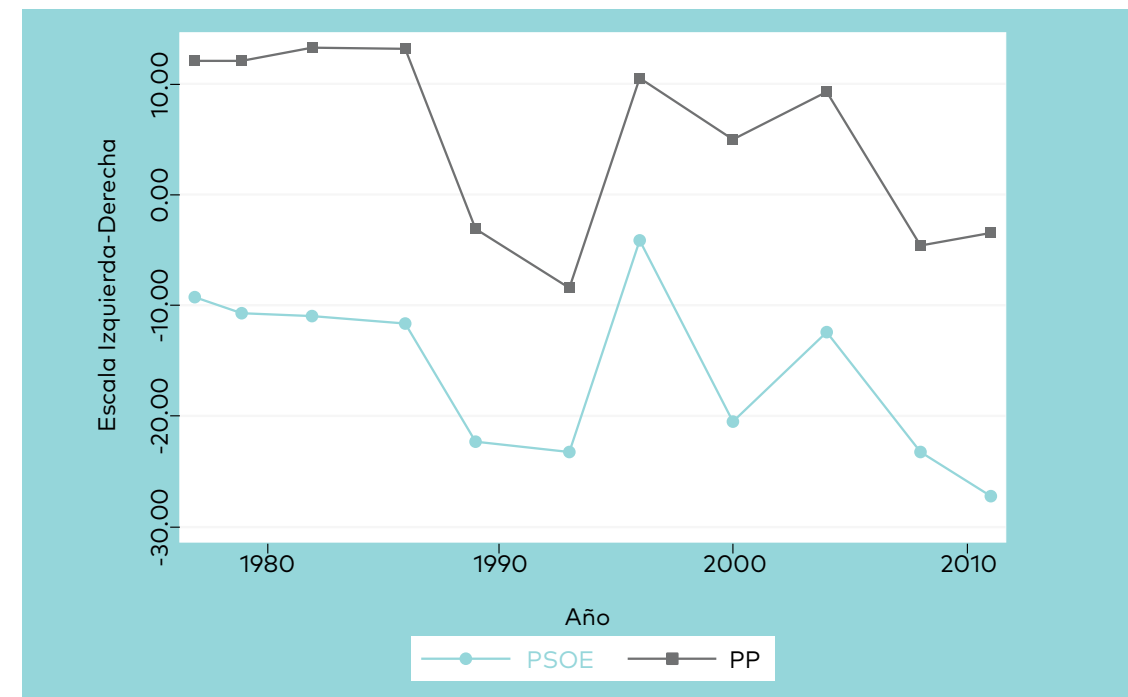
El CMP tiene codificados hasta la actualidad 4.083 programas electorales correspondientes a 1.043 partidos políticos de 59 países. En el caso español, el CMP tiene codificados todos los programas electorales de los partidos más importantes y para todas las elecciones celebradas desde 1979. En el gráfico 1 hemos reproducido la posición de los programas de PP y PSOE en la escala izquierda-derecha según la codificación realizada por el CMP.⁵ Este gráfico muestra que los programas del PP aparecen sistemáticamente clasificados a la derecha de los del PSOE y que, aunque hay oscilaciones, esa posición nunca se invierte. Esta tendencia se repite también en muchos otros países: los partidos de izquierdas presentan programas que hacen más énfasis en dialécticas habitualmente consideradas de izquierdas, mientras que los partidos conservadores presentan programas electorales que aparecen sistemáticamente codificados a la derecha de los presentados por los partidos de izquierdas. En definitiva, la codificación del CMP muestra que los programas electorales son documentos coherentes con la ideología que se espera de ellos, tanto en comparación con otros partidos como en perspectiva histórica.

La conclusión de que los programas reflejan diferencias ideológicas entre partidos que resultan consistentes a lo largo del tiempo se ratifica al

analizar los programas electorales usando la metodología seguida por el CPG₆ (siglas en inglés de *Comparative Pledge Group*). Este grupo de investigadores difiere del análisis realizado por el CMP en que, en lugar de analizar cada frase del programa electoral, se centran únicamente en las promesas

de contenido específico, es decir, en la parte del programa electoral que no es retórica, sino que plantea propuestas cuyo cumplimiento resulta evaluable. Hasta la fecha, los trabajos que han utilizado la metodología del CPG han analizado los programas electorales de los principales partidos

Gráfico 1. Posiciones ideológicas de los programas de los partidos políticos



Fuente: Elaborado a partir de los datos del CMP

3 Por ejemplo, la evaluación por expertos.

4 Así, Laver y Garry (2000), Budge et al. (2001) y Laver (2001). Véase también la página web del CMP (<https://manifestoproject.wzb.eu>) para un repaso actual de metodologías y publicaciones relacionadas.

5 La línea que refleja la posición del PP usa la de Alianza Popular para los años anteriores a 1989.

6 Entre otros, Royed (1996), Thomson (2001), Naurin (2009) y Thomson et al. (2016).



políticos de 12 países y 50 elecciones, incluyendo los programas electorales con los que PP y PSOE concurren a las cuatro elecciones generales celebradas entre 1989 y 2000. El análisis realizado para España muestra que los programas electorales también ofrecen diferencias significativas en el contenido ideológico de los programas de PP y PSOE. En efecto, los cuadros 3 y 4 reproducen una de las escalas utilizadas por Artés (2008) para determinar el contenido ideológico de las promesas. Se codifica cada promesa electoral de cada partido en función de si el cumplimiento de dicha medida implicaría un aumento del sector público (mayor gasto público o mayores ingresos), una disminución (menores gastos o ingresos públicos) o si no puede determinarse el efecto del cumplimiento de la promesa en las arcas públicas. Como puede observarse, el PP incluye generalmente un mayor número de promesas de reducción de impuestos, mientras que el PSOE incluye generalmente un mayor porcentaje de promesas que

requieren un aumento del gasto público. De nuevo, este resultado indica que el contenido de los programas refleja razonablemente bien la ideología de los partidos y las diferencias entre ellos, incluso cuando el análisis se limita al contenido del programa que implica promesas específicas de acción futura, confirmando las predicciones de los modelos teóricos.

La confirmación de que el contenido de los programas electorales ofrece información muy clara sobre las diferencias ideológicas entre los partidos resulta interesante, pero, para los propósitos de este trabajo, resulta más interesante todavía estudiar hasta qué punto las propuestas de actuación contenidas en los programas sirven de guía de actuación una vez que los partidos llegan al poder. Dada la importancia de esta cuestión para nuestros propósitos, le dedicamos el siguiente apartado en su totalidad.

Cuadro 3. Promesas electorales, por tipo (PSOE)

	1989		1993		1996		2000	
	Num	%	Num	%	Num	%	Num	%
Aumento del Sector Público	31	35,63	29	23,02	45	20,09	58	39,73
Reducción del Sector Público	2	2,30	7	5,56	15	6,70	5	3,42
Legislación	53	60,92	83	65,87	154	68,75	78	53,42
Otras	1	1,15	7	5,56	10	4,46	5	3,42
TOTAL	87	100	126	100	224	100	146	100

Fuente: Artés (2013).

Cuadro 4. Promesas electorales, por tipo (PP)

	1989		1993		1996		2000	
	Num	%	Num	%	Num	%	Num	%
Aumento del Sector Público	11	8,27	9	5,36	9	4,69	28	17,39
Reducción del Sector Público	12	9,02	29	17,26	34	17,71	19	11,80
Legislación	91	68,42	106	63,10	129	67,19	109	67,70
Otras	19	14,29	24	14,29	20	10,42	5	3,11
TOTAL	133	100	168	100	192	100	161	100

Fuente: Artés (2013).

2.3

Coherencia entre programas electorales y acción política subsiguiente

La evaluación de la coherencia entre las propuestas contenidas en los programas electorales y la acción política posterior se ha llevado a cabo principalmente a través de dos métodos, fundamentados en los análisis de texto desarrollados por CMP y CPG.

Las investigaciones basadas en la codificación de programas conforme al CMP han tratado de analizar la correlación existente entre el acento que los partidos ponen en el programa a determinadas áreas de política pública y el gasto público correspondiente. Por ejemplo, Klingemann *et al.* (1994) incluyen las siguientes categorías: seguridad social, educación, sanidad, vivienda, defensa y asuntos exteriores, transporte, medioambiente, agricultura y organización de la Administración. Sus trabajos para un total de diez países muestran la existencia de una asociación importante entre el acento que

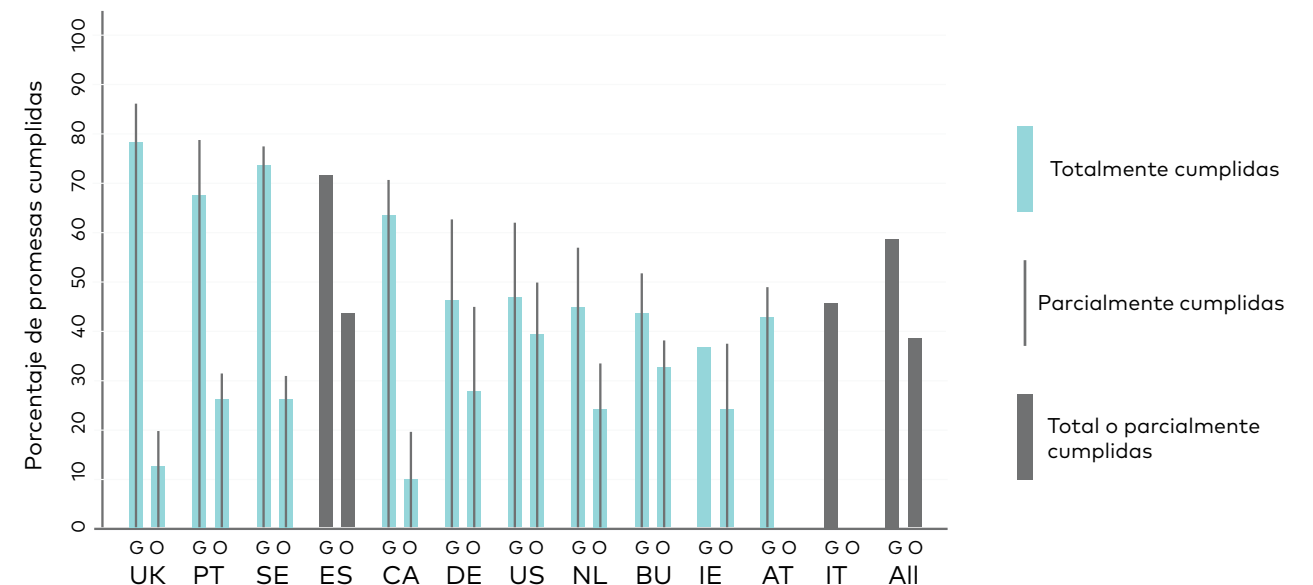
ponen los partidos ganadores en cada una de las nueve categorías y el gasto público subsiguiente una vez que llegan al poder. Aunque los resultados sugieren únicamente una asociación y no pueden ser interpretados de forma causal, el hecho de que la asociación se produzca entre el gasto público y los programas de los partidos que llegan al poder, no con los programas de los partidos que permanecen en la oposición, muestra que el contenido de los programas permite extraer una gran cantidad de información sobre las prioridades políticas del gobierno elegido tras las elecciones. De hecho, estos autores concluyen que "hay una gran conexión entre lo que los partidos dicen durante las campañas electorales y lo que hacen cuando llegan al poder". Una de las grandes aportaciones de su investigación consiste en mostrar que incluso la

parte retórica del programa, la que no consiste en proponer medidas concretas de actuación, ofrece información sobre las prioridades fiscales de los partidos una vez llegados al poder.

Por otro lado, los trabajos que utilizan la metodología sugerida por el CPG analizan únicamente la parte no retórica de los programas, es decir, las promesas electorales específicas, que son aquellas cuyo cumplimiento es verificable. Su método consiste en seleccionar esas promesas en cada programa

de cada partido y evaluar después su cumplimiento durante la legislatura posterior. Los resultados de estas investigaciones para doce países muestran que los partidos políticos que llegan al gobierno cumplen una parte significativa de las promesas concretas que incluyen en su programa electoral. En el gráfico 2 reproducimos por su interés los porcentajes de cumplimiento observados en los países analizados en este estudio.

Gráfico 2. Cumplimiento de promesas electorales por países



G: partidos en el gobierno; O: partidos en la oposición; UK: Reino Unido; PT: Portugal; SE: Suecia; ES: España; CA: Canadá; DE: Alemania; US: Estados Unidos; NL: Holanda; BU: Bulgaria; IE: Irlanda; AT: Austria; IT: Italia. Fuente: Thomson *et al.* (2016).

El cumplimiento de los partidos que ocupan el gobierno es, en general y para todos los países, cercano al 60%, y siempre muy superior al obtenido por los partidos de la oposición.⁷ Este porcentaje agregado de cumplimiento recoge, sin embargo, una infravaloración del porcentaje de cumplimiento de los partidos de gobierno, ya que en la agregación de los partidos de gobierno se han considerado tanto los partidos que ocupan el gobierno en solitario como los que ocupan el gobierno en coalición (cuyos porcentajes de cumplimiento son inferiores). Las cifras de cumplimiento para los partidos que ocupan el gobierno en solitario tras las elecciones

son más elevadas, sobrepasando en la mayoría de los casos el 70% y llegando en algunos –como el Reino Unido, Suecia o Portugal– a superar el 80% de promesas electorales cumplidas. En el caso español, el porcentaje de cumplimiento para los gobiernos analizados es aproximadamente el 70%. Profundizando un poco en este resultado, el cuadro 5 reproduce los resultados de cumplimiento obtenidos para cada una de las elecciones generales analizadas. Estas tablas muestran que el cumplimiento es alto para el PP y el PSOE cuando ocupan el gobierno, pero muy inferior cuando están en la oposición.

En definitiva, los estudios académicos existentes hasta la fecha muestran que los programas electorales de los partidos ofrecen información congruente con los modelos teóricos que estudian el funcionamiento de las democracias representativas, ya que contienen información cuantiosa, detallada y precisa sobre las prioridades políticas de los partidos y sirven de indicación sobre una parte de las políticas que llevarán a cabo los gobiernos una vez elegidos. Resulta conveniente, sin embargo, hacer dos matizaciones. La primera es que la metodología utilizada por el CPG, consistente en analizar las promesas electorales concretas, solo permite analizar una parte muy pequeña del contenido del programa.⁸ Además, las promesas concretas no necesariamente se refieren a los temas políticos más relevantes o las áreas de política *prioritarias* para votantes y medios de

comunicación, sino que muchas veces se refieren a cuestiones técnicas, de interés para grupos muy específicos de votantes. De otro lado, la metodología del CMP –que trata no solo el contenido específico del programa, sino también la parte retórica– tiene la ventaja de que permite analizar todo el contenido e inferir las prioridades políticas a través del énfasis global en unas categorías u otras de gasto público. Sin embargo, este método presenta la limitación de que no permite extraer información precisa sobre qué políticas concretas implementarán los partidos, ya que, por ejemplo, hacer énfasis en la política educativa sin concretar las propuestas específicas que se llevarán a cabo, puede significar cosas muy distintas una vez llegado el partido al poder.

Cuadro 5. Porcentaje de cumplimiento de promesas electorales (PSOE y PP)

	1989		1993		1996		2000	
	PSOE	PP	PSOE	PP	PSOE	PP	PSOE	PP
Cumplida (al menos en parte)	73,7	35,6	79,6	47,5	55,1	68,5	33,9	70,4
Incumplida	26,3	64,4	20,4	52,5	44,9	31,5	66,1	29,6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Artés (2013).

⁷ Nótese que los partidos en la oposición obtienen porcentajes de cumplimiento de entre el 30% y 40% en la mayoría de países. Esto no debe sorprender, ya que, por un lado existen ciertas coincidencias entre los programas de todos los partidos (particularmente si están próximos ideológicamente) y, por otro lado, la actividad política durante la legislatura permite a los partidos introducir propuestas que llegan a ser finalmente aceptadas por el parlamento.

⁸ Las promesas concretas representan normalmente menos del 5% de frases incluidas en el programa.

2.4

La capacidad de los votantes para evaluar el contenido de los programas

Si bien los principales modelos que explican el funcionamiento de una democracia representativa parecen describir bien la forma en la que los partidos políticos elaboran los programas electorales, un segundo aspecto que estudian estos modelos es el comportamiento de los votantes respecto a esos mismos programas electorales.

Como se ha dicho, los modelos teóricos que se apoyan en la teoría del mandato representativo sugieren que el funcionamiento adecuado de un sistema político de democracia requiere que los votantes estén informados sobre las propuestas de los distintos partidos políticos y que sean capaces de entender la información que se les transmite sobre las acciones futuras y pasadas de sus representantes. Uno de los argumentos estriba en que la adecuada transmisión de información a los

votantes resulta crucial para que sepan claramente el mandato que otorgan a través de las urnas. La falta de información o la incapacidad del sistema político para conseguir que los votantes puedan procesar adecuadamente esta información implican una quiebra del mismo, ya que, en ese caso, los votantes no podrán ejercer adecuadamente su papel de mandantes. A su vez, los partidos no tendrían por qué actuar como mandatarios de la voluntad popular, al no tener los electores información que les permita controlar hasta qué punto el gobierno sigue el mandato surgido de las urnas.

De igual forma, en los modelos de rendición de cuentas la falta de conocimiento o el conocimiento imperfecto de los votantes sobre las propuestas realizadas por los partidos durante la campaña o sobre su cumplimiento durante la legislatura

Cuadro 6. Pregunta "En mi país, los políticos elegidos como presidentes tratan de cumplir sus promesas electorales"

	España	Total países
Estoy muy de acuerdo	1.1	2.8
Estoy de acuerdo	12.6	17.6
No estoy ni de acuerdo ni en desacuerdo	22.9	23.7
Estoy en desacuerdo	38.9	33.2
Estoy muy en desacuerdo	24.5	22.6
TOTAL	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir del *International Social Survey Programme 2006*.

implicarían que su proceso de decisión estaría viciado por la imperfección de la información disponible, lo que inevitablemente supondría una disminución de su capacidad para atribuir responsabilidades políticas adecuadamente.

Pues bien, la literatura especializada sobre el nivel de conocimiento de los votantes acerca de las políticas públicas prometidas y ejecutadas posteriormente, llega de forma reiterada a dos conclusiones relevantes.⁹ En primer lugar, los votantes conocen muy poco sobre las propuestas concretas que los partidos políticos incluyen en sus programas electorales y sobre su grado de cumplimiento. En segundo lugar, los votantes tienen un conocimiento muy escaso sobre la política, en general, y sobre la política económica, en particular, lo cual les impide, en

caso de conocer las propuestas concretas incluidas en los programas electorales, evaluar sus efectos de forma adecuada. A continuación desarrollamos estas dos conclusiones.

Existen varios trabajos que se han ocupado de documentar las percepciones de los votantes sobre el nivel de cumplimiento de los partidos políticos (Naurin, 2009; Thomson, 2011). Todos estos estudios concluyen que, en general y para muchos países analizados, una gran mayoría de ciudadanos considera que los partidos no cumplen sus promesas electorales, con independencia de que, en realidad, lo hagan o no. Una forma de documentar esta conclusión es utilizar los datos de encuesta del *International Social Survey Programme*, entre cuyas preguntas se incluye el grado de acuerdo con

⁹ Se puede seguir a Miller y Stokes (1963), Paldam y Nannestad (2000), Naurin (2009) y Thomson (2011).

la siguiente afirmación (la traducción es nuestra): "En mi país, los políticos elegidos como presidentes tratan de cumplir sus promesas electorales". El cuadro 6 muestra un resumen de las respuestas para España y para el total de los países incluidos en la muestra. Las cifras son esclarecedoras: en ambos casos, una gran mayoría de ciudadanos considera que los políticos no cumplen sus promesas electorales. En concreto, para el total de países, el 55,8% de los encuestados está "en desacuerdo" o "muy en desacuerdo" con la opinión de que los políticos cumplen sus promesas, mientras que apenas un 20% está "de acuerdo" o "muy de acuerdo". En el caso español, la visión de los partidos como incumplidores es incluso más dominante: únicamente el 13,7% de los votantes está "de acuerdo" o "muy de acuerdo" con que los partidos cumplen sus promesas, mientras que 63,4% está "en desacuerdo" o "muy en desacuerdo"¹⁰. Este resultado contrasta frontalmente con los resultados sobre cumplimiento de promesas electorales presentados en un epígrafe anterior de este trabajo, según los cuales, por lo general y para un gran número de países, los partidos cumplen un elevado porcentaje de sus promesas electorales concretas. Esta divergencia se denota en la literatura como la "paradoja de las promesas electorales".

El estudio de Thomson (2011) es uno de los primeros que ha tratado de averiguar qué factores explican la incapacidad de los votantes para identificar adecuadamente el grado de cumplimiento del programa. Su estudio, para el caso irlandés, utiliza datos de encuesta en los que se les pregunta a una serie de votantes sobre el cumplimiento de determinadas promesas electorales cuyo grado

de cumplimiento real había sido verificado previamente por los investigadores. Este trabajo llega a la conclusión de que la divergencia entre la realidad sobre los programas y la percepción de los votantes se explica por una serie de variables: en primer lugar, por el nivel general de desconfianza de los votantes en el sistema político (a mayor desconfianza, mayor sesgo negativo a la hora de juzgar el cumplimiento de las promesas electorales); en segundo lugar, por la afiliación partidista de los encuestados (los votantes de un partido de la oposición infravaloran sistemáticamente el grado de cumplimiento del partido en el gobierno); en tercer lugar, por la situación económica general y por la situación económica individual de los encuestados (a peor situación, mayor divergencia entre el cumplimiento real y el percibido). Finalmente, el nivel de información general de los votantes sobre la situación política y su nivel educativo son también variables que explican esa divergencia.

Con relación al efecto del nivel de información general de los electores sobre la capacidad de los votantes para evaluar correctamente el grado de cumplimiento del programa, es importante destacar la existencia de una literatura bastante amplia que muestra, precisamente, el escaso nivel de información del votante medio sobre los asuntos políticos. Diversos estudios han puesto de manifiesto este hecho. Uno de los estudios clásicos sobre esta cuestión (Miller y Stokes, 1963) muestra que el conocimiento de los votantes sobre las posiciones defendidas por sus representantes en distintos asuntos públicos es extraordinariamente bajo. Muchos estudios posteriores han confirmado este resultado, mostrando que los votantes apenas



conocen los programas de los partidos políticos. Un estudio reciente para Suecia (Naurin, 2016) pone de manifiesto que el conocimiento sobre el programa electoral es escaso, no solo entre los votantes, sino incluso entre una parte importante de los políticos del partido que presenta dicho programa. Otra serie de estudios relacionados (Paldam y Nannestad, 2000; Walstad y Rebek, 2001) sugiere que, incluso aunque los votantes conociesen en mayor detalle los programas electorales, su capacidad para entenderlos sería limitada. Esto obedecería a que la evaluación de la mayor parte de propuestas electorales concretas requiere conocimientos técnicos de los que el votante medio carece.

El problema de la falta de información de los votantes es incluso mayor cuando se analizan las diferencias por tipo de votante. Muchos estudios muestran que los votantes con mayor nivel educativo son también los que más nivel de información atesoran sobre la actualidad política. Sin embargo, lo que resulta más importante es que existen también grandes diferencias en la capacidad de

los votantes para procesar correctamente la información recibida durante la campaña electoral. En general, los votantes con mayor nivel educativo son los que más información manejan al principio de la campaña y, por si fuera poco, incrementan sustancialmente más su nivel de información. Es decir, las diferencias de nivel de información con la que cuentan los votantes aumentan, a medida que se acercan las elecciones, entre los que tienen mayor y menor nivel educativo.

¿Qué consecuencias genera esa falta de conocimiento de los votantes sobre los programas electorales y su cumplimiento? Uno de los principales efectos es que el contenido del programa electoral no puede formar parte de la decisión de los votantes si no lo conocen, como tampoco pueden llevar a cabo una atribución de responsabilidad correcta basándose en percepciones incorrectas sobre la coherencia entre las propuestas electorales y las políticas implementadas. Esto puede conducir a decisiones de voto distintas de las que se hubieran tomado en caso de conocer con precisión las propuestas de cada partido, sus efectos o el grado de cumplimiento, con la consiguiente reducción de la calidad del sistema democrático. Se desprende de ello que, en la práctica, el peso que los votantes atribuyen al programa electoral o a la percepción sobre su cumplimiento es escaso. En línea con este razonamiento, la mayor parte de los estudios empíricos sobre los determinantes del voto indican que tienen mucho más peso en la decisión de los votantes factores como la identificación partidista (Dalton *et al.*, 2000), la identificación con otros grupos o clases sociales (Lijphart, 1979) o la situación económica personal –voto egotrópico– o general –voto sociotrópico– (Lewis-Beck, 1990). Y, además, todos estos factores se hallan influidos por los medios de comunicación (Jerit *et al.*, 2006).

¹⁰ Para el caso español puede también consultarse el resultado de una reciente encuesta realizada por Sigmados para la Fundación Transforma España, según la cual el 90% de los encuestados cree que los partidos políticos apenas cumplen sus programas. La encuesta completa está disponible en la página web de la Fundación Transforma España (www.ftransformaespana.es).

2.5

El papel de la evaluación *ex ante* de los programas electorales

La falta de información de los votantes sobre el contenido de los programas electorales y sobre su congruencia con la política desplegada por el partido en el gobierno supone una quiebra del funcionamiento de la democracia representativa. Por un lado, los votantes desconocen el programa de actuación política para el que han otorgado su mandato. Por otro, la falta de conocimiento real sobre el contenido de los programas electorales y su implementación posterior impide que los votantes estén en condiciones de ejercer correctamente su función fiscalizadora de la actividad política, con la consiguiente quiebra del sistema de atribución de responsabilidades.

Por todo ello, cabe preguntarse qué puede hacer la sociedad para mejorar la calidad de un sistema democrático que presente los fallos mencionados.

Dado el objetivo de este trabajo, hay que preguntarse también hasta qué punto la evaluación *ex ante* de los efectos de los programas electorales puede coadyuvar a este propósito.

En primer lugar, la evaluación *ex ante* rigurosa y creíble permite disciplinar a los partidos a la hora de incluir propuestas poco viables o con poco grado de concreción. Por ejemplo, la evaluación *ex ante* permitiría poner de manifiesto la inconsistencia fiscal que supone priorizar en los programas medidas de aumento de gasto o de reducción de impuestos sin explicar con suficiente claridad de dónde obtendrán los fondos para el aumento de los gastos o dónde realizarán los recortes para compensar las bajadas de impuestos o, en su caso, qué comportamiento macroeconómico prevén para no tener que aumentar impuestos o reducir gasto.

En segundo lugar, la evaluación *ex ante* puede servir de ayuda para los propios partidos a la hora de otorgar credibilidad a sus propuestas. En sistemas donde los votantes confían poco en la palabra de los partidos políticos, la evaluación creíble de los programas puede servir como garantía de que la información transmitida por el partido es fiable. Esto es especialmente importante en sistemas como el español, donde el nivel de desconfianza de los votantes en los partidos es alto y donde recuperar la confianza en las instituciones políticas resulta especialmente relevante.

En tercer lugar, la evaluación *ex ante* puede aumentar el nivel de consenso entre diversas fuerzas políticas sobre los efectos de determinadas medidas, si dicha evaluación se lleva a cabo por instituciones o profesionales independientes, cuya opinión sea respetada por los partidos políticos y la opinión pública.

En cuarto lugar, la evaluación *ex ante* permite reducir la influencia de partidos políticos, medios de comunicación y grupos de presión en la determinación de la voluntad de los votantes mediante la transmisión de información sesgada o incorrecta. En efecto, la evaluación *ex ante* permitiría a los votantes contrastar esas informaciones con los análisis técnicos realizados por la institución encargada de llevar a cabo la evaluación y les ayudaría a detectar incongruencias entre unas fuentes y otras.

Finalmente, si el organismo que realiza la evaluación es suficientemente prestigioso, sus análisis pueden ayudar a los votantes a suplir su déficit de información y, por tanto, a ejercer tanto su labor de mandantes de la voluntad popular como de fiscalizadores de la actividad de los mandatarios de dicha voluntad. Sería incluso el caso aunque los votantes no conocieran con detalle o no tuvieran conocimientos para evaluar la totalidad de las medidas del programa, ya que podrían incorporar las opiniones del organismo fiscalizador como regla heurística para determinar su decisión.

En definitiva, la introducción en el debate político de análisis *ex ante* de los efectos de los programas electorales tiene el potencial –si dichos análisis consiguen alcanzar la popularidad y el prestigio suficientes– de mejorar tanto la calidad del sistema democrático como, en general, el diseño de las políticas finalmente implementadas por los gobiernos a los que se otorgue la responsabilidad de hacerlo.



03

**PRINCIPIOS
ORIENTADORES
Y CONCEPTOS
BÁSICOS SOBRE
EVALUACIÓN**

3.I

Principios orientadores

En este epígrafe se presentan los principios constitucionales y legales que no solo justifican, sino también animan y sustentan la institucionalización de un proceso de evaluación *ex ante* de los programas electorales en España.

3.1.1. Transparencia

El principio de transparencia, si bien no está recogido como tal en la Constitución Española, sí impregna y envuelve todo un conjunto normativo; a su vez, claramente influenciado por el Derecho de la Unión Europea en la materia y por los principios generales publicados por organismos internacionales

como la OCDE (2002, 2015) y el Fondo Monetario Internacional (2007, 2014).

Sin transparencia, la política económica pierde eficacia y credibilidad, genera desafectos, dificulta el establecimiento de objetivos y complica la rendición de cuentas. Como consecuencia, la falta de transparencia deriva en ineficiencia, inequidad, despilfarro, deterioro del potencial de crecimiento y, como envoltorio de todo ello, encierra el embrión de una corrupción sistémica.

El artículo 105 de la Constitución Española remite a la ley para regular la "audiencia de los ciudadanos [...] en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten", el "acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos" (con salvedades) y el "procedimiento

a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado". Estas tres expresiones de la transparencia y la participación ciudadana han tenido su posterior reflejo en varias leyes de ámbito general y sectorial.

Así, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común,¹¹ proclamó los principios de transparencia y de participación en las relaciones de las administraciones públicas con la ciudadanía, desarrollando por primera vez el derecho de acceso a la información pública. Poco

después, en 2001, la primera legislación de estabilidad presupuestaria¹² introdujo la transparencia como uno de los principios generales, junto a los de estabilidad presupuestaria propiamente dicha, pluriannualidad y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. Ambas normativas básicas –administrativa y presupuestaria– comparten como hito la puesta en valor de la transparencia como elemento consustancial a la actuación de las administraciones públicas y los gobiernos, en tanto que constituye un elemento de impulso democrático y garantía de control por parte de la ciudadanía.

Cuadro 7. Principios y herramientas de buena regulación

Herramientas		Principios						
		Necesidad	Proporcionalidad	Seguridad Jurídica	Transparencia	Accesibilidad	Simplicidad	Eficacia
Participación usuario	Comunicación bidireccional	✓	✓		✓	✓		✓
	Publicación previa a los programas			✓	✓			
	Lenguaje sencillo				✓	✓	✓	
Evaluación <i>ex ante</i> y seguimiento	<i>ex ante</i>	✓	✓					✓
	Paralela a implementación				✓			✓
Evaluación <i>ex post</i>	Práctica de la evaluación	✓	✓					✓
	Comunicación de resultados			✓	✓			

Fuente: Subdirección General de Ordenamiento Jurídico-Económico (2011).

¹¹ Sustituida por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

¹² Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. Para las comunidades autónomas, también la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

El impulso definitivo llegaría con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y, más aún, con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. La LOEPSF trae causa directa de la reforma constitucional de 2011 en materia de estabilidad presupuestaria, aunque también hay que buscar los antecedentes inmediatos en sus antecesoras de 2001 y 2006-2007, así como en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Esta última introdujo el concepto de "sostenibilidad presupuestaria" y señaló los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas públicas, como se sintetizan en el cuadro 7.

La LOEPSF, además de reforzar notablemente el contenido económico de la transparencia, introdujo otros dos principios cruciales: responsabilidad (cada gobierno y administración se compromete con sus propios objetivos presupuestarios y financieros) y lealtad institucional,¹³ (para armonizar y facilitar la colaboración y la cooperación entre las distintas administraciones en materia presupuestaria, en el marco de sus respectivas competencias).

Por su parte, la Ley 19/2013, largamente demandada e igualmente aplazada, estuvo antecedida por algunas normas parciales y sectoriales,¹⁴ por lo que, como dice su preámbulo, "no parte de la nada ni colma un vacío absoluto, sino que ahonda en lo ya conseguido, supliendo sus carencias, subsanando sus deficiencias y creando un marco jurídico acorde con los tiempos y los intereses ciudadanos".

La transparencia abarca mucho más que el mero suministro o intercambio de información y, por



eso, aquí conecta con claridad con la evaluación *ex ante* de los programas electorales. Obviamente, el programa electoral no es un proyecto de ley, ni un plan detallado de actuaciones, pero en tanto en cuanto puede servir como base u orientación para ambas cosas, se le puede aplicar por analogía el tenor del preámbulo de la Ley 19/2013, al afirmar que "cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos".

En resumen: como principio legal y envolvente práctica, la transparencia no solo es perfectamente predicable con respecto a los programas electorales, sino que tiene en ella uno de sus primeros fundamentos.

¹³ La Ley 30/1992, desde la reforma de 1999, ya contemplaba la lealtad institucional, pero sin tanto contenido económico como lo hace la LOEPSF.

¹⁴ Por ejemplo, en materia de contratos públicos, subvenciones, medioambiente o altos cargos.

3.1.2. Buen gobierno

No existe un concepto perfectamente delimitado y cerrado de buen gobierno, ni siquiera como sinónimo de gobernanza o de calidad institucional. En todo caso, es importante distinguir desde ahora esta idea de "buen gobierno" –propia de los responsables políticos que idean, evalúan y supervisan actuaciones– de la noción de "buena administración", relativa a la ejecución práctica y cotidiana de las políticas.

La idea de buen gobierno debe buscarse en el principio de responsabilidad de los gestores de fondos públicos que, como recuerda Palomar Olmeda (2014), es multivariante, ya que entremezcla cuestiones penales (a dilucidar por los tribunales de justicia), contables (por el Tribunal de Cuentas), de resarcimiento general (previstas en la normativa presupuestaria), disciplinarias (en cada ámbito administrativo) y, ahora también, de buen gobierno económico (Ley 19/2013, así como sus homólogas autonómicas). Y, como culmen de todas ellas, una



responsabilidad democrática de amplio espectro, la cual se dilucida en las elecciones periódicas, así como en otros mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, como el referéndum o la iniciativa popular. En esta última vertiente, el diseño de programas electorales coherentes y sensatos cobra todo su sentido.

Como señalan Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez (2015), el concepto de buen gobierno entronca, no ya con la legalidad o la responsabilidad, sino también con la ética del servidor público. Tradicionalmente, esto ha sido recogido en disposiciones de "derecho blando", compiladas en códigos de conducta, deontológicos o de buenas prácticas, todos ellos adoptados de forma voluntaria por los respectivos responsables. Sin embargo, la Ley 19/2013 opta por otra vía diferente, incorporando a una norma con rango legal una serie de principios programáticos o filosóficos que, desde su entrada en vigor, "pasan a informar la interpretación y aplicación de un régimen sancionador al que se encuentran sujetos todos los responsables públicos entendidos en sentido amplio" que, a su vez, deben "ser un modelo de ejemplaridad en su conducta".

En el ámbito europeo, el buen gobierno impregna la reciente normativa en forma de directivas, reglamentos y otras disposiciones. También ha sido reconocido el "derecho a una buena administración" en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En España podría citarse como anclaje constitucional el artículo 9.3 de la Constitución Española, el cual garantiza "el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos". En este punto, cabría destacar en especial la prohibición de actuaciones

arbitrarias¹⁵ de los poderes públicos, como elemento de buen gobierno, aplicable también a los programas electorales.

La reciente Ley 39/2015, de aplicación para todas las administraciones públicas, incide y amplía la regulación relativa a la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones. En particular, establece un conjunto de "principios de buena regulación", incluyendo además una evaluación normativa continuada y una supervisión periódica de la normativa vigente, para comprobar su adaptación a los principios de buena regulación.

Por todo ello, el buen gobierno sería una segunda envolvente justificativa para acometer una rigurosa evaluación *ex ante* de los programas electorales, en simbiosis con el principio de transparencia.



3.1.3. Legalidad

El ya citado artículo 9.3 de la Constitución Española "garantiza el principio de legalidad", lo que, aplicado a este caso, significa que no se deberían proponer o, en su caso, se deberían rechazar de inmediato, todas las propuestas que rebasen el ordenamiento jurídico vigente, salvo que precisamente traten de cambiarlo en un plazo razonable (por ejemplo, el de una legislatura ordinaria de cuatro años) y siempre con el límite supremo de la Constitución Española (que exige especiales condiciones políticas y mayorías para su modificación) y del Derecho de la Unión Europea (España puede influir en su modificación a medio plazo, pero no cambiarlo o inaplicarlo).

De igual modo, deben excluirse de la evaluación *ex ante* las propuestas que excedan el ámbito competencial de aplicación, particularmente las propuestas formuladas en elecciones generales que incidan en el marco autonómico y local, aunque también a la inversa, lo que también enlaza con el principio de lealtad institucional. Cuando exista una incoherencia competencial, parece razonable que la labor del organismo evaluador se limite a poner dicha incoherencia de manifiesto y a excluir dicha promesa de la evaluación.

Como también es lógico y, aún con más fundamento, deben desecharse las propuestas o promesas contenidas en un programa electoral cuando supongan una flagrante vulneración de la legislación penal, civil, mercantil, fiscal, contable, administrativa o cualquier otra que conlleve sanciones, penas o medidas coercitivas.

El artículo 103.1 de la Constitución Española vuelve a insistir en el principio de legalidad, en este caso, para establecer que la "Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho".

Asimismo, la Constitución Española hace una reserva de ley en materia tributaria (artículo 133), presupuestaria (artículo 134) y de endeudamiento (artículo 135), completada en cada ámbito autonómico y en cada caso por los respectivos Estatutos de Autonomía. Todo ello debe ser tenido muy en cuenta a la hora de formular propuestas electorales y, si no es así, la entidad evaluadora deberá informar *ex ante* de tales circunstancias, para minimizar el riesgo de su inadecuada o fraudulenta implementación.

3.1.4. Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

Tras la reforma de 2011 en el artículo 135 de la Constitución Española, junto a la nueva normativa europea sobre supervisión de las finanzas públicas, se colocan el control del déficit y los objetivos de estabilidad presupuestaria como primera prioridad política y gestora. Estas circunstancias, en medio de la recesión y la crisis, han condicionado –y lo seguirán haciendo– la práctica totalidad de políticas económicas, presupuestarias y financieras de los últimos años. También han mutado los programas electorales, por la desfavorable y duradera coyuntura. La posterior LOEPSF desarrolla el precepto constitucional de la estabilidad presupuestaria, desplegando este principio como tal, junto a los

de plurianualidad, transparencia, eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos, sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional. Así, el nuevo paradigma presupuestario tiene varias vertientes, todas ellas al servicio de un mismo objetivo de consolidación fiscal. Son las siguientes:

- Estabilidad presupuestaria como equilibrio estructural de ingresos y gastos.
- "Prioridad absoluta" del pago de intereses y del capital de la deuda pública.
- Límite de deuda.
- Regla de gasto.
- Referencia explícita a la normativa europea (umbrales y metodologías).
- Estricto régimen de medidas preventivas, coactivas y coercitivas.
- Refuerzo de la transparencia y del suministro de información.
- Periodo transitorio (hasta 2020).
- Supervisión continua, a cargo del Ministerio de Hacienda, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) y las instituciones europeas.

Los programas electorales no deberían permanecer ajenos a este férreo control de las finanzas públicas y, por tanto, adquieren importancia en sí mismos, sobre todo si se hacen acompañar de un proceso de evaluación *ex ante* de las medidas allí contenidas. En síntesis, ese estudio previo trataría de emitir un juicio independiente y riguroso sobre el impacto de sus propuestas en la estabilidad presupuestaria estática y dinámica (permanente), como garantías de sostenibilidad financiera y equidad intergeneracional (sincronización de costes y beneficios). Asimismo, se debería aplicar un análisis

¹⁵ No se debe confundir con discrecionales, perfectamente válidas, si están bien motivadas.

de sensibilidad basado en los diferentes escenarios que abren las previsiones económicas de consenso. Finalmente, no menos importante, la evaluación *ex ante* debería contener una mínima estimación del impacto de las operaciones financieras propuestas o implícitas en el programa electoral, en términos de prudencia financiera.

3.1.5. Principios económicos y sociales

Partiendo de la Constitución Española, de nuevo sería preciso que la evaluación de impacto de programas electorales incorporase el principio de eficacia de la Administración Pública (artículo 103.1). Esto significa ponderar adecuadamente la probabilidad de que el objetivo planeado en el programa electoral se pueda traducir en un efectivo producto final y, aún más, en un impacto o resultado final. Por ejemplo, si el programa electoral promete "incrementar un 20% las plazas en escuelas de 0 a 3 años", la evaluación *ex ante* trataría de determinar si es factible ese objetivo puramente cuantitativo a la vista del menú completo de ofertas electorales. Yendo más allá en el grado de exigencia, incluso cabría plantearse la utilidad de emitir alguna opinión sobre su impacto previsto en términos de efectividad, incluyendo el impacto en las tasas de escolarización y de paro, por citar solo dos indicadores muy relevantes que, como se verá, forman parte de la evaluación *ex ante* realizada en otros países.

De otro lado, el artículo 31.2 de la Constitución Española establece que el "gasto público realizará

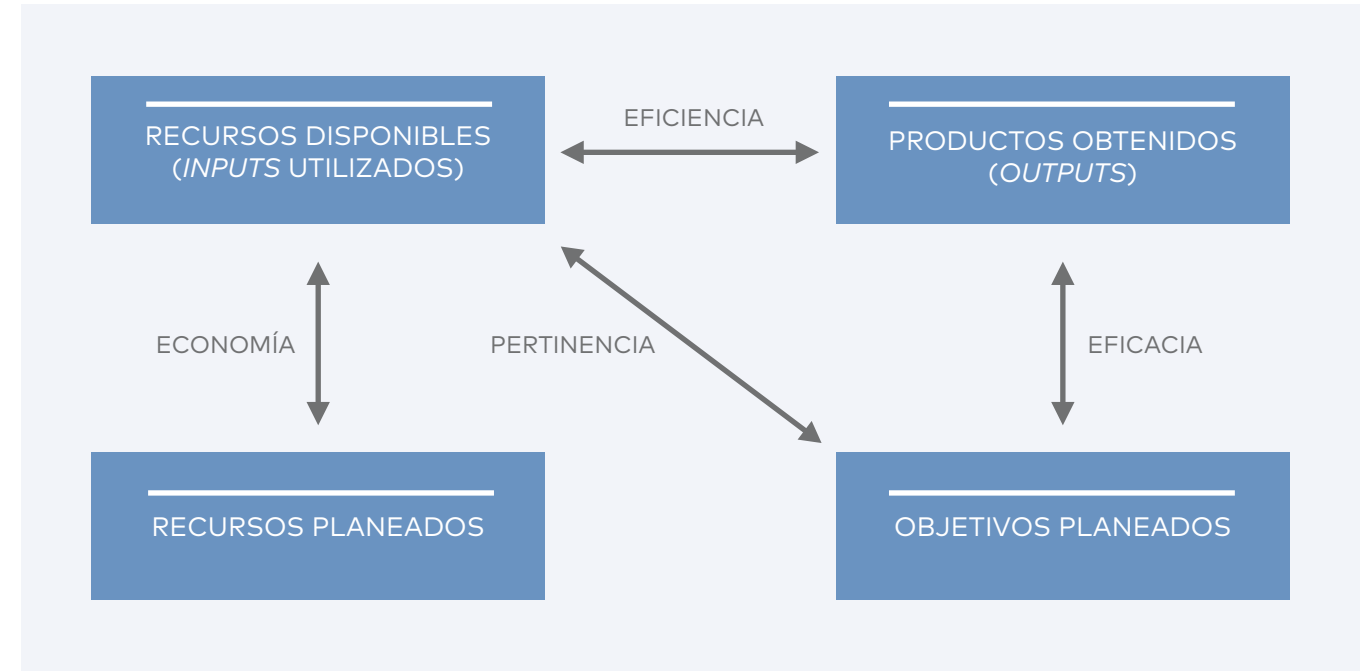
una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía". Este trinomio de objetivos tiene que estar también muy presente en la evaluación *ex ante* de programas electorales. Así, la evaluación de impacto en términos de eficiencia trataría de comparar el producto con los recursos disponibles (*inputs*), de lo cual se deduce que cualquier estimación de la eficiencia debe hacerse siempre en términos relativos y no absolutos. Por su parte, el criterio de economía centra su atención en comparar los medios planeados con los medios utilizados finalmente, tratando de minimizar el coste o, si se prefiere, intentando maximizar el ahorro de recursos.

La pertinencia o adecuación de los objetivos planeados a los recursos disponibles ofrece un punto de vista cualitativo y subjetivo que completaría los anteriores enfoques, pero cuya naturaleza, esencialmente política, aconseja su exclusión de la eventual evaluación *ex ante* de los programas electorales (gráfico 3).

El Tribunal Constitucional ha interpretado que el mandato constitucional del artículo 31.2 de la Constitución Española sobre los criterios de eficiencia y economía se debe compendiar en una "asignación racional de los recursos escasos" (Sentencia 13/1992). Así, por ejemplo, en alguna de sus sentencias ha avalado medidas urgentes de contención y racionalización del gasto público,¹⁶ sobre la base de ese artículo constitucional, entre otros, "con el objetivo de llevar a cabo una adecuada y razonable distribución de unos recursos públicos escasos frente a necesidades de protección siempre crecientes" (Sentencias 83/2014 y 139/2016).

El Tribunal Supremo también ha emitido sentencias

Gráfico 3. Relaciones entre principios básicos



Fuente: Fernández Llera (2009).

resolviendo varios recursos de casación,¹⁷ tomando los artículos 31.2 y 103.1 de la Constitución Española para fundamentar una interpretación sistemática de normas conflictivas que destaca "el criterio de asignación equitativa y eficiencia que ha de observarse en materia de recursos públicos y [...] el principio de eficacia que debe regir en la actuación de toda Administración pública". Es decir, se

conecta la triple vertiente de eficacia, eficiencia y economía con las consecuencias en términos de equidad de los servicios públicos.

De otra parte, el artículo 31.1 de la Constitución Española se refiere al diseño de un sistema tributario "justo", necesario para sostener los gastos públicos, en el que "todos contribuirán" y que

¹⁷ En los casos apuntados, validando la denegación de la renovación de conciertos educativos. Entre otras, las sentencias de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, de 4 de mayo de 2005 y de 18 de mayo de 2016

estará "inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio". En este ámbito, en general, los programas electorales han sido insuficientemente rigurosos, tanto en los años previos a la recesión como durante la misma. Primero fueron propuestas de rebajas fiscales indiscriminadas, muchas de ellas cumplidas, pero cuya consecuencia fue un debilitamiento de los ingresos estructurales del sector público y para todos los niveles de gobierno, a lo que habría que añadir una cierta quiebra de la igualdad de trato fiscal (equidad horizontal) y de la progresividad (equidad vertical). Esas rebajas fueron corregidas sobre la marcha cuando el déficit público degeneró en exceso, aun cuando las promesas electorales seguían apuntando rebajas fiscales.

Las últimas campañas electorales en 2015 y 2016 han devuelto sensatez al debate político sobre el sistema tributario, más bien instigada por "recomendación" europea, aunque es evidente que en esta faceta se necesita perentoriamente una rigurosa e independiente evaluación *ex ante* de los programas electorales. No solo porque así lo exigen la transparencia y el buen gobierno, frente a postulados demagógicos, sino porque lo imponen *de iure y de facto* el mandato constitucional del artículo 31.1 de la Constitución Española (junto con el artículo 135 sobre estabilidad presupuestaria) y el proceso de consolidación fiscal que supervisan las instituciones europeas. Con esto no se quiere interferir en la decisión estrictamente política sobre la estructura y la composición del sistema tributario, ni siquiera condicionar las legítimas preferencias de los votantes a lo largo del tiempo. Lo que se afirma es la importancia de evaluar medidas específicas

sobre fiscalidad, definiendo la métrica adecuada y divulgando los resultados, para poder obrar en consecuencia sobre bases transparentes.

Mención final especial merecen los programas electorales que hacen descansar los futuros ingresos públicos –y, por ende, la prestación de los servicios públicos y la estabilidad presupuestaria– en una considerable reducción de la economía sumergida y el fraude fiscal, enunciada a título declarativo y sin ninguna concreción. Para empezar, constatemos lo obvio: España es uno de los países de la OCDE y de la Unión Europea con mayores índices en ambas variables, pero no es menos cierto que ninguna de las cuestiones es reconducible a cero, ni tan siquiera de forma asintótica¹⁸. Quizás el objetivo sensato fuese el de rebajar a medio plazo los niveles de economía sumergida y fraude fiscal a los respectivos promedios de los países homologables, lo que ya permitiría una sustancial entrada de recursos adicionales en el Tesoro Público, pudiendo mitigar ciertos incrementos impositivos y/o recortes del gasto. Con todo, si los objetivos de lucha contra el fraude fiscal no son fáciles de lograr¹⁹, o si no se consiguen en absoluto por acontecimientos imprevistos, en aras de asegurar la coherencia presupuestaria debería ser exigible en los programas electorales una suerte de plan de reserva que explicitase otro tipo de medidas, entre las cuales necesariamente estarían las subidas fiscales y los ajustes en el gasto, unas y otros también evaluados *ex ante* con rigor.

18 Sobre esta cuestión, véase Vaquero García *et al.* (2015).

19 Por un mal diseño de incentivos y sanciones, una escasa dotación de recursos materiales y humanos dedicados a la inspección o una mala praxis gestora.

3.1.6. Autonomía y autonomía financiera

A todos los principios orientadores para una hipotética evaluación *ex ante* de programas electorales no pueden dejar de añadirse los relativos al "derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones [...] y la solidaridad entre todas ellas" (artículo 2 de la Constitución Española), cuyas manifestaciones, a los efectos que nos interesa, son las que tiene que ver con la "autonomía de los municipios" (artículo 140) y, en el caso de las comunidades autónomas, la "autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles" (artículo 156.1).

3.1.7. Democracia representativa y democracia directa

Hasta el momento, el presente documento se ha referido al papel de los programas en los procesos electorales ordinarios, cuya fundamentación es la democracia representativa. Estas contiendas se nutren de una diversidad de ofertas ante las que el elector individual vota según sus preferencias y, en segunda instancia, el representante o superelector vuelve a tomar una decisión a la hora de configurar acuerdos de gobierno estables o en cada momento durante su gestión, ya se trate de decisiones estratégicas o de mero trámite. Nuestras recomendaciones de evaluación *ex ante* se refieren a este tipo de procesos. Sin embargo, resulta conveniente

recordar que existen otros mecanismos democráticos que redundan en la elaboración de propuestas susceptibles de provocar efectos económicos, entre los que destacan el referéndum, la iniciativa popular y los presupuestos participativos.

Con respecto al referéndum, la Constitución Española prevé varias situaciones. La primera (artículo 92), para "decisiones políticas de especial trascendencia" que "podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos". Esta vía ha sido muy poco explorada en España, solo con dos convocatorias de ámbito estatal, en 1986 (OTAN) y 2005 (Constitución Europea). La segunda situación es el referéndum para ratificar una modificación constitucional ordinaria (artículo 167) o agravada (artículo 168). Dado que solo se han efectuado dos modificaciones constitucionales – en 1992 (artículo 13) y 2011 (artículo 135) – y ninguna de ellas ha exigido referéndum, esta vía permanece inédita en España. Finalmente, están los referéndums por modificaciones de algunos Estatutos de Autonomía, con el cuerpo electoral autonómico que en cada caso corresponda. A todo lo demás se añadirían las "consultas populares por vía de referéndum", cuya autorización es competencia exclusiva del Estado (artículo 149.1). Para el objeto de este trabajo, la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, regula la "propaganda" y, como parece lógico, no habla de programas electorales, ya que se trata de un voto dicotómico. En todo caso, en una futura reforma de esta normativa y, en previsión de una mayor utilización del referéndum (o precisamente para fomentar su uso), sería muy apropiado que la convocatoria formal sirviese no solo para preguntar a los ciudadanos, sino también para informarles *ex ante*, con rigor e independencia, sobre las consecuencias de elegir una u otra alternativa, en términos de coherencia presupuestaria y normativa.

Por su parte, la iniciativa legislativa popular en el ámbito estatal se regula en el artículo 87.3 de la Constitución Española, así como en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.²⁰ Los estrictos requisitos procedimentales y las exclusiones de ciertas materias han desincentivado el uso de este mecanismo, aunque bien podría reactivarse en el futuro. En este caso, la normativa ordena la campaña de difusión y la recogida de firmas, para lo que tampoco estaría de más que la comisión promotora de la iniciativa estuviese obligada a solicitar una evaluación *ex ante* de su propuesta, antes de pedir a los ciudadanos su firma y, por supuesto, una vez alcanzado el número mínimo de rúbricas, antes de someterla al debate parlamentario.

En este punto, merece la pena detenerse en el ámbito municipal, mucho más propicio para ciertos mecanismos de democracia directa. Así, el artículo 70 bis.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, regula la iniciativa popular de los vecinos sobre "propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal". Añade un elemento muy valioso, próximo a las tesis que aquí se defienden de evaluación *ex ante* con rigor e independencia, ya que se exige en todo caso "el previo informe de legalidad del secretario del ayuntamiento, así como el informe del interventor cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del ayuntamiento".

De otra parte, el artículo 71 de la Ley 7/1985 faculta a los alcaldes a "someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia

para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local". Entre otros requisitos formales, esta consulta debe contar siempre con autorización del Gobierno de España. Insistimos en que sería muy apropiado que los ciudadanos, antes de emitir su voto, pudiesen informarse con un estudio riguroso e independiente, cosa que la normativa ahora no prevé.

En tercer lugar se sitúan los presupuestos participativos, en el marco del artículo 70 bis.1 de la Ley 7/1985. Este precepto legal establece que los "ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales". Algunos han aprobado ordenanzas, reglamentos o cartas municipales de participación ciudadana, tanto de ámbito general, como específicamente referidas a los presupuestos. Siendo esta vía especialmente atractiva por su potencial democrático, no debe servir para que las corporaciones locales hagan dejación de sus funciones, ni mucho menos para que eventualmente se incorporen propuestas incoherentes o disparatadas, precisamente por no haber contado antes con una buena apoyatura técnica que las respalde.

3.2

Conceptos básicos

Sentada la necesidad de evaluar *ex ante* los programas electorales y enunciados los principios básicos que la orientan, resta por delimitar algo más el propio concepto amplio de "evaluación" (en inglés, *assessment*), cuyo significado y fundamentos son técnicos, pero también políticos, ya que incorporan referencias objetivas y marcos de referencia, al mismo nivel de importancia que los elementos de participación ciudadana. De alguna manera, ese concepto de evaluación se diferencia del concepto de "análisis" (en inglés, *analysis*) en que este sí reviste un cariz técnico puro. Sin embargo, al hablar de programas electorales no se puede centrar su

estudio en un puro repaso economicista de las diferentes propuestas, sino que es preciso acreditar esa participación ciudadana y su voluntad plasmada a través de los mecanismos de elección colectiva que, en última instancia, son los que sirven para elegir los parlamentos y los gobiernos que van a ejecutar las políticas.

Afirmado lo anterior y, siguiendo a la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios²¹, podríamos definir ampliamente el concepto de evaluación como el "proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación

encaminado al conocimiento de una intervención pública, sea esta una norma, programa, plan o política, para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos".

En el reciente Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación, de 13 de abril de 2016, siguiendo la línea de todos sus antecedentes, se sintetiza muy bien lo que significa "legislar mejor": "el uso de consultas públicas y de consultas a los interesados, la evaluación *ex post* de la legislación vigente y las evaluaciones de impacto de las nuevas iniciativas contribuirán a lograr el objetivo de la mejora de la legislación".

En la fase de diseño de normas y políticas públicas (evaluación *ex ante*) se debe evaluar el impacto preventivo, mediante una estimación prospectiva y un planteamiento de alternativas. Se trata de ayudar a tomar decisiones fundadas, sin sustituir las decisiones políticas democráticas, ni retrasar o impedir el normal funcionamiento de gobiernos, parlamentos y administraciones públicas. Incluso habría un estadio previo, referido a la "evaluabilidad" (Merino, 2007) o viabilidad de la propia evaluación, puesto que ni todo es evaluable *ex ante* (como se ha dicho, aquí estarían, entre otras cosas, las que desborden el ámbito competencial de un gobierno), ni todo puede resultar interesante (por ejemplo, aquello que esté por debajo del umbral de importancia relativa o materialidad).

En la fase de evaluación *ex post* se deben considerar, con un enfoque retrospectivo, todos los resultados efectivos producidos, para su posterior discusión y utilización como base en el diseño y la evaluación de impacto de otras opciones de actuación. Aquí se trataría de utilizar enfoques más propios de las

evaluaciones de calidad de servicios públicos, así como de la auditoría pública.

Como complemento ineludible de la evaluación de impacto (*ex ante*) y la evaluación *ex post* están las consultas públicas y a los interesados, como garantía democrática y de participación, al hilo del impulso a la transparencia y del fomento del buen gobierno.

21 Pueden consultarse sus informes y documentos en www.aeval.es.



04

**EXPERIENCIAS
INTERNACIONALES
DE EVALUACIÓN
*EX ANTE***

4.I

Aspectos generales

En los últimos años son muchos los países que han creado autoridades independientes con el objetivo de evaluar o analizar de forma no partidista los efectos fiscales de las normas aprobadas por los gobiernos. Las razones teóricas que justifican la creación de estos organismos independientes de evaluación *ex ante* hay que buscarlas en lo que se conoce como el "sesgo hacia el déficit", definido como la tendencia hacia mayor déficit del que resultaría adecuado como consecuencia de los incentivos a los que se enfrentan los partidos políticos²².

En efecto, el funcionamiento del sistema político es susceptible de provocar aumentos del déficit

por encima de lo que sería socialmente óptimo. Las causas de este sesgo se encuentran, entre otros factores, en la necesidad de los gobernantes de obtener resultados a corto plazo, en que los votantes no tienen información suficiente sobre los beneficios y los costes derivados de aumentar el déficit (lo que les lleva a tener preferencias por aumentos de gastos y disminuciones de impuestos que son fiscalmente insostenibles) o en la competencia electoral. Este último motivo hace que los acuerdos entre partidos políticos, muchas veces, se alcancen tras aceptar el gobierno propuestas de gasto que benefician a los votantes de otros partidos sin poder aumentar los ingresos en la misma proporción.

Para evitar el comentado sesgo, una parte de la literatura académica (Von Hagen y Harden, 1995, 1996), así como algunos de los principales organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional y OCDE) y la propia Comisión Europea, proponen introducir en el ordenamiento jurídico un límite al déficit y la creación de autoridades fiscales independientes que controlen que el gobierno no incumplirá el límite establecido. En consonancia con esas recomendaciones, muchos países han creado en las últimas décadas autoridades fiscales con el objetivo de evaluar *ex ante* los efectos presupuestarios de las políticas públicas. Sin embargo, el repaso de las experiencias internacionales también pone de manifiesto que son muy pocos países los que han encomendado a estas instituciones la labor de elaborar de manera oficial y habitual una evaluación *ex ante* de la coherencia económica de los programas electorales. En realidad, únicamente en Holanda se realiza de forma sistemática dicha evaluación. Sin embargo, también son varios los países (Reino Unido, Portugal e Irlanda) que en la actualidad se están planteando institucionalizar dicha evaluación o que han implementado recientemente experiencias piloto o formado grupos de trabajo para estudiar la cuestión.

Por su relevancia para este trabajo, en el resto de esta sección repasamos la experiencia holandesa de evaluación de programas electorales. A continuación, dedicamos una parte de este apartado a repasar el funcionamiento de las evaluaciones *ex ante* de políticas públicas que en otros países han llevado a cabo las respectivas autoridades fiscales independientes; aunque estas últimas no se ocupan directamente de la evaluación de programas electorales, sus evaluaciones de políticas públicas resultan también iluminadoras.

22 Muchos trabajos tratan esta cuestión. Véanse, por ejemplo, los de Kydland y Prescott (1977), Roubini y Sachs (1989), Alesina y Tabellini (1990), Maskin y Tirole (2004), Rogoff y Bartelsman (2010) y Calmfors y Wren-Lewis (2011).

4.2

De programas electorales a cargo de autoridades independientes: Holanda

Hasta donde nuestro conocimiento alcanza, el único país del mundo en el que se lleva a cabo una evaluación *ex ante* rigurosa de los programas electorales por parte de un organismo independiente es Holanda. Dicha evaluación se efectúa por parte de la Oficina Holandesa de Análisis de Política Económica (CPB, por sus siglas holandesas), un organismo autónomo integrado en el Ministerio de Economía, pero con independencia para desarrollar sus trabajos. Entre sus funciones está la evaluación de los presupuestos públicos, la presentación de proyecciones económicas y, desde 1986, la evaluación de los efectos económicos de los programas electorales.

La evaluación de los programas electorales por parte de la CPB no es obligatoria para los partidos.

Cada partido puede someter voluntariamente su programa a la evaluación de este organismo si así lo desea y, en tal caso, la CPB tiene la obligación de realizar la evaluación de acuerdo con sus propios criterios. Pese a este carácter potestativo, en la práctica la totalidad de los partidos holandeses someten su programa a la evaluación de la CPB. Bos y Teulings (2011) atribuyen el éxito al prestigio adquirido por el organismo evaluador desde que comenzó a realizar dichos informes. En su opinión, los partidos políticos consideran que las estimaciones de la CPB dan credibilidad a su campaña y, por el contrario, no participar en ellas se la quita, lo que les pondría en una situación de inferioridad respecto a todos los demás partidos que sí evalúan sus programas.

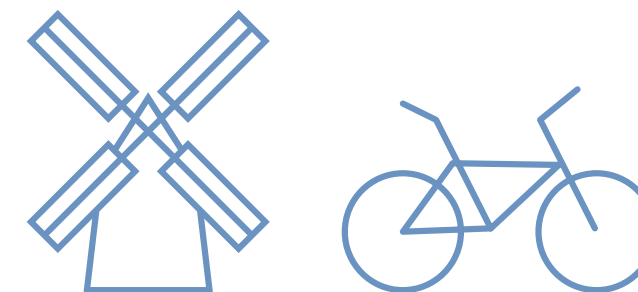
El proceso de evaluación comienza aproximadamente un año antes de las elecciones (por ejemplo, en la primavera del año t , si las elecciones se van a celebrar en la primavera de $t+1$). En ese momento, la CPB publica sus proyecciones macroeconómicas de la economía holandesa para el medio plazo. Inmediatamente después (verano del año t), los partidos elaboran sus propuestas electorales y se las envían a la CPB. Durante los meses siguientes (otoño del año t), la CPB elabora su evaluación sobre cada uno de los programas electorales. Durante este proceso, las propuestas de los partidos son confidenciales. Cada programa es evaluado por un equipo de investigadores que trabajan exclusivamente con ese partido y están sometidos a un estricto código ético de confidencialidad para garantizar la confianza mutua durante el proceso. Esto es muy importante, ya que, durante el proceso de evaluación, los programas sufren muchos cambios y los partidos ajustan sus propuestas conforme van conociendo los efectos de las que habían formulado inicialmente, así como las recomendaciones de la CPB. Finalmente, unos meses antes de las elecciones (sería ya al inicio del año $t+1$), se publican los programas electorales y la evaluación sobre los mismos llevada a cabo por la CPB.

Para efectuar la evaluación, la CPB utiliza sus propios modelos económicos, incluyendo modelos de simulación macroeconómicos y microeconómicos. En ocasiones, los expertos de la CPB consultan a investigadores externos si tienen dudas sobre cómo incorporar en sus modelos una propuesta o sobre su propia viabilidad jurídica. Es decir, el proceso de evaluación es un proceso costoso, técnicamente complejo y que requiere de personal altamente cualificado con una formación técnica muy elevada.

23 Variable "EMU balance (2017, *ex post*, % GDP)" o resultado consolidado *ex post* de las administraciones públicas.

24 Variable "GDP volume (2017, %)" o crecimiento real del PIB.

25 Variable "Unemployment (2017, pp)" o tasa de paro.



El resultado del proceso es una comparación de los efectos de cada programa en una serie de variables económicas. En el cuadro 8 hemos reproducido el resumen de la evaluación realizada por la CPB para las últimas elecciones, donde las columnas indican las siglas de cada partido político y cada fila representa la variable económica evaluada. Como puede observarse, el informe hace una estimación de los efectos que tendrá el contenido global de las propuestas sometidas a evaluación en una gran cantidad de variables macroeconómicas, en comparación con las proyecciones de base realizadas por la CPB un año antes de las elecciones. Por ejemplo, de acuerdo con el informe de evaluación, las propuestas del Partido Popular por la Libertad y la Democracia (VVD, por sus siglas en neerlandés) tendrían un efecto positivo en el resultado consolidado de las administraciones públicas²³, pero su impacto sería negativo sobre el crecimiento económico²⁴ y el desempleo²⁵. El examen conjunto del cuadro pone de manifiesto de forma clara las diferencias entre partidos.

Cuadro 8 (I). Resumen de la evaluación de las propuestas de los partidos holandeses realizada por la CPB para el periodo 2013-2017

	VVD	PvdA	PVV	CDA	SP	D66	GL	ChrU	SGP	DPK
Changes compared to baseline										
EMU balance (2017, <i>ex ante</i> , billion euros)	16	15	7 ^{1/4}	13 ^{3/4}	10	14	15	14	14 ^{1/4}	10 ^{1/2}
EMU balance (2017, <i>ex ante</i> , % GDP)	2.5	2.4	1.1	2.1	1.6	2.2	2.4	2.2	2.2	1.6
EMU balance (2017, <i>ex post</i> , % GDP)	1.4	1.1	1.3	1.1	0.8	1.0	1.0	1.1	0.7	0.9
Sustainability (%GDP)	3.2	2.4	0.4	3.4	1.6	3.3	3.2	3.3	2.5	1.9
General Government debt (2017, % GDP)	0.4	0.5	0.6	0.5	-1.4	-0.5	-4.8	-1.6	0.0	0.6
GDP volume (2017,%)	-0.2	-2.3	0.7	-0.6	-1.8	-1.1	-2.0	-1.4	-1.4	-0,4
Unemployment (2017 pp*)	0.8	1.3	-0.5	1.2	0.4	1.3	1.1	1.0	1.5	0.6
Balance of general government debt (2017,% GDP)	1.1	1.3	1.2	1.0	0.5	1.0	0.2	1.0	0.9	1.6
Structural employment (2040,pp)	3 ^{1/4}	-1	-1 ^{1/4}	2 ^{1/4}	-3 ^{1/4}	1 ^{1/2}	2 ^{1/4}	1	1	0
Structural unemployment (2040,pp)	-2	-1/2	-1/2	-1	1/4	-3/4	-1 ^{3/4}	-3/4	-1/2	-1/4
Purchasing power median (2017,a)	-1 ^{1/4}	-1/4	2	-3 ^{1/4}	3	-2 ^{1/2}	2 ^{1/2}	1	-1	-1 ^{1/4}
Buying power differences (2017,a)										
Lowest and highest income ratio (b)	-2	3 ^{3/4}	1/4	-1/2	6 ^{1/4}	-3/4	1	-1/2	1/4	3/4
Social benefit-employee ratio	-6 ^{1/4}	1 ^{1/2}	-2 ^{3/4}	-3/4	1/2	-2	-1/2	-2	2	-1 ^{1/2}
Pensioner-employee ratio	-2 ^{1/4}	3/4	-3/4	1	-2 ^{1/2}	0	-3 ^{1/2}	-2	-1	3/4
Greenhouse gases (2020, Mt CO ₂ eq)	-14	-34	5	-7	-23	-31	-63	-28	-16	4
Renewable energy (2020,pp)	5	9	-1.5	2	5	7	9	8	5	-1.5

Fuente: CPB, Charted Choices 2013-2017.

Cuadro 8 (II). Resumen de la evaluación de las propuestas de los partidos holandeses realizada por la CPB para el periodo 2013-2017

	VVD	PvdA	PVV	CDA	SP	D66	GL	ChrU	SGP	DPK
Changes compared to baseline										
Employment in health care (2017, x 1,000)	-75	-55	-5	-50	-25	-45	-15	-60	-55	-20
Private contributions Zvw (2013, euros)	70	-30	-60	40	-110	50	20	50	-30	-60
More (+) or less (-) market mechanism cure	+/-	--	-	+/-	--	+/-	+/-	+/-	+/-	0
GDP effect education (structural, %)	2.9	2.7	-0.2	0.7	0.5	3.5	1	1.8	0.7	0.8
Innovation (score between + and -)	?	?	-	0	+	+	?	?	?	?
Housing market (welfare gains,% GDP)	-0.2	0.4	-0.9	-0.1	-0.4	0.1	0.7	0.3	0.4	0
Price of owner-occupied housing (2017,%)	2	-5	2	-2	-4	-3	-7	-5	-5	0
Net rent (2017,%)	1	3	-5	2	-5	1	6	3	2	0
Transport and mobility (welfare gains, % GDP)	-0.01	0.02	-0.02	-0.02	0.01	0.04	-0.04	0.02	0	-0.02
Car use (2020,%)	2	-10	2	2	-15	-15	-22	-15	0	2
Public transport use (2020, %)	-2	5	0	-2	12	5	20	7	0	2
Traffic jams on motorways (2020, %)	10	-37	12	7	-20	-47	-67	-32	-25	15
Biodiversity (Birds and Habitats Directives; pp)	-10 to -5	0 to 5	-10 to -5	-5 to 0	5 to 10	10 to 15	20 to 25	0 to 5	-5 to 0	-10 to -5
*Percentage points (a) %, cumulative 2013-2017 (b) Lowest incomes: under 175% gross minimum wage; highest incomes: more than 500% gross minimum wage										

Fuente: CPB, Charted Choices 2013-2017.

El cuadro muestra que la CPB realiza estimaciones sobre una gran cantidad de variables, aunque cabe recordar que, en un principio, la evaluación se limitó a los efectos fiscales y los efectos en renta y desempleo al final del ciclo electoral. Progresivamente, la CPB ha ido incorporando proyecciones a más largo plazo (para evitar el foco de las propuestas en el corto plazo) y ha ido extendiendo sus análisis a otras variables, como los efectos sobre el poder adquisitivo para distintos grupos de hogares (renta alta, media o baja), sobre el medioambiente o para determinados sectores concretos (caso de la educación o la salud).

Asimismo, se debe mencionar que la CPB tiene también en cuenta si las medidas propuestas serían consistentes con el vigente ordenamiento jurídico y, en consecuencia, hace una estimación del tiempo que tardará en implementarse la medida. Es decir, los evaluadores consideran que determinadas actuaciones –por ejemplo, un aumento de impuestos– tardará en aplicarse unos meses o posiblemente años, por lo que internalizan esa estimación temporal en sus cálculos. Además, la evaluación se realiza únicamente sobre aquellas propuestas sobre las que el gobierno central tiene competencia. Es decir, si un partido propone en las elecciones nacionales llevar a cabo una política pública que es competencia de los gobiernos regionales, esta medida se considera irrealizable y no se incluye en la evaluación. Tampoco se analizan aquellas propuestas que la CPB considera demasiado vagas como para poder hacer una estimación precisa.

En opinión general de Bos y Teulings (2011), la experiencia holandesa, tras más de veinte años de recorrido, ha sido positiva, en el sentido de haber contribuido a aumentar la credibilidad de las

propuestas de los partidos. En su opinión, también ha servido para disciplinar a los partidos a la hora de realizar propuestas más precisas y más elaboradas que permitan conocer mejor sus proyectos. Esta opinión favorable parece confirmarse si atendemos a los datos. Aunque existe muy poca evidencia disponible, la ya mencionada encuesta del *International Social Survey Programme* incluye una pregunta en la que los participantes expresan su opinión sobre si los partidos en el gobierno tratan de cumplir sus promesas electorales. Esta pregunta puede interpretarse como una medida del grado de desafección. En el cuadro 6 mostrábamos que, tanto para España como para el conjunto de países, las respuestas eran abrumadoramente negativas. Sin embargo, en el caso de Holanda la respuesta es significativamente más positiva. Como puede comprobarse en el cuadro 9, el porcentaje de personas que están “de acuerdo” o “muy de acuerdo” con que los partidos holandeses tratan de cumplir sus promesas supera el 30%, frente al 13,7% español y al 20,4% de media para todos los países. A su vez, el porcentaje de personas que están “en desacuerdo” o “muy en desacuerdo” con la afirmación en Holanda es de apenas el 30%, mientras que en España es del 63,4%, y en el conjunto de países incluidos en el estudio es del 55,8%. Estos porcentajes sitúan a Holanda en el segundo lugar de la clasificación de países en función de cuáles obtienen un menor porcentaje de personas que contestan “en desacuerdo” o “muy en desacuerdo”, mientras que este país sería el cuarto si los ordenamos en función de los que obtienen un porcentaje mayor de personas que se declaran “de acuerdo” o “muy de acuerdo”²⁶. Aunque estos resultados no pueden atribuirse causalmente, ni en exclusiva, a la existencia de evaluaciones *ex ante*, sí son consistentes con la idea de que la

Cuadro 9. Pregunta “En mi país, los políticos elegidos como presidentes tratan de cumplir sus promesas electorales”

	Holanda	España	Total países
Estoy muy de acuerdo	1.4	1.1	2.8
Estoy de acuerdo	28.9	12.6	17.6
No estoy ni de acuerdo ni en desacuerdo	36.7	22.9	23.7
Estoy en desacuerdo	25	38.9	33.2
Estoy muy en desacuerdo	8.1	24.5	22.6
	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir del *International Social Survey Programme 2006*.

evaluación puede haber permitido mejorar el nivel de información de los votantes y de los medios de comunicación, y puede haber contribuido a mejorar su nivel de confianza en la política.

Sin embargo, la experiencia del caso holandés también pone de manifiesto algunos problemas a los que hay que hacer frente en el diseño de la evaluación *ex ante*. En primer lugar, la evaluación solo puede tener éxito si el organismo que la realiza cuenta con la reputación científica suficiente como para ser respetado por los actores del proceso político. Obtener esa reputación requiere tiempo y tiene un coste. En segundo lugar, el proceso de la evaluación *ex ante* debe diseñarse rigurosamente, lo cual, a su vez, exige tomar muchas decisiones en cuanto a contenidos, métodos y plazos, las cuales condicionan las medidas que podrán analizarse. En tercer lugar, no todas las propuestas electorales pueden analizarse, especialmente las más novedosas, lo que podría incluso desincentivar la presentación de propuestas muy innovadoras. Finalmente, el

organismo que realice la evaluación es un actor endógeno del proceso político; es decir, si los partidos y los votantes conceden relevancia a sus análisis, este organismo tendrá también la capacidad de alterar su comportamiento. Por ejemplo, en el caso holandés, el contenido del informe, su alcance y su horizonte temporal, pueden determinar que los partidos decidan incluir en el análisis unas medidas u otras (sesgo de autoselección). Así, si la evaluación incluye el impacto medioambiental, los partidos tienen un incentivo a incluir medidas que salgan bien paradas en esta categoría, mientras que si la evaluación no incluye esta categoría, el incentivo sería menor.

En resumen, la experiencia holandesa representa un punto de partida inexcusable en el diseño de una evaluación *ex ante* de programas electorales. Es un caso de éxito que pone de manifiesto sus posibles ventajas, aunque también algunas dificultades derivadas de su implementación.

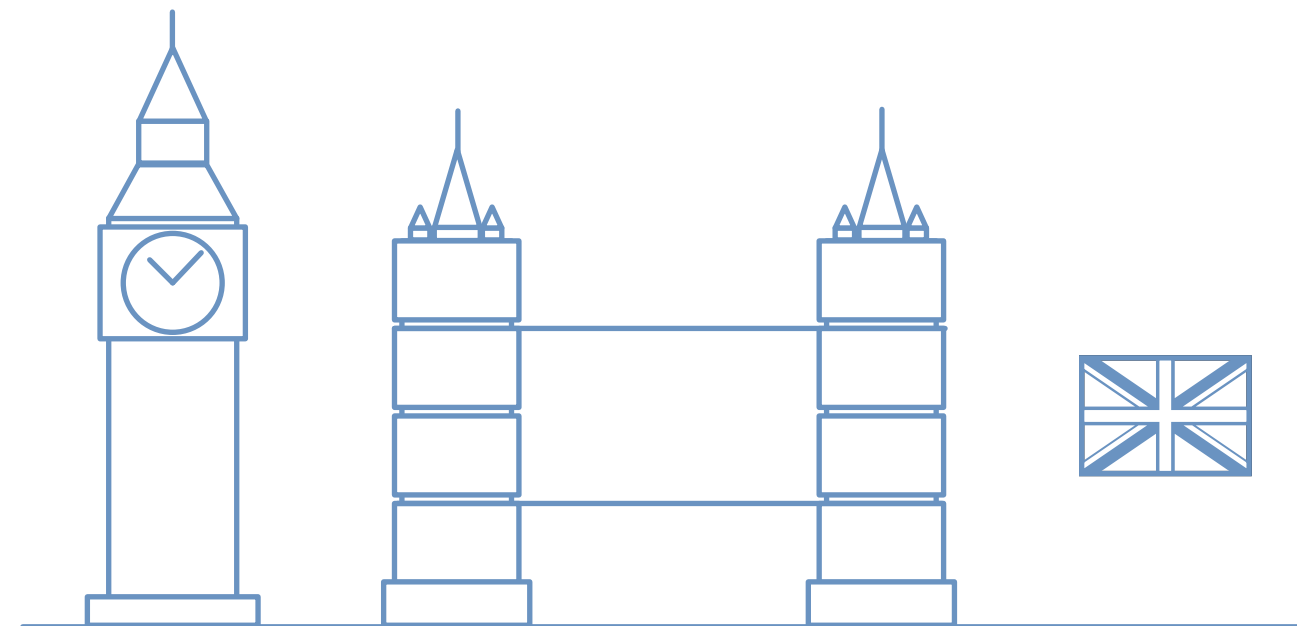
4.3

De programas electorales a cargo de organismos privados: Reino Unido

Aunque la experiencia holandesa de evaluación es única en el panorama internacional, en muchos países se ha estado planteando un modelo similar en los últimos años, siendo el Reino Unido uno de los que más ha discutido esta cuestión. Su autoridad fiscal independiente –Oficina de Responsabilidad Presupuestaria (OBR, por sus siglas en inglés) – fue creada en 2010, sin que tuviese atribuida la misión de evaluar los programas políticos. Cuatro años después, debido al debate público generado sobre la necesidad de contar con un mayor rigor de las propuestas de cada partido, el Partido Laborista propuso atribuir dicha misión a la OBR. En junio de 2014 se abordó en el Parlamento y, tras un debate en el que representantes de ambos partidos se manifestaron a favor de la existencia de dichas evaluaciones, al final la mayoría votó en contra. Con

todo, el debate llevó a un sector de la sociedad civil a considerar que, aunque no las realizara la OBR, las evaluaciones serían útiles si eran efectuadas de forma independiente y rigurosa por algún organismo del sector privado que contase con reputación, medios y experiencia para realizar esta labor. En la mayor parte de casos surgía de forma recurrente el nombre del Instituto de Estudios Fiscales (IFS, por sus siglas en inglés) como el candidato idóneo para realizar dicha función.

El IFS es un prestigioso centro de análisis económico que fue fundado en 1969 con el objetivo de informar el debate público y promover la implementación de políticas fiscales efectivas. Desde su creación, el IFS ha ganado una enorme reputación en la realización de análisis rigurosos e independientes, principalmente debido a la competencia específica de su



equipo técnico y directivo, formado por economistas de gran prestigio a nivel mundial. Los análisis del IFS sobre diversos programas de ingresos y de gastos son respetados por la comunidad académica y han sido a menudo objeto de debate por parte de los partidos y los medios de comunicación.

En 2015, el IFS recogió el guante lanzado por la sociedad civil y presentó por primera vez una evaluación de los programas electorales de los cuatro principales partidos (Conservador, Laborista, Liberal y Nacional Escocés). El trabajo consistió en evaluar el efecto global de las propuestas incluidas en cada programa sobre el déficit público y el

endeudamiento durante los cuatro años de legislatura, utilizando para ello los medios, los modelos y las técnicas propuestas por los economistas del IFS. En este caso, la participación de los partidos no fue voluntaria, sino que fue el IFS el que de forma autónoma decidió realizar las auditorías.

El informe con los resultados de la evaluación fue publicado en abril de 2015, justo antes de las elecciones generales.²⁷ Se difundió y discutió de forma generalizada en los medios de comunicación, y su efecto fue de tal relevancia que obligó a los partidos a posicionarse defendiendo sus cálculos en aquellos casos en los que no estaban satisfechos

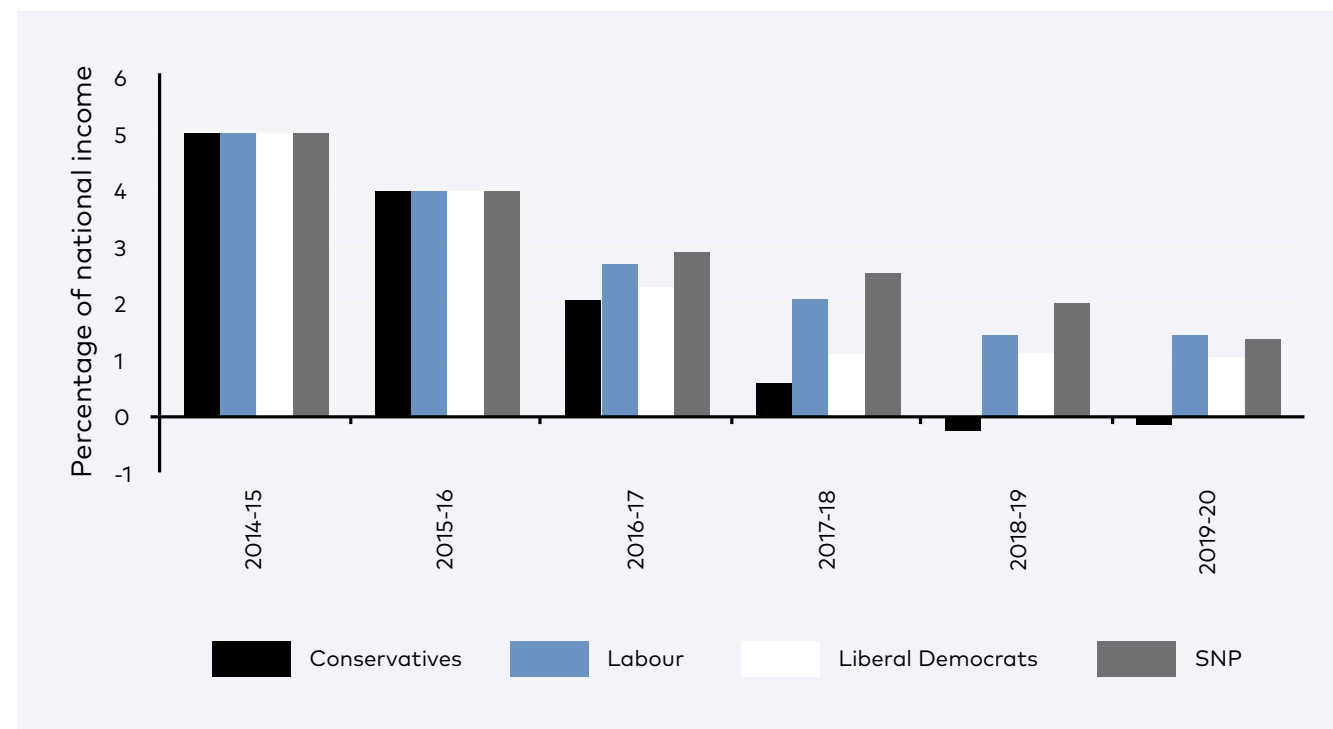
27 Disponible en el siguiente enlace: <http://election2015.ifs.org.uk/uploads/publications/bns/BN172.pdf>.

con los realizados por el IFS²⁸. El informe tuvo un efecto inmediato: incentivó a los partidos a justificar técnicamente la viabilidad de las propuestas realizadas, introduciendo por tanto racionalidad en el debate político. Una de las razones del éxito del informe residió en que sus resultados se resumieron en una serie de gráficos e indicadores reproducibles por los medios de comunicación y fáciles de explicar y entender. Como muestra, en el gráfico 4 hemos recogido uno de los resultados sintéticos del informe, con una sencilla comparativa entre los efectos de los programas de cada partido sobre la necesidad de endeudamiento del país en cada uno de los cuatro años de legislatura. Como puede verse, todos los partidos propusieron medidas de reducción del endeudamiento público, pero de muy distinta magnitud.

La experiencia británica es muy reciente y, por tanto, resulta difícil evaluar su efecto. Sin embargo, hay que destacar dos aspectos. En primer lugar, su incidencia en la campaña de 2015, debido al enorme prestigio de la institución que realizó el análisis. En segundo lugar, la sencillez en la presentación de los resultados, que facilitó su difusión pública y su capacidad para aumentar el nivel de información de los votantes.

El caso británico muestra que la evaluación *ex ante* de los programas puede realizarse de forma satisfactoria por parte de un organismo privado que cumpla algunas de las características que hacían de la CPB holandesa un caso de éxito, sobresaliendo entre ellos la credibilidad de los informes ante la sociedad, por la independencia y el rigor técnico de sus autores.

Gráfico 4. Resumen de los resultados de la evaluación realizada por el IFS de los programas británicos en 2015



Nota: se mide la necesidad neta de endeudamiento. Fuente: Crawford *et al.* (2015).

4.4

De políticas públicas a cargo de autoridades independientes

Insistimos en que las evaluaciones *ex ante* de los programas electorales, tanto por autoridades fiscales independientes (CPB holandesa) como por organismos privados (IFS británico), son experiencias poco comunes en el panorama comparado. Sin embargo, existen otras experiencias de evaluación *ex ante* de los efectos fiscales y económicos de determinadas políticas públicas por parte de organismos públicos independientes que pueden, también, resultar de interés para este trabajo. Mencionaremos, como ejemplo, las evaluaciones llevadas a cabo en Estados Unidos por la Oficina Presupuestaria del Congreso (CBO, por las siglas en inglés), por ser unas de las más antiguas y

exitosas. También algunas iniciativas llevadas a cabo en Estados miembros de la Unión Europea, a través de las respectivas autoridades fiscales independientes.

4.4.1. Estados Unidos

La CBO fue creada en 1974 con la misión de "proporcionar al Congreso análisis oportunos, objetivos y no partidistas que ayuden en la toma de decisiones económicas y presupuestarias, proporcionando



información y estimaciones para llevar a cabo el proceso de elaboración del presupuesto"²⁹. En la práctica, la CBO ayuda al Congreso a formular el presupuesto y a realizar estimaciones de sus efectos macroeconómicos a corto, medio y largo plazo. Para poder cumplir su función, la CBO lleva a cabo estimaciones del escenario macroeconómico usando modelos de simulación macroeconómica y microeconómica para evaluar los efectos del plan presupuestario presentado. La CBO no solo evalúa el plan enviado al Congreso por el Presidente, sino también todas las alternativas de modificación que se propongan durante el proceso.

Por otro lado, además de ayudar con sus análisis técnicos en la elaboración del presupuesto, la CBO estima *ex ante* los efectos fiscales y económicos de cada proyecto de ley presentado en el Congreso, evaluando los efectos de las leyes finalmente aprobadas. También se ocupa de analizar, a propuesta de los líderes políticos del Legislativo, el impacto de distintas políticas sobre las que el Congreso se esté planteando legislar, pero sobre las que todavía no hay un proyecto claro, de forma que puedan tener en cuenta esos análisis en la elaboración de las propuestas.

Algunas de las tareas que lleva a cabo la CBO las realiza en paralelo a otros organismos del Legislativo o del Ejecutivo. Sin embargo, a diferencia de estos otros organismos, la CBO tiene autonomía e independencia respecto del poder político. Sus análisis gozan de reputación entre los partidos políticos (que, por otro lado, no siempre están de acuerdo con ellos) y entre la opinión pública, hasta el punto de que cuando las previsiones de la CBO se apartan de las ofrecidas por otros organismos más controlados políticamente, los medios suelen otorgar más credibilidad a la CBO. Esta buena reputación parece estar fundada. Existen investigaciones académicas que han evaluado el sesgo político de las proyecciones económicas de distintos organismos americanos (la Reserva Federal, la Casa Blanca y la CBO) y han confirmado que las llevadas a cabo por la CBO son las más precisas y las que menos sesgo político sufren (Frendreis y Tatalovich, 2000).

29 Traducido del texto en inglés de la página web de la CBO. El texto original puede descargarse en: <http://www.4uth.gov.ua/usa/english/politics/legbranc/agencies/cbo.html>.

El prestigio que han conseguido las evaluaciones de la CBO se apoya en varios aspectos de su estructura y su forma de funcionamiento, los cuales pretenden garantizar su profesionalidad, independencia y objetividad. En primer lugar, la CBO no lleva a cabo recomendaciones sobre qué políticas deben adoptarse, sino que simplemente analiza los efectos de las iniciativas que le presentan los miembros del Congreso y de las distintas alternativas que se puedan plantear sobre ellas, pero sin hacer una recomendación sobre cuál es mejor o peor (pertinencia). En segundo lugar, la persona que preside la CBO es elegida por acuerdo entre los líderes de las dos cámaras, tras consulta a distintos comités del Congreso, lo que implica que suele gozar de consenso entre los partidos. La duración del mandato es de cuatro años, sin límites en cuanto a los periodos de renovación. En tercer lugar, lo que consideramos más importante, el proceso de contratación de personal sigue un procedimiento muy estricto, tanto en lo profesional como en lo ético. Sobre lo primero, el personal que realiza los análisis de la CBO tiene una alta cualificación técnica, la mayor parte con doctorados obtenidos en las mejores universidades del país. En lo ético, el estatuto del personal de la CBO les prohíbe participar en cualquier actividad política que pueda comprometer la apariencia de independencia de la institución.

El caso de la CBO como modelo de "vigilante" es interesante para nuestros propósitos porque ofrece un ejemplo, distinto al holandés, de un organismo público que tiene como misión evaluar *ex ante* las políticas públicas y que ha adquirido el suficiente prestigio a lo largo del tiempo como para ser respetado por los demás actores del proceso político. Además, este ejemplo nos muestra que hay

ciertas características organizativas que, al igual que ocurría en el caso holandés o el británico, han facilitado que la institución adquiriera reputación y cumpla su misión. Obviamente, estas características deben ser tenidas en cuenta a la hora de plantear una propuesta de evaluación de programas electorales para España.

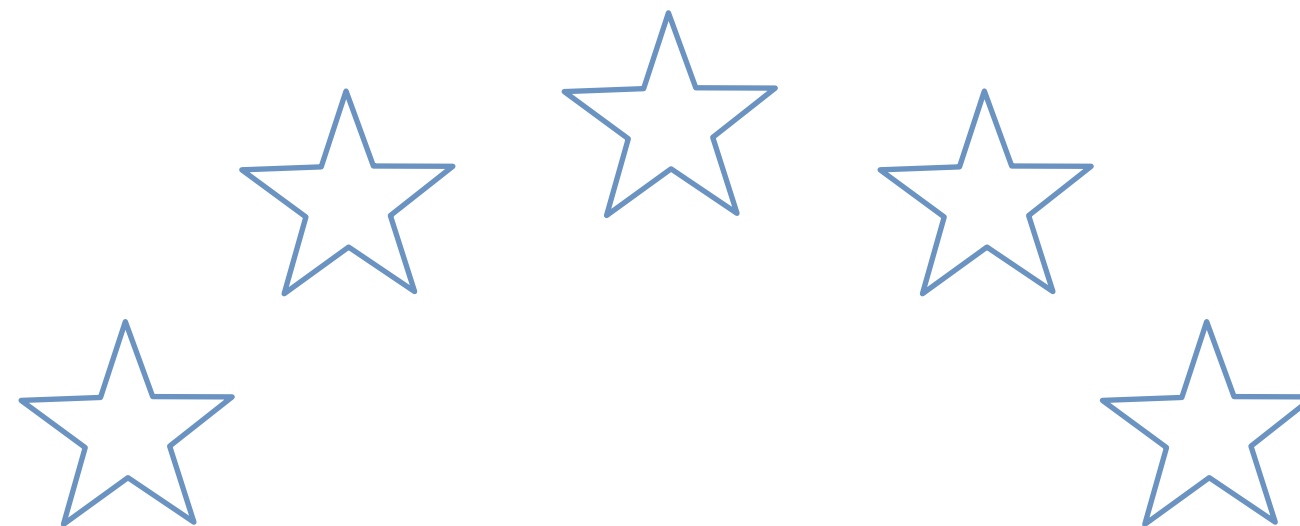
4.4.2. Estados miembros de la Unión Europea

En la última década han proliferado en Europa consejos fiscales independientes organizados de forma similar al CPB holandés o a la CBO de Estados Unidos. En la actualidad, todos los Estados miembros de la Unión Europea han creado ya o están en proceso de crear autoridades fiscales independientes, cuyo propósito es evaluar *ex ante* los efectos fiscales de las propuestas legislativas y evaluar *ex post* las desviaciones respecto de los objetivos³⁰. La proliferación de estos organismos es, en buena medida, un efecto concreto derivado del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (2012), en tanto que acuerdo marco para lograr una mayor coordinación de las políticas fiscales y presupuestarias. Un ejemplo evidente es España, cuando aprobó la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, aunque sin olvidar que este nuevo organismo era también una de las condiciones impuestas por el rescate bancario de 2012 y su correspondiente Memorándum de Entendimiento.

Sobre el papel, estos nuevos organismos tienen funciones similares a las descritas para el caso holandés y el estadounidense. Sin embargo, la estructura organizativa, los medios con los que se los ha dotado, los procesos de contratación de personal de alta cualificación y los niveles de independencia respecto al poder político, son distintos en cada país, lo que ha determinado sus distintos niveles de éxito. El análisis de la literatura académica sobre las razones de estas diferencias de éxito nos permite extraer conclusiones interesantes a tener en cuenta de cara a la evaluación de los programas electorales (Calmfors y Wren-Lewis, 2011).

La principal conclusión a la que se llega es que una evaluación *ex ante* de las propuestas políticas –ya sean propuestas electorales o de políticas públicas– tiene un serio riesgo de no ser duradera en el tiempo, debido a varios factores de índole política. Uno de estos factores es que la evaluación es susceptible de crear conflictos con aquellos partidos políticos –en especial los del gobierno– a los que no gusten los resultados de la evaluación. Al ser los

propios partidos políticos los encargados de crear el organismo evaluador y su estructura organizativa, existe un serio riesgo de que creen estructuras que les permitan influir en las evaluaciones realizadas. A este respecto, Calmfors y Wren-Lewis (2011) citan numerosos ejemplos de autoridades fiscales independientes que han tenido problemas de funcionamiento debido a estos condicionantes. Es ilustrativo el caso de Hungría, donde la autoridad fiscal independiente fue transformada en un organismo con menores atribuciones y sometido a mayor control político dos años tras su creación, inmediatamente después de que dicho organismo emitiera informes que ponían en duda las estimaciones y la sostenibilidad fiscal del presupuesto del gobierno. Problemas similares se han planteado en otros países de la Unión Europea (por ejemplo, Suecia) e incluso en Estados miembros cuyas autoridades fiscales independientes gozan de prestigio (como Holanda), han sido frecuentes las quejas sobre intentos de injerencia del gobierno en su labor.



30 Para un repaso de experiencias en la Unión Europea, puede seguirse a Gordo *et al.* (2015). También la página web de la Red de Instituciones Fiscales Independientes de la Unión Europea (www.euifis.eu).



Un segundo factor a tener en cuenta tras examinar la evidencia europea es que para que las evaluaciones sean útiles y tengan el nivel de competencia profesional que acabe dándoles prestigio y garantizando su supervivencia, se necesitan muchos medios profesionales y materiales. La mayor parte de autoridades fiscales europeas recientemente creadas tienen un tamaño de entre 15 y 40 trabajadores, lo que parece a todas luces insuficiente si lo comparamos con el tamaño de los casos de éxito holandés (más de 130 trabajadores) y estadounidense (230 trabajadores). El riesgo es que se creen organismos que, en teoría, tengan autonomía

suficiente para realizar adecuadamente su labor, pero en la práctica no tengan medios para poder llevarla a cabo con el rigor deseable. Atribuir la evaluación de programas electorales a un organismo sin medios ni competencia profesional desvirtúa su tarea hasta hacerla irreconocible o imposible.

La Comisión Europea (2012), consciente de estos riesgos, estableció una serie de recomendaciones sobre cómo organizar institucionalmente estos organismos para garantizar que puedan cumplir eficazmente con su función. Entre esas recomendaciones estaban las siguientes:

- Utilizar procesos de contratación de personal que garanticen la profesionalidad (experiencia y competencia) frente a los criterios políticos.
- Establecer periodos largos de mandato para los órganos directivos de la institución.
- Garantizar por ley la independencia de la institución y la ausencia de interferencias políticas en su actuación, lo que incluye no recibir instrucciones por parte del gobierno.
- Dotar de recursos suficientes a la institución para que puedan llevar a cabo su actuación y facilitar el acceso a la información gubernamental que requiera para realizar sus análisis.

Aunque las citadas recomendaciones parecen vagas a la hora de describir cómo debe organizarse una institución que analice *ex ante* las propuestas políticas, muestran la preocupación de la Unión Europea, compartida por la literatura académica, por crear mecanismos institucionales que garanticen un nivel de competencia adecuado y eviten la captura del evaluador por parte del poder político.

En España, se ha querido transitar en esa línea marcada por la Comisión Europea. Así, la base legal y el Estatuto Orgánico de la AIReF³¹, en principio, siguen las recomendaciones básicas para garantizar la independencia de la institución. El presidente es elegido por un periodo de seis años no renovables y a la AIReF se le ha dotado de autonomía funcional y presupuestaria para poder llevar a cabo su labor sin injerencias políticas. Dado el poco tiempo que lleva en funcionamiento, es quizá pronto para emitir un juicio definitivo sobre la independencia real, sobre su neutralidad política y sobre hasta qué punto los medios de que dispone permitirán la realización de análisis con competencia técnica suficiente. Sin embargo, hay que reconocer que sus actuaciones iniciales³², incluyendo la emisión de informes y opiniones poco complacientes con los respectivos gobiernos, invitan al optimismo.

31 Real Decreto 215/2014, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

32 Sirvan como ejemplos de lo antedicho la acreditada competencia del personal directivo y técnico incorporado, la constitución de un Consejo Asesor de reconocido prestigio, su compromiso de transparencia, la coordinación con sus homólogas en otros países y, de modo destacado, la férrea defensa de su independencia con respecto al Ministerio de Hacienda y Función Pública (recuérdese que la AIReF ha llegado a presentar en 2015 una impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa contra la orden ministerial que determina la información y los procedimientos de remisión de la misma).

4.5

Unión Europea y España

De leyes, reglamentos y contratos:

Las evaluaciones *ex ante* de los efectos fiscales de las políticas públicas por parte de organismos independientes son las experiencias más directamente relacionadas con los objetivos de este trabajo. Sin embargo, resulta conveniente mencionar también la tendencia creciente hacia una cultura del análisis de impacto de leyes, reglamentos, planes o programas, plasmada en las nociones genéricas de "mejor regulación" y "regulación inteligente". En este sentido, salvando las distancias metodológicas que procedan, la evaluación *ex ante* de programas electorales se puede asimilar en algunos aspectos a este análisis de impacto normativo.

Desde hace unos años, la Comisión Europea (2010) ha hecho énfasis en la necesidad de realizar evaluaciones *ex ante* de las políticas públicas por parte de los organismos que toman las decisiones. En

concreto, en su última formulación, esta forma de concebir el proceso de elaboración de políticas públicas conlleva que, antes de que los órganos decisorios de la Unión Europea implementen una determinada norma, deberá realizarse, por parte de la Comisión, un análisis *ex ante* de las consecuencias económicas, sociales y medioambientales derivadas de su aprobación. La propia Comisión Europea (2015) ha publicado una guía metodológica que describe el contenido, el proceso y el método para llevar a cabo dicha evaluación.

En España también existe desde hace años la exigencia formal de presentar una memoria de impacto de cada nueva propuesta normativa, aunque este documento ha tenido diferentes formalizaciones y denominaciones. De forma complementaria, existen órganos constitucionales, de

relevancia constitucional y otros –así como sus respectivos pares autonómicos, si es el caso– que también participan en la fase previa de la elaboración de normas, emitiendo pareceres, dictámenes o informes, algunos de ellos preceptivos e incluso con carácter vinculante. Es el caso, por ejemplo, del Consejo de Estado como supremo órgano consultivo del Gobierno de España (artículo 107 de la Constitución Española), el Consejo General del Poder Judicial como órgano de gobierno del Poder Judicial (artículo 122 de la Constitución Española) o el Consejo Económico y Social como órgano consultivo en materia socioeconómica y laboral (artículo 131 de la Constitución Española). Sin embargo, su estudio excede el ámbito de este trabajo.

En la última década se ha producido un gran avance en el proceso de mejora de la técnica normativa³³, en especial, a partir del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo. Más recientemente, estas exigencias de calidad y coherencia en el procedimiento de elaboración de normas han sido reforzadas, con la modificación que la Ley 40/2015 ha hecho en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

El Real Decreto 1083/2009 regula específicamente el contenido de la memoria del análisis de impacto normativo, un documento que debe acompañar a cada proyecto legislativo o reglamentario, de forma que sirva de evidencia para evaluar la oportunidad, los beneficios y los costes de dicha norma.

Asimismo, el Real Decreto 1083/2009 se ha desplegado en una Guía Metodológica para la Elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo³⁴, conteniendo las orientaciones que han de servir de referente, para que tengan mayor utilidad de la que han tenido hasta la fecha. El contenido de la evaluación de impacto debe explicar los objetivos a cumplir, la evidencia empírica disponible sobre el problema a tratar y los efectos esperados de distintas opciones regulatorias en diferentes ámbitos, entre los que destacan el impacto jurídico, presupuestario, económico, ambiental, social, sobre la competencia o por razón de género.

Sin embargo, pese al avance que supone la presentación de memorias detalladas y con un contenido sistemático, su influencia en España ha sido escasa, al menos, por dos motivos. El primero, porque cada memoria de impacto es realizada por el órgano o centro directivo impulsor y responsable de la propuesta normativa, sin garantías de capacitación técnica, rigor o imparcialidad y, aún más, sin que exista tampoco un organismo coordinador especializado. En segundo lugar, pese a que la Guía Metodológica unifica el contenido formal de las memorias, no existe una evaluación sistemática *a posteriori* de la validez de las predicciones llevadas a cabo, ni tampoco un análisis de las causas de esos desvíos, lo que dificulta las mejoras en su elaboración futura. Estas dos circunstancias constatables, junto con el poco valor que se concede a las memorias en el debate público, les ha restado credibilidad a lo largo del tiempo.

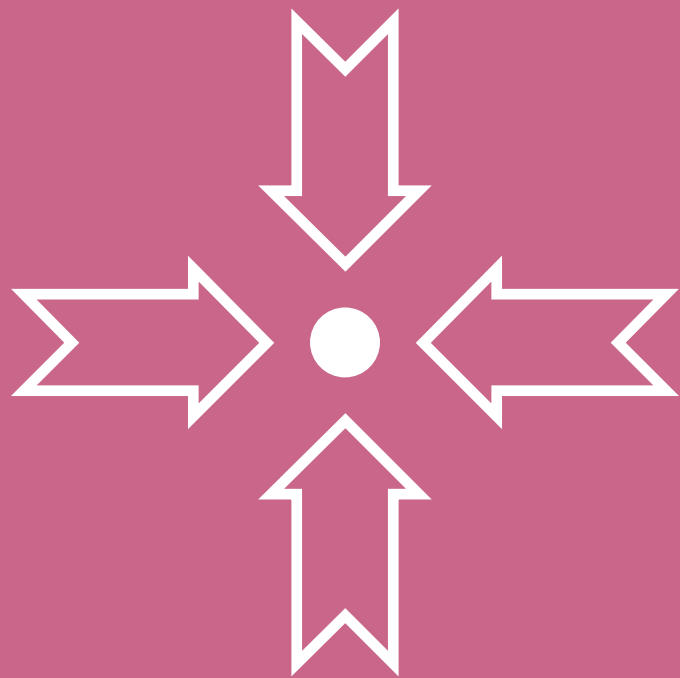
33 Para una síntesis, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (2011) y Mercado Pacheco (2013).

34 Aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009. Al cierre de este trabajo, el Real Decreto 1083/2009 y la Guía Metodológica se encuentran en proceso de revisión. Toda la información está disponible en la página web del Ministerio de Hacienda y Función Pública (www.minhAFP.gob.es).

Tampoco debe dejar de mencionarse en este epígrafe la reciente creación, a finales de 2015, de la Oficina Nacional de Evaluación³⁵, cuya finalidad es analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y de los contratos de concesión de servicios públicos.

Las experiencias antedichas constituyen un buen punto de partida para la evaluación independiente *ex ante* de los programas electorales. En consecuencia, sería muy apropiado que los partidos políticos presentasen sus propias memorias económicas (algunos partidos ya lo han comenzado a hacer en las últimas elecciones), al igual que se hace con los proyectos y anteproyectos de leyes y reglamentos. Esto permitiría disciplinar el contenido de los programas, ya que generaría un incentivo menor a mostrar únicamente medidas fiscales vistas favorablemente por los votantes (simplificando: aumentos de gasto o reducciones de ingresos) y facilitaría la eventual labor del organismo independiente de evaluación *ex ante*, ya que podría poner de manifiesto las inconsistencias técnicas en los cálculos y ayudar a corregirlos.

³⁵ La creación se hace mediante la Ley 40/2015, modificando el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Al cierre de este trabajo, la estructura aún no había sido desplegada, aunque existe un proyecto de orden ministerial por la que se determina su composición, organización y funcionamiento, con fecha de 6 de junio de 2016, disponible en la página web del Ministerio de Hacienda y Función Pública (www.minhfp.gob.es).



05

**ASPECTOS
SUSTANTIVOS:
¿QUÉ EVALUAR?**

5.1

¿Qué propuestas deben evaluarse?

Tras analizar la evidencia disponible sobre los programas electorales españoles y las experiencias internacionales, consideramos en primer lugar que el objeto de la evaluación debe abarcar todas las propuestas de actuación contenidas en los programas electorales susceptibles de afectar a los ingresos o a los gastos, siempre que sean lo suficientemente específicas como para permitir al organismo evaluador determinar sus efectos.

En segundo lugar, consideramos que, además de evaluar los efectos de cada propuesta concreta, debería realizarse un análisis de la memoria económica de aquellos partidos que la incluyan. En este sentido, sería conveniente realizar esfuerzos para convencer a los partidos de la utilidad de incluir la memoria económica en sus programas. Con objeto de promover la elaboración de dichas memorias,

resultaría oportuno hacer un esfuerzo de concienciación en la sociedad, a través de los medios de comunicación, sobre la poca credibilidad de aquellos programas que no presenten dicha memoria.

La recomendación de analizar las propuestas de actuación concretas nos lleva a varias consideraciones. Para empezar, en la actualidad la gran mayoría del programa electoral lo conforman disposiciones retóricas que no contienen una propuesta de actuación claramente evaluable (según se comentó, menos del 5% del programa electoral tipo son propuestas específicas). Aun así, al ser muy extensos, los programas electorales incluyen cientos de propuestas específicas de actuación que constituirían el objeto del análisis. Segundo, cabe recordar que una gran cantidad de propuestas específicas se refieren a cuestiones técnicas de poco

calado, mientras que, hasta la fecha, los partidos españoles han sido, en general, menos específicos a la hora de detallar algunas de las reformas de gran calado.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, cabría esperar que uno de los primeros efectos del anuncio de la realización de una evaluación externa *ex ante* de los programas electorales fuese un aumento en su grado de concreción. En particular, en lo que se refiere a las promesas de gran calado, las que los partidos esperan que tengan un mayor impacto, es de esperar que aumente su nivel de detalle para que no queden excluidas de la evaluación. De lo contrario, los partidos se arriesgan a que sea la parte menos disruptiva de su programa la que forme el núcleo de la evaluación.

Otro efecto tiene relación con la tendencia de los partidos, documentada en un apartado anterior, a ser mucho más específicos en la explicación de las medidas de aumento de gasto o de reducción de impuestos, en comparación con las que implican una subida de impuestos o una reducción del gasto. La evaluación *ex ante* del contenido específico del programa también generaría un incentivo a explicar cómo se piensan financiar los aumentos de gasto o qué partidas de gasto habría que recortar si lo que se propone es reducir los ingresos. De no ser así, la evaluación pondría de manifiesto la poca viabilidad del conjunto de las propuestas.

Finalmente, también es esperable que la evaluación *ex ante* independiente genere incentivos entre los partidos a realizar sus propias memorias globales respecto a los beneficios y los costes conjuntos de los programas que presentan. En la actualidad, la mayor parte de programas electorales contiene una sucesión de propuestas, sin que quede clara su coherencia global. La existencia de la evaluación generaría un incentivo a pensar en el programa globalmente y a realizar memorias económicas

más precisas para que los resultados de la evaluación satisfagan al partido político. Reiterando lo ya mencionado, la redacción de estas memorias resultaría útil porque la confrontación de las hipótesis, los modelos y los cálculos realizados por el partido con los aplicados por el evaluador podría ayudar a poner de manifiesto sesgos e inconsistencias técnicas. Esto resultaría útil a los partidos (que podrían replantear sus propuestas antes de la publicación final del programa) y a los votantes (antes de tomar sus decisiones).

5.2

¿Cuál debe ser el alcance de la evaluación?

Como exponen Bos y Teulings (2011), existen varias opciones a considerar a la hora de determinar cuál debe ser el alcance de la evaluación. Una primera posibilidad es que se centre únicamente en los efectos presupuestarios directos del programa electoral durante la legislatura ordinaria. De este modo, la evaluación estimaría los efectos directos en los gastos del sector público, en los ingresos, en el déficit y en la deuda pública. La ventaja de centrar la evaluación en este aspecto es su simplicidad, pero obviamente presenta limitaciones al no tener en cuenta los efectos de estas políticas en variables de más interés para los votantes, como pueden ser la renta, el desempleo o los niveles de redistribución.

Una segunda posibilidad es que la evaluación haga uso de modelos econométricos de simulación para

estimar los efectos indirectos que las propuestas tendrían en renta y desempleo y, a su vez, la retroalimentación de estas variables en ingresos y gastos. Este segundo tipo de evaluación tendría un mayor interés para votantes, medios de comunicación y partidos políticos, pero es bastante más compleja técnicamente y requiere más medios personales y materiales para su implementación.

Una tercera posibilidad es extender el análisis a los efectos a largo plazo y no solo a los efectos durante la legislatura. Si los análisis se centran únicamente en el corto plazo, se genera un incentivo a incluir medidas fiscales expansivas que tienen efectos a corto plazo, postergando medidas estructurales adecuadas, pero cuyos beneficios solo se observarían a más largo plazo.

Una cuarta posibilidad es hacer también consideraciones sobre cómo afectaría cada programa a distintos grupos de hogares (por ejemplo, rentas altas, medias o bajas); por tanto, introducir consideraciones redistributivas. La inclusión de este tipo de análisis es de interés indudable para los votantes, pero presenta el problema de que es mucho más difícil medir econométricamente estos efectos sin formular hipótesis de comportamiento que difícilmente suscitarían el consenso científico y político. En el caso holandés, la CPB tiene incorporado este tipo de análisis en sus modelos de una forma que es ampliamente aceptada por los partidos políticos, pero es previsible que en España esto no sea así, al menos hasta que se consolide el prestigio del organismo que realice la evaluación.

Finalmente, otra posibilidad es extender todavía más el análisis y calcular los efectos del programa electoral en otras variables, como el medioambiente, o en sectores específicos, como el educativo. Obviamente, los partidos que consideren que tienen una ventaja en estas dimensiones serían partidarios de extender el análisis a estos sectores. A mayor número de sectores analizados, más inclusivo será el análisis para todos los partidos y menos incentivos generará a los partidos a la hora de eludir determinados ámbitos de actuación. Sin embargo, la extensión del análisis aumenta la complejidad técnica y la demanda de medios necesarios, al igual que hace más difícil suscitar el consenso sobre los métodos utilizados y dificulta la simplicidad en la presentación de resultados, la cual también resulta deseable.

A la hora de hacer una recomendación para el caso español, nos inclinamos por la primera de las posibilidades anteriormente mencionada; es decir, consideramos que, en un primer momento, la evaluación debe centrarse únicamente en los efectos presupuestarios directos (gasto público, ingresos

públicos, déficit y deuda). Aunque resultaría interesante realizar una evaluación más inclusiva y amplia, la complejidad técnica requerida y los medios humanos y materiales necesarios aconsejan comenzar por una evaluación menos ambiciosa en su extensión, pero que permita, a la institución que la realice, aplicar el rigor necesario para ir ganando prestigio y reconocimiento entre votantes y partidos. En este sentido, cabe recordar las experiencias previas de éxito de Holanda y Estados Unidos, donde los organismos que realizan las evaluaciones *ex ante* han ampliado el alcance de sus evaluaciones conforme han ido ganando prestigio y aumentando su dotación. En el caso español, la escasa cultura de evaluación existente hace recomendable limitar el alcance de los informes de evaluación para no poner en riesgo su perduración. A su vez, es necesario tener en cuenta que en España las elecciones no se convocan en una fecha determinada, sino que es el presidente del respectivo gobierno quien decide la convocatoria en el día que considere oportuno, dentro de los límites que marca el ordenamiento jurídico. Esto quiere decir que, a diferencia de otros países, desde que se conoce la fecha de las elecciones hasta que se celebran transcurre poco tiempo, con lo que debemos plantear una propuesta de evaluación que sea realizable en un intervalo de tiempo relativamente corto.

5.3

¿Cómo deben presentarse los resultados de la evaluación?

El siguiente aspecto a considerar es cómo presentar los resultados a votantes, partidos y medios de comunicación. En este punto cabe recordar que la principal utilidad de las evaluaciones *ex ante* es mitigar el déficit de información de los votantes sobre las propuestas políticas, de forma que puedan ejercer mejor su papel de mandantes o atribuir mejor responsabilidades políticas. Recordemos que el déficit de información proviene, entre otras cosas, de la dificultad y el coste para los votantes de adquirir dicha información, al ser las propuestas de los partidos, en general, demasiado complejas para que los votantes puedan hacer su propia evaluación de pros y contras. Por tanto, para que las evaluaciones sirvan al propósito de aumentar el nivel de información de los votantes, deben ser presentadas de la forma más sencilla posible.

Sentado lo anterior, resultaría conveniente que el principal resultado de la evaluación (los efectos globales de cada programa en las variables) se presentaran en una tabla simple (véase como ejemplo el cuadro 10) en la que los votantes pudiesen comparar todos los efectos en las variables analizadas de todos los programas políticos, con independencia de que un documento más extenso pudiese explicar más en detalle los modelos utilizados y las conclusiones obtenidas. El modelo a seguir sería parecido al presentado para el caso holandés, pero más sencillo aún, en consonancia con el menor alcance propuesto para las evaluaciones en España.

Cuadro 10. Ejemplo de tabla-resumen de la evaluación de propuestas electorales

	Partido político			
	A	B	C	D
Efecto en gastos al final de la legislatura				
Efecto en ingresos al final de la legislatura				
Efectos en déficit al final de la legislatura				
Efectos en deuda pública al final de la legislatura				

Fuente: Elaboración propia

5.4

Otros factores a tener en cuenta

Existen varios problemas relacionados con el contenido de la evaluación que habría que considerar. Uno es el tratamiento que debe darse en la evaluación a medidas que están manifiestamente en contra del actual marco jurídico o que requerirían modificaciones sustantivas del mismo. En este sentido, parece razonable incluir en la evaluación todas aquellas medidas que, aunque requieran cambios legislativos, puedan implantarse en el plazo de cuatro años, el mandato ordinario de una legislatura. Obviamente, la estimación de cuánto tardará el gobierno en conseguir que se apruebe una norma puede resultar subjetiva y condicionar el resultado de la propia evaluación. Por ejemplo, una medida de aumento de impuestos que se lleve a cabo el primer año de legislatura tendrá efectos

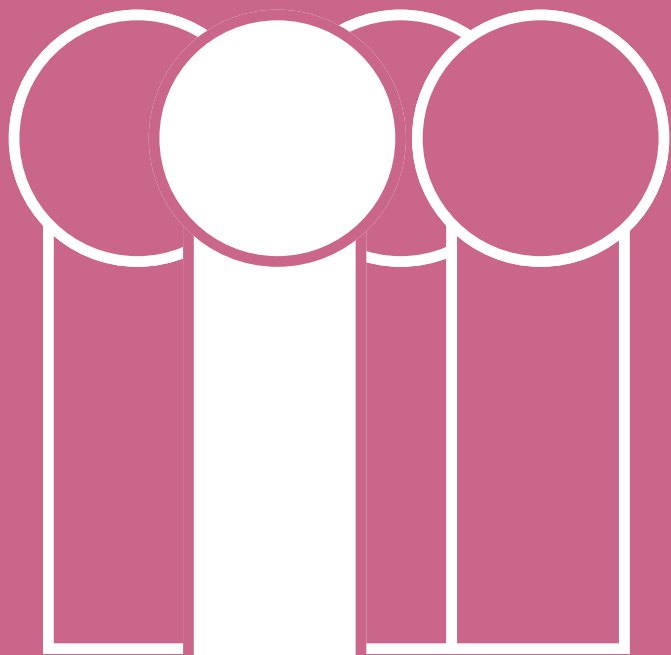
distintos de los que hubiese tenido si el cambio se produce en el último año de legislatura.

Otra cuestión distinta es el tratamiento que deben recibir las promesas de implementar una política que es competencia de una administración distinta de la que hace la promesa. En ese caso, cuando exista una incoherencia competencial, parece razonable que la labor del organismo evaluador se limite a poner dicha incoherencia de manifiesto y a excluir dicha promesa de la evaluación.

Un tercer problema es el de la falta de especificidad de las promesas. De nuevo, aquí debería ser el organismo evaluador el que determine si la propuesta del partido ofrece información suficiente como para poder hacer una estimación rigurosa de

sus efectos. En caso de no ser así, parece razonable solicitar al partido más detalles e incluir la promesa en la evaluación solo si la formación política ofrece información suficiente.

Una cuestión adicional estriba en el tipo de elecciones que deberían analizarse. En principio, por la misma razón por la que parece aconsejable que las primeras evaluaciones tengan un alcance limitado, también parece conveniente limitar la evaluación a los programas presentados a las elecciones generales, al menos hasta que la técnica de evaluación esté consolidada.



06

**ASPECTOS
INSTITUCIONALES:
¿QUIÉN?**

6.I

La teoría

Idealmente, la evaluación *ex ante* de programas electorales debe correr a cargo de una institución o un organismo de independencia acreditada, rigor técnico fuera de duda y capacidad suficiente para acometer esta tarea. De entrada, estas tres condiciones descartan a los que tengan un evidente sesgo partidista, una clara dependencia política o administrativa, un escaso bagaje profesional o una insuficiencia de recursos materiales y humanos. Cabe preguntarse entonces si existe alguna institución que cumpla simultáneamente y en cualquier momento todos esos criterios.

En un estadio previo, los partidos políticos deben ser imperativamente la primera instancia evaluadora de sus propios programas electorales, no ya con un filtro político o ideológico, como es natural, sino también con un criterio de concreción (para evitar

propuestas difusas o etéreas) y coherencia (presupuestaria y de legalidad). La demagogia discursiva se combate en buena medida si este ejercicio de evaluación *ex ante* se hace habitual entre las formaciones políticas y se aplica a todas las promesas formuladas en cada una de las convocatorias electorales a las que se presentan. Obviamente, en este estadio no es exigible la independencia, pero sí deben serlo el rigor técnico y la capacidad de manobra para acometer la tarea. Por este motivo, este tipo de evaluación –digamos, preliminar– no sería exigible con absoluta exhaustividad o gran detalle, aunque sí cumpliendo un conjunto de pautas mínimas. Para cumplir con todo ello, los partidos deben reforzar su estructura interna con una figura similar a la de un interventor en las administraciones públicas, que se haría acompañar de gabinetes

especializados de evaluación o, alternativamente, podrían encargar esta tarea a empresas externas. En cualquier supuesto, sería muy adecuado que la evaluación fuese dirigida y supervisada por personas –o empresas, en el segundo caso– acreditadas profesionalmente.³⁶

Pero, siendo esa evaluación preliminar conveniente, resulta claramente insuficiente para los objetivos que aquí se defienden. En la búsqueda de ese organismo evaluador, se podrían presentar, *a priori*, los siguientes candidatos, si bien todos ellos presentan carencias objetivas que se exponen sucintamente a continuación:

- Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales. Fue establecida mediante la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, con amplísimas funciones teóricas (seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y de su liquidación; asesoramiento técnico a las Cámaras, a sus miembros y a los grupos parlamentarios; recopilación y sistematización de la información económica y presupuestaria elaborada por otras instituciones; seguimiento de la actividad legislativa que tenga repercusión en los ingresos y gastos públicos; y, finalmente, las que le encomienden las Mesas de las Cámaras). En principio, podría pensarse que es un émulo de la CBO de Estados Unidos, pero nada más lejos de la realidad. Hasta el momento ha sido inoperante en la práctica, lo que la inhabilita, al menos a corto plazo, para acometer la evaluación de programas electorales.³⁷

- Tribunal de Cuentas y órganos autonómicos de control externo. En el marco de su función principal de fiscalización (*ex post*), estas instituciones tienen iniciativa propia que despliegan a través de informes de auditoría pública, pero también de mociones y otros documentos con conclusiones y recomendaciones. El Tribunal de Cuentas también fiscaliza –esto ya en exclusiva– la financiación de los partidos políticos. Asimismo, los dos tipos de instituciones tienen una función consultiva y de asesoramiento (*ex ante*), sobre cuestiones presupuestarias, financieras o de contabilidad y auditoría pública. En estas dos últimas facetas podría pensarse en una eventual reforma legislativa para que el Tribunal de Cuentas y los órganos autonómicos de control externo pudiesen opinar razonadamente sobre determinadas propuestas electorales de los partidos políticos, basándose en un triple enfoque financiero, de legalidad y operativo. Esta opinión podría ser emitida, bien por propia iniciativa de las instituciones de control externo, bien bajo demanda de algún agente legitimado, a través del conducto parlamentario. La primera vía es improbable en el corto plazo, por la carga de trabajo acumulada en los programas anuales de fiscalización, pero sería muy deseable comenzar a explorarla cuanto antes, sobre todo, por la utilidad que tiene la metodología de análisis ponderado de riesgos que utilizan las instituciones de control externo. La segunda vía tiene peor encaje legal, precisamente porque en tiempo electoral los parlamentos están disueltos, aunque podrían habilitarse fórmulas a través de las diputaciones permanentes o de la presidencia de las Cámaras. Por todo ello, a medio plazo las

³⁶ Como ejemplo análogo en el campo de la auditoría, se puede citar el Registro Oficial de Auditores de Cuentas.

³⁷ Tampoco sirven a estos efectos las oficinas presupuestarias, por ser internas al propio gobierno (Real Decreto 2855/1979, de 21 de diciembre, por el que se crean Oficinas Presupuestarias).

instituciones de control externo están llamadas a participar activamente en la evaluación *ex ante* de programas electorales, aunque en el corto plazo esta idea parece menos factible.

- Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Su tarea parece imprescindible, pero está siendo claramente desaprovechada hasta el momento, con una actividad irregular, de escasa relevancia y desconectada de tareas similares en comunidades autónomas y entidades locales. Entre sus funciones tiene un papel preponderante la evaluación *ex post*, pero ha sido muy poco desarrollada. Su experiencia más valiosa se encuentra en el análisis de calidad de los servicios públicos, pero también el trabajo ha sido intermitente. Quizás fuese deseable un reforzamiento del inexplorado segmento de análisis de impacto normativo, para lo cual podría modificarse la legislación reguladora e incorporar expresamente los programas electorales de partidos políticos que concurren a las elecciones. Con todo, siendo deseable el impulso de este organismo en el sentido apuntado, no serviría a corto plazo, salvo una renovada apuesta política por el refuerzo de sus funciones, incluyendo significativas modificaciones de su normativa reguladora para reforzar su independencia, aumentar su presupuesto y sus equipos y reorientar sus prioridades de actuación. Es indudable que esta agencia está llamada a mayores cotas de protagonismo en el futuro, incluyendo el eventual segmento de evaluación *ex ante* de programas electorales, para colmar y no defraudar las expectativas generadas en el momento de su creación.

- Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Este organismo público ha sido creado para garantizar el cumplimiento de los siguientes fines: promover la transparencia de la actividad pública; velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad; salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la

información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno. Según la Ley 19/2013, los partidos políticos están sujetos a las exigencias de publicidad activa, por lo que también tiene sentido preguntarse si tales obligaciones deberían ir referidas expresamente a la coherencia presupuestaria y legal de los programas electorales, bien por iniciativa propia (publicidad activa) o como respuesta a instancia de parte (derecho de acceso a la información pública). Se incentivaría así la transparencia electoral, lo que incluye no solo la mera formulación de propuestas, sino también una mínima concreción y cuantificación de las mismas. De igual modo, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno parece ideal para vigilar estrechamente a las "personas con responsabilidad pública" (Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo), entre las que se incluyen los cargos de alta dirección en partidos políticos. En resumen, la tarea de este organismo puede ser valiosa y complementaria, aunque no la principal a la hora de evaluar *ex ante* los programas electorales.

- Centro de Investigaciones Sociológicas. La aportación de este organismo resulta atractiva desde el punto de vista de una evaluación sociológica *ex ante*, vital a la hora de sondear el estado de opinión previo a la inclusión en el programa electoral de ciertas propuestas. Los partidos políticos podrían encargar barómetros ad hoc sobre propuestas específicas y cuantificadas de política económica, antes de acordar su inclusión definitiva en el programa electoral y, sobre todo, antes de su eventual implementación. También podría ser completado su trabajo con una evaluación o valoración *ex post*, mediante encuestas de satisfacción sobre el comportamiento electoral de los partidos políticos. En cualquier caso, la tarea de este organismo puede ser complementaria, pero nunca será principal a

la hora de evaluar los programas electorales en el sentido descrito en este documento.

Todo lo anterior debe ser completado con un esquema coherente con la descentralización autonómica y local, dada la pluralidad de órganos homólogos, cada uno en sus respectivos ámbitos competenciales. A la hora de aprobar hipotéticos cambios legislativos y reglamentarios, es imprescindible una adecuada coordinación de actuaciones para evitar solapamientos o ineficiencias.

En cualquier caso, es preciso extender y difundir la cultura de la evaluación en todas las entidades citadas, así como en otras de carácter público y privado, cada una dentro de sus específicos cometidos, pero con ese denominador común. A continuación, se presenta la opción que se defiende en este documento.

6.2

Una doble propuesta factible

Bajo las premisas ya fijadas, la mejor opción sería, a nuestro juicio, atribuir la función de evaluación *ex ante* de programas electorales a la AIReF, puesto que esta institución cumple todos los requisitos antedichos.

La AIReF tiene como fines la evaluación continua del ciclo presupuestario y del endeudamiento, así como el análisis de las previsiones económicas. En el ámbito que nos ocupa, sería necesario modificar la Ley Orgánica 6/2013 y el Estatuto Orgánico de la AIReF para introducir una suerte de principio de "coherencia presupuestaria electoral", así como un refuerzo de la estructura institucional interna de la AIReF, probablemente con una nueva división específica para partidos políticos y programas electorales o, en su defecto, ampliando las competencias de la actual División de Análisis

Presupuestario. La AIReF también presenta la ventaja de extender su ámbito subjetivo a todo el sector público –estatal, autonómico y local– y, en buena lógica, solo restaría incorporar a los partidos políticos dentro del grupo de legitimados para solicitar estudios o, eventualmente, una nueva "evaluación electoral de impactos". Finalmente, la relativa novedad de la AIReF en el entramado institucional español, aunque puede implicar ciertas limitaciones relacionadas con su juventud, sí que supone una gran ventaja por la ausencia de vicios heredados o pesadas inercias del pasado. Esta afirmación, como ya se ha dicho, queda reforzada por el eficaz desempeño demostrado hasta el momento, tanto en los informes y opiniones que se han aprobado, como en su esfuerzo por acreditar la transparencia y la independencia que le son propias.

Como es obvio, nada impediría que la AIReF –al menos, en un momento inicial– pudiese apoyarse y asesorarse en otras instituciones o en organismos. Sin ánimo de exhaustividad, sirvan como ejemplo de prácticas exitosas en otros campos asimilables las desplegadas por el Instituto de Estudios Fiscales, el Servicio de Estudios del Banco de España, FUNCAS, la Fundación BBVA o los servicios técnicos de los ministerios de Economía y Hacienda.

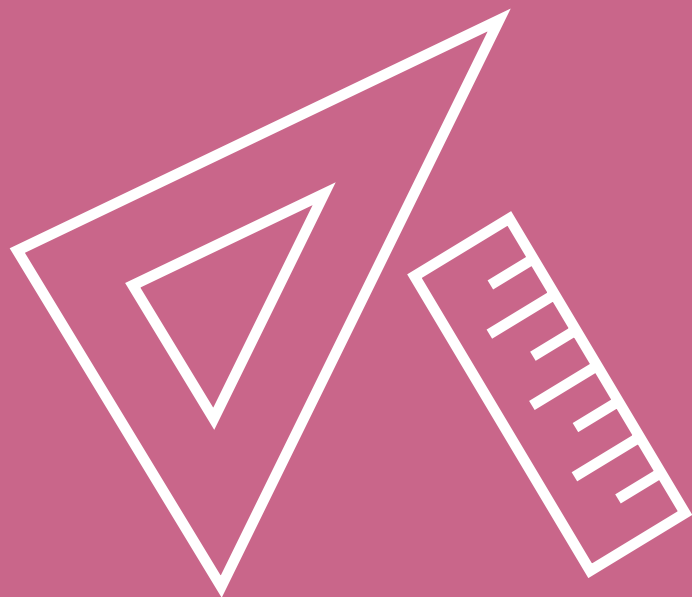
Pero, afirmado todo lo anterior, no es posible obviar que, con la vigente legislación y los medios disponibles en la actualidad, no parece fácil que la AIReF pueda asumir la tarea propuesta en el inmediato plazo. Por ello, dado que el principal objetivo pasaría por poner en marcha cuanto antes el sistema de evaluación, la alternativa que aquí se formula iría destinada a impulsar inicial y temporalmente un modelo de "segundo óptimo". En este supuesto, la evaluación *ex ante* de programas electorales quedaría en manos de la sociedad civil, representada por un grupo de personas expertas, bajo las ya conocidas premisas de independencia, rigor y capacidad. Es preciso insistir en que no sería el mejor de los sistemas, pero no es menos cierto que mantener el *statu quo*, esto es, la ausencia de evaluación, es una alternativa menos preferible.

Sin duda, los detalles son del todo relevantes. Para empezar, habría que plantearse quién propone, elige y nombra a las personas expertas, con qué procedimiento y para cuánto tiempo. Por asimilación, parece claro que el vigente modelo de nombramientos para algunos órganos constitucionales no es el óptimo, aunque sí parece recomendable que, sea cual sea el procedimiento elegido, las Cortes Generales deben seguir ocupando el lugar preeminente. De otro lado, sería también obligado interrogarse sobre la evaluación inicial y la supervisión continua de las virtudes de independencia, rigor y capacidad de los miembros de dicha comisión experta.

Finalmente, las cuestiones de pura intendencia también son cruciales, debiendo concretarse, entre otros aspectos, los recursos materiales a disposición de la comisión, la cuantía de las retribuciones personales, la estructura humana de apoyo técnico y administrativo e, incluso, el encaje de un asesoramiento puntual para asuntos concretos. La evaluación de las medidas presupuestarias de los programas electorales requiere disponer, al menos, de modelos de previsión fiscal, microsimuladores y modelos de macrosimulación. Un grupo de personas expertas no es esperable que cuente con todas estas herramientas, si bien esta debilidad podría ser compensada mediante adecuadas vías de colaboración con instituciones, organismos o fundaciones con experiencia aquilatada, como las citadas más arriba. En todo caso, el núcleo de actividades sería siempre responsabilidad directa de la comisión experta que, poco y, en tanto no se instaura la evaluación a través de la AIReF, se iría dotando de prestigio y visibilidad, para vencer las resistencias iniciales y la esperable crítica de los partidos políticos que obtengan juicios de realidad menos favorables a sus intereses. Es obvio que todos estos aspectos dificultan la operativa de esta alternativa de actuación, pero en modo alguno la obstaculizan, siempre que exista una sincera voluntad de avance.

La propuesta del grupo de personas expertas es más limitada que la relativa a la AIReF, por los aspectos prácticos relatados, pero también porque se centraría solo en evaluar los ingresos y los gastos necesarios para llevar a cabo cada propuesta electoral. Lo ideal sería convencer a los partidos de que redacten una memoria económica y que los expertos evalúen esa memoria en un plazo muy ágil, de unos pocos días. En cuanto a las propuestas de las memorias que se apoyen en proyecciones de los partidos sobre el comportamiento de la economía, estas últimas se pueden comparar con las predicciones realizadas por entidades públicas

(Ministerio de Economía, Banco de España, Banco Central Europeo o Comisión Europea) o privadas (FUNCAS, Fundación BBVA u otras que ya cuentan con modelos y tradición) para ampliar estos análisis. En caso de no disponer de las mentadas memorias económicas, primero habría que seleccionar las promesas con nivel de concreción suficiente, con el fin de que, luego, el grupo de personas expertas proceda a realizar su evaluación sobre las implicaciones globales de esas propuestas para los ingresos y los gastos públicos. En este caso sería cada experto/a acreditado/a, dado su conocimiento profundo del tema, quien propondría los métodos de análisis adecuados.



07

**ASPECTOS
PROCEDIMENTALES:
¿CÓMO?**



Aspectos jurídicos

El programa electoral, como institución jurídica, no existe en España (Pajares Montolío, 2016). Nunca se han regulado su papel ni su significado en las normas electorales generales o autonómicas, ni tampoco el procedimiento de elaboración y tramitación o las obligaciones de publicidad. Del mismo modo, en los estatutos y las normas internas de los partidos políticos solo existen referencias escuetas, casi siempre referidas a la recogida y el tratamiento de propuestas o al órgano encargado de la aprobación final. Todo ello, a pesar de que el artículo 6 de la Constitución Española exige que su "estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos", y el de los programas electorales es

uno de los aspectos cruciales, al hilo de la mentada transparencia y el buen gobierno.

La misma Constitución Española solo habla en su artículo 99.2 del "programa político" (*sic*) que el candidato a la investidura como presidente del Gobierno debe exponer ante el Congreso de los Diputados para solicitar la confianza de esta Cámara. En el artículo 112 se vuelve a aludir escuetamente al "programa", cuando se regula la cuestión de confianza que el presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados. Este instrumento se entiende que sirve para acreditar ante la ciudadanía la fortaleza de la mayoría

parlamentaria, sin que tenga consecuencias inmediatas en caso de denegación de la misma³⁸. A los efectos de este trabajo, la cuestión de confianza también puede ser vista como un mecanismo para legitimar políticamente una rectificación significativa del "programa político" inicial, en cuyo caso deberían explicitarse las razones durante el debate. En este segundo punto podría ser de gran ayuda la evaluación *ex ante* de las medidas propuestas.

La única referencia de rango legal al programa electoral como tal se encuentra en la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, como elemento base para una eventual ilegalización de las formaciones que defiendan postulados de apoyo al terrorismo³⁹. Hay que acudir a una norma de rango menor para encontrar unas mínimas referencias a los programas electorales, en concreto, la Instrucción 3/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, sobre interpretación de la prohibición de realización de campaña electoral, incluida en el artículo 53 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

El programa electoral es una suerte de "contrato social" y, en consecuencia, las hipotéticas responsabilidades por incumplimiento son exclusivamente políticas y solo se pueden ventilar en las elecciones. Otro tipo de inverosímiles demandas por supuesta responsabilidad civil o incluso por presuntos delitos tipificados en el Código Penal derivados del incumplimiento del programa electoral han sido inadmitidas o desestimadas en los tribunales de justicia en los últimos años. Por todas ellas, se puede leer el Auto de la Audiencia Provincial de Madrid 272/2011, de 1 de diciembre, cuando establece de

forma taxativa que, "en ningún caso, puede considerarse que existe materia justiciable, sobre la que pueda pronunciarse este Tribunal, por cuanto que las 'promesas electorales' y su cumplimiento forman parte esencial de la acción política, enmarcada en principios de libertad de hacer o no hacer (y también de responsabilidad, aunque de naturaleza igualmente política) que escapan al control jurisdiccional, de manera que, del acierto o desacierto en la llevanza y ejecución de las mismas, no cabe derivar responsabilidad civil concreta en términos jurídicos". Añade que los demandantes habían utilizado una "notoria errónea invocación del carácter contractual de las promesas electorales".

Llegados a este punto, lo verdaderamente atractivo y útil es incorporar el principio de "cumplir o explicar" en fase preventiva, por expresarlo de alguna manera. Por asimilación con lo dispuesto en la Ley Orgánica 6/2013, el partido que se aparte de las eventuales recomendaciones de la institución evaluadora de programas electorales debería explicar y motivar públicamente –incluso en un documento con cierta formalidad– por qué se aparta de las mismas y cuál sería el impacto presupuestario de tal decisión.

En estrictos términos de técnica normativa, la nueva regulación detallada de los programas electorales podría ser instrumentada en la legislación electoral (general y autonómica) y/o en la Ley Orgánica 6/2002, así como en sus respectivos desarrollos. Además, serían necesarios ajustes en la Ley Orgánica 6/2013, en la Ley 19/2013 o en las normas que regulan el resto de instituciones de evaluación con eventuales competencias en la materia.

38 Los Estatutos de Autonomía prevén también la cuestión de confianza, si bien en algunos casos la denegación sí conlleva la dimisión forzosa e inmediata del presidente del gobierno autonómico.

39 Sobre esta cuestión también puede seguirse la aquilatada jurisprudencia del Tribunal Supremo, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

7.2

Aspectos temporales

Si se institucionaliza y se hace habitual la evaluación *ex ante* de los programas electorales, el trabajo se concentraría temporalmente en los periodos preelectorales⁴⁰, lo cual exige un especial esfuerzo en esas fechas por parte de la institución evaluadora. Por este motivo, puramente pragmático, sería preciso definir plazos bien tasados para formalizar la solicitud de dictamen u opinión por parte de los partidos políticos que quisiesen someter sus

programas electorales a dicho escrutinio de rigor e independencia. Una propuesta concreta, coherente con sólidas demandas generalizadas de los últimos tiempos, podría encaminarse a recortar la duración de la campaña electoral⁴¹, a cambio de establecer un periodo previo de evaluación de programas y propuestas, durante el cual el debate público se enriquecería con argumentos sólidos.

Fuera del tiempo electoral, cualquier formación

política podría igualmente instar la evaluación *ex ante* o el estudio de alguna de sus propuestas, lo cual ahondaría en el objetivo último de mejorar la transparencia y avanzar en el buen gobierno.

Otro aspecto temporal a considerar tiene que ver con el alcance de un marco de evaluación *ex ante* de programas electorales. Huelga decir que tal sistema no sería de aplicación universal ni inmediata, por una simple carencia de medios materiales, metodologías estandarizadas y, por qué no decirlo, también de tradición. El estadio de debate previo sobre su eventual implementación debe completarse con ciertas garantías, incluyendo un sosegado debate parlamentario y ciudadano, apoyado en argumentos técnicos. A continuación, tendría que modificarse la legislación que proceda en cada caso (electoral, partidos políticos, presupuestaria; estatal y autonómica) y, ya en última instancia, comenzar a aplicar el sistema de forma progresiva y cada vez con mayor alcance, partiendo de experiencias piloto y fomentando las buenas prácticas. Como corolario, se debe exigir un amplio consenso político previo sobre esta cuestión, tanto en su configuración inicial como en su posterior implementación, siempre con una adecuada asistencia técnica independiente. Dicho consenso debe tener una legitimidad bifronte, en torno a las grandes fuerzas políticas de ámbito estatal, pero también en torno a un amplio acuerdo interinstitucional entre niveles de gobierno, como corresponde a un Estado ampliamente descentralizado o cuasifederal.

Como ya se ha sugerido, hasta que la técnica de evaluación esté consolidada, el trabajo previsiblemente se limitaría a la evaluación de los programas presentados a las elecciones generales, tratando de ganar prestigio y reputación con el tiempo y con el ánimo de construir una sólida cultura de evaluación. Para más adelante, se deberían poder hacer evaluaciones de los programas presentados a todo tipo de elecciones y, sobre todo, ir dando pasos hacia una evaluación macroeconómica del contenido presupuestario y económico. En tal caso, se evaluarían, al menos, los efectos sobre el déficit estructural, la deuda pública, la renta nacional o el empleo a corto y a largo plazo. Como es sabido, los ingresos y los gastos públicos dependen de la situación económica, y las medidas de política económica tienen distintos multiplicadores fiscales que, a su vez, dependen de la situación cíclica de la economía, del estado de las finanzas públicas o del grado de estrés financiero. Todo ello debe ser parte fundamental de un modelo ideal de evaluación *ex ante*, si bien, hoy por hoy, parece todavía un objetivo demasiado ambicioso. Para ello, insistiendo en el horizonte de largo plazo, sería necesario ir utilizando modelos de macrosimulación o microsimulación cada vez más afinados.

40 En puridad, cualquier periodo es preelectoral, pero por simplicidad, podría tomarse el año natural anterior a la fecha de celebración de unas elecciones.

41 Como ya se ha hecho en fechas recientes con la aprobación de la Ley Orgánica 2/2016, de 31 de octubre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 99 de la Constitución.

7.3

Voluntariedad y coste

Las evaluaciones *ex ante* de los programas electorales deben estar sujetas a voluntariedad por parte del partido solicitante, teniendo en cuenta que el éxito de la evaluación depende sustancialmente de que los actores del proceso se impliquen y tengan en alta estima la profesionalidad y la independencia de la institución evaluadora, internalizando así su valor añadido en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, resultaría conveniente negociar la participación de las principales fuerzas políticas con antelación para evitar que desde un primer momento la evaluación sea percibida con rechazo o incluso falseada con "programas ocultos".

Otro punto a favor de la voluntariedad es el aprovechamiento del intercambio de información entre evaluadores y partidos, permitiendo un continuo engranaje del sistema, un mayor esfuerzo

de formulación de propuestas y una reducción del riesgo de que la evaluación sea percibida como partidariamente sesgada por aquellas organizaciones políticas que no queden satisfechas con los resultados.

Sin embargo, también habría algunos argumentos a favor de una evaluación exógena forzosa, sin que deba ser rogada por los partidos políticos. Para empezar, permitiría comparar en poco tiempo los programas de todos los partidos (sin exclusiones) y automatizaría los plazos, ya de por sí muy reducidos desde que se aprueban los programas electorales. En este sentido, resultaría conveniente que, una vez que el sistema de evaluación esté preparado para comenzar a operar, se hiciese una ronda de contactos con los partidos para advertirles de que la evaluación de su programa electoral se realizará

en todo caso, con su aquiescencia o no, aunque obviamente se les informe de las condiciones en las que ésta se realizará. De este modo, en caso de que lo deseen, podrían aportar propuestas y alegar argumentos para la evaluación previa, antes de que la institución evaluadora los incluyera en el plan de actuaciones con sus propios y exclusivos criterios. Dicho plan debería estar listo en los dos primeros años de la legislatura ordinaria, con el fin de que los partidos supieran con antelación suficiente el alcance y el contenido de la evaluación a la que sus programas electorales se someterían.

Por otra parte, parece lógico que la institución evaluadora pudiese fijar algún tipo de gravamen para resarcirse de los costes incurridos por este concepto en el ejercicio de sus funciones, como ya hace la AIReF cuando cobra la tasa de supervisión, análisis, asesoramiento y seguimiento de la política fiscal.

Las dos cuestiones apuntadas en este epígrafe – sometimiento facultativo a la evaluación *ex ante* y coste pecuniario – son sendas señalizaciones de rigor que deberían ser valoradas positivamente por la ciudadanía. También lo son, como es lógico, la difusión obligatoria de los resultados y, en su caso, de las razones que motivan el apartamiento de las recomendaciones, así como los impactos esperados de tal decisión.

Todo este proceso no sería gratuito, no solo por el gravamen que estableciese la institución evaluadora, sino también porque los partidos políticos precisarían reforzar sus respectivos departamentos económicos con el fin de poder realizar las evaluaciones internas de sus propios programas electorales y, en su caso, responder motivadamente a las evaluaciones externas.

7.4

¿Cabe una evaluación sectorial exclusiva de ciertas políticas?

La mayor parte de este estudio se ha dedicado al estudio de la viabilidad de una evaluación *ex ante* de los programas electorales, como base para una mayor coherencia normativa, competencial y presupuestaria global de las propuestas allí contenidas. Sin embargo, como también se ha advertido, hay enfoques sectoriales que, por su especial interés político, normalmente plasmado en exigencias legales ad hoc, deben contemplarse por separado. Es el caso de la evaluación de impacto normativo de género⁴², la evaluación de impacto normativo ambiental⁴³ o la evaluación de impacto

normativo en la infancia y en la adolescencia⁴⁴, incluidos en todos los casos su correspondiente cálculo económico y los efectos sobre la competencia de las propuestas contenidas en los programas electorales de las fuerzas políticas. Como ya se ha mencionado con anterioridad, el pragmatismo lleva a sugerir la limitación de la evaluación a los aspectos fiscales directos, con independencia de que más adelante, una vez consolidada la evaluación, pudiera plantearse su extensión a sectores específicos de actividad.

42 Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

43 Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental

44 Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (artículo 22 quinquies).

7.5

Difusión, publicidad y aprovechamiento de los resultados

Todo resultado de una evaluación *ex ante* de programas electorales debe ser público, publicado y difundido (también en redes sociales), colaborando en esta tarea la institución evaluadora y la propia fuerza política que ha sometido su programa al examen previo de coherencia. Igualmente, como también se ha apuntado, debe facilitarse al público –es decir, a los votantes– las explicaciones y alegaciones contrarias a las recomendaciones de la institución evaluadora. De no ser así, el proceso perdería toda efectividad, quedando dañado de forma irremediable el principio de transparencia.

Con el tiempo, se iría generando una potente base de datos de estudios que la institución evaluadora gestionaría, con un doble valor añadido intrínseco, por la compilación exhaustiva y por las selecciones de temas que se llevaran a cabo. Esta base de datos debería ser de acceso público y estar bien sistematizada, lo que a su vez incrementaría el valor reputacional de la institución evaluadora y generaría una economía de costes temporales, ya que, con toda probabilidad, muchas de las propuestas electorales se reiterarían en diferentes momentos y por varias fuerzas políticas, aunque solo fuera en términos aproximados.



08

CONCLUSIONES

En este documento se ha planteado y discutido la implantación en España de una novedosa y rigurosa evaluación *ex ante* de los programas electorales, como instrumento de mejora en el diseño, la ejecución y el control de las políticas públicas, dentro de un contexto de democracia representativa. La medida no tiene parangón ni antecedentes en el ámbito español, al menos, con carácter general, más allá de ensayos particulares y poco significativos. El horizonte temporal de activación serían las próximas elecciones generales, previstas para 2020, salvo adelanto expreso por parte del presidente del Gobierno, en cuyo caso sería igualmente deseable.

La literatura académica sobre el tema y las exigencias de transparencia y buen gobierno, así como las escasas experiencias exitosas en otros países, recomiendan que la evaluación *ex ante* de programas electorales quede anclada en una entidad políticamente independiente, socialmente reconocida y técnicamente capaz y solvente para acometer la tarea de evaluar los efectos fiscales y presupuestarios de las políticas públicas. Aunque existen varios potenciales candidatos, cada uno de ellos plantea problemas específicos en alguna o en varias de las esferas comentadas, desaconsejando su elección (sin perjuicio de su eventual participación futura en algún modo). Por todo ello, se concluye que la AIReF podría cumplir a la perfección con el cometido, aunque para ello sea ineludible modificar su mandato y, al tiempo, reforzar su dotación de medios materiales y humanos.

En caso de que la opción de la AIReF no fuese viable a corto plazo, se ha planteado que, de forma transitoria, un grupo de personas expertas, con independencia política, acreditada competencia profesional y prestigio en su campo, pudiese cubrir esa laguna, con el apoyo necesario por parte de fundaciones u organizaciones de distinto espectro

ideológico y con experiencia en tareas homólogas. Siempre será preferible un sistema imperfecto que la actual ausencia de evaluación objetiva.

Con una afinada evaluación *ex ante* de programas electorales, los beneficios para el funcionamiento del sistema democrático serían múltiples. Para empezar, los partidos políticos tendrían mayores incentivos a incluir propuestas electorales viables y con mayor grado de concreción. De igual modo, esas mismas recetas electorales, acompañadas de una rigurosa evaluación, ayudarían a los votantes a valorar la coherencia de cada partido y la congruencia entre promesas y actuaciones finales, dentro del marco económico-financiero general.

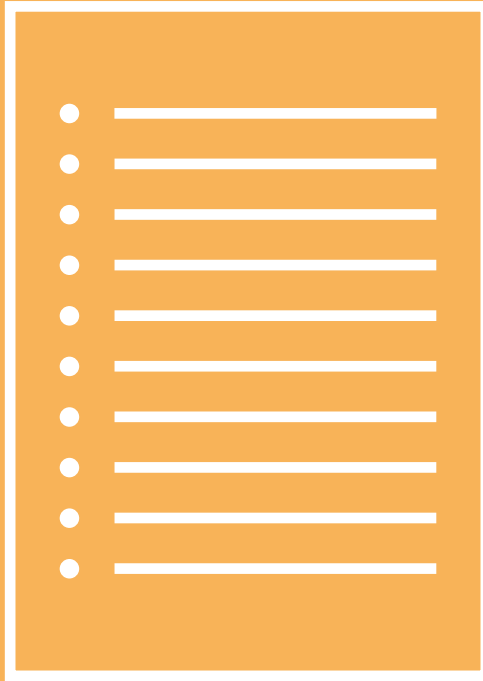
La aplicación del sistema propuesto sería potestativa, de tal forma que ningún partido político se vería obligado a someter sus programas electorales a evaluación *ex ante* sobre su coherencia normativa, competencial y presupuestaria, respetando así su plena capacidad de iniciativa, pero tratando de conducirla por criterios de transparencia y racionalidad. Obviamente, los votantes tampoco tendrían ningún coto a su libertad de elección, sino, más bien, una valiosa y acreditada información adicional para tomar su decisión. En ambos casos, el avance democrático sería evidente a nuestro juicio.

En los aspectos concretos, una evaluación mínima debería comprender el efecto fiscal directo sobre ingresos y gastos de la totalidad de las propuestas incluidas en el programa electoral, con indicación expresa de sus efectos en el déficit y la deuda pública. A medida que el sistema avanzara y se fuera perfeccionando, sería también conveniente una evaluación macroeconómica del contenido presupuestario y económico, analizando los efectos sobre la sostenibilidad financiera, la renta nacional y su distribución, el desempleo, la incidencia tributaria, el impacto de género o el medioambiental, entre otros aspectos. Se utilizarían para ello

modelos de macrosimulación y microsimulación generalmente aceptados.

El resultado de la evaluación debería recogerse en un documento público, accesible y solvente. Su difusión sería la más amplia posible, utilizando para ello los medios de comunicación tradicionales, las páginas web y las redes sociales.

El esfuerzo requerido es notable, tanto por parte de las instituciones y personas encargadas de la evaluación, como de los propios partidos políticos –incluyendo una adaptación de sus estructuras internas– y del conjunto de la sociedad civil. Pero, sin duda, merecería la pena.



ANEXO A

DECÁLOGO DE
UN PROGRAMA
ELECTORAL

Decálogo de un programa electoral

Un Decálogo pensado para incrementar la credibilidad, calidad y solvencia de los programas electorales, y facilitar la valoración de las diferentes alternativas de gobierno

1 El programa debería explicar de manera **clara, concisa y sencilla la visión ideológica** (principios y valores), y las **prioridades** que los partidos políticos van a considerar en los diferentes ámbitos de **gobierno. «El Proyecto Político de construcción».**

2 El programa debería ser una **guía realista, consistente y orientada a la futura acción de gobierno**, que contenga las **políticas y medidas propuestas** con información suficiente para que la ciudadanía valore la adecuación, viabilidad y credibilidad de las mismas.

3 El programa debería contener la **cuantificación económica** de las principales medidas electorales que impliquen gasto o inversión pública, y explicar el **cuadro de financiación previsto** para garantizar su ejecución.

4 El programa debería identificar y explicar las **principales reformas constitucionales, institucionales y legales, «La Agenda Legislativa»**, que son necesarias para implementar el conjunto de políticas y medidas propuestas.

5 El programa debería incorporar los **principios de conducta ética** y las **medidas de lucha contra la corrupción** que se proponen aplicar a los cargos públicos, identificándose los **mecanismos propuestos** para garantizar su cumplimiento.

6 El programa debería explicar las **propuestas** sobre la **organización institucional**, y de la **estructura y gestión del gobierno y Administración Pública**, así como la estrategia de selección y requerimientos de los cargos públicos en función política.

7 El programa debería contemplar la **política de rendición de cuentas a la ciudadanía**, estableciendo los procesos para la evaluación de su grado de cumplimiento, y la explicación de las modificaciones y adecuaciones realizadas sobre el mismo. Esta **política** debería aplicarse **también** a los **partidos políticos en la oposición.**

8 El programa debería de estar **abierto** a la **participación** de la **sociedad en su fase de elaboración**, garantizando la escucha estructurada de los diferentes sectores sociales. Igualmente, podría ser recomendable la **evaluación** de los **programas electorales** por **expertos reconocidos e independientes.**

9 El programa debería contemplar **diferentes formatos y canales** para hacerlo accesible y comprensible a los diferentes colectivos de la sociedad. **La dimensión digital del Programa** facilitará el acceso a diferentes niveles de información de las políticas y medidas electorales.

10 El programa debería ser difundido potenciando la **generación de contenidos e información de utilidad en la sociedad**, facilitando el contraste entre las propuestas de los diferentes partidos y **evitando argumentos y discursos demagógicos.**

El programa electoral, objetivos y contenidos básicos

1 El programa debería explicar de manera **clara, concisa y sencilla la visión ideológica** (principios y valores), y las **prioridades** que los partidos políticos van a considerar en los diferentes ámbitos de **gobierno. «El Proyecto Político de construcción».**

La explicación de la visión ideológica, las preferencias de configuración y de gestión de las diferentes áreas de gobierno: empleo, sanidad, educación, la seguridad social, servicios sociales, economía, justicia, asuntos exteriores, defensa, etc., va a permitir a la ciudadanía formar su opinión y valorar los diferentes programas políticos en los temas sustanciales. Las líneas ideológicas para cada uno de los ámbitos de gestión deben de ser explicadas de manera comprensible para los ciudadanos y a partir de la realización de un breve diagnóstico de la situación actual.

El resultado para la ciudadanía debería ser visualizar la estrategia de gobierno a corto, medio y largo plazo que se propone para el país, región o ciudad en cuestión, «el proyecto político de construcción».

2 El programa debería ser una **guía realista, consistente y orientada a la futura acción de gobierno, que contenga las políticas y medidas propuestas con información suficiente para que la ciudadanía valore la adecuación, viabilidad y credibilidad de las mismas.**

El programa electoral debe de identificar las políticas y medidas que se proponen considerar en la futura acción de gobierno. Esta visión del programa más allá de la ideología del partido, permite identificar cómo esta se va a concretar en políticas

específicas, garantizando la consistencia y la coherencia global del programa.

La elaboración del programa como acción de gobierno obliga a los partidos políticos internamente a reflexionar, priorizar, articular y explicitar las medidas que se proponen para dar respuesta a las demandas sociales. Igualmente, dota de contenido útil al debate en la fase electoral, al facilitar el contraste entre los diferentes programas políticos.

Es cierto, que pueden aparecer contingencias o factores externos durante el periodo de gobierno y, por tanto, no está garantizado su cumplimiento. No obstante, la configuración del programa orientado a la acción de gobierno establece, desde la fase electoral, el marco inicial de rendición de cuentas.

3 El programa debería contener la **cuantificación económica** de las principales medidas electorales que impliquen gasto o inversión pública, y explicar el **cuadro de financiación previsto para garantizar su ejecución.**

La estimación cuantificada del coste de las medidas más relevantes, así como la identificación de las vías de financiación a utilizar (emisión de deuda pública, incremento o creación de nuevos impuestos, mayor inversión en determinados servicios públicos en detrimento de otros existentes) permite valorar la existencia de los recursos económicos suficientes para implantar las propuestas electorales, trasladando así una visión global de equilibrio presupuestario, viabilidad y credibilidad del programa.

La valoración del coste económico y de las vías de financiación puede ir acompañada adicionalmente de la estimación del impacto económico y social, tanto directo como indirecto, que las principales medidas propuestas van a tener en

los diferentes sectores de actividad y en la sociedad en general. El programa podría contemplar el retorno que la implantación de las medidas va a tener para la sociedad.

4 El programa debería identificar y explicar las **principales reformas constitucionales, institucionales y legales, «La Agenda Legislativa», que son necesarias para implementar el conjunto de políticas y medidas propuestas.**

La incorporación de las principales reformas, «la Agenda Legislativa», permite identificar cuál va a ser la estrategia que desde el punto de vista legal dará soporte al conjunto de medidas que se proponen en el programa. Se permite valorar de este modo, la complejidad, el consenso político necesario, la viabilidad técnica y política, y el horizonte temporal de implantación de las propuestas del programa.

De manera complementaria, también se recomienda identificar las propuestas relevantes de creación o modificación de nuevas leyes o, en su caso normas, explicando con información suficiente el objetivo que se persigue con las mismas, en qué va impactar respecto al marco legal actual, y cómo se va a garantizar la implantación con éxito de la legislación de referencia del programa.

La incorporación de la Agenda Legislativa facilita la posterior rendición de cuentas de aquellas propuestas que tengan un contenido regulatorio, y permite medir la coherencia del programa con la acción de gobierno u oposición posterior.

5 El programa debería incorporar los **principios a modo de código de conducta ética y las medidas de lucha contra la corrupción que se proponen aplicar a los cargos públicos,**

identificándose los **mecanismos propuestos para garantizar su cumplimiento.**

El programa electoral debería incluir los principios a modo de código ético del partido político y de funcionamiento interno, que recojan los compromisos éticos de transparencia, honestidad y lucha contra la corrupción que disponga el partido.

Además de estos compromisos, se deben definir los mecanismos e instituciones de control y los protocolos que se van a utilizar en el momento que aparezcan irregularidades, así como establecer claramente las decisiones que el partido político va a adoptar.

La presentación de estos compromisos éticos permitirá mostrar el compromiso del partido con la lucha contra la corrupción y puede contribuir notablemente en aumentar la confianza ciudadana con las personas que ocupan cargos públicos.

6 El programa debería explicar las **propuestas sobre la organización institucional, y de la estructura y gestión del gobierno y Administración Pública, así como la estrategia de selección y requerimientos de los cargos públicos en función política.**

La organización institucional, la estructura de gobierno y Administración Pública que va a servir de soporte para la puesta en marcha de las medidas del programa y su cumplimiento, puede ser una información relevante que permita contrastar la coherencia de los objetivos de gobierno que se proponen en el Programa Electoral.

La descripción y publicidad de propuestas sobre organización y estructura puede contribuir a fortalecer y legitimar la solidez de planteamientos y propuestas, más allá del ámbito político, en términos de solvencia para la ejecución. No obstante, hay que considerar que las propuestas organizativas

y de estructuras pueden estar, posteriormente, sujetas a posibles modificaciones por la existencia de pactos de gobierno u otras circunstancias imprevistas en el momento de formar gobierno.

Adicionalmente, es conveniente establecer qué estrategia de selección y de requerimientos en relación con los altos cargos públicos en función política, se va a adoptar. El conocimiento de esta estrategia permitirá evaluar la calidad del perfil de los representantes públicos.

El seguimiento y la rendición de cuentas del programa

7 El programa debería contemplar la **política de rendición de cuentas, proponiendo los mecanismos concretos** que se van utilizar para evaluar el grado de cumplimiento, así como las modificaciones y adecuaciones realizadas al mismo. Esta política de rendición de cuentas debería aplicarse también a los partidos políticos en la oposición.

Los programas deberían ser evaluados de forma periódica, con el objetivo de medir su aplicación real. La primera evaluación a aplicar sería sobre la traslación del programa electoral en el programa de gobierno, identificando sus principales diferencias. A continuación, el programa podría evaluarse, al menos una vez al año, para dar seguimiento al nivel de cumplimiento de las diferentes medidas electorales.

La evaluación del cumplimiento del programa debe ser accesible desde diferentes canales (especialmente los digitales). Esta evaluación puede ser realizada por los partidos políticos y/o desarrollada por otros organismos (académicos y de la sociedad civil) que apliquen metodologías objetivas de evaluación.

La cultura de la evaluación afectaría, no únicamente a los partidos que gobiernen, sino también a los partidos de la oposición, analizando la coherencia entre las propuestas presentadas en el programa electoral y propuestas defendidas durante la legislación para cada política sectorial.

El proceso de elaboración del programa electoral

8 El programa debería de estar **abierto a la participación de la sociedad en su fase de elaboración**, garantizando la escucha estructurada de los diferentes sectores sociales. Así como, potenciar la participación de **expertos sectoriales** tanto afines como independientes al partido político.

El contenido de los programas electorales debería ser entendido como un proceso de inteligencia colectiva, que surge del contraste de ideas entre el partido político y la sociedad civil organizada y de expertos sectoriales. El proceso de elaboración de las propuestas debería ser concebido como un diálogo estructurado con la sociedad (incluyendo expertos, organizaciones políticas, sociales y económicas y también ciudadanos a título individual).

Además, este proceso debe de estar planificado con el tiempo y recursos suficientes con el fin de garantizar la deliberación e intercambio de ideas y asegurar que estas pueden ser reflejadas dentro del programa electoral.

La estructura de contenido y los niveles de acceso a la información del programa electoral

9 El programa debería contemplar **diferentes formatos y canales** para hacerlo accesible y comprensible a los diferentes colectivos de la sociedad. La dimensión **digital del Programa** facilitará el acceso a diferentes niveles de información de las políticas y medidas electorales.

La información podría presentarse de forma dinámica en diferentes niveles de detalle y complejidad, con diferentes lenguajes y a través de diferentes medios y canales. Los canales digitales (Internet y las redes sociales) son efectivos para hacer llegar las medidas electorales a públicos masivos de una forma directa, permitiendo profundizar en cada una de ellas, en caso de que sea necesario, y abriendo la puerta al debate ciudadano sobre tales medidas.

El contenido del programa debería adecuarse al colectivo al que se dirige (jóvenes, tercera edad, pymes, desempleados, empresarios, etc.), con el objetivo de facilitar su comprensión, evaluación y comparación con otros programas.

En este sentido, la presentación del programa estructurado por colectivos, la elaboración de resúmenes ejecutivos, de medidas para los 100 primeros días de gobierno, etc., son formas atractivas de hacer llegar el programa a la ciudadanía.

El proceso de comunicación y difusión de un programa electoral

10 El programa debería ser difundido potenciando la **generación de contenidos e información de utilidad en la sociedad**, facilitando el contraste entre las propuestas de los diferentes partidos y **evitando argumentos y discursos demagógicos**.

La comunicación y difusión es un elemento crítico de la campaña electoral porque permite a la sociedad conocer las medidas y contenidos de los programas electorales. El debate es un canal de especial relevancia que facilita de una manera estructurada y organizada el conocer y contrastar las diferentes propuestas electorales de los partidos políticos.

En este sentido, la realización de debates públicos debería de potenciarse y extenderse no sólo entre los candidatos de gobierno, sino también, entre los expertos sectoriales de los partidos políticos. Esta política de debates enriquece y centra el debate en contenidos de utilidad, ofreciendo a la ciudadanía información imprescindible para formar su voto.

El reto del futuro: La auditoría y evaluación de los programas electorales

La sociedad civil es un elemento clave para reconfigurar la relación actual de descrédito, desconfianza y desafección existente entre la ciudadanía y, las instituciones y partidos políticos.

La evaluación y auditoría de los programas electorales por organizaciones privadas independientes es una práctica que se está adoptando cada vez más entre los países miembros de la OCDE. Existen experiencias recientes donde los partidos políticos someten de manera voluntaria sus programas electorales a la revisión de organizaciones privadas que evalúan el impacto, viabilidad o factibilidad de las promesas que se recogen en los programas. Así ocurre, por ejemplo, en Holanda, siendo una actividad e información muy valorada por los electores holandeses.

Igualmente, en otros países, las organizaciones privadas realizan un seguimiento periódico del cumplimiento de los programas electorales realizando un análisis individualizado y muy detallado de las actividades realizadas por los partidos políticos, tanto en el gobierno como en la oposición. Estas organizaciones están financiadas en gran parte por aportaciones realizadas por asociados identificados con diferentes partidos políticos.

En este sentido, deben proponerse iniciativas que ayuden a mejorar el funcionamiento de los procesos e instituciones de nuestro sistema democrático. La auditoría y evaluación de los programas electorales por organizaciones independientes puede ser uno de los objetivos a impulsar desde y con la sociedad civil.

ANEXO A

Relación de expertos entrevistados(*)

(ordenados alfabéticamente por apellido)

DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN DEL DECÁLOGO

REYES ESCOLANO MENA
(FUNDACIÓN TRANSFORMA ESPAÑA)
ALBERTO GINER GÓMEZ
(EVERIS)

La elaboración del Decálogo se ha cimentado sobre la contribución de las opiniones, visiones y propuestas de los expertos que a continuación se enumeran. Igualmente, se ha realizado una investigación cualitativa de programas electorales, nacionales e internacionales, y de documentación de referencia en ciencia política: literatura, informes, artículos de prensa, publicaciones e iniciativas web. La síntesis y consolidación de la opinión de los expertos incluye, como punto medio de encuentro, aspectos distantes e incluso contrarios a lo expresado por algunos participantes.

(*) Cabe mencionar que la síntesis y consolidación de la opinión de los expertos incluye, como punto medio de encuentro, aspectos distantes e incluso contrarios a lo expresado por algunos participantes.

ANSTEAD, NICK

Profesor en el Departamento de Medios y Comunicación de "London School of Economics and Political Science". Antiguo profesor de política en la Universidad de "East Anglia" en Norwich, doctorado en "Royal Holloway", Universidad de Londres, donde su tesis doctoral se tituló "Estudio comparativo de factores que influyen en la adopción e impacto de campañas en Estados Unidos y Reino Unido".

DE ELÍAS HERNÁNDEZ, JOSÉ MIGUEL

Ingeniero Industrial por la Universidad Politécnica de Madrid. Director de Investigación y Análisis en la empresa SIGMA DOS. Desde 1987 ha dirigido más de mil estudios electorales y de opinión pública, colaborando habitualmente con diversos medios de comunicación, tanto españoles como extranjeros. En España ha asesorado, además, a diferentes líderes y partidos políticos de ámbito nacional en todo lo relativo a diseño de estrategia y de campañas electorales. Tiene, además, una destacada experiencia de trabajo en Iberoamérica, donde ha dirigido diversos estudios de opinión pública y ha asesorado a diferentes cargos públicos.

INNERARITY GRAU, DANIEL

Doctor y catedrático de filosofía política y social, investigador Ikerbasque en la Universidad del País Vasco y director de su "Instituto de Gobernanza Democrática". Ensayista de prestigio. Ha sido profesor invitado en diversas universidades europeas y americanas, recientemente en la Universidad de la Sorbona (Paris I) y en el "Robert Schuman Centre for Advanced Studies" del Instituto Europeo de Florencia y en la «London School of Economics and Political Science". Actualmente es Director

de Estudios Asociado de la "Maison des Sciences de l'Homme", en Paris. Es colaborador habitual de opinión en El País y El Correo/Diario Vasco, así como de la revista Claves de razón práctica.

JARDING, STEVE

Profesor de prestigio en el ámbito de políticas públicas en "John F. Kennedy School of Government" (Harvard), experto en gestión de campañas y estrategias políticas. Se destaca su experiencia como miembro del equipo de distintos senadores estadounidenses como son Tom Daschle (D -SD), Bob Kerrey (D -NE), Jim Webb (D -VA), John Edwards (D -NC), Tim Johnson (D -SD) y Mark Warner (D -VA).

LAGO PEÑAS, IGNACIO

Profesor titular de Ciencias Políticas en la "Universitat Pompeu Fabra" (Barcelona). Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid. Doctor Ciencias Sociales en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March, Madrid. Sus líneas de investigación principales son los Sistemas electorales, partidos y sistemas de partidos, comportamiento político. Sus colaboraciones recientes han sido publicadas en "Economics and Politics", "Electoral Studies", "European Journal of Political Economy", "European Journal of Political Research", "Party Politics and Social Science Quarterly".

LAMO DE ESPINOSA, EMILIO

Catedrático de Sociología de la Universidad Complutense. Doctor en Derecho por la Universidad Complutense (1973) y doctor en sociología por la Universidad de California (1979), donde ha sido

profesor visitante. Ha sido director general de Universidades (1982-1985) y Secretario General y fundador de Consejo de Universidades (1985-1987). Fue Director del Instituto Universitario Ortega y Gasset (1992-2001) y fundador y primer Director del Real Instituto Elcano (2001-2005). Ha sido además Presidente de la Federación Española de Sociología (2007-2009), de la que es actualmente Miembro de Honor. A día de hoy es Académico de Número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

MOLINA ÁLVAREZ CIENFUEGOS, IGNACIO

Profesor en el Departamento de "Ciencia Política y Relaciones Internacionales" de la Universidad Autónoma de Madrid. Doctor en Ciencias Políticas por esa universidad, Máster en Ciencias Sociales (Instituto Juan March, Madrid), Máster en Derecho de la Unión Europea y Licenciado tanto en Derecho como en Ciencias Políticas y Sociología (Universidad de Granada). Ha sido investigador visitante en varias universidades (entre ellas, Harvard y Oxford). Investigador Principal para Europa del Real Instituto Elcano.

MONTERO GIBERT, JOSÉ RAMÓN

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) y Profesor de Ciencia Política en el Instituto Empresa (IE). Es Doctor en Derecho por la Universidad de Santiago de Compostela. Ha sido Profesor de Ciencia Política en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, del Instituto Juan March, y Visiting Fellow en Harvard University, University of California en Berkeley, Ohio State University, Institut d'Études Politiques de Burdeos, ICSTE-Instituto Universitario de Lisboa, European University Institute e

Istituto Italiano di Scienze Umane, ambos en Florencia. Ha sido decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cádiz y subdirector general del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

O'KEAN ALONSO, JOSÉ MARÍA

Catedrático de Economía Aplicada, es profesor de Teoría Económica, Económica Política, Economía Digital y Pensamiento Económico en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla desde 1997 y profesor asociado de Entorno Económico, Análisis de Países y Economía del Sector Público en el Instituto de Empresa de Madrid desde 1990 (Centro de Innovación Sector Público PwC-IE), doctor en Economía por la Universidad de Sevilla (1986), "Executive Master en e-business" por el Instituto de Empresa (2001), "Senior Associate Member del St. Antony's College" de la University of Oxford (1985) y fue investigador visitante en la "John F. Kennedy School of Government" de la Harvard University (1987). Actualmente es miembro de la "think tank" Comisión Técnica de la Escuela de Economía de la CEA (Confederación de Empresarios de Andalucía).

PIN ARBOLEDAS, JOSÉ RAMÓN

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Pontificia de Salamanca. Ingeniero Agrónomo y licenciado en Economía, ambas titulaciones por la Universidad de Valencia. Máster en Economía, IESE-Universidad de Navarra. Titular de la Cátedra de Gobierno y liderazgo en la Administración Pública en el IESE. Es profesor del "Departamento de Dirección de Personas en las Organizaciones" en el IESE-Universidad de Navarra, director de "IRCO (Centro Internacional de Investigación de Organizaciones". Desde 2005

también ha dirigido el Executive MBA del IESE que se imparte en Madrid. Recientemente fue nombrado miembro del Comité Académico de la "Barna Business School".

SERRA MARTÍN, ALBERT

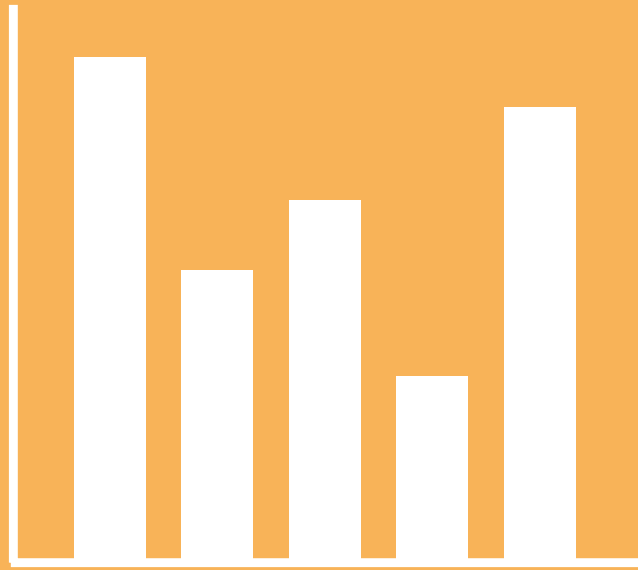
Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universitat de Barcelona y Máster en "Dirección Pública" por ESADE. Director del "IGDP - Instituto de Gobernanza y Dirección Pública" (ESADE). Director de programa, "Executive Master in Public Administration". ESADE. Ha sido gerente del Sector de Bienestar Social del Ayuntamiento de Barcelona; gerente del Instituto de Estudios Metropolitanos de Barcelona; gerente de los Colegios Profesionales de Letras y Ciencias de Cataluña, y del Colegio Profesional de Psicólogos de Cataluña.

TOHARIA CORTÉS, JOSÉ JUAN

Catedrático de Sociología (Universidad Autónoma de Madrid). Doctor en Derecho por la Universidad Complutense y PhD en Sociología por la Universidad de Yale (USA). Fue el primer director de la "Escuela de Periodismo UAM-El País" y miembro fundador de "Cuadernos para el Diálogo", a cuyo consejo de redacción perteneció hasta la desaparición de la publicación. En 2004 fundó "Metroscopia" uno de los más influyentes institutos privados de investigación de la opinión pública en España, firma que preside en la actualidad. Autor de diversas publicaciones, fundamentalmente en el área de la sociología jurídica, ha sido consultor de Naciones Unidas en materias electorales y judiciales.

VALLESPÍN OÑA, FERNANDO

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Madrid. Ha sido vicerrector de Cultura y director del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Derecho de esta Universidad. Profesor visitante en las prestigiosas universidades de Harvard, Heidelberg, Frankfurt, Veracruz y Malasia. Es un experto en teoría política y en pensamiento político. Colaborador del diario El País y diversas tertulias políticas. Ha sido presidente del "Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS" entre 2004 y 2008. En la actualidad es "Director Académico del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset" y es miembro del comité asesor del think tank FRIDE y de NovaGob.



ANEXO B

ESTUDIO DE
OPINIÓN PÚBLICA
SOBRE LOS
PROGRAMAS
ELECTORALES.
SIGMADOS

I

Influencia en el voto

Para la mitad de los ciudadanos, el programa electoral es el elemento que más influye a la hora de decidir su voto en unas elecciones a Cortes Generales. Le siguen, a gran distancia, el partido político (dos de cada diez electores) y el propio candidato.

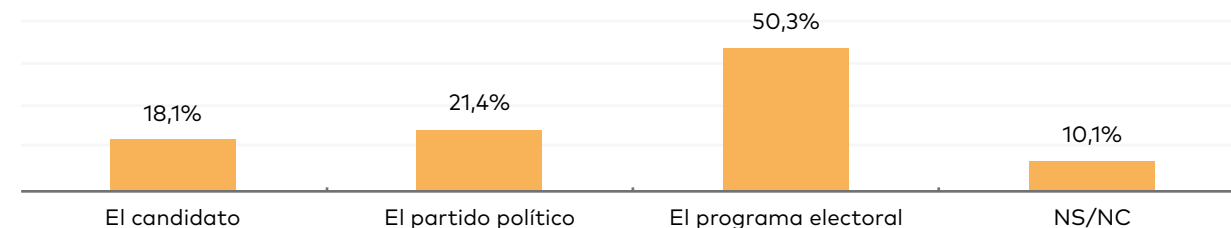
El peso del partido político es ligeramente mayor para los jóvenes (casi uno de cada cuatro), mientras que el candidato es el elemento básico para casi dos de cada diez personas mayores. Es entre las personas mayores entre las que menos cuenta el programa electoral en relación a los otros grupos etarios (diez puntos menos que entre los adultos).

Las personas que votaron a IU en los últimos comicios de 2011 son los electores que más importancia prestan al programa: más de dos de cada tres consideran que es el elemento esencial, y por lo mismo, son el grupo que menos es influido por el candidato.

Entre los votantes de UPyD, es donde el candidato alcanza su mayor relevancia, frente a los votantes de PP y PSOE que tienen en esto un comportamiento similar.

De cara a estos próximos comicios, son las personas que manifiestan que van a votar a Ciudadanos los que más peso dan al candidato (uno de cada cuatro) y se mantiene la tendencia de que sean los votantes de IU los que más peso den al programa. Más de un tercio de los futuros votantes de PSOE y PP consideran que lo más relevante es el partido político.

¿Qué elemento es el que más le influye en la decisión de su voto en unas elecciones generales?



	TOTAL	SEXO		EDAD			
		Hombre	Mujer	De 18 a 29 años	De 30 a 44 años	De 45 a 64 años	65 y más años
El candidato	18,1%	18,3%	18,0%	15,7%	18,0%	18,9%	19,5%
El partido político	21,4%	21,0%	21,8%	23,6%	21,3%	17,1%	25,8%
El programa electoral	50,3%	51,7%	49,0%	47,7%	53,4%	53,7%	43,1%
NS/NC	10,1%	9,0%	11,3%	13,0%	7,3%	10,3%	11,6%

	TOTAL	RECUERDO DE VOTO					INTENCIÓN DE VOTO					
		PP	PSOE	IU	UPyD	OTROS	PP	PSOE	IU	PODEMOS	CIUDADANOS	OTROS
El candidato	18,1%	17,5%	19,6%	12,9%	22,8%	18,2%	18,2%	15,0%	10,8%	14,6%	25,6%	18,4%
El partido político	21,4%	24,8%	23,6%	14,8%	13,7%	20,1%	37,8%	34,5%	17,0%	21,2%	12,0%	17,4%
El programa electoral	50,3%	52,8%	50,6%	68,4%	59,0%	46,0%	41,8%	40,7%	72,2%	57,9%	60,6%	49,2%
NS/NC	10,1%	5,0%	6,2%	3,9%	4,4%	15,8%	2,1%	9,8%		6,2%	1,7%	15,0%

2

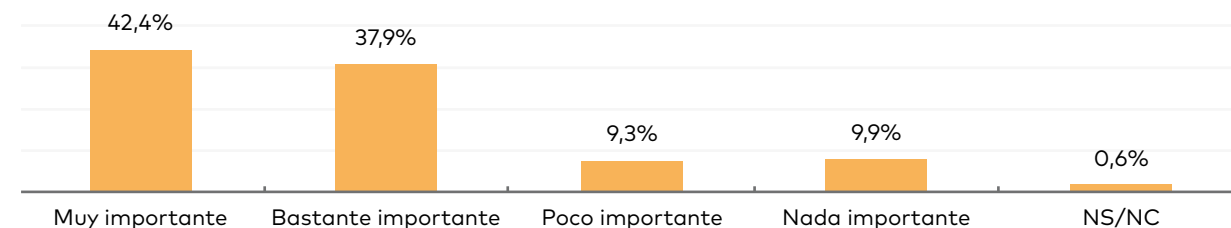
Importancia del programa electoral

A la hora de valorar la importancia que el programa electoral tiene para decidir el sentido del voto, cuatro de cada cinco ciudadanos lo consideran *muy importante* o *bastante importante*. Esta importancia es mayoritaria en todos los grupos etarios, pero se matiza de manera muy significativa entre las personas mayores, en tanto que más de un 27% de las mismas considera que el programa es poco o nada importante a la hora de decidir el sentido de su voto. Hay que contextualizar este dato señalando que este porcentaje desciende a niveles inferiores al 16% entre los adultos y a poco más de un 17% entre los adultos jóvenes.

Las personas que votaron a IU y a UPyD consideran en mayor medida que los votantes de PP y de PSOE que los programas son importantes a la hora de decidir su voto. Destaca, en este sentido, los votantes de la coalición de izquierdas: no llegan al 10% los que consideran que el programa es *poco* o *nada importante*.

Más de la mitad de los electores que tienen intención de votar a Podemos y Ciudadanos consideran que el programa es muy importante a la hora de decidir su voto. Este porcentaje va descendiendo hasta poco más de un tercio entre los votantes de los partidos tradicionales (PP y PSOE).

Importancia del programa electoral



	TOTAL	SEXO		EDAD			
		Hombre	Mujer	De 18 a 29 años	De 30 a 44 años	De 45 a 64 años	65 y más años
Muy importante	42,4%	44,8%	40,0%	41,1%	46,5%	44,5%	34,1%
Bastante importante	37,9%	34,3%	41,2%	39,9%	35,6%	39,3%	37,2%
Poco importante	9,3%	9,9%	8,6%	8,0%	7,7%	9,0%	13,3%
Nada importante	9,9%	10,5%	9,4%	10,2%	9,9%	6,8%	14,3%
NS/NC	0,6%	0,5%	0,7%	0,9%	0,3%	0,4%	1,1%

	TOTAL	RECUERDO DE VOTO					INTENCIÓN DE VOTO					
		PP	PSOE	IU	UPyD	OTROS	PP	PSOE	IU	PODEMOS	CIUDADANOS	OTROS
Muy importante	42,4%	44,5%	36,8%	53,8%	59,4%	40,7%	33,3%	34,2%	59,8%	52,5%	53,8%	40,7%
Bastante importante	37,9%	36,2%	47,5%	36,5%	27,2%	35,8%	45,8%	46,8%	37,5%	33,5%	37,0%	35,4%
Poco importante	9,3%	10,3%	8,3%	2,8%	6,7%	10,1%	12,6%	5,8%	2,8%	7,3%	6,9%	10,4%
Nada importante	9,9%	8,6%	7,4%	6,9%	6,6%	12,3%	8,3%	13,2%		6,7%	2,3%	12,3%
NS/NC	0,6%	0,4%				1,1%						1,1%

3

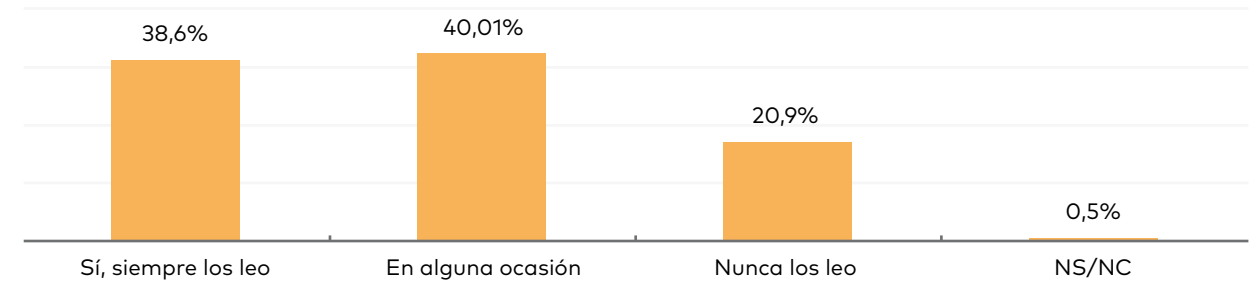
Lectura de los programas electorales

Cuatro de cada diez ciudadanos declara que, en alguna ocasión, leen los programas electorales antes de las elecciones. Un porcentaje ligeramente superior al que asegura leerlos siempre. Cuando se analiza esta frecuencia por edad, se observa que son las personas mayores las que menos los leen (casi una de cada tres declara no leerlos nunca).

Los electores que optaron por IU y por UPyD en los últimos comicios de 2011 son los que con mayor frecuencia leen los programas electorales: así, no llegan al 10% los antiguos votantes de la coalición de izquierdas que declaran no leerlos. Por el contrario, más del 20% de los antiguos votantes del PP y de otros partidos asegura no leerlos nunca.

De nuevo, son los que manifiestan que van a votar a IU los que más declaran leer los programas, seguidos por los que van a votar a Ciudadanos y Podemos. De nuevo, son los que se declaran votantes de PP y PSOE los que en menor medida (en el entorno del 70%) declaran leer los programas electorales.

¿Suele Vd. leer los programas electorales o parte de ellos en las elecciones?



	TOTAL	SEXO		EDAD			
		Hombre	Mujer	De 18 a 29 años	De 30 a 44 años	De 45 a 64 años	65 y más años
Sí, siempre los leo	38,6%	39,9%	37,3%	38,4%	40,8%	40,4%	32,7%
En alguna ocasión	40,1%	38,2%	41,9%	42,3%	39,3%	42,2%	36,1%
Nunca los leo	20,9%	21,2%	20,6%	18,8%	19,6%	16,6%	31,2%
NS/NC	0,5%	0,7%	0,2%	0,6%	0,3%	0,8%	

	TOTAL	RECUERDO DE VOTO					INTENCIÓN DE VOTO					
		PP	PSOE	IU	UPyD	OTROS	PP	PSOE	IU	PODEMOS	CIUDADANOS	OTROS
Sí, siempre los leo	38,6%	40,3%	40,5%	38,6%	41,5%	36,6%	30,7%	34,7%	43,0%	41,2%	49,0%	38,3%
En alguna ocasión	40,1%	37,8%	42,4%	50,3%	46,3%	38,7%	40,9%	39,5%	54,9%	41,8%	39,4%	38,9%
Nunca los leo	20,9%	21,9%	16,7%	9,6%	12,2%	24,1%	27,6%	25,2%	2,1%	16,9%	11,6%	22,3%
NS/NC	0,5%		0,3%	1,5%		0,7%	0,9%	0,6%				0,5%

4

El programa electoral y los políticos

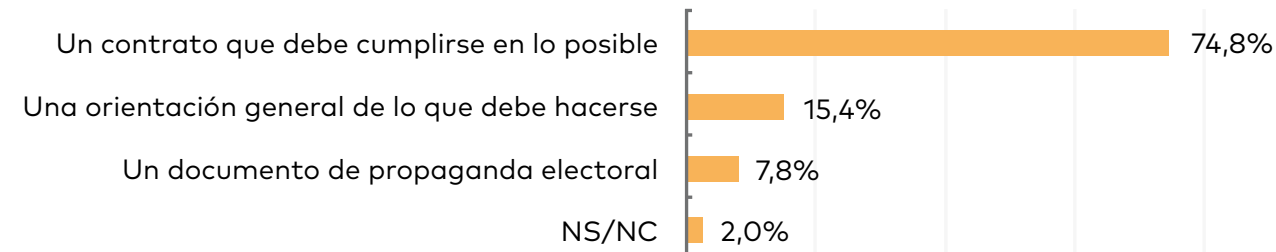
Para la gran mayoría de los ciudadanos, el programa ha de ser considerado por parte de los políticos como un *contrato que debe cumplirse en lo posible*. Así lo creen tres de cada cuatro electores, si bien el porcentaje baja entre los jóvenes hasta un 68% y sube entre los adultos jóvenes hasta alcanzar a cuatro de cada cinco.

Esta consideración de contrato de los programas, alcanza al 85% de los votantes de IU y a nueve de cada diez votantes de UPyD en las pasadas elecciones, mientras que llega al 81% entre las personas que declaran votarán a Ciudadanos en los próximos comicios.

Un 15% de los votantes considera a los programas como una *orientación general de lo que debe hacerse*, cifra que sube hasta superar el 20% entre los jóvenes y entre los votantes del PP.

Es muy minoritaria la opción que considera a los programas como *documentos de propaganda electoral*, si bien esta consideración es más acusada, siendo minoritaria, entre jóvenes y personas mayores.

¿Qué debe suponer un programa electoral para los políticos?



	TOTAL	SEXO		EDAD			
		Hombre	Mujer	De 18 a 29 años	De 30 a 44 años	De 45 a 64 años	65 y más años
Un contrato que debe cumplirse en lo posible	74,8%	75,2%	74,3%	68,2%	80,2%	74,3%	73,2%
Una orientación general de lo que debe hacerse	15,4%	15,7%	15,1%	20,9%	14,6%	15,5%	11,3%
Un documento de propaganda electoral	7,8%	8,3%	7,3%	10,0%	4,6%	7,9%	10,4%
NS/NC	2,0%	0,8%	3,3%	0,9%	0,6%	2,3%	5,1%

	TOTAL	RECUERDO DE VOTO					INTENCIÓN DE VOTO					
		PP	PSOE	IU	UPyD	OTROS	PP	PSOE	IU	PODEMOS	CIUDADANOS	OTROS
Un contrato que debe cumplirse en lo posible	74,8%	71,3%	75,1%	85,4%	91,0%	73,9%	73,8%	76,0%	76,7%	77,0%	81,5%	72,9%
Una orientación general de lo que debe hacerse	15,4%	20,8%	16,4%	9,1%	1,9%	13,9%	19,5%	16,2%	20,3%	12,0%	13,8%	15,0%
Un documento de propaganda electoral	7,8%	7,7%	5,5%	5,5%	7,1%	9,1%	6,3%	4,3%	2,9%	8,4%	4,7%	9,5%
NS/NC	2,0%	0,2%	3,0%			3,1%	0,4%	3,6%		2,6%		2,6%

5

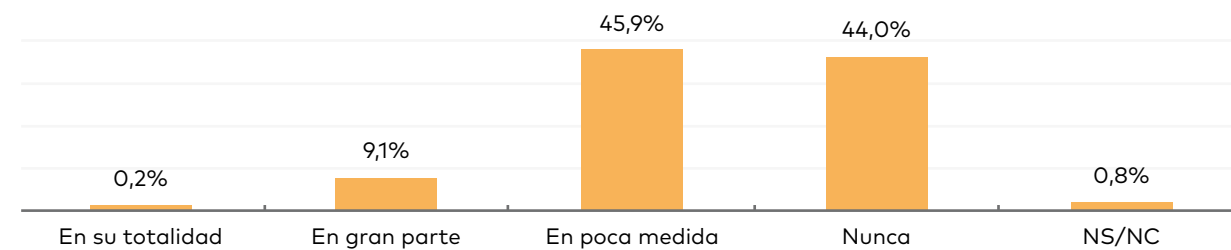
Cumplimiento del programa electoral

Casi la mitad de los electores considera que los partidos que gobiernan cumplen, *en poca medida*, su programa electoral, mientras que casi la otra mitad considera que no lo hacen *nunca*. Esta consideración de cumplimiento *en poca medida* se da entre más de la mitad de los jóvenes, pero baja hasta un 42% entre las personas mayores.

Los adultos jóvenes y los votantes del PP son los que consideran en mayor medida, aun siendo minoritario, que los programas suelen cumplirse en

gran parte. Esta cifra se dispara hasta casi un 25% entre las personas que declaran su intención de votar en las próximas elecciones al Partido Popular, mientras que disminuye de manera drástica entre aquellos que van a votar a las fuerzas ubicadas más a la izquierda. En este sentido, es revelador que casi el 60% de los electores que manifiestan que van a votar a Podemos considere que los partidos nunca acostumbra a *cumplir* sus programas electorales.

¿Cree que los partidos que gobiernan acostumbran a cumplir los programas electorales?



	TOTAL	SEXO		EDAD			
		Hombre	Mujer	De 18 a 29 años	De 30 a 44 años	De 45 a 64 años	65 y más años
En su totalidad	0,2%	0,2%	0,2%		0,3%		0,4%
En gran parte	9,1%	7,7%	10,5%	6,7%	10,2%	8,7%	10,5%
En poca medida	45,9%	45,5%	46,3%	52,4%	45,0%	45,3%	42,0%
Nunca	44,0%	45,7%	42,4%	40,2%	44,5%	45,3%	45,1%
NS/NC	0,8%	1,0%	0,6%	0,7%		0,7%	2,1%

	TOTAL	RECUERDO DE VOTO					INTENCIÓN DE VOTO					
		PP	PSOE	IU	UPyD	OTROS	PP	PSOE	IU	PODEMOS	CIUDADANOS	OTROS
En su totalidad	0,2%					0,4%						0,3%
En gran parte	9,1%	15,8%	5,7%	1,4%	9,6%	7,8%	24,7%	10,3%	4,7%		4,1%	8,4%
En poca medida	45,9%	47,3%	47,3%	42,0%	56,2%	44,2%	49,1%	46,3%	43,2%	39,8%	54,3%	44,8%
Nunca	44,0%	36,5%	47,0%	55,4%	34,2%	46,3%	25,4%	43,4%	52,1%	59,5%	40,3%	45,7%
NS/NC	0,8%	0,4%		1,2%		1,3%	0,9%			0,7%	1,3%	0,8%

6

Incumplimiento de los programas y desconfianza

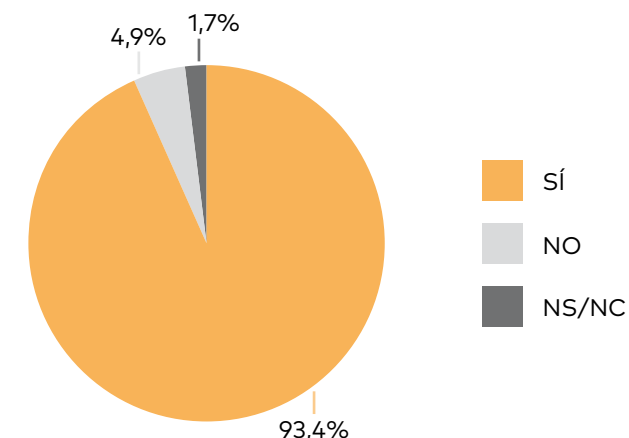
Los ciudadanos consideran, de manera abrumadoramente mayoritaria, que el incumplimiento de los programas incrementan la desconfianza en el sistema político. Dentro de esta consideración, es destacable que entre las personas mayores esta consideración es cinco puntos inferior a la media total.

En lo que hace al recuerdo de voto, las personas que votaron a UPyD son las más críticas y las de IU las menos, dentro de una tendencia general

mayoritaria: así, frente a un 98% de votantes de la formación magenta que considera este incumplimiento, este porcentaje baja hasta el 89.6% de los votantes de IU.

Según la intención de voto, los que en menor medida consideran que el incumplimiento de los programas electorales tiene un impacto negativo son los votantes del Partido Popular, aunque esta opinión es también muy mayoritaria entre ellos.

¿Cree que el incumplimiento de los programas electorales aumentan la desconfianza en el sistema político?



	TOTAL	SEXO		EDAD			
		Hombre	Mujer	De 18 a 29 años	De 30 a 44 años	De 45 a 64 años	65 y más años
Sí	93,4%	94,3%	92,5%	94,3%	95,5%	94,3%	88,2%
No	4,9%	4,5%	5,2%	5,1%	3,7%	4,5%	6,9%
NS/NC	1,7%	1,2%	2,2%	0,7%	0,8%	1,2%	4,9%

	TOTAL	RECUERDO DE VOTO					INTENCIÓN DE VOTO					
		PP	PSOE	IU	UPyD	OTROS	PP	PSOE	IU	PODEMOS	CIUDADANOS	OTROS
Sí	93,4%	92,3%	94,1%	89,6%	98,3%	93,8%	86,5%	95,3%	94,1%	93,6%	97,8%	93,7%
No	4,9%	4,7%	3,5%	10,4%	1,7%	5,1%	10,3%	2,4%	5,9%	5,4%	2,2%	4,4%
NS/NC	1,7%	3,0%	2,4%			1,1%	3,2%	2,3%		1,0%		1,8%

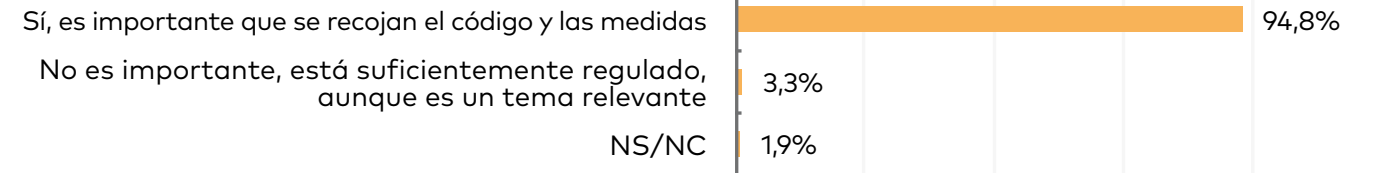
7

Corrupción y programa electoral

La gran mayoría de los ciudadanos considera importante que en los programas se incorpore un código ético y otras medida de lucha contra la corrupción. Esta opinión abrumadora es especialmente destacable entre los adultos jóvenes (más del 97%), y entre los antiguos votantes del PP y de IU (en esta última la cifra alcanza el 100%).

La consideración según las distintas opciones políticas no presenta diferencias significativas, siendo la opinión muy homogénea entre las distintos grupos.

¿Considera importante incorporar el código ético de conducta y las medidas de lucha contra la corrupción en el programa electoral?



	TOTAL	SEXO		EDAD			
		Hombre	Mujer	De 18 a 29 años	De 30 a 44 años	De 45 a 64 años	65 y más años
Sí, es importante que se recojan el código y las medidas	94,8%	94,1%	95,5%	93,7%	97,4%	93,4%	93,9%
No es importante, está suficientemente regulado aunque es un tema relevante	3,3%	4,5%	2,1%	3,9%	1,7%	4,9%	2,6%
NS/NC	1,9%	1,4%	2,5%	2,4%	0,9%	1,6%	3,5%

	TOTAL	RECUERDO DE VOTO					INTENCIÓN DE VOTO					
		PP	PSOE	IU	UPyD	OTROS	PP	PSOE	IU	PODEMOS	CIUDADANOS	OTROS
Sí, es importante que se recojan el código y las medidas	94,8%	97,8%	94,5%	100,0%	91,2%	93,0%	97,3%	97,5%	95,1%	95,7%	98,7%	92,8%
No es importante, está suficientemente regulado aunque es un tema relevante	3,3%	1,9%	3,3%		7,0%	4,1%	2,0%	1,4%	4,9%	3,2%	0,6%	4,3%
NS/NC	1,9%	0,4%	2,2%		1,9%	2,9%	0,8%	1,1%		1,1%	0,7%	2,9%

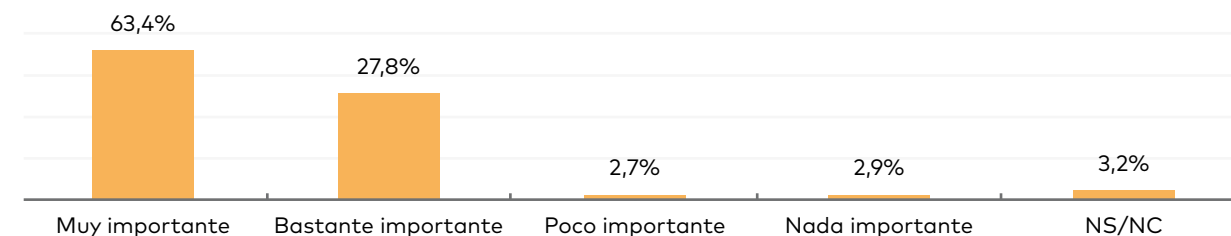
8

Programa electoral y medidas no cumplibles

Casi dos de cada tres ciudadanos considera muy importante incorporar al programa el coste de las medidas propuestas, así como la manera de financiarlas, para evitar así la formulación de promesas incumplibles. Esta cifra se dispara hasta el 70% entre los adultos jóvenes y se queda, empero, en el 51% entre las personas mayores.

La consideración de *muy importante* de estas medidas supera también el 70% entre los antiguos votantes de IU y de UPyD. Sin embargo, baja hasta la mitad entre los votantes que tienen intención de elegir al PP en las próximas elecciones.

¿Considera importante incorporar en el programa general el coste de las medidas electorales y la manera de financiarlas para evitar promesas incumplibles?



	TOTAL	SEXO		EDAD			
		Hombre	Mujer	De 18 a 29 años	De 30 a 44 años	De 45 a 64 años	65 y más años
Muy importante	63,4%	64,2%	62,6%	64,0%	70,3%	64,0%	51,3%
Bastante importante	27,8%	27,6%	28,0%	30,7%	25,6%	27,9%	28,4%
Poco importante	2,7%	3,4%	2,0%	2,0%	1,3%	2,7%	5,2%
Nada importante	2,9%	3,7%	2,2%	2,4%	2,4%	3,3%	3,7%
NS/NC	3,2%	1,1%	5,2%	0,9%	0,3%	2,0%	11,4%

	TOTAL	RECUERDO DE VOTO					INTENCIÓN DE VOTO					
		PP	PSOE	IU	UPyD	OTROS	PP	PSOE	IU	PODEMOS	CIUDADANOS	OTROS
Muy importante	63,4%	63,4%	63,0%	70,1%	72,6%	62,0%	49,1%	62,4%	72,2%	67,4%	71,4%	64,0%
Bastante importante	27,8%	27,9%	26,1%	20,9%	25,5%	29,6%	37,4%	29,6%	16,8%	27,0%	26,0%	26,6%
Poco importante	2,7%	3,6%	3,1%	6,0%	1,9%	1,6%	5,1%	3,1%	8,0%	1,5%	1,5%	2,1%
Nada importante	2,9%	1,3%	4,8%	1,8%		3,4%	2,1%	2,0%	2,9%	2,3%	1,1%	3,8%
NS/NC	3,2%	3,9%	3,0%	1,2%		3,4%	6,4%	3,0%		1,8%		3,6%

9

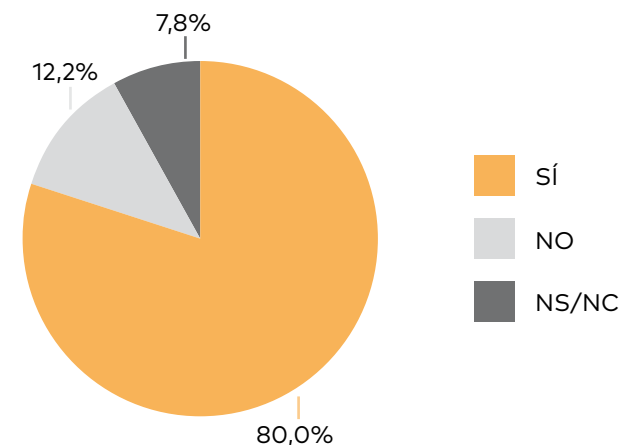
Autoridad independiente y programas electorales

En línea con la tradición de autoridades independientes que existen en algunos países de nuestro entorno, cuatro de cada cinco españoles consideran interesante que existiere una entidad independiente que evaluara el coste de las medidas que los partidos incluyen en sus programas. Este porcentaje asciende hasta casi un 90% entre los jóvenes pero disminuye hasta poco más de un 70% entre las personas mayores.

Entre los votantes y en relación a 2011, se aprecia una diferencia reseñable entre los votantes de los dos grandes partidos y los de IU y UPyD: en el caso de aquellos el apoyo es superior al 80% y en el caso de estos es inferior.

Cuando se analiza en función de la intención de voto para las próximas elecciones generales, se observa que el apoyo a esta medida entre los que se plantean votar al PSOE o a Ciudadanos supera el 87%, mientras que no llega al 80% entre los que van a votar a IU o al PP.

¿Cree usted que es interesante la existencia de una entidad que cuantifique y evalúe el coste de las medidas económicas propuestas por los diferentes partidos?



	TOTAL	SEXO		EDAD			
		Hombre	Mujer	De 18 a 29 años	De 30 a 44 años	De 45 a 64 años	65 y más años
Sí	80,0%	79,4%	80,6%	88,3%	79,9%	80,4%	71,8%
No	12,2%	15,7%	8,9%	7,8%	14,3%	13,1%	11,8%
NS/NC	7,8%	4,9%	10,5%	3,9%	5,8%	6,5%	16,4%

	TOTAL	RECUERDO DE VOTO					INTENCIÓN DE VOTO					
		PP	PSOE	IU	UPyD	OTROS	PP	PSOE	IU	PODEMOS	CIUDADANOS	OTROS
Sí	80,0%	81,3%	83,0%	76,1%	78,5%	78,7%	78,0%	87,5%	78,0%	83,4%	88,5%	77,0%
No	12,2%	11,4%	8,8%	14,2%	14,9%	13,6%	10,2%	6,2%	16,8%	12,3%	9,6%	13,9%
NS/NC	7,8%	7,3%	8,2%	9,8%	6,6%	7,7%	11,8%	6,3%	5,2%	4,4%	1,9%	9,0%

10

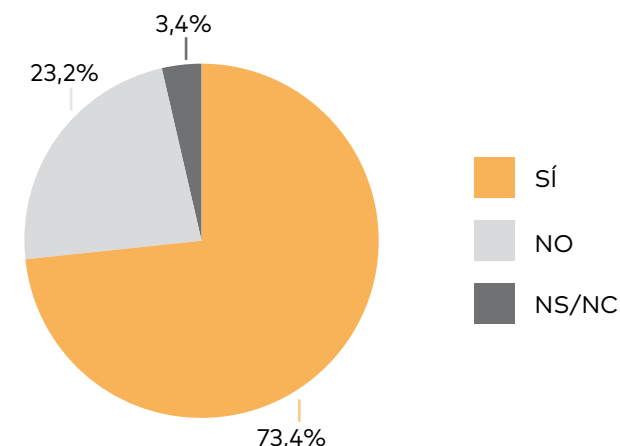
Responsabilidad de los candidatos

Casi tres de cada cuatro españoles consideran que en el caso de que se produzca un comportamiento irregular grave a lo largo de la legislatura de algún miembro de la lista electora, el candidato que la encabeza debería de asumir esa responsabilidad y dimitir. De manera significativa, esta afirmación tiene cuatro puntos más de apoyo entre las mujeres que entre los hombres, y es más respaldada por jóvenes y mayores que por adultos.

Los votantes en 2011 del PSOE son los que más acuerdo presentan con esta afirmación, frente a un apoyo más tibio de los votantes de IU: en el caso de la coalición de izquierdas, el apoyo baja hasta dos de cada tres.

De cara a la generales del próximo otoño, son los votantes de los nuevos partidos, Ciudadanos y Podemos, los que manifiestan un mayor grado de acuerdo con esta opinión, frente a un apoyo también mayoritario, pero más matizado, de los futuros votantes del PP y del PSOE.

¿En su opinión si se produce un comportamiento irregular (grave) a lo largo de la legislatura de algún miembro de una lista electoral, el cabeza de lista debería dimitir?



	TOTAL	SEXO		EDAD			
		Hombre	Mujer	De 18 a 29 años	De 30 a 44 años	De 45 a 64 años	65 y más años
Sí	73,4%	71,6%	75,1%	74,7%	70,1%	72,6%	78,2%
No	23,2%	25,6%	20,9%	18,6%	28,9%	24,2%	17,2%
NS/NC	3,4%	2,8%	4,0%	6,7%	1,0%	3,1%	4,6%

	TOTAL	RECUERDO DE VOTO					INTENCIÓN DE VOTO					
		PP	PSOE	IU	UPyD	OTROS	PP	PSOE	IU	PODEMOS	CIUDADANOS	OTROS
Sí	73,4%	69,0%	75,5%	64,9%	68,8%	76,3%	68,4%	69,8%	71,1%	75,4%	73,7%	74,8%
No	23,2%	27,7%	21,8%	30,4%	31,2%	19,7%	29,2%	26,4%	26,0%	24,6%	25,0%	20,5%
NS/NC	3,4%	3,2%	2,6%	4,7%		4,0%	2,4%	3,8%	2,9%		1,3%	4,7%

II

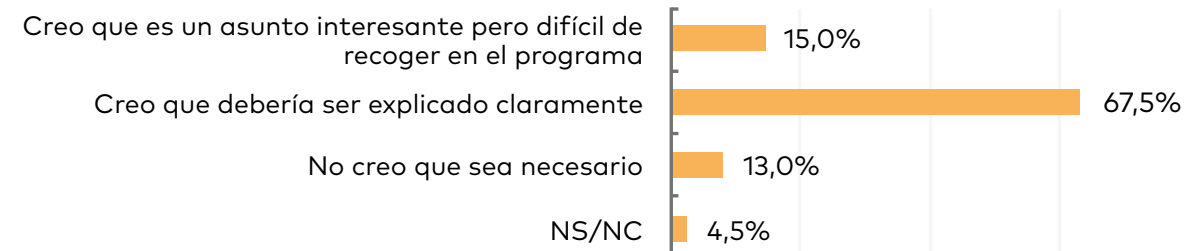
Programa electoral y estrategia de coaliciones

Dos de cada tres votantes considera que la estrategia de coaliciones post-electorales debería de estar recogida en el programa electoral. Esta cifra supera al 70% entre los jóvenes y entre los votantes del PP y de UPyD. Por el contrario, no llega al 60% de apoyo entre los votantes de IU.

Para en torno a un 20% de los votantes de la coalición de izquierdas, se trata de una propuesta interesante, pero difícil de recoger en el programa, porcentaje similar que considera que no cree que sea necesario.

Igualmente, un 17% de las personas que manifiestan que van a votar al PP consideran que dicha medida no es necesaria, frente a casi un 75% de los votantes de Ciudadanos que sí que consideran necesaria dicha medida.

¿Cuál es su opinión respecto a recoger en el programa electoral la estrategia de coaliciones?



	TOTAL	SEXO		EDAD			
		Hombre	Mujer	De 18 a 29 años	De 30 a 44 años	De 45 a 64 años	65 y más años
Creo que es un asunto interesante pero difícil de recoger en el programa	15,0%	16,6%	13,6%	16,9%	16,2%	14,3%	12,6%
Creo que debería de ser explicado claramente	67,5%	63,3%	71,5%	71,9%	68,8%	66,2%	63,1%
No creo que sea necesario	13,0%	16,7%	9,4%	8,4%	12,2%	16,5%	13,4%
NS/NC	4,5%	3,5%	5,5%	2,9%	2,8%	3,0%	10,9%

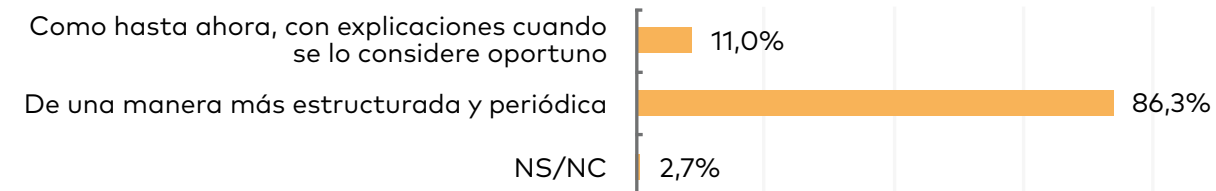
	TOTAL	RECUERDO DE VOTO					INTENCIÓN DE VOTO					
		PP	PSOE	IU	UPyD	OTROS	PP	PSOE	IU	PODEMOS	CIUDADANOS	OTROS
Creo que es un asunto interesante pero difícil de recoger en el programa	15,0%	13,5%	16,0%	19,0%	9,4%	15,5%	11,6%	16,8%	21,3%	18,9%	16,8%	14,1%
Creo que debería de ser explicado claramente	67,5%	71,0%	66,4%	58,0%	75,7%	66,4%	66,7%	68,9%	57,3%	67,8%	74,5%	66,6%
No creo que sea necesario	13,0%	11,7%	13,5%	21,9%	14,9%	12,2%	17,0%	9,0%	21,4%	10,5%	8,7%	13,5%
NS/NC	4,5%	3,8%	4,1%	1,2%		5,9%	4,7%	5,4%		2,7%		5,8%

I2

Programa electoral y rendición de cuentas

La gran mayoría de los electores aboga porque los partidos que gobiernan rinda cuentas sobre sus promesas electorales de una manera estructurada y periódica, en un porcentaje que alcanza al 90% de los adultos jóvenes. Esta cifra se dispara de manera especial entre los votantes de Izquierda Unida y entre los de Podemos, superando en ambos casos el 95%, mientras que, siendo mayoritaria, oscila en el entorno del 85% entre los votantes de los dos grandes partidos.

¿Cree usted que el partido que gane las elecciones y gobierne debe rendir cuentas sobre las promesas y compromisos electorales?



	TOTAL	SEXO		EDAD			
		Hombre	Mujer	De 18 a 29 años	De 30 a 44 años	De 45 a 64 años	65 y más años
Como hasta ahora, con explicaciones cuando se lo considere oportuno el gobierno	11,0%	11,4%	10,7%	13,0%	8,9%	10,4%	13,5%
De una manera más estructurada y periódica	86,3%	86,6%	86,0%	83,5%	90,4%	88,3%	79,7%
NS/NC	2,7%	2,0%	3,3%	3,6%	0,7%	1,3%	6,8%

	TOTAL	RECUERDO DE VOTO					INTENCIÓN DE VOTO					
		PP	PSOE	IU	UPyD	OTROS	PP	PSOE	IU	PODEMOS	CIUDADANOS	OTROS
Como hasta ahora, con explicaciones cuando se lo considere oportuno el gobierno	11,0%	12,5%	13,3%	2,7%	3,7%	10,9%	15,6%	13,6%		4,6%	10,6%	11,5%
De una manera más estructurada y periódica	86,3%	85,7%	84,9%	97,3%	92,6%	85,3%	83,6%	83,0%	100,0%	95,4%	89,4%	84,3%
NS/NC	2,7%	1,8%	1,8%		3,7%	3,8%	0,8%	3,4%				4,2%

I3

Ficha técnica

UNIVERSO

▶ Población mayor de 18 años con derecho a voto

ÁMBITO

▶ Nacional

MUESTRA

▶ 1000 entrevistas, con un margen de error que será de + 3.1% para un nivel de confianza del 95,5% (dos sigma) y un p/q=50/50.

SELECCIÓN

▶ Aleatoria con cuotas de sexo y edad

CUESTIONARIO

▶ Cuestionario Estructurado

ENTREVISTA

▶ Entrevista Telefónica (sistema CATI)

FECHA DE CAMPO

▶ 29 de abril al 4 de mayo de 2015

REALIZACIÓN

▶ Sigma Dos

I4

Tablas de resultados

a. CRUCE POR SEXO Y EDAD

b. CRUCE POR RECUERDO DE VOTO E INTENCIÓN DE VOTO

a. CRUCE POR SEXO Y EDAD

¿Qué elemento es el que más le influye en la decisión de su voto en unas elecciones generales?

	TOTAL	SEXO		EDAD			
		Hombre	Mujer	De 18 a 29 años	De 30 a 44 años	De 45 a 64 años	65 y más años
El candidato	18,1%	18,3%	18,0%	15,7%	18,0%	18,9%	19,5%
El partido político	21,4%	21,0%	21,8%	23,6%	21,3%	17,1%	25,8%
El programa electoral	50,3%	51,7%	49,0%	47,7%	53,4%	53,7%	43,1%
NS/NC	10,1%	9,0%	11,3%	13,0%	7,3%	10,3%	11,6%

¿Cómo de importante es el programa electoral a la hora de decidir su voto?

	TOTAL	SEXO		EDAD			
		Hombre	Mujer	De 18 a 29 años	De 30 a 44 años	De 45 a 64 años	65 y más años
Muy importante	42,4%	44,8%	40,0%	41,1%	46,5%	44,5%	34,1%
Bastante importante	37,9%	34,3%	41,2%	39,9%	35,6%	39,3%	37,2%
Poco importante	9,3%	9,9%	8,6%	8,0%	7,7%	9,0%	13,3%
Nada importante	9,9%	10,5%	9,4%	10,2%	9,9%	6,8%	14,3%
NS/NC	0,6%	0,5%	0,7%	0,9%	0,3%	0,4%	1,1%

¿Suele Vd. leer los programas electorales o parte de ellos en las elecciones?

	TOTAL	SEXO		EDAD			
		Hombre	Mujer	De 18 a 29 años	De 30 a 44 años	De 45 a 64 años	65 y más años
Sí, siempre los leo	38,6%	39,9%	37,3%	38,4%	40,8%	40,4%	32,7%
En alguna ocasión	40,1%	38,2%	41,9%	42,3%	39,3%	42,2%	36,1%
Nunca los leo	20,9%	21,2%	20,6%	18,8%	19,6%	16,6%	31,2%
NS/NC	0,5%	0,7%	0,2%	0,6%	0,3%	0,8%	

¿Qué debe suponer un programa electoral para los políticos?

	TOTAL	SEXO		EDAD			
		Hombre	Mujer	De 18 a 29 años	De 30 a 44 años	De 45 a 64 años	65 y más años
Un contrato que debe cumplirse en lo posible	74,8%	75,2%	74,3%	68,2%	80,2%	74,3%	73,2%
Una orientación general de lo que debe hacerse	15,4%	15,7%	15,1%	20,9%	14,6%	15,5%	11,3%
Un documento de propaganda electoral	7,8%	8,3%	7,3%	10,0%	4,6%	7,9%	10,4%
NS/NC	2,0%	0,8%	3,3%	0,9%	0,6%	2,3%	5,1%

¿Cree que los partidos que gobiernan acostumbran a cumplir los programas electorales?

	TOTAL	SEXO		EDAD			
		Hombre	Mujer	De 18 a 29 años	De 30 a 44 años	De 45 a 64 años	65 y más años
En su totalidad	0,2%	0,2%	0,2%		0,3%		0,4%
En gran parte	9,1%	7,7%	10,5%	6,7%	10,2%	8,7%	10,5%
En poca medida	45,9%	45,5%	46,3%	52,4%	45,0%	45,3%	42,0%
Nunca	44,0%	45,7%	42,4%	40,2%	44,5%	45,3%	45,1%
NS/NC	0,8%	1,0%	0,6%	0,7%		0,7%	2,1%

¿Cree que el incumplimiento de los programas electorales aumentan la desconfianza en el sistema político?

	TOTAL	SEXO		EDAD			
		Hombre	Mujer	De 18 a 29 años	De 30 a 44 años	De 45 a 64 años	65 y más años
Sí	93,4%	94,3%	92,5%	94,3%	95,5%	94,3%	88,2%
No	4,9%	4,5%	5,2%	5,1%	3,7%	4,5%	6,9%
NS/NC	1,7%	1,2%	2,2%	0,7%	0,8%	1,2%	4,9%

¿Considera importante incorporar el código ético de conducta y las medidas de lucha contra la corrupción en el programa electoral?

	TOTAL	SEXO		EDAD			
		Hombre	Mujer	De 18 a 29 años	De 30 a 44 años	De 45 a 64 años	65 y más años
Sí, es importante que se recojan el código y las medidas	94,8%	94,1%	95,5%	93,7%	97,4%	93,4%	93,9%
No es importante, está suficientemente regulado aunque es un tema relevante	3,3%	4,5%	2,1%	3,9%	1,7%	4,9%	2,6%
NS/NC	1,9%	1,4%	2,5%	2,4%	0,9%	1,6%	3,5%

¿Considera importante incorporar en el programa general el coste de las medidas electorales y la manera de financiarlas para evitar promesas incumplibles?

	TOTAL	SEXO		EDAD			
		Hombre	Mujer	De 18 a 29 años	De 30 a 44 años	De 45 a 64 años	65 y más años
Muy importante	63,4%	64,2%	62,6%	64,0%	70,3%	64,0%	51,3%
Bastante importante	27,8%	27,6%	28,0%	30,7%	25,6%	27,9%	28,4%
Poco importante	2,7%	3,4%	2,0%	2,0%	1,3%	2,7%	5,2%
Nada importante	2,9%	3,7%	2,2%	2,4%	2,4%	3,3%	3,7%
NS/NC	3,2%	1,1%	5,2%	0,9%	0,3%	2,0%	11,4%

¿Cree usted que es interesante la existencia de una entidad que cuantifique y evalúe el coste de las medidas económicas propuestas por los diferentes partidos?

	TOTAL	SEXO		EDAD			
		Hombre	Mujer	De 18 a 29 años	De 30 a 44 años	De 45 a 64 años	65 y más años
Sí	80,0%	79,4%	80,6%	88,3%	79,9%	80,4%	71,8%
No	12,2%	15,7%	8,9%	7,8%	14,3%	13,1%	11,8%
NS/NC	7,8%	4,9%	10,5%	3,9%	5,8%	6,5%	16,4%

¿En su opinión si se produce un comportamiento irregular (grave) a lo largo de la legislatura de algún miembro de una lista electoral, el cabeza de lista debería dimitir?

	TOTAL	SEXO		EDAD			
		Hombre	Mujer	De 18 a 29 años	De 30 a 44 años	De 45 a 64 años	65 y más años
Si	73,4%	71,6%	75,1%	74,7%	70,1%	72,6%	78,2%
No	23,2%	25,6%	20,9%	18,6%	28,9%	24,2%	17,2%
NS/NC	3,4%	2,8%	4,0%	6,7%	1,0%	3,1%	4,6%

¿Cuál es su opinión respecto a recoger en el programa electoral la estrategia de coaliciones?

	TOTAL	SEXO		EDAD			
		Hombre	Mujer	De 18 a 29 años	De 30 a 44 años	De 45 a 64 años	65 y más años
Creo que es un asunto interesante pero difícil de recoger en el programa	15,0%	16,6%	13,6%	16,9%	16,2%	14,3%	12,6%
Creo que debería de ser explicado claramente	67,5%	63,3%	71,5%	71,9%	68,8%	66,2%	63,1%
No creo que sea necesario	13,0%	16,7%	9,4%	8,4%	12,2%	16,5%	13,4%
NS/NC	4,5%	3,5%	5,5%	2,9%	2,8%	3,0%	10,9%

¿Cree usted que el partido que gane las elecciones y gobierne debe rendir cuentas sobre las promesas y compromisos electorales?

	TOTAL	SEXO		EDAD			
		Hombre	Mujer	De 18 a 29 años	De 30 a 44 años	De 45 a 64 años	65 y más años
Como hasta ahora, con explicaciones cuando se lo considere oportuno el gobierno	11,0%	11,4%	10,7%	13,0%	8,9%	10,4%	13,5%
De una manera más estructurada y periódica	86,3%	86,6%	86,0%	83,5%	90,4%	88,3%	79,7%
NS/NC	2,7%	2,0%	3,3%	3,6%	0,7%	1,3%	6,8%

b. CRUCE POR RECUERDO DE VOTO E INTENCIÓN DE VOTO

¿Qué elemento es el que más le influye en la decisión de su voto en unas elecciones generales?

	TOTAL	RECUERDO DE VOTO					INTENCIÓN DE VOTO					
		PP	PSOE	IU	UPyD	OTROS	PP	PSOE	IU	PODEMOS	CIUDADANOS	OTROS
El candidato	18,1%	17,5%	19,6%	12,9%	22,8%	18,2%	18,2%	15,0%	10,8%	14,6%	25,6%	18,4%
El partido político	21,4%	24,8%	23,6%	14,8%	13,7%	20,1%	37,8%	34,5%	17,0%	21,2%	12,0%	17,4%
El programa electoral	50,3%	52,8%	50,6%	68,4%	59,0%	46,0%	41,8%	40,7%	72,2%	57,9%	60,6%	49,2%
NS/NC	10,1%	5,0%	6,2%	3,9%	4,4%	15,8%	2,1%	9,8%		6,2%	1,7%	15,0%

¿Cómo de importante es el programa electoral a la hora de decidir su voto?

	TOTAL	RECUERDO DE VOTO					INTENCIÓN DE VOTO					
		PP	PSOE	IU	UPyD	OTROS	PP	PSOE	IU	PODEMOS	CIUDADANOS	OTROS
Muy importante	42,4%	44,5%	36,8%	53,8%	59,4%	40,7%	33,3%	34,2%	59,8%	52,5%	53,8%	40,7%
Bastante importante	37,9%	36,2%	47,5%	36,5%	27,2%	35,8%	45,8%	46,8%	37,5%	33,5%	37,0%	35,4%
Poco importante	9,3%	10,3%	8,3%	2,8%	6,7%	10,1%	12,6%	5,8%	2,8%	7,3%	6,9%	10,4%
Nada importante	9,9%	8,6%	7,4%	6,9%	6,6%	12,3%	8,3%	13,2%		6,7%	2,3%	12,3%
NS/NC	0,6%	0,4%				1,1%						1,1%

¿Suele Vd. leer los programas electorales o parte de ellos en las elecciones?

	TOTAL	RECUERDO DE VOTO					INTENCIÓN DE VOTO					
		PP	PSOE	IU	UPyD	OTROS	PP	PSOE	IU	PODEMOS	CIUDADANOS	OTROS
Sí, siempre los leo	38,6%	40,3%	40,5%	38,6%	41,5%	36,6%	30,7%	34,7%	43,0%	41,2%	49,0%	38,3%
En alguna ocasión	40,1%	37,8%	42,4%	50,3%	46,3%	38,7%	40,9%	39,5%	54,9%	41,8%	39,4%	38,9%
Nunca los leo	20,9%	21,9%	16,7%	9,6%	12,2%	24,1%	27,6%	25,2%	2,1%	16,9%	11,6%	22,3%
NS/NC	0,5%		0,3%	1,5%		0,7%	0,9%	0,6%				0,5%

¿Qué debe suponer un programa electoral para los políticos?

	TOTAL	RECUERDO DE VOTO					INTENCIÓN DE VOTO					
		PP	PSOE	IU	UPyD	OTROS	PP	PSOE	IU	PODEMOS	CIUDADANOS	OTROS
Un contrato que debe cumplirse en lo posible	74,8%	71,3%	75,1%	85,4%	91,0%	73,9%	73,8%	76,0%	76,7%	77,0%	81,5%	72,9%
Una orientación general de lo que debe hacerse	15,4%	20,8%	16,4%	9,1%	1,9%	13,9%	19,5%	16,2%	20,3%	12,0%	13,8%	15,0%
Un documento de propaganda electoral	7,8%	7,7%	5,5%	5,5%	7,1%	9,1%	6,3%	4,3%	2,9%	8,4%	4,7%	9,5%
NS/NC	2,0%	0,2%	3,0%			3,1%	0,4%	3,6%		2,6%		2,6%

¿Cree que los partidos que gobiernan acostumbran a cumplir los programas electorales?

	TOTAL	RECUERDO DE VOTO					INTENCIÓN DE VOTO					
		PP	PSOE	IU	UPyD	OTROS	PP	PSOE	IU	PODEMOS	CIUDADANOS	OTROS
En su totalidad	0,2%					0,4%						0,3%
En gran parte	9,1%	15,8%	5,7%	1,4%	9,6%	7,8%	24,7%	10,3%	4,7%		4,1%	8,4%
En poca medida	45,9%	47,3%	47,3%	42,0%	56,2%	44,2%	49,1%	46,3%	43,2%	39,8%	54,3%	44,8%
Nunca	44,0%	36,5%	47,0%	55,4%	34,2%	46,3%	25,4%	43,4%	52,1%	59,5%	40,3%	45,7%
NS/NC	0,8%	0,4%		1,2%		1,3%	0,9%			0,7%	1,3%	0,8%

¿Cree que el incumplimiento de los programas electorales aumentan la desconfianza en el sistema político?

	TOTAL	RECUERDO DE VOTO					INTENCIÓN DE VOTO					
		PP	PSOE	IU	UPyD	OTROS	PP	PSOE	IU	PODEMOS	CIUDADANOS	OTROS
Sí	93,4%	92,3%	94,1%	89,6%	98,3%	93,8%	86,5%	95,3%	94,1%	93,6%	97,8%	93,7%
No	4,9%	4,7%	3,5%	10,4%	1,7%	5,1%	10,3%	2,4%	5,9%	5,4%	2,2%	4,4%
NS/NC	1,7%	3,0%	2,4%			1,1%	3,2%	2,3%		1,0%		1,8%

¿Considera importante incorporar el código ético de conducta y las medidas de lucha contra la corrupción en el programa electoral?

	TOTAL	RECUERDO DE VOTO					INTENCIÓN DE VOTO					
		PP	PSOE	IU	UPyD	OTROS	PP	PSOE	IU	PODEMOS	CIUDADANOS	OTROS
Sí, es importante que se recojan el código y las medidas	94,8%	97,8%	94,5%	100,0%	91,2%	93,0%	97,3%	97,5%	95,1%	95,7%	98,7%	92,8%
No es importante, está suficientemente regulado aunque es un tema relevante	3,3%	1,9%	3,3%		7,0%	4,1%	2,0%	1,4%	4,9%	3,2%	0,6%	4,3%
NS/NC	1,9%	0,4%	2,2%		1,9%	2,9%	0,8%	1,1%		1,1%	0,7%	2,9%

¿En su opinión si se produce un comportamiento irregular (grave) a lo largo de la legislatura de algún miembro de una lista electoral, el cabeza de lista debería dimitir?

	TOTAL	RECUERDO DE VOTO					INTENCIÓN DE VOTO					
		PP	PSOE	IU	UPyD	OTROS	PP	PSOE	IU	PODEMOS	CIUDADANOS	OTROS
Sí	73,4%	69,0%	75,5%	64,9%	68,8%	76,3%	68,4%	69,8%	71,1%	75,4%	73,7%	74,8%
No	23,2%	27,7%	21,8%	30,4%	31,2%	19,7%	29,2%	26,4%	26,0%	24,6%	25,0%	20,5%
NS/NC	3,4%	3,2%	2,6%	4,7%		4,0%	2,4%	3,8%	2,9%		1,3%	4,7%

¿Considera importante incorporar en el programa general el coste de las medidas electorales y la manera de financiarlas para evitar promesas incumplibles?

	TOTAL	RECUERDO DE VOTO					INTENCIÓN DE VOTO					
		PP	PSOE	IU	UPyD	OTROS	PP	PSOE	IU	PODEMOS	CIUDADANOS	OTROS
Muy importante	63,4%	63,4%	63,0%	70,1%	72,6%	62,0%	49,1%	62,4%	72,2%	67,4%	71,4%	64,0%
Bastante importante	27,8%	27,9%	26,1%	20,9%	25,5%	29,6%	37,4%	29,6%	16,8%	27,0%	26,0%	26,6%
Poco importante	2,7%	3,6%	3,1%	6,0%	1,9%	1,6%	5,1%	3,1%	8,0%	1,5%	1,5%	2,1%
Nada importante	2,9%	1,3%	4,8%	1,8%		3,4%	2,1%	2,0%	2,9%	2,3%	1,1%	3,8%
NS/NC	3,2%	3,9%	3,0%	1,2%		3,4%	6,4%	3,0%		1,8%		3,6%

¿Cuál es su opinión respecto a recoger en el programa electoral la estrategia de coaliciones?

	TOTAL	RECUERDO DE VOTO					INTENCIÓN DE VOTO					
		PP	PSOE	IU	UPyD	OTROS	PP	PSOE	IU	PODEMOS	CIUDADANOS	OTROS
Creo que es un asunto interesante pero difícil de recoger en el programa	15,0%	13,5%	16,0%	19,0%	9,4%	15,5%	11,6%	16,8%	21,3%	18,9%	16,8%	14,1%
Creo que debería de ser explicado claramente	67,5%	71,0%	66,4%	58,0%	75,7%	66,4%	66,7%	68,9%	57,3%	67,8%	74,5%	66,6%
No creo que sea necesario	13,0%	11,7%	13,5%	21,9%	14,9%	12,2%	17,0%	9,0%	21,4%	10,5%	8,7%	13,5%
NS/NC	4,5%	3,8%	4,1%	1,2%		5,9%	4,7%	5,4%		2,7%		5,8%

¿Cree usted que es interesante la existencia de una entidad que cuantifique y evalúe el coste de las medidas económicas propuestas por los diferentes partidos?

	TOTAL	RECUERDO DE VOTO					INTENCIÓN DE VOTO					
		PP	PSOE	IU	UPyD	OTROS	PP	PSOE	IU	PODEMOS	CIUDADANOS	OTROS
Sí	80,0%	81,3%	83,0%	76,1%	78,5%	78,7%	78,0%	87,5%	78,0%	83,4%	88,5%	77,0%
No	12,2%	11,4%	8,8%	14,2%	14,9%	13,6%	10,2%	6,2%	16,8%	12,3%	9,6%	13,9%
NS/NC	7,8%	7,3%	8,2%	9,8%	6,6%	7,7%	11,8%	6,3%	5,2%	4,4%	1,9%	9,0%

¿Cree usted que el partido que gane las elecciones y gobierne debe rendir cuentas sobre las promesas y compromisos electorales?

	TOTAL	RECUERDO DE VOTO					INTENCIÓN DE VOTO					
		PP	PSOE	IU	UPyD	OTROS	PP	PSOE	IU	PODEMOS	CIUDADANOS	OTROS
Como hasta ahora, con explicaciones cuando se lo considere oportuno el gobierno	11,0%	12,5%	13,3%	2,7%	3,7%	10,9%	15,6%	13,6%		4,6%	10,6%	11,5%
De una manera más estructurada y periódica	86,3%	85,7%	84,9%	97,3%	92,6%	85,3%	83,6%	83,0%	100,0%	95,4%	89,4%	84,3%
NS/NC	2,7%	1,8%	1,8%		3,7%	3,8%	0,8%	3,4%				4,2%

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alesina, A. y Tabellini, G. (1990): "A positive theory of fiscal deficits and government debt", *Review of Economic Studies*, 57, pp. 403-414.

American Political Science Association (1950): "Toward a more responsible two-party system. A report of the Committee on Political Parties", *American Political Science Review*, supplement.

Artés, J. (2008): *Gobiernos minoritarios y promesas electorales en España*, Madrid, CIS.

Artés, J. (2013): "Do Spanish politicians keep their promises?", *Party Politics*, 19, pp. 143-158.

Bos, F. y Teulings, C. (2011): "Evaluating election platforms: A task for fiscal councils? Scope and rules of the game in view of 25 years of Dutch practice", *MPRA Working Paper*.

Budge, I.; Klingemann, H. D.; Volkens, A.; Bara, J. y Tanenbaum, E. (2001): *Mapping policy preferences. Estimates for parties, electors, and governments 1945-1998*, Oxford, Oxford University Press.

Calmfors, L. y Wren-Lewis, S. (2011): "What should fiscal councils do?", *Economic Policy*, 26, pp. 649-695.

Crawford, R.; Emmerson, C.; Keynes, S. y Tetlow, G. (2015): "Post-election austerity: Parties' plans compared", *IFS Briefing Notes*, BN 170.

Comisión Europea (2010): *Smart regulation in the European Union*, COM (2010) 543 final.

Comisión Europea (2012): *Principios comunes aplicables a los mecanismos de corrección presupuestaria*, COM (2012) 342.

Comisión Europea (2015): *Better regulation guidelines*, SWD (2015) 111 final.

Dalton, R. P.; Beck, A. y Wattenberg, M. P. (2000): *Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies*, Oxford, Oxford University Press.

Escolano Mena, R. y Giner Gómez, A. (dirs.) (2015): *Decálogo de un programa electoral, Serie de Decálogos de la Fundación Transforma España*, Madrid, Fundación Transforma España.

Fernández Llera, R. (2009): "Fiscalización de la gestión pública en los órganos de control externo de las comunidades autónomas", *Presupuesto y Gasto Público*, 57, pp. 135-154.

Fondo Monetario Internacional (2007): *Manual on fiscal transparency*, Washington D. C., International Monetary Fund.

Fondo Monetario Internacional (2014): *El código de transparencia fiscal*, Washington D. C., Fondo Monetario Internacional.

Frendreis, J. y Tatalovich, R. (2000): "Accuracy and bias in macroeconomic forecasting by the Administration, the CBO, and the Federal Reserve Board", *Polity*, 32, pp. 623-632.

Gordo, E.; Hernández de Cos, P. y Pérez, J. J. (2015): "Instituciones fiscales independientes en España y en la UEM", *Boletín Económico del Banco de España*, febrero 2015, pp. 27-44.

Jerit, J.; Barabas, J. y Bolsen, T. (2006): "Citizens, knowledge, and the information environment", *American Journal of Political Science*, 50 (2), pp. 266-282.

Klingemann, H. D.; Hofferbert, R. I. y Budge, I. (1994): *Parties, policies and democracy*, Boulder, Westview Press.

Kydland, F. E. y Prescott, E. C. (1977): "Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans", *The Journal of Political Economy*, pp. 473-491.

Laver, M. (ed.) (2001): *Estimating policy positions of political actors*, Londres, ECPR / Routledge.

Laver, M. y Garry, J. (2000): "Estimating policy positions from political texts", *American Journal of Political Science*, 44, pp. 619-634.

Lewis-Beck, M. S. (1990): "Economics and elections: The major Western democracies", Ann Arbor, University of Michigan Press.

Lijphart, A. (1979): "Religious vs. linguistic vs. class voting: The 'crucial experiment' of comparing Belgium, Canada, South Africa, and Switzerland",

American Political Science Review, 73 (2), pp. 442-458.

Manin, B.; Przeworski, A. y Stokes, S. C. (1999): *Democracy, accountability, and representation*, Cambridge, Cambridge University Press.

Maravall, J. M. (2013): *Las promesas políticas*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.

Maskin, E. y Tirole, J. (2004): "The politician and the judge: Accountability in government", *American Economic Review*, 94 (4), pp. 1034-1054.

Mercado Pacheco, P. (2013): "Calidad de la ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos", *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 47, pp. 85-108.

Merino, M. (2007): "La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas", Madrid, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios, *Papeles de Evaluación*, 7.

Miller, W. E. y Stokes, D. E. (1963): "Constituency influence in Congress", *American Political Science Review*, 57, pp. 45-56.

Naurin, E. (2009): *Promising democracy*, University of Gothenburg, Ph.D Dissertation.

Naurin, E. (2016): "Do they really know? On party representatives' knowledge of the extent to which their parties make election pledges", *Scandinavian Political Studies*, 39, pp. 388-410.

OCDE (2002): *OECD best practices for budget transparency*, París, OCDE.

Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (2011): *Mejor regulación en Europa. España*, Madrid, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.

OCDE (2015): *Recommendation of the Council on budgetary governance*, París, OCDE.

Pajares Montolío, E. (2016): "Participar, ¿también en los programas electorales?", *Agenda Pública*, 9 de abril de 2016, <http://agendapublica.es/participar-tambien-en-los-programas-electorales/>.

Paldam, M. y Nannestad, P. (2000): "What do voters know about the economy? A study of Danish data, 1990-1993", *Electoral Studies*, 19, pp. 363-391.

Rogoff, K. S. y Bertelsmann, J. I. (2010): "The rationale for fiscal policy councils: Theory and evidence", paper to *Conference on Independent Fiscal Institutions*, March 18-19, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest.

Roubini, N. y Sachs, J. (1989): "Government spending and budget deficits in the industrial democracies", *Economic Policy*, 8, pp. 100-132.

Royed, T. (1996): "Testing the mandate model in Britain and the United States: Evidence from the Reagan and Thatcher eras", *British Journal of Political Science*, 26, pp. 5-80.

Subdirección General de Ordenamiento Jurídico-Económico (2011): "Hacia una regulación económica más inteligente", *Boletín Económico de ICE*, 3020, pp. 3-14.

Thomson, R. (2001): "The program to policy linkage: The fulfillment of election pledges on socio-economic policy in the Netherlands, 1986-1998", *European Journal of Political Research*, 40, pp. 171-197.

Thomson, R. (2011): "Citizens' evaluations of the fulfillment of election pledges: Evidence from Ireland", *The Journal of Politics*, 73 (1), pp. 187-201.

Thomson, R.; Royed, T.; Naurin, E.; Artés, J.; Costello, R.; Ennsner-Jedenastik, L.; Ferguson, M.; Kostadinova, P.; Moury, C.; Pétry, F.; Praprotnik, K. (2016): "The fulfillment of parties' election pledges

: a comparative study on the impact of power sharing", *American Journal of Political Science*.

Vaquero García, A.; Lago Peñas, S. y Fernández Leiceaga, X. (2015): "Economía sumergida y fraude fiscal en España. ¿Qué es lo que sabemos?", *Documentos de Trabajo de FUNCAS*, 768/2015.

Villoria Mendieta, M. e Izquierdo Sánchez, A. (2015): *Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*, Madrid, Tecnos.

Von Hagen, J. y Harden, I. H. (1995): "Budget processes and commitment to fiscal discipline", *European Economic Review*, 39, pp. 771-779.

Von Hagen, J. y Harden, I. H. (1996): "Los procesos presupuestarios nacionales y el comportamiento fiscal", *Papeles de Economía Española*, 68, pp. 272-275.

Walstad, W. B. y Rebek, K. (2001): "Assessing the economic knowledge and economic opinions of adults", *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 42 (5), pp. 921-935.

NORMATIVA Y DOCUMENTACIÓN

Partidos políticos, elecciones y democracia directa

- Constitución Española
- Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum
- Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular
- Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General
- Instrucción 3/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, sobre interpretación de la prohibición de realización de campaña electoral incluida en el artículo 53 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General
- Normativa autonómica y local

Evaluación en general

- Tratado de la Unión Europea
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

- Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
- Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
- Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos

- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
- Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo
- Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación (13-4-2016)
- Normativa autonómica y local

Evaluación sectorial

- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental

Otros documentos de referencia

- Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo (Consejo de Ministros, 11-12-2009)
- Guía metodológica para la elaboración de los informes previos de impacto en la infancia y la adolescencia de las disposiciones normativas (Consejería de Bienestar Social y Vivienda del Principado de Asturias / UNICEF Comité Español, marzo 2015)

- Elaboración de informes de impacto de género (Instituto de la Mujer / Fundación Mujeres, 2011)
- Proyecto de Orden Ministerial por la que se determina la composición, organización y funcionamiento de la Oficina Nacional de Evaluación