

Retroalimentando la etapa de terminación: Análisis de casos de políticas públicas

José Manuel Velázquez Gutiérrez*

Resumen

El autor analiza y compara el modelo por etapas de las políticas públicas, a partir de un enfoque heurístico de los aportes sobre el tema que se han desarrollado desde la década de los años setenta. Considerando esta aproximación, la investigación se enfoca en la etapa de terminación, la cual es importante entender desde su función dentro de una política determinada; siendo así, se muestran ejemplos en la etapa de terminación de las políticas públicas sobre temas ambientales y de seguridad pública en México, así como un caso en Perú.

Palabras Clave: políticas públicas, modelo por etapas, terminación, México, Perú.

Abstract

The author analyzes and compares the staged model of public policy, from a heuristic approach inputs on the subject since the early seventies. Considering this approach, the research focuses on the stage of completion, which is important to understand from their role in a particular policy; in that way, examples are shown in the stage of completion of public policies on environmental and public safety issues in Mexico, as well as an example in Peru.

Key words: public policies, stages model, completion, Mexico, Peru.

Prólogo

Este artículo está enfocado a revisar, entender y analizar una de las etapas de la política pública menos comprendida: la etapa de terminación, la cual se presenta difusa, indefinida e incierta. Deducir qué se entiende por esta etapa, presenta diversos conflictos académicos, así como de difícil realización en la esfera real por parte de los ejecutores de políticas públicas.

Posiblemente entender por qué es confusa la etapa de terminación, se debe al proceso de retroalimentación a que son sometidas las políticas

Recibido: 10 de junio de 2015. *Aceptado:* 26 de enero de 2016.

* Maestro en Gobierno, Gestión y Democracia. Actualmente Candidato a Doctor en Estudios Políticos por la Universidad Externado de Colombia. Líneas de Investigación: Políticas Públicas, Políticas Ambientales, Análisis Crítico del Discurso. Correo electrónico: velazquez.gutierrez@gmail.com

públicas al momento de su implementación. Aunado a ello se encuentran los fracasos que muchas veces los programas o planes del gobierno están destinados a experimentar.

Wayne Parsons magistralmente expone que “los problemas nacen, las políticas crecen, se marchitan y mueren. Sin embargo, aunque es relativamente fácil identificar la génesis de las políticas, el momento en que éstas mueren es menos certificable” (2007: 591).

Por tanto, el tópico es de interés para los estudiosos del tema, debido a que exiguas investigaciones se han enfocado en esta etapa en los últimos años, y en la actualidad son escasos los estudios de caso. De tal manera, se citan autores que ahora son clásicos y que son considerados la base teórica del artículo, pero los ejemplos que se exponen son contemporáneos. Este conflicto intelectual sobre la temática de la terminación es un reto y una de las razones para impulsar su exploración y presentar este artículo, como una propuesta que renueve el contenido, coadyuve a la apertura de la crítica y fomente el intercambio académico. Hecha esta salvedad, este documento es resultado de una investigación documental de mayor envergadura sobre casos de estudio de políticas públicas en México y el Perú.

Por consiguiente, este artículo se divide en cuatro segmentos. La primera parte se titula “Comprendiendo el concepto de políticas públicas a manera de introducción”, en la cual se revisa, de modo general, la parte teórica sobre el mundo de las políticas públicas. En la segunda sección, “Ubicando la fase de terminación dentro del modelo por etapas”, se describen los pros y los contras del modelo por etapas, haciendo hincapié en estudiarlo como una heurística, con el objetivo de ubicar la etapa de terminación como componente de un todo, un ciclo que algunas veces se retroalimenta y otras simplemente acaba. Posteriormente, en el tercer apartado, “Profundizando el marco teórico de la etapa de terminación”, se ahondan las discusiones teóricas, aportaciones y evoluciones sobre el tema, desde la década de los setenta hasta la actualidad. Finalmente, en el último segmento, denominado “Analizando casos de estudio en la etapa de terminación en México y el Perú”, se explica a través de casos reales la etapa de terminación, enfocándose principalmente en ejemplos de políticas sobre temas de seguridad pública y política ambiental en México y un caso de terminación exitosa en el Perú, respaldado en las propuestas teóricas de Brian W. Hogwood y B. Guy Peters.

1. Comprendiendo el concepto de políticas públicas a manera de introducción

Este apartado no pretende redundar lo que magistralmente han escrito diversos autores sobre políticas públicas, es decir, sobre el origen de la *policy*

*science*¹ que emergió en Norteamérica y Europa después de la Segunda Guerra Mundial (Howlett, Ramesh y Perl, 2009), la cual se desarrolló desde una perspectiva positivista (Roth, 2007). Tampoco pretende profundizar sobre el *knowledge in* y *Knowledge of* de las políticas² (Aguilar 1992a.); o el problema lingüístico, teniendo en cuenta que en idioma español no existe una palabra propia para designar *policy* diferenciada de *politic*, tal como lo hace la lengua inglesa (Guerrero, 1997; Parsons, 2007; Roth, 2010).

Sin embargo, se considera inexcusable al iniciar esta disertación, a modo de bagaje teórico, hacer referencia a Harold Dwight Lasswell, el padre de las políticas públicas, sin dejar a un lado que existen antecedentes como el caso de Nicolás Maquiavelo en su famoso libro *El Príncipe* de 1515; o los precursores que diseñaron políticas públicas para el *New Deal* de Franklin Roosevelt en la década de 1930, conocidos como *Brains trust* (deLeon, 2006); asimismo, los aportes de von Justi en el siglo XVIII y la “ciencia de policía” (Roth, 2010). Incluso, Guerrero (1997) hace una interesante analogía entre los antiguos conocimientos de la Administración Pública y la actual política pública, donde recalca que existen varios elementos que en diferentes épocas y lugares abordaron de forma similar lo que actualmente se comprende como ciencia de las políticas.

Tampoco se pretende explayar sobre las tres características de las políticas públicas que Lasswell plasmó en *La orientación hacia las políticas* de 1951, quien no duda en afirmar que la *policy science* tiene: 1. Carácter multidisciplinario, 2. Tiende hacia la resolución de problemas, y 3. Está orientada por valores (deLeon, 2006; Howlett *et al.*, 2009; Roth, 2010), dando origen a lo que él llamó *policy sciences of democracy* (ciencias de las políticas de la democracia) (Farr, Hacker y Kazee, 2006; Roth, 2010).³

A propósito, resulta interesante recoger la reflexión realizada por deLeon, quien afirma que después de la posguerra, varios momentos importantes en Estados Unidos de América como la Guerra a la pobreza, la Guerra de Vietnam, los escándalos del *Watergate* y la crisis de energía de la década de 1970, fueron eventos históricos que se propusieron como sucesos que conformaron el desarrollo de la ciencia de las políticas públicas (2006: 46).

Incluso Farr *et al.* (2006) sostiene que la política científica de la democracia fue claramente antifascista (como fue Lasswell durante la Segunda Guerra

¹ Ciencia de las políticas públicas.

² Se puede definir como conocimiento “en” el proceso de las políticas públicas y el conocimiento “del” proceso de las políticas públicas.

³ Es importante recalcar que el origen democrático de las ciencias de las políticas está sesgado por la época en que se desarrolló. Hay que recordar que “Lasswell, junto con Abraham Kaplan pasaron la Segunda Guerra Mundial empleados por la Librería del Congreso, estudiando técnicas de propaganda” (deLeon, 2006, p. 44).

Mundial) y también anticomunista (como fue Lasswell durante la Guerra Fría), pero no democrática en un sentido doctrinalmente claro (paréntesis en el original, traducción propia del inglés). Tampoco este trabajo intenta abarcar el impacto del *Welfare State* en el tema, ni la influencia teórica del estudio sobre políticas públicas (Meny y Thoenig, 1992).

Definir qué son las políticas públicas es un reto intelectual de mayor envergadura, tal como lo afirma Heclo: que “en los círculos académicos, sugerir la existencia de un acuerdo general sobre cualquier tema equivale a vestirse de carmín en un toril” (citado en Parsons, 2007: 47), de lo cual se puede pensar que coincidir en semejante tema, resultará un esfuerzo colosal.

Tal como se emplea comúnmente el término política pública, se refiere, *grosso modo*, a algo “más grande” que las decisiones particulares, pero “más pequeño” que los movimientos sociales en general (Heclo, 1972: 84).

Posiblemente se puede entender políticas públicas a lo que Dewey expresara como “lo público y sus problemas”; o en palabras de Heidenheimer, Heclo y Adams, quienes afirmaron que las políticas estudian el “cómo, por qué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan”; o en términos de Dye, las políticas analizan “qué hacen los gobiernos, por qué lo hacen y cuál es su efecto”; también Nagel explica que “la naturaleza, las causas y los efectos de las políticas públicas” exige evitar una perspectiva “cuadrada” y echar mano a una variedad de enfoques y disciplinas (citados en Parsons, 2007: 31). Sumado a eso, Frohock menciona que una política pública es “una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros” (citado en Ruíz, 1996: 15).

Se podrían abordar infinidad de definiciones, todas válidas y complejas como las mismas políticas públicas, pero este documento se acoge a las palabras de Lindblom (1991) al hacer referencia que en el tema hasta “los poetas y las bailarinas de *ballet*” conocen de políticas públicas:

Por esta razón, no hemos dedicado una o dos páginas a la definición del término políticas y la elaboración de políticas. Casi ninguna definición lo conseguiría, excepto las que limitan las “políticas” a las decisiones sobre reglas permanentes para imponerse en el proceso de decisión (...). (Lindblom, 1991: 12).

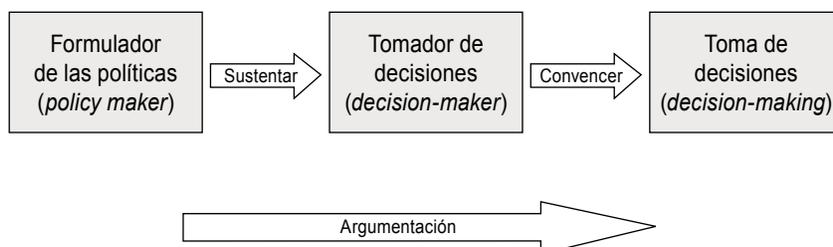
De tal forma, para efectos de este artículo se considera que las políticas tienen el objetivo de resolver un problema público, aunque se reconoce que su comprensión y estudio es complicado; a propósito resulta interesante recoger una última reflexión realizada por Lindblom, al hacer referencia que:

Vamos a estudiar la elaboración de las políticas públicas como un proceso muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos. De alguna manera una red compleja de fuerzas produce conjuntamente un efecto llamado “políticas públicas” (1991: 13).

En consecuencia, es necesario comprender que el objetivo de las políticas públicas es resolver un problema, muchas veces los ciudadanos o gobernantes entienden que esa problemática le atañe a la esfera de lo público. Asimismo, como Aguilar comenta: “si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político” (1992c: 31). Por estas razones, los ciudadanos esperan que el gobierno actúe o no en torno a un tema, porque la política pública “se trata de la decisión de una autoridad legítima, (...) que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos” (Aguilar, 1992b: 22).

En este proceso, la formulación de la política se puede comprender con el siguiente diagrama (Véase cuadro 1):

Cuadro 1
Formulación de la política (*policy making*).



Fuente: autor, basado en Giandomédico Majone (1997, p. 57).

De lo anterior se destaca que durante el proceso de toma de decisiones siempre está presente el tema argumentativo, porque sin él es difícil convencer a las agencias del gobierno, poderes públicos, niveles de gobierno, prensa, ciudadanos, gobernantes, legisladores y demás personajes que se involucran en una arena política.

En resumen, el proceso argumentativo en el ciclo de toma de decisiones da como resultado el contexto para estudiarlas a través de un modelo por etapas. Aunque como se mencionó anteriormente, en la formulación de las políticas, la evidencia indica que son muchos los actores y organismos involucrados que le dan vida a una política, y en la realidad no se desarrolla por

fases; sin embargo, para ilustrarse, es mejor entenderla de forma ordenada, aunque no sea así en circunstancias empíricas.

Por tanto, Nancy Shulock hace referencia a una

aparente paradoja en nuestra sociedad: invertimos grandes recursos en el análisis de las políticas públicas; sin embargo, la sabiduría común, la teoría de la ciencia política y años de investigación empírica, sugieren que el análisis no es utilizado por los políticos para hacer una mejor política (1999: 226).

En consecuencia, originalmente el análisis de políticas tuvo sus críticas a mediados de los años sesenta, el cual fue atacado por las debilidades que presentaba el “modelo racional” y su aplicación, porque reducía problemas complejos y los separaba por partes, y excluía el contexto histórico en el que se desarrollaba (May, 1989).

Respecto a este tema, Philippe Zittoun (2011) aclara que los investigadores de políticas públicas han producido conocimiento sobre el mismo, trabajando en dos vertientes: en el análisis de las políticas y en el proceso de las políticas. El primer caso analiza los efectos y los significados, coadyuva a clarificar las ideas, los fines, entender los problemas y definir aproximaciones metodológicas para resolverlos. En el segundo caso, el objetivo es observar la dinámica empírica de las políticas y modelarla. Estudiar el proceso de la política es más descriptivo, se analizan variables como ideas, intereses e instituciones. Es un método positivista que pretende captar el proceso político (p. 107). Este artículo se ciñe al segundo caso, es decir, al proceso de las políticas, en específico al objetivo de vislumbrar las dinámicas de ejemplos concretos dentro del sistema burocrático en México y un caso del Perú, con la finalidad de comprender las dinámicas de las políticas públicas y los resultados de sus procesos. Por las razones anteriores, en el siguiente apartado se comprende cómo funciona el modelo por etapas, con la finalidad de ubicar el rol que juega la sección de terminación y sus implicaciones en las demás fases.

2. Ubicando la fase de terminación dentro del modelo “por etapas”

El objetivo central de este artículo es la etapa de terminación, pero no es prudente entrar directamente en el marco teórico de esa fase, no sin antes aclarar la razón de utilizar el modelo por etapas, para comprender la terminación. Entendiendo a esta última etapa sólo como una parte elemental del ciclo de las políticas públicas.

Por tal razón, “el ciclo de política o modelo secuencial es el modelo inicialmente sugerido por Lasswell (1956) y luego desarrollado por Jones (1970) que permitió realmente *lanzar* el análisis de política pública como objeto de estudio en el campo académico” (Roth, 2008: 2; cursivas en el original).

No obstante, existen diversos críticos al modelo por etapas, o también denominado *enfoque de libro de texto*. Parsons asegura que Stone, Nakamura, Lindblom, Woodhouse, Sabatier y Jenkins-Smith, acusan de “crear una visión artificial de la formulación de políticas públicas. Estos críticos sostienen que el mundo real es mucho más complicado y que no se define a partir de pasos o etapas o ciclos nítidos o puros” (2007: 113).

Jenkins-Smith y Sabatier realizan una crítica al modelo por etapas, y señalan que se destacan que *no es un modelo causal* y tiene *imprecisión descriptiva* (citados en deLeon, 2001: 466; cursivas en el original).

Por una parte, es cierto, las políticas no son un tranquilo y remanso plan que se lleva a cabo desde alfa hasta omega, sin que haya complicaciones; al contrario, el mundo de las políticas viven en una complicada arena política con intereses y perspectivas diversas, que la hacen difícil de llegar a un buen término. Como lo asegura Aguilar, la política al “momento en que se echa a andar, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones” (1993: 17).

Pero esa controversia es entendible; por tanto, es necesario regresar a lo básico, es decir, a Lasswell, quien propuso las siguientes etapas en *The Decision Process* de 1956: Inteligencia, Promoción, Prescripción, Invocación, Aplicación, Impacto y Evaluación (Parsons, 2007: 112; deLeon 2007: 464).

Actualmente existe un cúmulo de etapas propuestas, como *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, de Eugene Bardach (1998); o los modelos expuestos por H.A. Simon, en *Administrative Behaviour* de 1974; R. Mack, en *Planning and Uncertainty* de 1971; B. W. Hogwood y L.A. Gunn, en *Policy Analysis for the Real World* de 1984; W. Jenkins, en *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective* de 1978 (citados en Parsons, 2007: 112-113). Estos dos últimos modelos de Hogwood y Gunn y Jenkins, proponen la etapa de terminación, la cual será descrita más a fondo en el tercer apartado de este artículo. Ahora bien, otro autor que también contempla la última etapa es deLeon, quien ha presentado “la más reciente lista de candidatos a etapas: la iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación (citado en Bardach, 2006: 362).

De Leon explica esta controversia, siendo muy puntual con sus apreciaciones al afirmar que:

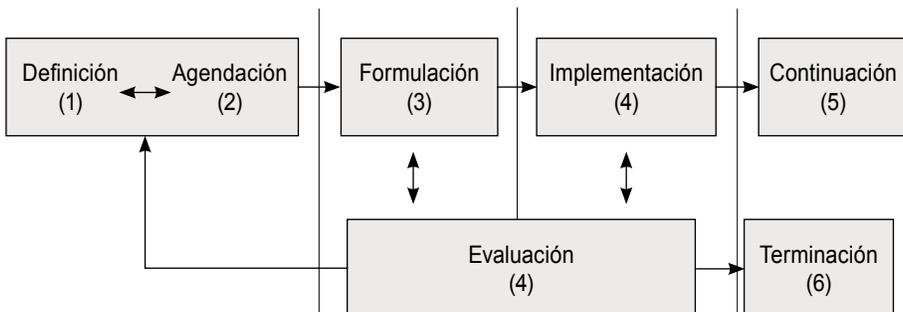
(...) el esquema del proceso de las políticas aún sirve como una heurística valiosa. (...) el proceso de las políticas *no* es un modelo en el sentido formal de la palabra (...). Discutir si representa un “modelo”, una “metáfora” o una “heurística” no sirve de mucho en la medida en que reconozcamos sus principales fortalezas (por ejemplo, un medio para considerar las acciones de las políticas) y sus debilidades concomitantes (una carencia de capacidades de predicción) y actuar en consecuencia (2007: 468).

En este sentido, Parsons asegura que si se desechara el modelo por etapas, “las opciones son quedarse con una confusa gama de ideas, marcos y teorías, o aceptar otro modelo alternativo” (2007: 114).

Según los estándares científicos sociales, un esquema conceptual es analíticamente útil en la medida en que permite a uno generar proposiciones sobre el mundo de forma perspicaz, interconectado, explicativo y realista (Bardach, 2006: 362).

Posiblemente, el modelo por etapas no sea el idóneo para representar a las políticas públicas, pero como heurística o metáfora ayuda mucho para clarificarlas y estudiarlas. Por consiguiente, esta investigación se basa en el Modelo Esquemático para el Análisis de las Políticas Públicas, postulado por Enrique Guillermo Muñoz (2004) (véase cuadro 2), donde se aprecia que la etapa de evaluación siempre retroalimenta a las otras etapas, y a su vez la definición-agendación está en contacto perenne con la formulación-continuación-implementación, que mantienen un empalme de forma constante, como lo es la vida real en el mundo de las políticas públicas.

Cuadro 2
Modelo Esquemático para el Análisis de Políticas Públicas



Fuente: Enrique Guillermo Muñoz, 2004, p. 124.

Asimismo, en el modelo anterior se destaca que la última etapa sólo está ligada a la evaluación y no tiene vínculos con las etapas restantes; como se puede apreciar, es la etapa de terminación la que está desenlazada de las demás. Por eso es importante analizar qué se necesita para concluir si una política llegó a su fin de forma exitosa o fracasada. Laura Lewis explica que la evaluación ideal de un programa también conduce a cambios en las políticas que lleva a la mejora del programa. Aunque no es la norma, la evaluación de políticas, a veces, conduce a la terminación de las políticas (citada en Clemons y McBeth, 2001).

En este mismo sentido, la etapa de evaluación está íntimamente ligada a la terminación. Como confirma Cabrero al aseverar que en la evaluación sólo hay “*blinddogs*, grupos o agentes, que observan sólo fragmentos del proceso de las políticas, que funcionan más por intuición que por conocimiento del proceso” (2007: 371). Por estas razones, en el próximo apartado se ahonda teóricamente la etapa de terminación.

3. Profundizando el marco teórico de la etapa de terminación

Michel W. Bauer (2009) aborda cronológicamente los estudios de la etapa de terminación. Él menciona que en la década de los setenta destacan las investigaciones de Bardach, Behn, Brewer y deLeon. Posteriormente, en la década de los ochenta, sólo pocas publicaciones asistieron al tema, y finalmente en la década de los noventa existió un *boom* en la literatura, entre los que destacan Sato y Frantz (p. 2). Aunado a lo anterior, este apartado aborda el marco teórico de la terminación de forma ordenada, desde su planteamiento original hasta la actualidad. Esto se realiza a través de los exponentes más destacados, con la finalidad de comprender y comparar los avances y modificaciones del tema a lo largo de las últimas décadas.

De tal forma, el punto de partida es la década del setenta. Como lo comentó el notorio estudioso del tema Eugene Bardach, la “terminación de la política es sumamente difícil” (1976: 123). Por consiguiente, la terminación era un fenómeno pocas veces presente, y fue hasta el segundo lustro de esa década que empezó a replantearse.

Biller (1976) esboza una pregunta expresa sobre la etapa de terminación. ¿Por qué el proceso de las políticas y la terminación organizacional reciben tan poco escrutinio? El mismo responde que se debe a que nuestra atención está más atraída por lo que está pasando en una situación actual, que enfocarse por lo que no va a pasar (p. 133). Probablemente otra razón es la que delinea Bardach, al afirmar que es un fenómeno infrecuente en las políticas

públicas, pocas veces intentado. Para esas fechas, la etapa de terminación comienza a tomar forma e inicia su discusión; según Omar Guerrero:

La categoría *Terminación* es incorporada al lenguaje del análisis de *Policy* en los Estados Unidos, en 1971, como parte del modelo cíclico de *Policy*. El concepto es formulado por Harold Lasswell, como *Policy Termination (Terminación de Policy)* (...). *Terminación* se refiere al fin temporal o espacial de un ente, a su conclusión o cesación; significa, también, el término del resultado o producto de alguna cosa (1995: 32-33; cursivas en el original).

Ahora bien, dentro del ciclo de las políticas públicas, ¿qué se entiende por la etapa de terminación?

La terminación se refiere al ajuste de las políticas y programas que se han convertido en disfuncionales, redundantes, pasadas de moda, innecesarias, y así sucesivamente. A partir de los puntos conceptuales e intelectuales de vista, no es una fase bien desarrollada, pero cuya importancia en la actualidad no debe ser infravalorada (Brewer, 1974: 5).

Uno de los retos para comprender la etapa de la terminación radica en la confusión de entender a qué nos referimos por finiquitar una política pública, en todo caso cabe preguntarse si esto sucede a menudo. En realidad, es difícil que una entidad gubernamental o programa llegue a su fin; pero si esto ocurre, plantea otra interrogante: ¿Es lo mismo la terminación de una organización que de un programa o proyecto?

Bardach (1976) aclara que “a pesar que las políticas, programas y unidades organizativas son a veces analíticamente separables, es útil emplear ‘la terminación de políticas’ de forma genérica para cubrir las tres” (p. 124; comillas en el original). Él aclara que es importante exceptuar la categoría de terminación de “proyectos”, los cuales no se parecen al proceso de terminación de políticas. Hecha esta salvedad, el artículo de Bardach intitulado *Policy termination as a political process*, de 1976 (*La política de terminación como un proceso político*), es un referente en el tema porque aborda la etapa de terminación con casos reales en la administración pública norteamericana de la época.

Afirma que cuando ocurre el fenómeno de terminación, puede ser de dos tipos: una *explosión* o un *largo gemido*; la más común es la primera, porque está basada en un medida, que se produce a través de un cambio en la política efectuada por la decisión única de la autoridad. En cambio, la terminación de un largo gemido no procede de una sola decisión a nivel político, sino de una disminución de los recursos a largo plazo (p. 125).

De tal forma, existen tres tipos de proponentes para la terminación de una política pública: los opositores, los economizadores y los reformistas. A los primeros simplemente no les gusta la política pública y por eso desean que termine; los segundos tratan de economizar los recursos, tratando de desaparecer políticas para fusionarlas con otras; finalmente, los reformistas ven la oportunidad de sustituir la política antigua por una nueva (p. 126).

Continuando con Bardach (1976), él asevera que existen varias razones para que una política pública no concluya. Usualmente los políticos son reacios a aceptar que se equivocaron, por eso prefieren mantener la política languideciendo con pocos recursos. Otra razón, por la que es infrecuente una terminación, es que los sistemas políticos premian la novedad y la innovación, antes de terminar. También se destaca que los políticos prudentes prefieren evitar la confrontación infructuosa y hasta brutal que conlleva a desafiar a otros políticos y/o burócratas que defenderán a la política que se desea clausurar. Esto nos remite a una hábil respuesta sobre este tema en específico, que está planteada por Robert D. Behn:

¿Así que usted desea terminar una política pública? ¡Piénselo otra vez! No es probable que sea una tarea muy gratificante. Sus posibilidades de éxito son pobres, e incluso si usted gana, usted no hará muchos amigos al hacerlo.

De hecho, se están embarcando en un largo y tal vez en una brutal lucha política que le hará ganar algunos enemigos muy hostiles y muy dedicados (1978: 393).

En consecuencia, Peter deLeon (1978) explica el tema de la etapa de terminación de forma más específica. Él reconoce que esta etapa es difícil de comprender, porque las políticas públicas no son como un individuo, sino más complicadas porque involucra actos gubernamentales. Él expone ejemplos, como la muerte, el retiro, la bancarrota, el divorcio, como actos de terminación en la esfera de lo individual, pero en políticas públicas es más complejo (p. 370). Para iniciar, desglosa lo que significa el rubro de políticas públicas; hace una separación de lo que son: *funciones*, *organizaciones*, *políticas públicas* y *programas*; en su conjunto, todas son sinónimos de políticas públicas, pero de forma desglosada nos permite tener una claridad para comprender el tema.

Por tanto, en palabras de Peter deLeon (1978), primero se entiende como *funciones* el servicio que provee el gobierno hacia sus ciudadanos; las *organizaciones* son un conjunto de individuos que constituyen lo que se llama instituciones; como tal, las *políticas* son las estrategias que siguen las organizaciones para resolver problemas particulares; finalmente, los *programas* son los más fáciles de terminar, porque representan una pequeña inversión por parte de la organización (pp. 374-377). Posteriormente, él enumera los

seis obstáculos para que una política no termine: *renuencia psicológica* por parte del tomador de decisión, para aceptar un fracaso en la política pública; *permanencia institucional*, debido a que las organizaciones están diseñadas para perpetuarse, ellas mismas se auto-controlan antes de que se pongan en peligro de extinción; *conservadurismo dinámico*, una vez logrado el éxito en los objetivos de una organización, ella misma renueva o altera otros objetivos para mantenerse con vida; *coaliciones anti-terminación*, son los grupos hacia el interior y/o exterior de una organización que por diversos intereses apoyan y bloquean cualquier intento de terminación; *obstáculos legales*, básicamente son los obstáculos que se encuentran en la ley; y los *altos costos* para la puesta en marcha de una política en etapa terminal, pueden ser mayores que los beneficios de cerrar una organización y/o programa (pp. 379-386).⁴

Una vez terminada la década de los setenta, el mismo Peter deLeon (1982) vuelve a deliberar que en el pasado, la literatura sobre la etapa de terminación concernía a cómo mejorar la eficiencia de los programas y servicios gubernamentales. Sin embargo, para esas fechas, la etapa de terminación había sido influenciada por la necesidad de los recortes gubernamentales, los despidos y las reducciones generales, debido a lo finito de los presupuestos públicos (p. 108).

Por consiguiente, Janet Frantz (1992) coincide con deLeon (1992) al exponer que a pesar de los recortes y las privatizaciones de los servicios públicos, las instituciones públicas no morían fácilmente. Ella aporta al tema utilizando el modelo de terminación deLeon, en el cual analiza la culminación de una política de salud, específicamente una institución norteamericana dedicada a la enfermedad de Hansen (Lepra).⁵ La autora también reconoce que en esos momentos había pocas investigaciones sobre la etapa de terminación, exceptuando la prominente década de los setenta. La misma autora destaca que todos los modelos del proceso de políticas públicas reconocen la importancia de la terminación, así como de sus inicios. Incluso, resalta, que a pesar del reconocimiento universal de la terminación como un componente vital en los estudios en políticas públicas, los investigadores prefieren enfocarse en los inicios y no en lo finales (p. 175).

En efecto, “la terminación, como una decisión política deliberada, era, hasta hace poco, un fenómeno relativamente insólito” (Guerrero, 1995: 32).

⁴ Véase Kirkpatrick, Lester y Peterson (1999) en este mismo texto, quienes abordan estos puntos, pero dos décadas después.

⁵ En el artículo, Janet Frantz (1992) revisa la terminación de una institución de salud que se denominó National Leprosarium, y su proceso para convertirse en The National Hansen's Disease Center-(NHDC).

La terminación se inquiera acerca de interrogantes tales como las siguientes: cómo una *Policy* fallecida puede contribuir a la gestación de una nueva *Policy*; cómo una *Policy* por morir, puede heredar –al menos– una hálito de capacidad vital a una *Policy* existente; y cómo una *Policy* ultimada, incluso de antiguo, puede resucitar de manera similar a *Lázaro*. En suma, se puede visualizar a la terminación como el *Ave Fénix* del proceso de *Policy* (Guerrero, 1995: 36; cursivas en el original).

De tal forma, Guerrero (1995) asevera que “la terminación puede ser una arma de dos filos si, al ejecutarse, se desoyen los sabios consejos de quienes sugieren su prudente utilización” (p. 44), ya que “la terminación, conceptuada como una etapa del ciclo de *Policy*, puede ser discernida como una oportunidad de vida, no solamente como desenlace mortal” (p. 46).

Posteriormente, a finales de la década del noventa, Kirkpatrick, Lester y Peterson (1999) realizan una reconsideración de la literatura sobre la etapa de terminación; ellos se basan en Peter deLeon y Janet Frantz. Arguyendo la revisión del tema y basados en la literatura disponible, entre sus aportaciones destacan la construcción de un modelo de terminación para las políticas públicas, basado en tres grandes rubros o características que giran sobre el tema. Un rubro son las llamadas *características inherentes*, las cuales evitan la terminación de una política pública. Por el contrario, los rasgos necesarios para que una política pública llegue a la etapa de terminación, le denominan *el entorno político*; y finalmente, el tercer rubro lo nombran *restricciones*, las cuales son los obstáculos para que una política no termine.

Primero, se entiende por *características inherentes* a aquellos elementos de un objetivo de terminación que no pueden ser manipulados por un individuo:

1. *La razón de ser* de una organización o programa, son características que difícilmente pueden ser propensas a la terminación.
2. *La longevidad* de una organización la puede hacer menos vulnerable a la terminación.
3. *La invisibilidad* de las organizaciones que son en gran medida desconocidas para el público, tienen una mayor probabilidad de sobrevivir hasta una edad avanzada.
4. *La complejidad*, es decir, cuando un tema es difícil de entender para el público, es más fácil que sobreviva la política pública.
5. *La distribución de los beneficios*, en el entendido que si un gran número de beneficiarios se ven favorecidos con una organización o programa, difícilmente podrá terminar (pp. 213-215).

Segundo, a su vez, existen diversos elementos del ambiente político que coadyuvan para que la terminación se lleve a cabo. Respecto a este rubro denominado *entorno político*, se destaca que existen cinco características necesarias para que una política pública finalice:

1. *La ideología política prevaleciente*, es un elemento crítico en la determinación de qué programas serán proyectados para la terminación.
2. *El tamaño, la fuerza y la determinación* de coaliciones presentes que se movilizan para presionar por la terminación.
3. Los *aliados poderosos* son vitales para que se lleve a cabo la terminación o para evitarla.
4. Otro factor incluye *posibilidades de compromiso*, que proporcionan una táctica de supervivencia básica para evitar la terminación.
5. *Rapidez*. Cuando los esfuerzos de terminación se pueden llevar a cabo con rapidez, las posibilidades de éxito son mayores (pp. 215-216).

Tercero, incluso con las anteriores características, la terminación puede no ocurrir como el resultado de varios obstáculos a la aplicación de los esfuerzos de terminación. Los autores deliberan que existen cinco *restricciones*⁶:

1. La existencia de *coaliciones anti-terminación*.
2. *Conservadurismo dinámico*, el cual se entiende cuando las agencias lograron sus objetivos y por razones de sobrevivencia cambian sus misiones para mantenerse.
3. *Obstáculos legales*, principalmente lo que marca la Constitución y las leyes.
4. *Altos costos* para que una política termine.
5. *Miedo e incertidumbre* a que una política finalice, en especial en temas de defensa nacional (pp. 216-218).

Posteriormente, entrado el presente siglo, Wayne Parsons reflexiona que “durante algún tiempo el enfoque del ciclo de las políticas públicas se mostró un tanto ambiguo acerca de las etapas de cierre dentro del proceso de las políticas. Después de la evaluación venía la retroalimentación, seguida de la adaptación o terminación” (2007: 587). “Esta última fase del proceso, tendiendo a concluir la política, donde entre otras cosas se clausuran aquellas agencias surgidas en torno a la misma” (Guillermo, 2004: 138).

⁶ Kirkpatrick, Lester y Peterson (1999), desglosan cinco restricciones, basados en la literatura existente, en específico de Peter deLeon, del cual retoman las ideas, excepto la quinta restricción. Véase Peter deLeon (1978) en este mismo texto. Se exponen los dos casos como una forma de comparación y entendimiento del tema a través de dos décadas de diferencia.

Cabe destacar que en los últimos años hubo un incremento en estudios de caso en la etapa de terminación; entre ellos sobresale Frantz (2002), quien continuó sus investigaciones sobre el tema que revisó una década antes, específicamente sobre las instituciones en etapa final concernientes a la enfermedad de Hansen. A su vez, Sato (2002) trabajó la misma temática pero desde Japón, y posteriormente ambos autores realizan una comparación desde sus respectivos países, sobre la etapa de terminación de instituciones enfocadas a canalizar la lepra (Sato y Frantz, 2005; Frantz y Sato, 2005).

Para finalizar este apartado, se recurre a la idea de Geva-May (2004), de que son necesarios tres elementos para que una política encuentre su fin: “problemas, políticas públicas y políticos” (p. 329). Una vez que se unen esos tres componentes, los buscadores de terminación de las políticas consumirán una propuesta para presentarla a la agenda pública y finalizarla. Por consiguiente, en el siguiente punto (4) se expone cómo se desarrollaron casos particulares de políticas públicas en etapa de terminación.

4. Analizando casos de estudio en la etapa de terminación en México y el Perú.

El análisis de decisiones, por definición, implica la exposición de modelos formales. Estos son, por supuesto, los instrumentos técnicos de ayuda a la toma de decisiones. Pero los modelos no hacen decisiones por sí mismos. La gente hace eso. El modelador espera que la gente, además de él o ella utilice los modelos (Bardach, 2002: 486).

Después de considerar esta salvedad, el apartado se centra en exponer, comprender y analizar casos específicos en la etapa de terminación, como una forma de observar ciertos patrones o modelos; pero no al revés, porque en la realidad, durante la toma de decisiones influyen una gran cantidad de condiciones y personajes interesados en cerrar o cambiar una política pública.

Al hacer referencia sobre el estudio de las políticas públicas, Lindblom justifica que “los estudiosos de las ciencias sociales tienen que evitar el explicar lo que la gente ya sabe” (1991: 12). Por lo anterior, se considera necesario ahondar con casos contemporáneos en la última etapa denominada terminación.

Con el ejemplo anterior, se dilucida que identificar y exponer ejemplos reales de políticas públicas en la etapa de terminación es una empresa que se presenta complicada. Por esta razón se utilizan como marco teórico las aportaciones de “El modelo del cambio en las políticas públicas de Hogwood

y Peters”, como directriz para entender los ejemplos que se expondrán en este cuarto apartado (véase cuadro 3).

Hogwood y Peters explican que hay varios fenómenos que suceden es esta etapa: *Innovación de políticas*, cuando el gobierno participa activamente en un problema o un área “nueva”; *Sucesión de políticas*, implica el reemplazo de las políticas vigentes por otras; *Mantenimiento de políticas*, ajustes para mantenerla “marchando sobre ruedas”; y *Terminación de políticas*, se trata de una política muerta, una política que ha dejado de existir: una ex política (citados en Parsons, 2007: 588-589).

Cuadro 3
El modelo del cambio en las políticas de Hogwood y Peters.



Fuente: Hogwood y Peters, citados en Parsons, 2007, p. 589.

Es importante destacar del cuadro anterior, que a partir del cambio denominado *sucesión*, los mismos autores, Hogwood y Peters, postulan cuatro tipos de sucesiones: lineal, consolidación, escisión y no lineal, las cuales serán explicadas más adelante.

Sumado a ello, Bardach manifiesta que en la etapa de terminación existe un dilema, el cual explica que dentro del “juego político de la renegociación de los fines (...), puede recortar o reajustar los fines, distorsionarlos o inhibirlos, sobrecargarlos de tal modo que se vuelven un peso político insoportable” (citado en Aguilar, 1993: 67). Sobre estos juegos hay unos fenómenos llamados “apilamiento” (*Piling on*) y “la inflación de objetivos” (*Up for grabs*), (Aguilar, 1993: 67). Ellos tienden a sobrecargar la política inicial, haciéndola más complicada de implementar.

De estos dos ejemplos, destaco que una política puede ser *complementada y completada* por otra política, que a través de diversos mecanismos

(decretos, planes u organizaciones) sobrecargan la política original. El formulador de políticas (*policy-maker*) trata de inflar o ir sumando más políticas con el objetivo de especializarla y/o orientarla a metas más concretas.

Aquí se presenta un fenómeno que yo le llamo políticas públicas *generales y complementarias*. Las políticas públicas *generales* son las grandes políticas realizadas por el gobierno y que resultan en la creación de una agencia gubernamental de mayor envergadura, sólida y con fines a largo plazo. Las políticas *complementarias* son aquellas políticas, como su nombre propone, que complementan, mejoran o renuevan las grandes políticas. Se desarrollan a través de decretos, leyes secundarias o agencias de menor escala que tienen un objetivo preciso o una temporalidad. Es decir, que nacen para complementar a la gran política solamente en un objetivo y/o apartado especial. Una vez cumplida la meta, estas políticas desaparecen. Como un ejemplo de analogía, cuando una ley se publica, ésta contiene artículos transitorios que cumplen sólo ciertas metas en forma y tiempo.

La terminación es una etapa que puede ser confusa. Tomando en cuenta lo expuesto a lo largo de este apartado, y basado en Hogwood y Peters, hay unas primicias a modo de ejemplos reales que nos ayudan a comprender el modelo del cambio en las políticas públicas:

a) Terminación exitosa

Esta etapa se debe entender que una política ha sido exitosa cuando llega al cierre de la agencia gubernamental, programa o derogación de una ley. Es decir, si se logró el cometido, deberán de clausurarse actividades; en este caso, cerrar no significa fracaso, al contrario, es haber llevado a buen puerto el barco. Hasta lo que esta investigación logró profundizar, se presenta un caso que reúne los requisitos de terminación exitosa: la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) del Perú, la cual se fundó *ex profeso* en 2001 como la instancia encargada de esclarecer el proceso, los hechos y responsabilidades de la violencia terrorista y de la violación a los derechos humanos producidos desde mayo de 1980 hasta noviembre de 2000, imputables tanto a las organizaciones terroristas como a los agentes del Estado peruano (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2001: 1). El objetivo de la implementación de la política pública fue dar a conocer y elaborar un recuento de los daños del conflicto armado interno en el Perú. Esta instancia efectuó su última sesión el día 31 de agosto de 2003, haciendo entrega del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación al Estado y la sociedad peruana (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003). Una vez

presentada sus investigaciones, se disolvió y nunca más se reunió, debido a que cumplieron su meta: dar a conocer los hechos, de forma objetiva, sobre lo acontecido por la violencia política-social que vivieron los peruanos durante dos décadas. La CVR fue una política pública del gobierno peruano de tipo *institución o agente del Estado*, y durante dos años de existencia se convirtió en una institución respetada y objetiva para aclarar las violaciones a los derechos humanos.

b) Terminación fracasada

Un ejemplo opuesto de la terminación, es cuando se cierra una agencia debido al fracaso de la política, y es necesario clausurar oficinas o derogar leyes, dando una vuelta al timón de 180 grados. Ejemplo: la política de seguridad pública del gobierno mexicano, que en los últimos tres sexenios ha creado, transformado y cerrado agencias policiacas, como la Agencia Federal de Investigación, que sustituyó a la Policía Judicial Federal, convirtiéndola después en Policía Federal Ministerial; o el caso de la transformación de la Policía Federal Preventiva por Policía Federal; o después de 12 años de existencia, la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública el 2 de enero de 2013, debido a un cambio de la política fracasada por los dos gobiernos anteriores (López y Fonseca, 2013). Actualmente existe un Comisionado Nacional de Seguridad, y las atribuciones de la extinta Secretaría de Seguridad Pública pasaron a la Secretaría de Gobernación.

c) Mantenimiento

Otra variante de una política que ha fracasado, es cuando ésta tiende a perpetuarse cíclicamente, ya sea porque sus diseñadores necesitan justificar sus proyectos o empleos ante el ejercicio del presupuesto; esto se debe a que “una vez creado un organismo burocrático, su impulso interno hacia la racionalización lo empuja a la autonomía” (Alford y Friedland, 1991: 188). Ejemplo: El sistema educativo mexicano que en el nivel básico funciona inercialmente (OCDE, 2009).

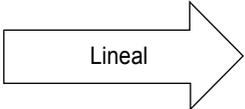
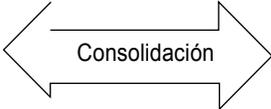
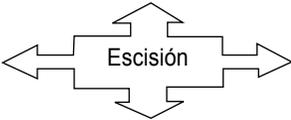
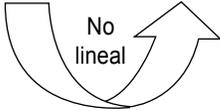
d) Innovación

Otra modalidad es posible cuando la política necesita perfeccionarse por medio de la innovación. Ejemplo: la colaboración de Organizaciones No Gubernamentales para el cambio y mejora de la política ambiental en México, a través de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Pacheco, 2005).

e) Sucesión

Tal como se mencionó anteriormente, basado en Hogwood y Peteres, la sucesión puede tener cuatro modalidades: lineal, escisión, consolidación y no lineal (véase Cuadro 4).

Cuadro 4
Cuatro tipos de sucesiones

 <p>Lineal</p> <p>El reemplazo directo de una política/un programa /una organización por otra</p>	 <p>Consolidación</p> <p>Modificación la presentación de un conjunto de políticas/ programas/organizaciones para formar una disposición unificada</p>
 <p>Escisión</p> <p>Separar una política/un programa/una organización en diversos componentes independientes</p>	 <p>No lineal</p> <p>Compleja combinación de otros tipos de sucesión</p>

Fuente: autor, basado en Hogwood y Peters (citados en Parsons, 2007, p. 589).

Un buen ejemplo relacionado con todas estas formas de sucesión, es la política ambiental en México, que se explica a continuación.

El primer paso fue la agendación, formulación e implementación, tal como se expone:

A partir de 1982, la política ambiental mexicana comenzó a adquirir un enfoque integral y se reformó la Constitución para crear nuevas instituciones y precisar las bases jurídicas y administrativas de la política de protección ambiental. En este año fue creada la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). (SEMARNAT, 2013).

Posteriormente se llevó a cabo una evaluación, y se concluyó que era necesario seguir implementando la política a través de un orden jurídico tipo Ley General:

En 1987 se facultó al Congreso de la Unión para legislar en términos de la concurrencia a los tres órdenes de gobierno, en materia de protección al ambiente. Con base en esa reforma y con base en las leyes anteriores, en 1988 fue publicada la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LEGEEPA), misma que hasta la fecha ha sido la base de la política ambiental del país (Semarnat, 2013).

El siguiente paso fue una **“sucesión” –tipo lineal–**, es decir, el reemplazo de una política por otra; y también una **“sucesión” –tipo escisión–**, separando una política en diversos componentes independientes:

En 1992 se transformó la SEDUE en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y se crearon el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) (SEMARNAT, 2013).

A continuación se llega a una **“sucesión” –tipo no lineal–**, que es la más intrincada porque hay una compleja combinación de movimientos como a continuación se presenta. También en el siguiente ejemplo podemos observar cómo se llega a la terminación de una política, al desaparecer una agencia gubernamental llamada Secretaría de Pesca, y al separar atribuciones ambientales de la Secretaría de Desarrollo Social hacia una nueva Secretaría:

En diciembre de 1994, se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), (...). Con este cambio desaparece la Secretaría de Pesca (SEPESCA) y la SEMARNAP se integra de la siguiente forma (...): Instituto Nacional de Ecología, el cual dependía de la SEDESOL; Instituto Nacional de la Pesca, el cual dependía de la SEPESCA; Instituto Mexicano de Tecnología del

Agua, el cual dependía de CONAGUA; a su vez se integra la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA); Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA); y Comisión para el Conocimiento de la Biodiversidad (CONABIO). (SEMARNAT, 2013).

Como se puede observar, de una *política general*, con la creación de una agencia gubernamental principal (Semarnap), se crean otras *políticas complementarias*, un cúmulo de pequeñas agencias gubernamentales de menor tamaño, que yo les llamo *tipo satélites*, porque giran en torno a la *gran política general*.

Finalmente, a pesar de todos los anteriores eventos, se presenta un último ejemplo de **“sucesión” –tipo consolidación–**, en el cual se modifica una organización para conformar una disposición unificada, pasando de denominarse Semarnap a Semarnat:

El 30 de noviembre del año 2000, se cambió la *Ley de la Administración Pública Federal*, dando origen a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). El cambio de nombre va más allá de pasar el subsector pesca a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) (Citado en SEMARNAT, 2013).

El ejemplo anterior de la política ambiental mexicana, que en sus 33 años de existencia ha llegado a presentar todas las etapas de las políticas públicas, incluida la terminación ante el cierre de organizaciones, como la extinta Secretaría de Pesca y Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. También el ejemplo demuestra etapas de innovación, sucesión en sus cuatros tipos, así como el mantenimiento. Todos esos fenómenos descritos por Hogwood y Peters, encajan perfectamente en el caso expuesto.

Es complicado y resulta ininteligible el ir y venir de Secretarías, y la transformación de organismos gubernamentales, pero finalmente hasta el momento la única que rige la política ambiental en México es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) de la mano de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*; en otras palabras, es una organización de primer nivel (Secretaría) y una Ley General, como base medular de la *política general* y un cúmulo de agencias jerarquizadas tipo satélites de la gran agencia, subordinadas ya sea como órganos desconcentrados u organismos descentralizados, como lo son la PROFEPA, INECC,⁷ CONABIO, CONAGUA, entre otros, que vienen a consumir las *políticas complementarias*.

⁷ Después de dos décadas de existencia, el 6 de junio de 2012, el Instituto Nacional de Ecología (INE) se transformó en Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC).

Reflexiones finales

Según las propuestas de este artículo, las *políticas públicas generales* son aquellas que abarcan un gran tema y se implementan vía constitucional, con leyes primarias o generales, o través de agencias gubernamentales de primer nivel y consumen grandes esfuerzos en definición e implementación, así como ejercicios presupuestales onerosos y ardua colocación en el espectro público, como lo es la creación de un Ministerio o Secretaría de Estado.

Las *políticas públicas complementarias* son aquellas que se pueden implementar a través de acuerdos, decretos, leyes secundarias y también por medio de agencias gubernamentales de segundo o tercer nivel o programas de menor impacto, pero con un objetivo específico y a veces con una temporalidad definida, que vienen a complementar o reforzar las políticas públicas generales. Es una forma de sobreponer o superponer una *gran política* con *pequeñas políticas*, a través del intercalado de objetivos. Tal fue el caso de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, que sólo tenía la meta específica de aclarar los hechos ocurridos durante el conflicto armado interno, y culminó esa política cuando presentó su informe final, con lo cual complementó el trabajo del Poder Judicial y de la Defensoría del Pueblo del Perú. Otro ejemplo diferente de *política complementaria*, en otras latitudes y tema, es el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012 que implementó el Poder Ejecutivo mexicano a través de políticas puntuales, con una temporalidad exacta y para contrarrestar el quehacer del *Ombudsman*.

También detecto otro fenómeno, al cual le llamo *transversal*; porque a lo largo de la vida de una política pública existe un *fenómeno de transversalidad* cuando una política nace a partir de otra política pública. En otras palabras, cuando se llega a la etapa de evaluación, se crean otras políticas para darle continuidad. También aquí encuentro que se intercalan una o varias políticas a la vez. Es como si se reforzaran o se ayudaran entre sí.

Un ejemplo de una *política transversal* es el caso de la creación de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), organismo público desconcentrado de la SEMARNAT en México. La CONAGUA está enfocada en la distribución nacional del vital líquido, por lo que está adscrita a una *política general*; en este caso a la política ambiental. Pero el uso y distribución del agua no es sólo un asunto ambientalista, sino trastoca otras políticas como la agrícola, porque las actividades del campo dependen del vital líquido. A su vez, el agro influye en la política alimentaria, que al mismo tiempo se convierte en una actividad económica e impacta en la industria de los alimentos procesados, entrando en la esfera de la política económica, que finalmente puede redundar en una política de comercio exterior.

Con este ejemplo se puede entender cómo funciona la *transversalidad* de las políticas. Algo que en un primer momento –el caso del agua– es encasillado en una política ambiental de un país, termina impactando todo un proceso de comercio. Incluso el agua es básica para otras actividades industriales, por ejemplo: para extraer gas de esquisto (el nuevo paradigma de la industria extractiva en México y otras naciones).

De tal forma, una política ambiental puede impactar en una política energética, que a su vez golpeará al medio ambiente y regresará a su origen, un ciclo infinito. Es decir, la implementación de una *nueva política complementaria* puede convertirse en una influencia en la etapa de terminación de otra *política general* que de ella emana. Ejemplo: la CONAGUA, como *política complementaria* ambiental en tema del agua, puede terminar convirtiéndose en un *jaque mate* para una *política general* como la energética (extracción del gas de esquisto, que necesita grandes cantidades del vital líquido).⁸

Ambos fenómenos, de *políticas generales* y *complementarias*, y el fenómeno *transversal*, son propuestas, fruto de la indagación sobre el tema de terminación que tiene como objetivo conocer y entender el porqué de las políticas y sus resultados. En adelante se pueden crear políticas generales y prever el uso de políticas complementarias, para así mejorar su funcionamiento y asegurar su correcto uso.

En conclusión, hasta cuándo se presentará una política pública que llegue a la etapa de terminación de forma exitosa. La respuesta la tienen los formuladores de las políticas (*policy makers*), quienes deben prever el impacto de una política hasta sus últimas consecuencias. Si no tenemos presente la *transversalidad* de las políticas, corremos el riesgo de seguir formulando e implementando *políticas generales* y *complementarias*, pero pocas veces lograremos llegar a la etapa de terminación, o al menos saber cuándo es prudente la innovación, en caso contrario estamos tentados a seguir perpetuando políticas fracasadas. El miedo de aceptar la derrota se hace presente, porque los tomadores de decisiones prefieren mantener políticas fracasadas. Como dice Bardach, “¿Quién desea aceptar que se equivocó?” (citado en Parsons, 2005: 574).

⁸ Véase la reforma a la *Ley General de Aguas* que la Comisión Nacional del Agua propuso recientemente.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992a), *El estudio de las políticas públicas*, núm. 1, México, Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992b), *La hechura de las políticas*, núm. 2, México, Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992c), *Problemas públicos y agendas de gobierno*, núm. 3, México, Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1993), *La implementación de las políticas*, núm. 4, México, Porrúa.
- Alford, Robert y Roger Friedland (1991), *Los poderes de la teoría, capitalismo, Estado y democracia*, Buenos Aires, Manantial.
- Bardach, Eugene (1976), "Policy termination as a political process", en *Policy Sciences*, núm. 7, pp. 123-131.
- Bardach, Eugene. (1998), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, México, CIDE.
- Bardach, Eugene (2002), "Professional Practice: Decision Analysis", en *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 21, núm. 3, pp. 485-486.
- Bardach, Eugene (2006), "Policy Dynamics", en Michael Moran, Martin Rien y Robert E. Goodin (ed.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, New York, Oxford University Press.
- Bauer, Michel W. (2009), "The policy termination approach: critique and conceptual perspectives", en *Working Paper Services*, núm. 1, Humboldt/Universität zu Berlin, pp. 1-24.
- Behn, Robert D (1978), "How to Terminate a Public Policy: A Dozen Hints for the Would-be Terminator", en *Policy Analysis*, vol. 4, núm. 3, pp. 393-413.
- Biller, Robert P. (1976), "On tolerating policy and organizational termination: some design considerations", en *Policy Sciences*, vol. 7, núm. 2, pp. 133-149.
- Brewer, Garry D. (1974), "The policy sciences emerge: to nurture and structure a discipline", en *Policy Sciences*, vol. 5, núm. 3, pp. 1-19.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2007), "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes", en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomado el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Clemons, Randall S. y Mark K. McBeth (2001), *Public policy praxis. The theory and pragmatism. A case approach*, New Jersey, Prentice-Hall.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (2001), *Decreto para la creación de la Comisión de la Verdad*, Decreto Supremo 065-2001-PCM, Lima, Presidencia de la República del Perú.

- Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003), *Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*, tomo I, Lima, Comisión de la Verdad y Reconciliación.
- deLeon, Peter (1978), "Public Policy Termination. An End and a Beginning", en *Policy Analysis*, vol. 4, núm. 3, pp. 369-392.
- deLeon, Peter (1982), "New Perspectives on Program Termination", en *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 2, No. 1, pp. 108-111.
- deLeon, Peter (2006), "The Historical Roots of the Field", en Michael Moran, Martin Rien y Robert E. Goodin (ed.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, New York, Oxford University Press.
- deLeon, Peter (2007), "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier", en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomado el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Farr, James, Jacob S. Hacker y Nicole Kazee (2006), "The Policy Scientist of Democracy. The Discipline of Harold D. Lasswell", en *The American Political Science Review*, vol. 10, núm. 4, noviembre.
- Frantz, Janet E. (1992), "Reviving and revising a termination model", en *Policy Sciences*, núm. 25, pp. 175-189.
- Frantz, Janet E. (2002), "Political Resources for Policy Terminators", en *Policy Studies Journal*, vol. 30, núm. 1, pp. 11-28.
- Frantz, Janet E. y Hajime Sato (2005), "The fertile soil for policy learning", en *Policy Sciences*, núm. 38, pp. 159-176.
- Geva-May, Iris (2004), "Riding the Wave of Opportunity: Termination in Public Policy", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14, núm. 3, pp. 309-333.
- Guerrero Orozco, Omar (1995), "Continuidad y terminación de políticas en administración pública", en *Revista de Administración Pública*, Universidad de Puerto Rico, vol. 27, núm. 2, pp. 17-48.
- Guerrero Orozco, Omar (1997), "Las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas", en *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 2, CIDE, pp. 257-282.
- Guillermo Muñoz, Enrique (2004). "El modelo del análisis de políticas públicas", en *Gobierno y Gestión*, núm. 22, Puebla.
- Hecko, H. Hugh (1972), "Policy Analysis", en *British Journal of Political Science*, vol. 2, núm. 1, pp. 83-108.
- Howlett, Michael, M. Ramesh y Anthony Perl (2009), *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*, New York, Oxford University Press.
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (2013), *Quiénes somos*, en <http://www.inecc.gob.mx/acerca/somos-inecc> (consultado el 1 de Junio, 2014).

Kirkpatrick, Susan E., James P. Lester y Mark R. Peterson (1999), "The policy termination process. A conceptual framework and application to revenue sharing", en *Policy Studies Review*, núm. 16, vol. 1, pp. 209-236.

Lindblom, Charles E. (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid, MAP.

López-Betancourt, Eduardo y Roberto Fonseca-Luján (2013), "La desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal: otra 'vuelta de tuerca' en la política de seguridad del Estado mexicano", en *Revista Criminalidad*, vol. 55, núm. 1, Bogotá, Policía Nacional de Colombia, enero-abril, pp. 67-79.

Majone, Giandoménico (1997), *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*, México, FCE.

May, Peter J. (1989), "Policy Analysis: Past, Present, and Future", en *Public Administration Review*, vol. 49, núm. 2, Special Issue: Minnowbrook II. Changing Epochs of Public Administration, pp. 210-212.

Mény, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992), *Las Políticas Públicas*, Barcelona, Ariel.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2009), *Análisis de las políticas para maestros de educación básica en México*, México, OCDE.

Pacheco-Vega, Raúl (2005), "Democracy by proxy: Environmental NGOs and policy change in Mexico", en Romero, Aldemaro y Sarah E. West (ed.), *Environmental issues in Latin America and the Caribbean*, Países Bajos, Springer, pp. 231-249.

Parsons, Wayne (2005), *Public Policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*, Cheltenham, UK, Edward Elgar.

Parsons, Wayne (2007), *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO-México/Miño y Dávila Editores.

Roth Deubel, André Noël (2007), "Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico", en *Revista Ciencia Política*, núm. 3, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Roth Deubel, André Noël (2008), *El análisis de políticas públicas y sus múltiples abordajes teóricos: ¿una discusión irrelevante para América latina?*, en ponencia presentada para el 1er. Congreso de Ciencia Política, Bogotá, Universidad de los Andes, octubre 2008.

Roth Deubel y André Noël (Ed.) (2010), *Enfoques para el análisis de Políticas Públicas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Ruíz Sánchez, Carlos (1996), *Manual para la elaboración de políticas públicas*, México, UIA/Plaza y Valdés Editores.

Sato, Hajime (2002), "Abolition of leprosy isolation policy in Japan: Policy termination through leadership", en *Policy Studies Journal*, vol. 30, núm. 1, pp. 29-46.

Sato, Hajime y Janet E. Frantz (2005), "Termination of the leprosy isolation policy in the US and Japan: Science, policy changes, and the garbage can model", en *BMC, International Health and Human Rights*, vol. 5, núm. 3.

SEMARNAT (2013), *Antecedentes de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, en: <http://www.semarnat.gob.mx/conocenos/Paginas/antecedentes.aspx> (consultado el 24 de septiembre, 2013).

Shulock, Nancy (1999), "The Paradox of Policy Analysis. If It Is Not Used, Why Do We Produce So Much of It?", en *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 18, núm. 2, pp. 226-244.

Zittoun, Philippe (2011), "From Instrument to Policy: Observing the Meaning Process to Make a Decision", en *Politička misao*, vol. 48, núm. 5, pp. 106-124.