

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**



**Análisis del enfoque de terminación en políticas públicas:  
El caso de PROSPERA Programa de Inclusión Social**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS  
POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**P R E S E N T A**

**KEVIN MARTIN CARRASCO DURAN**

**DIRECTOR DE TESIS**

**MTRO. JASON ALEXIS CAMACHO PÉREZ**

**Ciudad Universitaria, CDMX, septiembre de 2021**

Investigación realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM N°IN307919 "Teorías actuales y enfoques alternativos de las políticas públicas en México". Agradezco a la DGAPA la beca recibida



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A mis padres*  
*Beatriz & Martin*

## *Agradecimientos*

Toda producción intelectual es una producción colectiva, de tal forma que cuando uno estampa su firma individual en la elaboración de un texto, inevitablemente tiene cierta deuda con todos aquellos y aquellas que de alguna manera, directa o indirectamente, influyeron para plasmar estas ideas y argumentos, tanto en el aspecto intelectual intercambiando opiniones y bibliografía, como en el apoyo moral para continuar adelante en los momentos de decaimiento.

Los lectores en general acceden a la versión final de un texto cuando este se encuentra pulido, revisado y publicado, sin embargo, detrás de él, se encuentran noches de desvelos, sueños, lágrimas, sacrificios, crisis emocionales e intelectuales que someten a las ideas del texto a replantearse una y otra vez en un ensayo de prueba y error constante. Este pequeño escrito es una manera de visibilizar y agradecer todo lo que ocurre tras bambalinas en la producción de una tesis que representa la culminación de años de estudio.

La lista de personas e instituciones que fueron parte de esta travesía es larga, por lo que pido una disculpa anticipada a todos aquellos que pudiera omitir, es un problema de memoria, pero que en su momento agradeceré personalmente.

Agradezco primeramente al pueblo mexicano y su gente trabajadora, que con su sudor y esfuerzo hacen posible el sostén de la educación pública del país y de los programas de becas.

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México por brindarme educación pública, gratuita y de calidad para que hicieran posible que un chico de clase trabajadora se pudiera formar como profesional de las ciencias sociales, contribuir a superarse personalmente y poner sus conocimientos al servicio de la sociedad.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, la División de Estudios Profesionales y al Proyecto de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) N° IN307919 "*Tendencias y enfoques alternativos de las políticas públicas en México*" de la Dirección General de Asuntos de Personal Académico (DGAPA) por ser las instituciones responsables de hacer posible la investigación, al brindarme de las

instalaciones, herramientas, tecnología y financiamiento para que este trabajo pudiera realizarse.

Agradecimiento especial al Mtro. Jason Camacho Pérez por su invaluable ayuda al ser mi asesor de tesis y colega. Su acompañamiento contribuyó de gran manera, gracias a sus importantes observaciones para la redacción de este texto. Su apoyo y amistad han influido enormemente en mí para llegar hasta donde estoy ahora.

Al Dr. Maximiliano García Guzmán por permitirme participar en el proyecto PAPIIT que coordina y que fue otra influencia importante para la selección de mi tema de tesis.

A mis sinodales, el Dr. Manuel Quijano Torres, Dra. Georgina Caire, Dr. Raymundo Domínguez y la Mtra. Marina Nieves por el valioso tiempo que se tomaron para comentar mi trabajo, someterlo a críticas constructivas y replantear algunas de mis ideas para fortalecerlo.

A todos los buenos profesores que a lo largo de mis años de estudio me formaron en las aulas para ayudarme a desarrollar un pensamiento crítico de la realidad social que vivimos e intentar proponer soluciones alternativas.

A todos mis compañeros, amigos y colegas que me brindaron su amistad, apoyo y cariño todos estos años: David, Eduardo, Manuel, Paola, Eliud, Leonardo, Mariel, José, Kenia, Fernanda, Alejandro, Benjamín, Sebastián; mil gracias a todos ustedes y de nueva cuenta, una disculpa a quienes faltaron pero los llevo en mis pensamientos. Especial agradecimiento a la Arq. Verónica García, por ser quién a lo largo de este camino de vida me aconsejó y apoyó incondicionalmente, sus brillantes palabras nunca estuvieron en saco roto y me recuerdan a siempre ser mejor persona.

A mis padres, mis abuelos y hermana que en ningún momento dejaron de creer en mí.

A todos ustedes, ¡Mil gracias!

*«Todo intelectual tiene una responsabilidad muy especial. Tiene el privilegio y la oportunidad de estudiar. A cambio, debe presentar a sus semejantes (o a la sociedad) los resultados de su estudio de la forma más clara, sencilla y modesta posible. Lo peor que los intelectuales pueden hacer —el pecado cardinal— es intentar establecerse como grandes profetas frente a sus semejantes e impresionarlos con filosofías desconcertantes. Cualquiera que no sepa hablar con claridad y forma no debería decir nada y seguir trabajando hasta que pueda hacerlo».*

*K. Popper.*

# CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>16</b>
1. 1. Origen de la disciplina y su posterior estudio en Latinoamérica.....	16
1. 2. Definición de política pública.....	19
1. 3. Ciclo de políticas públicas.....	21
1. 4. Teorías del cambio en las políticas públicas.....	26
1. 4. 1. Teoría de corrientes múltiples.....	27
1. 4. 2. Teoría de equilibrio interrumpido.....	29
1. 4. 3. El dinamismo de políticas.....	31
1. 5. De las teorías del cambio a la terminación de políticas públicas.....	35
<b>CAPÍTULO 2. TERMINACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>37</b>
2.1. Contexto histórico de su estudio.....	37
2. 2. Estudios teóricos.....	40
2. 3. Ejemplos de marcos teóricos de terminación aplicados a estudios de caso analizados en México.....	63
2.3.1. Luz y Fuerza del Centro.....	65
2.3.2. Programa de Comedores Comunitarios.....	68
2.3.3. Programa Nacional de Solidaridad.....	72
<b>CAPÍTULO 3. PROSPERA PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL.....</b>	<b>76</b>
3. 1. Avances y resultados del Programa.....	87
3. 1. 1. Éxitos y logros.....	88
3. 2. 2. Críticas y deficiencias.....	91
<b>CAPÍTULO 4. TERMINACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN PROSPERA.....</b>	<b>95</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>111</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>118</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>126</b>

## INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas son como los seres vivos: tienen un periodo de existencia en donde nacen, se desarrollan y eventualmente mueren o tienden a desaparecer. Son como todo aquello que es material y finito en el universo, en algún momento terminarán tal como se les conoce. Son parte de un proceso continuo, adaptable y modificable que van entre un ir y venir de cambios conforme los contextos políticos y sociales evolucionan. Al cambiar la sociedad, los gobiernos y los problemas sociales, las políticas públicas cambian con ellos dando paso a creación de nuevas, transformación de algunas y finalización de otras según sea la necesidad.

Independientemente del destino de estas políticas, ya sea que se mantengan, renueven o desaparezcan, según sea la voluntad de los tomadores de decisiones junto con los actores involucrados, su efectividad dependerá enormemente de la capacidad de una administración pública profesional, con conocimientos específicos e insumos adecuados para llevar a cabo tal empresa.

En ese sentido, las políticas públicas vistas como el producto que ofrece un gobierno operado por el engranaje institucional de la administración pública para materializar sus acciones, es que se vuelve una necesidad imprescindible poner atención a sus procesos, estrategias, jerarquías, recursos, marcos legales, que hacen funcionar a la administración, ya que de la administración pública se garantizará en gran medida el éxito o fracaso de lo que pretenda hacer un gobierno con dicha política.

Para tal efecto, entre las múltiples alternativas que se pueden decidir sobre el porvenir de una política pública, terminar con ellas es una de las tareas más arduas y difíciles en tanto que implica poner fin a un nicho de beneficiarios, empleados, recursos y esfuerzos conjuntos que la administración pública había realizado con esa política. De tal suerte que es inevitable para la administración pública sentir incertidumbre cada vez que se acerca un nuevo periodo gubernamental, pues significa que posiblemente un nuevo partido, coalición y líderes vendrán con nuevas propuestas, proyectos o políticas que busquen mantener, renovar o desaparecer los

esfuerzos de gobiernos anteriores, así como revertir el trabajo, tiempo y recursos que la administración pública ya había invertido previamente.

Al respecto de ello, a partir de la entrada del nuevo gobierno electo para el periodo presidencial que comprende 2018-2024 se establecieron una serie de promesas y cambios sustanciales en la administración pública en casi todas las áreas donde el gobierno tiene facultades para intervenir: trabajo, salud, desarrollo social, educación, etc.

Estos cambios contemplados, variarían según la dependencia gubernamental con las políticas que opera, algunas solo se verían afectadas de manera parcial, con el cambio de nombre por ejemplo, algunas otras con modificaciones en su capacidad operativa, otras cambiando ciertas reglas de operación de los programas presupuestarios que conducen y también, otras más, cambiarían de manera tan radical que buscarían marcar un precedente que caracterice el estilo de gobernar de esta administración con respecto a otras.

Es así, que el proyecto del gobierno recién electo se mostraba con un plan de trabajo muy ambicioso de cara a una ciudadanía con esperanzas y altas expectativas en el nuevo proyecto de nación. Como el mismo presidente lo llama, se habla de una *Cuarta Transformación* en la historia del país.

A su vez, estos cambios prometidos buscarían modificar tanto el interior de la estructura del aparato gubernamental -ajustando salarios, recortando personal, revisando contratos de adquisiciones, etc.- Como al exterior del aparato gubernamental, con las políticas públicas que ejercen las dependencias y entidades.

Específicamente, en la multiplicidad de modificaciones que se están presenciando en la estructura burocrática, el presente trabajo de tesis pretende realizar una investigación sobre un cambio en particular: comprender los factores que ocurrieron para dar por terminado el programa social Prospera, el cual no quedó exento de esta ola de cambios por parte de la administración entrante.

Prospera Programa de Inclusión Social, ha sido un programa clave durante cuatro administraciones federales con el fin de mitigar la pobreza y la desigualdad social en México durante sus poco más de dos décadas de existencia. No obstante, con la llegada de la nueva administración de Andrés Manuel López Obrador, las reglas de operación emitidas del programa para el ejercicio fiscal 2019 mostraron cambios significativamente radicales dando por terminado el programa y abriendo paso al nuevo proyecto de *Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez*.

En este contexto, nace el interés y con ello la necesidad de indagar más a fondo las razones que permitieron dar por terminado uno de los programas sociales más grandes, costosos e importantes del país y las implicaciones que esta decisión va a traer consigo en materia de desarrollo social.

Asimismo, una de las motivaciones para realizar este estudio consiste en que para abordar teórica y conceptualmente el problema del cese de una política, la bibliografía disponible hasta el momento ha sido relativamente insuficiente. El campo de estudio de las políticas públicas, si bien, ha logrado aportar conocimiento acumulable para comprender fenómenos como la definición de problemas públicos, la forma en la que se implementan políticas o las estrategias para evaluarlas, los estudios de terminación han quedado a desear más aportaciones y han tenido un rezago conceptual con respecto a otras temáticas de la disciplina.

Llegado a este punto, es necesario abrir un breve paréntesis para aclarar que durante el contenido del texto, los conceptos de *programa* y *política* se manejarán de manera indistinta para referirse a Prospera. Aunque se reconoce la distinción conceptual que existe entre ambos, tal como la definen Hogwood y Peters en que “la distinción entre política y programa es que una política es una declaración de lo que el gobierno desea lograr, y un programa es el medio diseñado para lograrlo. Por tanto, es posible que un programa se reemplace sin que se vea afectada la declaración general de la política” (*citado en Parsons, 2007*).

De tal manera que se hace explícito y necesario reconocer que no todo programa gubernamental es una política pública con el fin de evitar caer en confusiones conceptuales y metodológicas. Ni que toda acción gubernamental implica un sentido

de lo público en estricto sentido. El carácter público de las políticas radica principalmente en ser una puerta de entrada a la participación abierta y plural de diversos actores sociales y privados en el proceso de problematización, diseño, implementación o evaluación de las acciones gubernamentales. Aquellas acciones de gobierno, como los programas, que tengan intención de llamarse a sí mismos políticas públicas, requieren incluir la participación activa de los ciudadanos en el proceso de gobierno en al menos alguna etapa de su proceso.

Por tanto, para este caso, se argumenta que la envergadura que comprendía Prospera por su enorme tamaño y logística financiera, complejidad en su coordinación con distintas dependencias locales, poseer su propio órgano desconcentrado, el uso de personal de la salud para potenciar el enfoque de capital humano y el esquema de corresponsabilidad al invitar a los beneficiarios a participar en acciones de salud, educación y alimentación con la intención de mejorar sus condiciones de vida para convertirlos en acreedores de los recursos, hacían de Prospera tener la cualidad de llamársele al mismo tiempo un *programa* como una *política pública*, pues al momento de su desaparición -siguiendo la diferenciación que hacen Hogwood y Peters- conllevó a terminar tanto “*la declaración de lo que un gobierno desea lograr*” como “*el medio diseñado para lograrlo*”. Pues al desaparecer Prospera, desaparece en su conjunto toda la política en el sentido de sus principios rectores, instituciones, coordinación intergubernamental, cuadros de participación social, marco legal y ramo presupuestal.

Una vez aclarado el paréntesis y regresando al tema que compete este trabajo, al realizar una revisión exhaustiva sobre el estado de del arte acerca de la terminación en políticas públicas, se descubrió que la mayoría de análisis se enfocan exclusivamente en estudios de caso anglosajones y bastante añejos, la mayoría realizados a fines de la década de los setenta y principios de los ochenta, con algunos estudios esporádicos en la década de los noventa y otros pocos en la década de los años dos mil. Y para el contexto latinoamericano, la mayoría de estudios de terminación existentes aparecieron tardíamente después de la década que comprende del año 2010 a 2020. Por lo que representa un reto metodológico

adaptar los marcos teórico-conceptuales producidos por estos textos a un contexto político distinto y en una década distinta.

Aunado a esto, el reto de la terminación de políticas se vuelve más complejo cuando el *corpus* teórico es bastante inacabado e inexacto. En un texto que compila el estado de la cuestión sobre los estudios de terminación, Bauer (2007) identifica que en el enfoque de terminación aún persisten una serie de déficits teórico-metodológicos:

A) Faltan comparaciones entre países: el debate sobre las condiciones y los obstáculos de la terminación están restringidos a los politólogos estadounidenses. Casi ninguna contribución empírica ni teórica surgió fuera de los EE. UU.

B) Dominio de los estudios de caso únicos: existe una ausencia de estudios comparativos entre distintos casos de terminación.

C) Parálisis conceptuales: los estudios posteriores del tema se limitaron a aplicar los conceptos tradicionales en lugar de ponerlos a prueba.

D) Falta de diálogo con otras agendas de investigación: rara vez los estudios de terminación se llevaron a debate a otras áreas de ciencias sociales y así poder tener un alcance más amplio de estudio.

E) Deficiencias metodológicas: la literatura de terminación no pudo ofrecer soluciones satisfactorias para algunos problemas metodológicos cruciales. En primer lugar, el concepto de terminación –DeLeon (1978)- siempre se mantuvo peculiarmente vago.

F) La mayoría de los estudios seleccionaron sus casos para el examen de sólo un extremo del resultado continuo (terminación) descuidando el otro extremo del posible resultado (no terminación). Por lo tanto, sus diseños de investigación estaban sesgando inevitablemente sus resultados.

Estos retos planteados para el estudio de la terminación de políticas a la fecha continúan persistiendo. Por consiguiente, esta investigación es un esfuerzo por

tratar de atender algunas de las oportunas críticas de Bauer al estado de la cuestión, con la intención de llenar algunos de esos vacíos analíticos, para que de esa forma, el presente texto se propone aportar algunas reflexiones al edificio teórico-conceptual de la terminación de políticas para satisfacer algunas consideraciones que durante tiempo quedaron desatendidas en el análisis de políticas públicas.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el presente trabajo plantea la siguiente hipótesis que servirá como guía para la investigación y como supuesto provisional a las preguntas de investigación planteadas. A continuación se enuncia:

A) A partir de la emisión de las nuevas reglas de operación 2019 de Prospera, el programa sufre un cambio en la lógica de su diseño que lo da por terminado con base en criterios de decisión ideológicos y políticos principalmente, lo que generará una discontinuidad en la estrategia de combate a la pobreza, pasando de transferencias monetarias condicionadas a un enfoque universalista. De tal manera que esta decisión traerá consigo efectos que podrían ser contraproducentes en la atención del combate a la pobreza multidimensional.

En cuanto a las preguntas de investigación, se intentará responder:

- A) ¿Por qué se terminan las políticas públicas?
- B) ¿Cuál es la utilidad del análisis de terminación de políticas públicas para comprender su papel en el ciclo de políticas públicas?
- C) ¿En PROSPERA, verdaderamente se trata de un caso de terminación de política o solo una reformulación de la política pública?

Todo ello, con el objetivo principal de comprender de mejor manera los criterios, causas y posibles consecuencias que orillan a los gobiernos a terminar con ciertas políticas, mantener otras o crear nuevas. Además, es menester aclarar que esta investigación tiene el interés principal sobre los alcances y aportaciones que tienen los estudios de terminación de políticas. Como el título del texto advierte, se trata de un estudio que pone mayor énfasis en el análisis del enfoque de terminación más que del programa social en sí mismo. Con ello, el acento estará puesto más en el

análisis del enfoque, su capacidad explicativa y la propuesta de un marco teórico actualizado al contexto actual para servir de incentivo a futuras investigaciones del tema de terminación.

En cuanto a las técnicas de investigación, con el propósito de establecer una línea que sustenta metodológicamente este trabajo, en su mayoría se privilegiará el análisis de corte cualitativo, basándose en el uso de revisión documental, de gabinete, recopilación de material bibliográfico del estado del tema, noticias de periódicos, revistas especializada y fuentes normativas, por su parte, en el aspecto cuantitativo se realizará análisis de datos de los resultados del programa a través de la exploración de información brindada por instituciones como INEGI, CONEVAL y la ASF para conocer la evolución y desempeño del programa estudiado. Estos datos servirán para realizar una descripción e interpretación de los antecedentes del programa, sus logros y sus deficiencias para posteriormente establecer una postura sustentada en evidencia sobre la decisión que se tomó para terminar Prospera.

Tomando como eje teórico el uso del análisis de políticas públicas para abordar el problema, se buscará contrastar la hipótesis con el estudio de caso. Aportando de esta forma, un estudio teórico y práctico de cómo el análisis de políticas bajo el enfoque de terminación puede ayudar a entender de una manera más idónea la justificación del porqué los gobiernos en ocasiones deciden dar por finalizada una política. Asimismo, mencionar que esta etapa de las políticas ha sido poco investigada en relación con otros elementos del ciclo de políticas y podría nutrir el campo del estudio en este rubro.

Este trabajo al ser uno de los pocos análisis no estadounidenses de terminación, busca tanto con su marco novedoso, como con su estudio de caso, poner a prueba la validez de los marcos teóricos existentes empleados para analizar, categorizar y explicar la terminación de las políticas.

En última instancia, se busca comprobar el alcance de estos marcos para explicar de manera suficientemente satisfactoria los procesos de cambio de política observados y si estos tienen aplicación para el contexto latinoamericano. Es

necesario poner a prueba los modelos contrastándolos con la realidad para que con ello se logre conocimiento útil para los tomadores de decisiones, además se debe recordar que

“en las ciencias sociales, como en todas las ciencias, cabe investigación teórica e investigación aplicada, pero que la segunda sin la primera ni es ciencia ni contribuye a la acumulación de conocimiento o al progreso intelectual, material o moral de los seres humanos, sino que da, a lo sumo, algunas herramientas y habilidades basadas en la experiencia a los practicantes” (Colomer, 2004, p. 356).

En virtud de ello, se busca hacer énfasis para promover el fortalecimiento de los estudios teóricos de terminación, con la finalidad de que puedan ser de utilidad para posteriores análisis. Especialmente en un contexto como el sexenio actual 2018-2024 en el que se observa que se están terminando y modificando radicalmente diversas instituciones, políticas y programas. Algunos casos se han logrado con éxito y otros tantos han ofrecido resistencia. Pero todos en conjunto reflejan el proyecto *transformador* del gobierno que para el futuro, la historia juzgará como acertados o infortunios. No ha habido mejor momento para estudiar la terminación de políticas desde las reformas administrativas del aparato estatal de los años ochenta en México.

La investigación se estructura en cuatro capítulos y un apartado de conclusiones. El capítulo uno analiza el marco teórico-conceptual de las políticas públicas, desde el origen de la aparición de la disciplina y su contexto histórico que permitió la proliferación de su estudio hasta la discusión reciente sobre el modelo *policy cycle* como herramienta heurística para el análisis y cuestionar su utilidad para los modelos del cambio en políticas. Posteriormente, en este mismo capítulo se adentrará en las teorías del cambio que intentan explicar por qué algunas políticas se modifican a través del tiempo ilustrando la perspectiva con tres teorías del cambio distintas, ya que “la multiplicidad de perspectivas incentiva el desarrollo de hipótesis en competencia que idealmente deberían llevar a una “firme inferencia” o al menos a la acumulación de evidencia a favor de una perspectiva respecto de la otra” (Sabatier, 2010, p. 8). Por ello, se considera que es más enriquecedor esbozar tres

teorías del cambio a que arbitrariamente se trabaje solo con una. De igual forma, “la multiplicidad de perspectivas incentiva un enfoque comparativo: en lugar de preguntar si una teoría X produce resultados estadísticamente significativos, uno se pregunta si la teoría X explica más que la teoría Y” (Sabatier, 2010, p.8).

El segundo capítulo se concentra en el estudio de la terminación de políticas. Se revisan las aportaciones teóricas de los autores más relevantes, además, se propone una nueva conceptualización del término “*terminación de políticas públicas*” y una propuesta analítica de dos marcos teóricos propios, uno que categoriza las causas por las cuales una política pública puede terminar y el otro de un modelo de tipologías ideales de terminaciones que se pueden identificar en una decisión pública, cerrando el capítulo con una serie de ejemplos de estudios de caso que han realizado autores latinoamericanos para pensar su aplicación a contextos distintos a los que fueron escritos los primeros textos y conocer los retos metodológicos de los que se advertía anteriormente al aplicar los marcos a contextos políticos distintos.

El capítulo tercero versa sobre la historia, desarrollo, avances y críticas del programa social Prospera, con el fin de poner en contexto al lector sobre esta política y se forme un criterio sobre la pertinencia de mantener o terminar el programa con base en la evidencia presentada. Por último, el capítulo cuarto refiere a la terminación de la política de Prospera, donde se aplicará el marco teórico propuesto en el capítulo segundo con el fin de explicar las razones que existieron para terminar el programa, identificar las relaciones causales del cese para que este hecho se haya consumado y las posibles consecuencias de la decisión que se tomó, así como emitir algunas recomendaciones de política que sean de utilidad a los decisores.

# CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

## 1. 1. Origen de la disciplina y su posterior estudio en Latinoamérica

Existe un consenso general entre los estudiosos del campo de las políticas públicas en ubicar un artículo que apareció en la revista *The Policy Sciences* de la Universidad de Stanford en 1951 publicado por Harold Lasswell, titulado en su idioma original *The policy orientation* que junto con el libro *The policy sciences: recent developments in scope and method*, publicado el mismo año en coautoría con Daniel Lerner se convertirían en los textos inaugurales de todo un complejo campo de estudio multidisciplinar que en su momento se llamó la ciencia de políticas (*policy sciences*).

El autor norteamericano, Harold D. Lasswell que al momento de escribir su famoso artículo, ya gozaba de cierta reputación y prestigio en su país por ser uno de los principales científicos sociales y autoridad académica en temas de técnicas de propaganda política, ciencias de la comunicación y estudios estratégicos sobre la guerra, cambiaba sus intereses intelectuales conforme sus servicios ofrecidos al gobierno de EEUU para la Segunda Guerra Mundial habían concluido.

Posteriormente, con esa formación, una vez concluida la Segunda Guerra Mundial y terminada la amenaza de los fascismos, en los primeros años de la posguerra los intereses de Lasswell comenzaron a orientarse ya no al estudio de la *politic*, es decir, al estudio de la política entendida como las luchas por el poder político entre actores, las estrategias de contienda y la supremacía de un Estado-nación sobre otro a través de la propaganda y la inteligencia, sino más bien en cómo los Estados Unidos de Norteamérica, una vez consolidados como la indiscutible potencia mundial, mantendrían su hegemonía sobre los nuevos retos y amenazas que la nueva década de los años cincuenta traería consigo.

Es así, que una vez terminada la guerra más devastadora que había vivido la humanidad, la nueva potencia hegemónica inmediatamente entraría en una nueva contienda con quien en su momento fue su aliado: la URSS. Este conflicto es conocido por todos como la Guerra Fría, una lucha que más que bélica fue

diplomática, simbólica e ideológica y donde los escenarios de batalla se dieron a lo largo y ancho de los continentes con apoyo indirecto de los dos antagonistas: Estados Unidos y la Unión Soviética.

La lucha por determinar qué sistema económico, político e ideológico era superior, ya no se expresaría tanto con la capacidad beligerante de ambas potencias, sino con el desempeño de sus gobiernos para dar respuestas oportunas, soluciones a los problemas públicos y en cómo satisfacen las demandas internas de sus ciudadanos.

De tal manera, frente a este escenario, es donde las ideas de Lasswell comienzan a germinar, el estudio de los estudios sociales da un giro para observar con más detenimiento la *policy* que la *politic*, es decir, en poner el acento en los procesos de políticas que los gobiernos emprenden para solucionar o mitigar los problemas internos.

Para ser más exacto, en palabras de Lasswell, de su ya tan famoso artículo “nos hemos vuelto más conscientes de que el proceso de las políticas (*policy process*), su elaboración y realización, es objeto de estudio y fundamentalmente con la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones” (Lasswell, 2013, p.80) además agrega que, “esta orientación tiene una doble dimensión: por una parte se interesa en el proceso de la política y por otra en las necesidades de inteligencia de este proceso” (Lasswell, 2013, p.80).

Es así como nace una nueva propuesta disciplinaria en las ciencias sociales, donde sumando los esfuerzos de equipos multidisciplinarios de diversos campos del conocimiento, se intentaría analizar y eficientar las acciones de gobierno. No sin olvidar que toda esta empresa tiene como fin último optimizar la calidad de vida de los habitantes de un Estado democrático, liberal y de derecho, demostrando la supremacía de esta forma de gobierno sobre otras.

En pocas palabras, el empeño que pone Lasswell en la *ciencia de políticas* no es otro más que ponerlas al servicio de la democracia. En el marco de la posguerra, los valores norteamericanos antepuestos a los valores soviéticos constituyen una

ardua labor por demostrar la preeminencia de un sistema político y de creencias sobre otro. Es así como Lasswell (2013) añade:

“la tradición norteamericana defiende la dignidad del hombre [*y de la mujer*], no la superioridad de una clase de hombre [*o de mujer*]. Es por ello que puede vislumbrarse que todo el énfasis se pondrá en el desarrollo del conocimiento que permita la realización más completa de la dignidad humana. Llamémosle a esto, por conveniencia, el desarrollo de las “ciencias de políticas de la democracia” (p. 93).

Posteriormente, después de la publicación de este paradigmático texto, la bibliografía en cuanto al estudio de la ciencia de políticas se volvió más numerosa y extensa, creándose departamentos especializados en este campo a lo largo y ancho de las universidades en EE.UU, donde participaban principalmente politólogos, economistas, sociólogos y estadistas, de la misma forma, aparecieron revistas académicas dedicadas al tema, coloquios, conferencias y charlas que nutrieron los debates, además que fortalecieron las teorías y métodos en torno al mundo de la ciencia de políticas, que posteriormente la disciplina se conocería más como análisis de políticas públicas.

No obstante, este campo disciplinar de estudio llegó retrasado al mundo académico hispanohablante, a través de las traducciones de los artículos más célebres de la disciplina en la década de los años noventa, principalmente hechos por Luis F. Aguilar, se hicieron conocidos y se comenzaron a pensar para el contexto latinoamericano. A pesar de tener un atraso de varias décadas de diferencia con los estudios anglosajones, los programas académicos latinoamericanos de políticas públicas se pusieron rápidamente en contexto para actualizarse y entrar en el debate actual de la disciplina.

Gracias a los trabajos colectivos de diversas Universidades, investigadores y editoriales, las políticas públicas en México tuvieron eco con programas de posgrado, conferencias, artículos, revistas especializadas sobre el tema y su incorporación a los planes de estudio de Licenciatura.

No sin menoscabo de advertir los posibles problemas en la aplicación teórica de los textos anglosajones a contextos políticos distintos como lo es el mexicano con una tradición política diferente a la de la mayoría de los textos de origen. En ese sentido, los estudios de terminación son un claro ejemplo de esta situación, a pesar de llegar tarde al debate, los aportes en terminación que se pueden hacer desde la trinchera latinoamericana no se les resta valor y pueden aportar elementos teóricos bastante innovadores que pasaron desapercibidos en la literatura originaria.

## **1. 2. Definición de política pública**

Entre las distintas definiciones de política pública que ofrece la bibliografía del tema, una de las más plausibles es la propuesta por los franceses Meny y Thoenig (1992) que la definen como el “resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental.” (p. 89). Sin embargo, además de una acción gubernamental, las políticas pueden ser una inacción de la autoridad, por lo cual engloba también a toda aquella acción que “el gobierno decide hacer o no hacer”. (Meny y Thoenig, 1992, p. 89).

Otra definición con gran consenso, es la que propone Tamayo (1997), al definir a las políticas como:

“un conjunto de objetivos, decisiones y acciones, que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

Desde, este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema” (p. 281).

Posteriormente, con el desarrollo del campo, surgen definiciones más recientes que buscan complementar a sus antecesores como aquella propuesta por Luis Aguilar (2012), la cual las considera como un:

“conjunto de acciones estructuradas de modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad, o a resolver

problemas considerados de interés público; que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; que son ejecutadas por actores gubernamentales en unión con actores sociales y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad” (p.29).

Es interesante hacer notar que tanto la definición de Tamayo como la de Aguilar, ya sea con mayor o menor intensidad consideran de suma importancia, además del reconocimiento expreso de una autoridad pública para reconocer un problema, que este sea también reconocido e incluya a otros actores sociales para que participen activamente.

De la misma forma, Mauricio Merino (2013) ofrece una definición complementaria a las anteriores, definiendo las políticas como “una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público” (p.17).

Empero, cabe aclarar que no toda acción pública es una política pública, Merino agrega, que además, “han de ser decisiones tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado con el propósito explícito de modificar el *statu quo* en un sentido determinado, mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público y en un horizonte temporal razonablemente definido” (2013, p.17).

En resumen, las políticas públicas pueden ser entendidas como aquellas intervenciones de la autoridad pública para modificar alguna situación considerada no deseada o digna de cambiar en la sociedad. Estas diversas definiciones ayudan de algún modo a complementarse una con respecto de otra, buscando lograr una definición lo más integral posible del fenómeno.

De tal modo, en las definiciones antes dichas, es posible identificar una serie de común denominadores presente en todo análisis de políticas públicas: esta debe ser decidida y orientada por una o varias autoridades públicas, independientemente del grado de participación de sectores sociales o privados, que la situación que se desea intervenir sea considerada un problema público y en la cual se diseñe un conjunto estrategias y decisiones razonadas para actuar.

### 1. 3. Ciclo de políticas públicas

Debido a la gran variedad de políticas y acciones públicas tan heterogéneas se convierte en una compleja labor para los estudiosos del campo clasificarlas y organizarlas para su comprensión teórico-analítica, no es sino a través de modelos y tipologías que los analistas se apoyan para lograr un estudio más sistemático de la cuestión.

De esta manera se presenta el *policy cycle* como originalmente se propuso en el modelo de Lasswell (1956). Este modelo, inicialmente constaba de siete etapas, que posteriormente Jones (1970) pulió para reducirlas a cinco: identificación del problema, formulación de la política, legitimación de la política, aplicación y evaluación, convirtiéndose así en uno de los esfuerzos más acabados por desagregar la política pública en una serie de etapas para su mejor comprensión.

Actualmente el modelo sigue resultando de utilidad para los analistas de políticas, pues este enfoque permite separar el proceso de la política y focalizar sus observaciones a una realidad más específica y delimitada, generando con ello análisis más precisos del fenómeno de acuerdo con la desagregación en etapas y con ello aportar nuevos saberes al campo de las políticas, tanto teóricos como de casos prácticos.

No obstante, desde la aparición del modelo, este no ha estado exento de críticas, ya que ha demostrado tener ciertas limitaciones al momento de contrastarlo con la vida real, por mostrarse como un proceso cerrado, mecánico y ausente de contingencias, las cuales siempre suelen estar presentes en una política, como precisa Meny y Thoenig (1992)

”Una fase no sigue necesariamente a la precedente: las fases pueden superponerse, retroceder en su secuencia cronológica o, también, ciertas actividades funcionales, pueden no aparecer nunca a lo largo del proceso. Asimismo consideran que los actores, los problemas, las soluciones, las decisiones no son necesariamente estables: pueden cambiar sobre la marcha, ajustarse, redefinirse, desaparecer o resurgir a medida que la acción pública progresa” (p. 105).

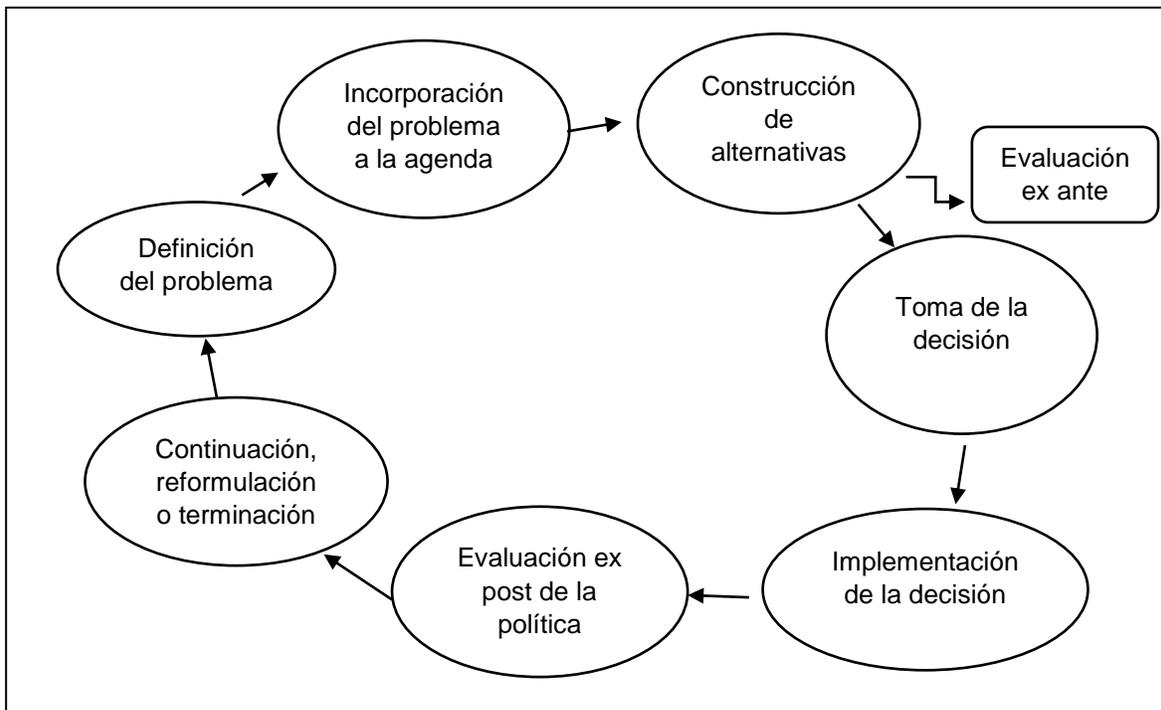
Por su parte Roth (2009), adiciona a esta crítica, que “el modelo privilegia demasiado la perspectiva legalista e institucional -lo cual- no es satisfactorio para aprehender una política pública compleja con un sinnúmero de medidas e interacciones” (p. 52). Refiriéndose a todas las posibles variables informales y eventuales que no se planearon en el proceso o que simplemente fueron ignoradas, por ejemplo, durante el desarrollo de la política, los actores a los que impacta están en constante evaluación del proceso de la misma y no solo se evalúa al final o también, que mientras la política se implementa, progresivamente los impactos que genera modifican el curso de la misma y puede retornar al inicio de la etapa de problematización del problema público y de su diseño.

Además, agrega que “el recorte de la política en varias etapas distintas dificulta mostrar las conexiones entre las fases, ¿dónde empieza y dónde termina una fase?” (Roth, 2009, p. 52), en el mundo real estas fases se entrecruzan, van en reversa, saltan de una fase a otra en aparente estado aleatorio, etc. En pocas palabras, las etapas del ciclo se desdibujan en la realidad.

Si bien, a pesar de las críticas que los autores identifican, reconocen que el modelo continúa siendo de utilidad para el análisis, por ejemplo, como esquema pedagógico para los estudiantes y ciudadanos interesados en el tema, pues no hay que olvidar que un modelo es una abstracción de la realidad y las fases del ciclo son meramente ideales, independientemente de que un estudio de caso específico pueda contradecirlo.

Cabe mencionar, que el modelo del *policy cycle* tiene variaciones parciales de acuerdo con el autor que se consulte, cada escritor lo reconfigura de acorde a sus observaciones, hipótesis y contextos. Razón por la cual, se eligió especialmente el *policy cycle* propuesto por Aguilar Villanueva (2013), esquematizado por Jaime, Dufour y Alessandro (2013) para analizar el posterior desarrollo de la investigación por considerarlo más acabado, pues considera entre sus fases el aspecto de la continuación/ reformulación/ terminación de la política una vez que esta ha sido evaluada y que se muestra a continuación:

Figura 1. Ciclo de políticas



Fuente: Jaime, F. M., Dufour, G. A., & Alessandro, M. (2013) basado en Aguilar (2013)

Este modelo resulta llamativo porque a diferencia de sus similares, considera como etapa el desenlace de la política después de la evaluación, es decir, con los criterios anteriormente sumados del proceso como la incorporación del problema a la agenda, la construcción de alternativas, implementación y evaluación, la autoridad pública decide lo que va a pasar con el futuro de esa política después de haber hecho un diagnóstico. “No puede acabarse el análisis de un programa de actuación de los poderes públicos con la evaluación de sus resultados. Debe cerrarse el círculo aludiendo a los efectos que puede tener sobre la consideración global del programa el análisis efectuado” (Subirats, 1992, p.163). Por consiguiente, después de la evaluación se busca reflexionar sobre la posible continuidad, modificación o terminación de la política.

De acuerdo con el juicio de la autoridad pública que lleva la dirección de la política, se considerará con el camino más o menos avanzado, determinar el futuro de la misma, Harguindeguy (2017, p.203) propone una serie de posibles consecuencias en las que puede ubicarse el desenlace de una política pública, entre las cuales puede ocurrir lo siguiente: A) Aparición de una nueva política; B) Sustitución de una

política por otra; C) Acumulación de una política con otra; D) Cambio de dirección de la política; E) Terminación de la política

Entre algunos de estos cinco posibles desenlaces, es preciso realizar una serie de reflexiones en torno al cambio de políticas públicas, pues cualquier posible resultado mencionado anteriormente es producto del cambio que ocurrió. Partiendo del principio que a toda acción le corresponde una reacción, todo cambio en política pública inevitablemente produce un efecto. De los cinco resultados posibles que se mencionan como efecto del cambio, el que más interesa conocer por los objetivos de este trabajo, es el desenlace que concluye con la terminación de las políticas.

Para entenderlo mejor, cabe enfatizar la advertencia dicha anteriormente sobre el modelo abstracto del ciclo, que este no se cumple cabalmente en la realidad y no es un proceso lineal. Pues en el *policy cycle* el paso de una fase a otra no es completamente claro. Menos aún en su fase final donde una vez que se evalúa la política –sí es que se hace- se decide su destino, en mantenerla, cambiarla o terminarla.

Autores como Parsons (2007) sostienen que la posición de la evaluación, que en los modelos tradicionales del ciclo la suelen ubicar aparentemente en la etapa final, no explica de manera satisfactoria la comprensión del cambio de políticas, ya que “el cambio en las políticas difícilmente puede explicarse en función del impacto de una “evaluación” racional o de una investigación” (Parsons, 2007, p 586).

Con ello, el autor insinúa que la evaluación como herramienta racional y objetiva que brinda evidencia para la toma de decisiones rara vez se emplea. La evaluación

“puede moldear la forma en la que se enmarcan los términos del debate y los participantes pueden echar mano de ella a fin de defender sus intereses o sus definiciones de problemas, sin embargo, no hay evidencia convincente que relatar acerca de la evaluación como motor del cambio en las políticas” (Parsons, 2007, p. 586).

En consecuencia, el cambio y la terminación no siempre es “resultado del tipo de procedimientos y métodos de evaluación detallados” (Parsons, 2007, p. 586). Es

decir, las autoridades públicas que deciden cambiar o terminar una política, no siempre apelan a criterios técnicos, científicos y/o objetivos, sino apelan a otro tipo de argumentos.

Contrario a la creencia de que la evaluación -como indica el ciclo- es o debería ser el referente para decidir un cambio de dirección, la verdad es que

“el cambio está ocurriendo constantemente en el proceso de las políticas públicas. Dicho cambio puede ser resultado de una evaluación de las políticas, pero tiene muchas más probabilidades de ser la consecuencia de los cambios en el entorno de las políticas públicas, el aprendizaje político o burocrático, o el desarrollo de ideas y estructuras organizacionales vigentes” (Peters, 1986, *citado en* Parsons, 2007)

Aunado a ello

“la literatura sobre evaluación de políticas es ahora muy extensa, pero tiende a concentrarse en la evaluación más que en los desarrollos posteriores a la evaluación. Existe una tendencia natural a tratar el proceso de políticas de forma lineal. Sin embargo, el peligro con la secuencia es que puede fallar en explorar otros posibles resultados del proceso de política –como la terminación- y las implicaciones de la naturaleza cíclica del proceso de política” (Peters & Howgood, 1982, p.227).

Conociendo esta limitante y problemática del ciclo que impide conocer con profundidad porqué una política cambia, se innova o termina, fue que en la literatura posterior a la década de los años ochenta se aportaron nuevas teorías que derivaran de un mayor alcance de explicación para conocer los criterios del cambio y terminación que escapen al ciclo.

Los tres enfoques teóricos que a continuación se presentan parten de la siguiente premisa: que si bien, el ciclo muestra el mapa general del proceso de las políticas, resulta una explicación insuficiente para comprender los criterios de cambio – especialmente el cambio que lleva a una terminación- por ello, es necesario identificar qué factores influyen para que ocurran esos escenarios de cambio y que tipos de cambio son los más propensos a devenir en terminación, cuestión que interesa conocer con más detalle en este trabajo.

#### **1. 4. Teorías del cambio en las políticas públicas**

El estudio del cambio en las políticas públicas, como un subsistema de especialización de esta disciplina comenzó a gestarse en la década de 1980 y estuvo en auge durante la década de 1990. Durante esta etapa, inició un interés entre los analistas para comprender de mejor manera el cambio dentro de las políticas, pues el paradigma dominante del incrementalismo de Lindblom (2014) para comprender el cambio resultaba insuficiente para la complejidad social. Ya que muchos cambios en políticas no ocurrían de manera estable, lineal, ni gradual.

Dentro de un contexto donde en la mayoría de los Estados democráticos en occidente sufrían una serie de modernizaciones, adelgazamientos y transformaciones sustanciales en sus atribuciones, como también nuevos paradigmas intelectuales como la nueva gestión pública florecían, el contexto se convertía en el momento perfecto para generar estudios que comprendiesen estas alteraciones en las administraciones públicas.

Es así que “como fenómeno en movimiento, toda política pública es dinámica y por tanto el cambio es una característica inmanente e inexorable” (Capano & Howlett, 2009 *citado en* Cruz, 2011, p. 99). Siendo el cambio, una cualidad inherente a las políticas públicas es que se convierte en un objeto imprescindible de analizar para la disciplina.

“Con ello los esfuerzos teóricos emergentes forzaron la modificación (ampliación) de la unidad de análisis, orientado sus esfuerzos no a explicar el proceso y las particularidades de las fases del ciclo, sino a explicar la interacción, la dinámica, la estructura y sus características sistémicas que determinan el desarrollo de las políticas” (Cruz, 2012, p. 301).

Bajo esta idea, fue que surgieron distintos enfoques teóricos que buscaban crear categorías, modelos y explicaciones para comprender de manera más integral los fenómenos que ocurrían en las administraciones públicas derivado del cambio en muchas de sus políticas. Recordando que una teoría es una serie de “proposiciones claras y lógicamente interrelacionadas, algunas de ellas falseables empíricamente, para explicar conjuntos generales de fenómenos” (Sabatier, 2010, p. 8).

Entre las teorías más destacadas que nacieron en esta época se encuentra el marco de corrientes múltiples, equilibrio puntuado y sucesiones de políticas como las más representativas para entender el cambio. Se resaltan estas teorías por ser las de mayor aceptación y aplicación en los análisis contemporáneos del cambio de políticas, sin que por ello no se eximan también de sus críticas.

El siguiente esbozo pretende mostrar una breve descripción de cada una, con el objetivo de mostrar diferentes perspectivas del análisis de cambio y de qué manera estos pueden llevar a la terminación de una *policy*, no sin antes recordar que un principio fundamental en la ciencia -natural o social- es la capacidad que tenga el investigador para manejar diversas teorías, contrastarlas, someterlas a comprobación y método de falsación para demostrar su efectividad.

#### **1. 4. 1. Teoría de corrientes múltiples**

Este enfoque analítico de políticas públicas surgió en 1984 y fue propuesto por John Kingdom en su trabajo *Agendas, Alternatives and Public Policies*, la cual, “ha sido una de las teorías de políticas públicas con mayor aplicación en la historia de la disciplina de las políticas públicas” (Cairney & Jones, 2015, p.37).

Herederero de la teoría de sistemas y del modelo *garbage can model* (Cohen, March & Olsen, 1972) este enfoque presenta el proceso político que ocurre para que ciertos temas pasen a la agenda gubernamental y posteriormente a la hechura de las políticas en un contexto de ambigüedad, es decir, el sistema se encuentra constantemente cargado de participación, preferencias y tecnologías confusas.

La teoría revela que para lograr insertar un tema en la agenda y su conversión a una política, la decisión colectiva que pasa por este proceso “no es meramente un derivado de los esfuerzos individuales agrupados de alguna manera sino más bien el resultado combinado de las fuerzas estructurales y de los procesos cognitivos y afectivos que dependen mucho del contexto” (Zahariadis, 2010, p.70).

Es decir, dentro del sistema, fluyen tres corrientes:

- A) **Los problemas:** “consiste en diversas condiciones que los formuladores de políticas y los ciudadanos quieren que se trate [...] Los formuladores de políticas se

enteran de estas condiciones por medio de indicadores, sucesos que captan la atención y retroalimentación” (Zahariadis, 2010, p.75).

B) **La política:** “Los agentes del sistema político se organizan en dos categorías macro: aquellos que se encuentran dentro del Estado (como lo es la administración, los servidores públicos y el congreso), y por otro lado los que no están dentro del mismo (como los grupos de interés, la academia, los medios de comunicación, los participantes electorales y la opinión pública).” (Kingdon, 1984). Los cuales se encuentran influidos por un sistema de creencias, valores e ideologías, que los motivan a impulsar sus agendas.

C) **Las políticas:** entendidas como las respuestas o soluciones que da el sistema de corrientes a las demandas y organización dadas. Son además, “una “sopa” de ideas que compiten para ganar aceptación en las redes de políticas públicas. Son los especialistas de comunidades de políticas (redes que incluyen burócratas, miembros del personal del congreso, académicos, e investigadores en grupos de expertos que comparten una misma inquietud en una determinada área de políticas, quienes generan las ideas y son considerados de varias formas y en varios foros, como audiencias, artículos y conversaciones.” (Zahariadis, 2010, p.77).

Entonces, para que un tema, pase a ser una alternativa de política pública, se debe cumplir con una serie de premisas: lograr que estas tres corrientes coincidan y a su vez, busquen generar *ventanas de oportunidad*, la cual se abre durante un tiempo limitado clave, con la posibilidad de buscar generar un cambio en algún tema específico de la política. “Una *policy-window* es una oportunidad para que los defensores de propuestas impulsen sus soluciones favoritas o presten atención a sus problemas específicos” (Kingdon, 1985)

Además, una variable muy importante a considerar para este enfoque son las creencias de los grupos, las cuales influyen de manera importante en el avance o retroceso de una política las cuales serán promovidas por grupos e individuos con una serie de valores y creencias en común, las cuales son llamados *policy entrepreneur*. Estos “son individuos o actores corporativos que intentan emparejar las tres corrientes”, por lo que deben caracterizarse por ser “poseedores de poder,

facilitadores de coaliciones y manipuladores de preferencias de problemáticas y tecnologías poco claras” (Zahariadis, 2010, p.79).

A su vez, estos *policy entrepreneurs* deben contar con ciertas habilidades para manipular políticamente los temas y obtener más apoyo en sus proyectos. La manipulación, no es más que una estrategia que se valen los *policy entrepreneurs* para convencer al público a través de datos e información seleccionada que sus problemas son prioritarios sobre otros. De tal manera que, para llevar a cabo sus agendas, Zahariadis agrega que:

“Cuando las ventanas de oportunidad se abren, los emprendedores de políticas deben aprovechar inmediatamente la oportunidad para iniciar la acción. De lo contrario, la oportunidad se pierde y los emprendedores de políticas deben esperar la próxima oportunidad. Los emprendedores deben ser perseverantes y también hábiles para unir las tres corrientes. Deben poder unir los problemas a sus soluciones y encontrar políticos que estén dispuestos a escuchar sus ideas. Las posibilidades de que se adopte una política aumentan de manera importante cuando las tres corrientes, los problemas, las políticas y la política, se unen en un mismo paquete” (2010, p. 79).

A grandes rasgos, el análisis de este enfoque, es una propuesta interesante para conocer como el cambio de políticas puede ocurrir, con “el uso estratégico de la información junto con las instituciones y las ventanas de oportunidad política lo que cambia el contexto, el significado y las políticas en el tiempo” (Zahariadis, 2010, p.75).

#### **1. 4. 2. Teoría de equilibrio interrumpido**

Este enfoque, también conocido como *teoría del equilibrio interrumpido* –también llamado *puntuado*- y abreviado como TEP, fue propuesto por Frank Baumgartner & Bryan D. Jones en su libro *Agendas and Instability in American Politics* publicado en 1993. Basada en la teoría de equilibrio puntuado propuesta por los biólogos Niles Eldredge y Stephen Jay Gould en 1972 para explicar el cambio en la biología evolutiva como teoría alternativa al darwinismo que veía a la evolución como un proceso lento y gradual, por el contrario, Eldredge y Jay Gould veían que en el

proceso evolutivo se presentaban cambios abruptos y desarticulados que aparecían de manera espontánea en momentos de estabilidad.

Al aplicar la teoría a la disciplina de políticas Baumgartner y Jones, observaban que este fenómeno de cambios abruptos después de largos periodos de estabilidad también ocurría en las *policies*. De tal manera la adaptación de la teoría nace como respuesta al paradigma dominante del incrementalismo propuesto por Lindblom (2014), el cual era el enfoque con mayor consenso en la época para entender el cambio en el proceso de políticas, que se realiza de manera gradual y por las ramas.

El equilibrio puntuado pretende analizar el cambio en políticas públicas de una manera en la que no ve los cambios de manera gradual, como el enfoque incremental se propone, sino que al contrario, los cambios se pueden dar en cierto momento de manera abrupta y desarticulada durante el ciclo de una política que haya mostrado cierta estabilidad en el tiempo.

Asimismo, este enfoque sostiene que los cambios en las políticas no solo se dan en los modelos estándar del cambio, es decir, cuando hay elecciones, la nueva administración ganadora de los comicios propone e implementa su agenda gubernamental, dejando atrás algunas de las políticas de la administración pasada. “El modelo de equilibrio puntuado aboga que un cambio importante de política se produce en ausencia de un cambio electoral” (Baumgartner & Jones, 2012, p. 6).

Como teoría heredera de la escuela de racionalidad limitada, la TEP parte del principio que los tomadores de decisiones al poseer una cognición limitada de los problemas debido a sus capacidades psicológicas de prestar atención a un número reducido de temas a tratar, que además estos son influidos por sus emociones y humor del momento y determinarán la decisión de la permanencia, cambio o terminación en una política. “Este proceso de atención selectiva tiene consecuencias críticas para la formulación de políticas, y especialmente para la forma en que el sistema político prioriza los problemas para la acción política.” (Baumgartner & Jones, 2012, p. 7).

En resumen, se enuncian a continuación una serie de criterios que caracterizan a la TEP:

- A) El cambio en las políticas públicas se presenta como una serie de episodios desarticulados y abruptos, separados por momentos de estabilidad
- B) Las decisiones se toman a partir de un esquema de racionalidad limitada, en que las emociones, valores y preferencias personales juegan un papel central
- C) La hechura de las políticas públicas es el producto de la interacción entre fuerzas que, por un lado, buscan mantener el balance y el equilibrio en el que se vive y, por el otro, intentan terminar el *statu quo*
- D) En el cambio de políticas públicas, el procesamiento que hacen los funcionarios públicos de la información que reciben es fundamental;
- E) La información, bajo este modelo, tiene dos características: es incierta en su valor y ambigua en cuanto a su interpretación.
- F) El cambio se presenta cuando las señales contenidas en la información proveniente del exterior son demasiados fuertes o cuando se han acumulado demasiados errores que interrumpen el equilibrio existente. (Peña, 2012, pp. 8-9).

#### **1. 4. 3. El dinamismo de políticas**

La tercera teoría es el dinamismo de políticas, este enfoque que también busca comprender el cambio en las políticas se atribuye a Guy Peters y Brian W. Howgood en su artículo de 1982 titulado *The dynamics of policy change: policy succession*, donde ambos académicos cuestionan el papel del cambio en el tradicional *policy cycle* identificando que en los procesos de cambio de las políticas el fenómeno más común que se presenta son políticas que suplen a otras en distintos tipos y en distintas intensidades.

Los autores sostienen que las políticas son fenómenos constantemente dinámicos, casi nunca están estáticos, en ese sentido las políticas siempre están modificándose, “la naturaleza del proceso político involucrado en la transformación de una política a otra está determinada por políticas anteriores y la clientela, los intereses legislativos y de productores que se han acumulado a su alrededor (Howgood & Peters, 1982).

Por ende, estos cambios que ocurren en las políticas los autores los clasifican en cuatro tipos: mantenimiento, sucesión, innovación y terminación. Estos cuatro tipos ideales de cambio que se presentan suelen tener más presencia unos respecto a otros. Por ejemplo, el mantenimiento de una política es el más frecuente por pertenecer a la lógica de la administración pública que siempre tiende al *statu quo*, a continuar con las rutinas, llevar los procesos y conservar el mayor apego a los reglamentos y leyes vigentes.

Los autores atribuyen los cambios a cuatro explicaciones causales:

A) Como resultado de la inercia: la política se mantiene sin cuestionar o evaluarla, por tradición y en ausencia de alternativas de reemplazo en la agenda.

B) Como resultado de una decisión explícita: una coalición dominante puede decidir que la política es aceptable y legitimará la continuación de la política existente.

C) Como resultado de la finalización fallida de la política: Se intentó terminar con ella pero se falló en su cometido.

D) Como resultado de una sucesión de política fallida: similar al anterior, la política, más que terminarla se intentó sustituirla y se falló en el intento.

Por otra parte, si se tiene éxito en modificar el *statu quo* de la política modificándose total o parcialmente se está frente a una política de sucesión

“la sucesión de políticas se concibe como una instancia en la cual un programa u organización anterior es reemplazado por uno nuevo dirigido a la misma clientela problemática. La sucesión de políticas ocurre como resultado de un proceso en el cual el reemplazo se coloca en las agendas políticas relevantes, una coalición moviliza el reemplazo y el reemplazo se implementa con éxito. Se hará que la sucesión de la política se vea afectada en cada etapa por la política anterior, y el alcance de este efecto dependerá de la naturaleza de la política” (Howgood & Peters, 1982).

A su vez, la sucesión puede presentar cambios radicalmente sustanciales que pueden ser innovación de una política o la terminación. Ambos casos se presentan como polos extremos tanto por la rareza que suelen ocurrir por sus drásticos en la manera que atienden un problema público.

Por tal motivo, la sucesión puede tener cuatro modalidades:

**A) Lineal:** la política o el programa se cancela por completo y se establece un nuevo programa para cumplir con el mismo objetivo o una nueva política que sustituya a un nuevo objetivo. La organización responsable de administrar el programa existente también recibe responsabilidad por lo nuevo.

**B) Escisión:** un programa existente o la organización se divide en dos o más partes. Tal división ocurre en su forma más visible se forman cuando una organización existente se divide en dos o más partes

**C) Consolidación:** cuando dos o más programas son total o parcialmente terminados y uno nuevo instituido para seguir una política similar objetivos que reemplazan a los de los programas originales. El nuevo programa puede representar un mayor o menor compromiso de recursos que los programas que reemplaza.

**D) No lineal:** el nuevo programa está estrechamente relacionado de alguna manera con la política subyacente al antiguo programa, pero tiene objetivos de política significativamente diferentes, características del programa y/o forma organizativa. Por ejemplo, donde un programa con una clientela definida en términos de edad o situación laboral se da por terminada y una nueva política instituida define a los clientes en términos de ingresos.

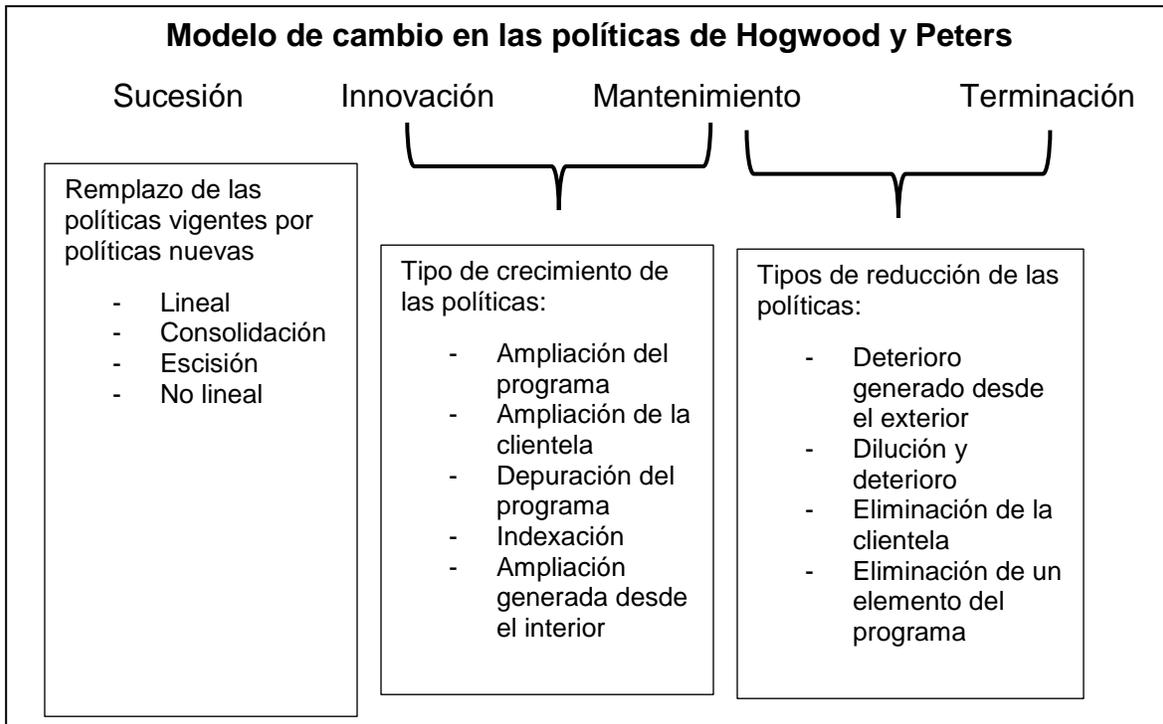
Este último inciso tiene una estrecha relación con el concepto de terminación parcial, el cual Howgood y Peters definen como

“Una reducción sustancial de los recursos comprometidos con una política o programa como resultado de una decisión explícita. Dentro del marco adoptado, consideraríamos la terminación parcial de la política, no sólo como un posible

resultado de finalización de política fallida, sino como un tipo de sucesión de política que puede ser buscada deliberadamente por los tomadores de decisiones. Esto puede implicar una reelaboración significativa de los criterios de elegibilidad bajo el programa o una re expresión de objetivos” (citado en Parsons, 2007).

Es decir, la terminación parcial puede tener dos acepciones: cuando ocurre porque se deseaba explícitamente terminar por completo con una política pero fracasó el intento y solo se eliminaron algunos componentes y se mantuvieron otros, pero también como una acción intencional donde los decisores premeditaron terminarla parcialmente retirando su apoyo gradualmente a fin de evitar mayores conflictos. A continuación se esquematiza en la siguiente figura:

**Figura 2. Modelos del cambio**



Fuente: Parsons (2007)

En ese sentido, cada tipo de cambio que proponen los autores tiene una serie de implicaciones que relaciona un tipo de cambio con otro. Siguiendo el mismo caso de terminación de una política, otras causas que llevan del mantenimiento a la terminación -o reducción-, de acuerdo con la Figura 2 anterior, se explican porque la política ha sufrido un deterioro exagerado desde el exterior, es decir, han

aparecido actores externos al gobierno organizados que desean terminar la política o el ambiente institucional ya no es el más óptimo para mantener la política.

También se debe a la dilución y deterioro de sus objetivos, personal y presupuestos, así como que se ha eliminado -o reducido- su clientela y finalmente, alguno de los elementos sustanciales que caracterizaban a esa política desaparecieron por completo lo que la convierte en una política que poco o nada tiene que ver a su diseño original.

### **1. 5. De las teorías del cambio a la terminación de políticas públicas**

Después del esbozo realizado de estas tres teorías, todas interesadas en el cambio que puede llevar al mantenimiento, modificación o terminación de una política, cada una poniendo especial atención en algún factor que consideran determinante para que se realice el cambio, por ejemplo, que la teoría de equilibrio puntuado

“al centrarse en el lado cognitivo y emocional humano de la toma de decisiones políticas, es similar al marco de coaliciones promotoras. Sin embargo, ACF se basa en estructuras de actitudes y creencias, mientras que PET se basa más en la asignación de atención y la heurística de los tomadores de decisiones, y en consecuencia la forma en que las organizaciones utilizan la atención como un bien escaso” (Baumgartner & Jones, 2012, p.4).

También, por poner otro ejemplo, el marco de corrientes múltiples que al aprovechar la apertura de una ventana de oportunidad, los emprendedores de políticas la aprovechen manipulando la información, acaparando el interés del público, respaldados con suficiente información técnica e inmersos en una coyuntura política favorable pueden lograr terminar una política que no consideren deseable.

De igual forma, Harguindeguy (2017) proporciona un esquema del dinamismo del cambio de políticas de acuerdo con la relación entre la intensidad del cambio; si este es leve o importante con respecto al tipo de evolución del cambio; si este es progresivo o discontinuo.

**Tabla 1. Tipos de cambio en las políticas públicas**

		Desarrollo del cambio	
		<i>Progresivo</i>	<i>Discontinuo</i>
Intensidad del cambio	<i>Cambio leve</i>	Mantenimiento	Terminación
	<i>Cambio importante</i>	Sucesión	Innovación

Fuente: Harguindeguy J. (2017) basado en el modelo de Hoogwood y Peters (1983)

El esquema planteado propone, en primer lugar, que un cambio leve y progresivo producirá un mantenimiento de la política, por lo general se refiere a aquellas políticas que sufren cambios incrementales y una serie de ajustes parciales en su andamiaje las que se encuentran en esta categoría. Suelen ser el tipo de cambios más comunes en las políticas.

En segundo lugar, el cambio progresivo e importante alude a una política que fue sucedida, es decir, la intensidad del cambio es fuerte que desaparece la política que operaba, sin embargo, en su lugar no se deja un lugar vacío sino que inmediatamente es sustituida por otra que se encargará del mismo tema que la política pública se enfocaba anteriormente.

En cuanto a los desarrollos de cambios discontinuos es donde se muestran los polos más intensos del cambio en una política, ambos casos suelen presentarse con menos frecuencia que las sucesiones y el mantenimiento. Pues los cambios discontinuos implican cambios en la esencia de la política que a menudo incluyen grandes inversiones de recursos, tiempo y conflicto. Tal es el caso de la innovación, caracterizada como un cambio discontinuo e importante, ya que “se crean políticas *ad hoc* para lidiar con nuevos problemas públicos que no existían años atrás” (Harguindeguy, 2017, p.204).

Por otra último, si el cambio es leve y discontinuo se alude a una terminación de la política; leve en el sentido que se da por finalizada una política ya existente, no se parte de la nada como en la innovación y discontinuo porque el gobierno deja de poner atención al problema público retirándose como actor activo en el problema

que la política operaba y no la sustituye con ninguna otra en su lugar o en su defecto, con una con objetivos bastante distintos.

Es por ello que el estudio de la terminación se convierte en un fenómeno anómalo en las políticas, marginado al tabú, pues poner en práctica una terminación es de los últimos recursos a los que los gobiernos acuden. Lo más frecuente es ubicar que las *polícies* constantemente se encuentran en cambios incrementales (Lindblom 1959), reajustes, sucesiones o nuevas formas de (re) conceptualizar un problema público y muy rara vez culminan en terminación. Es así, que “debe reconocerse que son muy raras las ocasiones en que desde la esfera de los programas de actuación de los poderes públicos se está innovando. Casi siempre se parte de la consideración de las políticas previas existentes y cómo afectan las mismas a las vías previstas de «sucesión» de esas políticas” (Subirats, 1992, p.163).

Sin embargo, la cualidad de que la terminación sea una anomalía en el proceso de las *polícies* es lo que también la convierte en un fenómeno interesante, que no debe pasarse por alto cuando en el mundo real se presencia un caso. Pues como se verá más adelante en el siguiente capítulo, durante las últimas décadas con el cambio de modelo económico, la terminación comenzó a hacerse más recurrente en el quehacer gubernamental.

## **CAPÍTULO 2. TERMINACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **2.1. Contexto histórico de su estudio**

El estudio de la terminación, como fenómeno particular en el análisis de políticas, tuvo sus primeras reflexiones y teorización hasta la segunda mitad de la década de los años setenta, entre las diversas razones por las que este fenómeno generó interés a los científicos sociales, especialmente a los analistas de políticas, -principalmente anglosajones- se debe a que en esta época el gobierno estadounidense y británico comenzaron con una serie de políticas económicas y reformas estatales que tenían la intención de aminorar la carga de atribuciones del Estado.

En tal contexto, las décadas de los años setenta y ochenta del siglo pasado se caracterizaron por profundas crisis y recesiones económicas, aunado con el desgaste del Estado de bienestar y su déficit fiscal, por lo que las reformas al Estado no se hicieron esperar y se llevó a cabo la aplicación de políticas económicas liberalizadoras, desreguladoras y privatizadoras que tenían sustento teórico en la nueva escuela del pensamiento económico que cada vez cobraba más fuerza entre los Estados desarrollados y que posteriormente también se ajustó para los Estados subdesarrollados.

Claus Offe (1990) enmarca de manera magistral la razón por la cual el modelo de bienestar se agotó, identificando sus contradicciones inherentes en su diseño, concluyó que tarde o temprano el modelo colapsaría, propiciando estas crisis y sus consecuentes soluciones liberalizadoras, sosteniendo que:

“El aparato del Estado del Bienestar impone una -alta- carga fiscal y normativa al capital que equivale a un desincentivo a la inversión y al mismo tiempo garantiza -altos- títulos y posiciones de poder colectivo a trabajadores y sindicatos. Tomados conjuntamente, ambos efectos conducen a una dinámica de crecimiento declinante y crecientes expectativas de sobrecargas en la demanda económica y a una sobrecarga en la demanda política «ingobernabilidad» que cada vez pueden satisfacer menos por medio de la producción disponible” (pp.137-138).

Además, al existir una diferencia entre lo que el Estado gastaba con relación con lo que se recaudaba y producía convertía al Estado benefactor en una bomba de tiempo que hasta la mitad de la década de los setenta explotó, pues “el Estado de bienestar en vez de ser una fuente separada y autónoma de confort que suministra ingresos y servicios como derecho ciudadano, depende altamente de la prosperidad y la continua rentabilidad económica” (Offe, 1990, p.139).

Es así que el proyecto económico neoliberal que buscaba sacar del atolladero y el atraso a los Estados –principalmente a las democracias occidentales- pregonaba una serie de dogmas que serían la clave para el crecimiento económico y el desarrollo, los cuales parten de la idea que

“[...] la empresa privada y la iniciativa empresarial son tratadas como la llave de la innovación y de la creación de riqueza. Los derechos de propiedad intelectual deben ser protegidos, de tal modo que sirvan para estimular cambios tecnológicos [...] la teoría neoliberal sostiene que el mejor modo de eliminar la pobreza es a través de los mercados libres y del libre comercio [...] Los sectores económicos anteriormente dirigidos o regulados por el Estado deben ser traspasados a la esfera privada y desregulados [...] la privatización y la desregulación, junto a la competencia eliminan los trámites burocráticos, incrementan la eficiencia y la productividad, mejoran la calidad de las mercancías y reducen los costes, tanto de manera directa para el consumidor a través de la oferta de bienes y servicios más baratos como indirectamente mediante la reducción de cargas fiscales“ (Harvey, 2007, pp.73-74).

Toda esta fórmula de medidas se presentaba como la panacea a las consecuencias que el Estado benefactor dejó a su paso en el periodo que se aplicó, que abarcó al menos en México desde la década de los años treinta hasta inicios de los años ochenta. El gobierno entrante de Miguel de la Madrid, de cara a la profunda crisis que México experimentó en 1982, se proponía firmemente a cambiar de fórmula para paliar los efectos negativos sobre la economía que habían llevado al país en declive con las viejas recetas de política económica que los gobiernos anteriores habían aplicado. En ese sexenio (1982-1984) se marcará precedente para las siguientes administraciones

“se emprendió una revisión a fondo del tamaño y del papel del Estado en el ámbito económico, mediante las siguientes acciones: privatización de la economía, venta de empresas paraestatales y desregulación administrativa. Además se dieron mayores facilidades a la inversión extranjera, se liberaron los servicios y se inició un ataque frontal y sistemático contra las conquistas de los sindicatos, sobre todo de los más combativos [...]. También se llevó a cabo otras medidas, como la liberalización del mercado y de los precios, la contención del salario de los trabajadores, recorte del gasto público y reestructuración del sector paraestatal. Este último, a través del llamado proceso de *desincorporación del sector paraestatal*, el cual se consideraba como una de las principales causas de dicho déficit y como fuente de presión inflacionaria.” (Bautista, 1996, p.112).

En estas circunstancias, fue que se presentó la cancelación, desmantelamiento, recorte de presupuesto, fusión y extinción de una diversa gama de programas y organizaciones gubernamentales, así como el retiro del Estado en algunas áreas de la economía que ya no se consideraban prioritarias o estratégicas de intervención.

Para los ávidos analistas de política pública que detectaron estas grandes transformaciones del sector público en esa época como Eugene Bardach (1976), Robert Biller (1976) y Peter DeLeon (1978) comenzaron a proponer teorías, modelos y explicaciones en cuanto al enfoque de terminación de las políticas, realizando algunas preguntas de investigación cómo: ¿por qué terminan las políticas? y ¿cuál es la utilidad del análisis de terminación de políticas públicas para comprender su papel en el ciclo de políticas públicas? Estas preguntas de investigación también se plantean en este estudio y se propone resolver a continuación.

## **2. 2. Estudios teóricos**

La terminación de políticas es de los fenómenos menos estudiados y conocidos en el mundo del *policy analysis*. Por lo tanto, se sostiene que los estudios en el análisis de políticas públicas se encuentran limitados para entender el cambio que lleva a la terminación, porque no han ahondado lo suficiente en analizar los factores de terminación del ciclo de políticas públicas.

Ya que aunque es analíticamente sencillo identificar el nacimiento de una política pública porque generalmente viene acompañada de un decreto, Ley, plan, programa o discurso que anuncia su creación, el momento en que esta termina tiende a ser más difícil de identificar o en su defecto certificar si verdaderamente terminó o se transformó en algo más. Tal como refiere Parsons del fenómeno, las políticas públicas con intenciones a terminar son “como los soldados viejos, parecen no morir nunca, y su ocaso requiere un dispositivo muy sensible para medir su deceso y extinción” (Parsons, 2007, p.591). Aludiendo a que analizar el término conlleva a la necesidad de crear marcos conceptuales y analíticos más complejos que precisan del fenómeno sin caer en equívocos. Para justificar este

planteamiento, a continuación, se presentan una serie de reflexiones en cuanto al estado de la cuestión.

Diversos autores que han investigado el tema (Bardach, 1976; Biller, 1976; DeLeon, 1979; Guerrero, 1995; Rubio, 2016; Velázquez, 2019; Gutiérrez, 2019; Méndez, 2020) concuerdan en que la escasez de estudios en el tema no es una coincidencia. Por ejemplo, Guerrero afirma que el estudio de terminación es “un campo de conocimiento oscuro y muy abandonado” (1995, p. 30), pues es más común ubicar continuidad, reajustes o sucesiones en las *policies*, pues las organizaciones que las operan se transforman y adaptan a los contextos y evolucionan conforme también lo hacen los problemas públicos, por su parte, Méndez sostiene que “es complejo identificar con exactitud cuándo una política acaba” (2020, p. 106), el reto conceptual y metódico de identificar una terminación hace que se desincentive su estudio, por otro lado, Bardach (1976) asegura que

“la terminación de la política es extremadamente difícil. No se intenta con frecuencia y con menos frecuencia tiene éxito. Una segunda razón para el descuido académico de este tema es que es difícil estudiar un fenómeno tan infrecuente como la terminación de la política. Siempre se sospecha que cada instancia del fenómeno está destinada a ser tan idiosincrásica que no serán posibles generalizaciones interesantes. Dado que las ciencias sociales, y los científicos sociales, prosperan generalizaciones en lugar de idiosincrasias, la terminación nunca se ha vuelto "candente" como un tema de interés académico” (p.123)

Por otro lado, Biller plantea que “simplemente nuestra atención se atrae más por lo que va a ser de cualquier situación actual que por lo que no va a ser de ella [...] según ese estándar, estudiar lo que ha terminado es estudiar lo intrascendente” (1976, p. 134). Se ha hecho a un lado su estudio pues comúnmente la terminación se presenta como un caso extremo con poca probabilidad que ocurra en el futuro, pues la naturaleza de las instituciones y las organizaciones públicas es la permanencia en el tiempo para garantizar certidumbre a la sociedad.

La dificultad de definir operativamente el concepto de terminación se complejiza más al aplicarla al sector público que el privado, el desdibujamiento conceptual se atribuye a que

“En el sector privado, las corporaciones se declaran en quiebra y se disuelven o se venden y se "reincorporan" como una nueva organización empresarial. Las corporaciones dejan de existir cuando ya no se incorporan. Sin embargo, en el sector público, las organizaciones se reorganizan o fusionan, dado un nuevo enfoque de política o un presupuesto reducido. A diferencia de las corporaciones privadas, las organizaciones públicas y sus políticas pueden tomar diferentes organizaciones, formas y cambiar la dirección de la política y seguir existiendo. (Daniels, 2001, p.251)

De tal modo, Peter DeLeon, uno de los pioneros en introducir y fomentar los estudios de terminación en las políticas señala que como consecuencia “aún no se constituye un cuerpo de literatura suficiente para elaborar siquiera una teoría al respecto” (2001, p.451).

Además, otro factor importante que hace extraño el estudio de la terminación, que genera que pocos analistas se atrevan a examinar, así como los políticos a aplicar y los administradores públicos a aceptar, es que el problema de la terminación automáticamente evoca a la mente una connotación negativa que trae consigo el estigma de este concepto.

Pensar en la terminación de una *policy* o programa, rápidamente se relaciona con una idea errónea de que se ha fracasado o que algo perverso ocurrió para que esto sucediera “especialmente para los grupos que se beneficiaban o trabajaban en los programas que se están terminando” (Méndez, 2020, p.112).

Esta fama negativa que desinhibe su estudio se fortalece con la advertencia que hacía Robert Behn (1978) a los tomadores de decisiones. En cuanto al aspecto de la relación entre la *politic* con la *policy* de terminación, este analista asevera que

“si quiere terminar una política, ¡piénselo otra vez!, probablemente no es una empresa muy gratificante. Sus posibilidades de éxito son pobres e incluso si

prevaleces no hará muchos amigos. De hecho, se está embarcando en una política larga y quizás brutal. Lucha que le hará ganar enemigos muy hostiles” (p. 393).

No obstante, de ninguna manera siempre debe ser así. La terminación, es importante para “generar ese espacio necesario para el cultivo de nuevas políticas y organizaciones posibles gracias a la adquisición de nuevos aprendizajes” (Biller, 1978, p.134). Esto quiere decir que a través del aprendizaje, prueba y error, la terminación es una oportunidad valiosa para reconceptualizar problemas y proponer nuevas soluciones.

“La terminación de la política es propicia para ahorrar recursos, mejorar el desempeño de otras políticas, evitar la rigidez de las políticas y optimizar sus efectos, etc. Por lo tanto, debe ser un proceso necesario e importante de la administración gubernamental, pero por varias razones, en la práctica hay mucha resistencia en la terminación” (Zhang, 2009, p.98).

Con todas las ventanas de oportunidades que puede presentar el terminar, se busca persuadir el cambio de percepción que se tiene de este fenómeno como algo negativo y sinónimo de fracaso en el proyecto político de algún gobernante o de su predecesor. La terminación es una posibilidad de paso para el comienzo en innovar en nuevas estrategias de gobierno y atender de formas alternativas a cierta población potencial.

En cuanto a su definición, la *terminación* se entiende como “la conclusión o cese deliberado de funciones, programas, *policies* u organizaciones gubernamentales” (DeLeon, 1978, p.370). Esta definición es una de las más aceptadas y citadas por analistas sobre el tema, pues permite, además de clarificar lo que se entiende por el concepto, en la misma definición clasifica los tipos de terminación que puede haber en el quehacer público.

**Tabla 2. Tipos de terminación gubernamentales**

<b>Tipo de terminación</b>	<b>Descripción</b>
Funcional	Conclusión o cese de alguna atribución de la que se encargaba el Estado y/o alguna que realizaba una organización

Organizacional	Conclusión o cese de una entidad pública que operaba una política o programa
Políticas	Conclusión o cese de una declaración de lo que el gobierno desea hacer
Programas	Conclusión o cese de un proyecto político planeado

Fuente: elaboración propia con base en DeLeon (1978)

Otra de las primeras definiciones propuestas es que “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” (Brewer, 1974, p.3). Para Brewer, a pesar de considerar que la terminación solo ocurre con políticas y programas con desperfectos declara que “desde el punto de vista conceptual e intelectual, no es una fase bien desarrollada, sino una cuya importancia en los asuntos actuales exige atención” (1974, p.3). Abriendo la posibilidad de ampliar la definición y contrastar con hipótesis para comprobar si es verdad que solo las políticas imperfectas son las que terminan.

Aun con las definiciones aportadas, el concepto de terminación es difícil de conceptualizar ya que puede entenderse por los distintos tipos de terminación como se indica en la Tabla 2, que al englobar el concepto de terminación en organizaciones, en funciones, en una política y en programas que opera una dependencia, puede ser difuso analizar por qué en la práctica no hay ninguna regla que implique forzosamente que la terminación de un elemento sea *sine qua non* otro elemento puede o debe terminar. Bardach (1976) precisa 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).

Sin embargo, en este análisis, no se está de acuerdo con esta aseveración, ya que para robustecer el *corpus* en el conocimiento del tema y su aplicación a estudios de caso concretos, es necesario precisar qué tipo de terminación se pretende analizar en cada trabajo, si es de una organización, funciones, políticas, programas o precisar cuando ocurre alguna combinación de varios de estos elementos.

De tal manera, se propone aportar en este estudio una nueva definición del fenómeno a fin de considerarla más adecuada con respecto a lo que se desea analizar. Por tanto, la terminación de políticas públicas se entiende como la conclusión y por ende el retiro de actuación e injerencia de una autoridad pública en la operación de una política que favorece, auxilia, mitiga o subvenciona un problema público de algún sector dirigido a la sociedad.

En esta definición se entiende solo el cese de aquellos *outputs* que la autoridad pública brinda a la sociedad. Independientemente si estos son de calidad o no. De tal forma, que se retira el juicio valorativo de que si la política es “buena” o “mala” para terminarla, así como también esta definición analíticamente no contempla la terminación de organizaciones o funciones, pues se considera que cada tipo de terminación puede tener su definición propia, ya que son analíticamente separables y meterlas a todas en un mismo saco, como sostiene Bardach (1976) puede generar confusiones conceptuales.

Por otra parte, esta definición es cuidadosa en no ignorar que, aunque la autoridad pública retire su injerencia de determinada *policy* eso no implica forzosamente que retire su apoyo del problema público en general. La definición implícitamente tiene abierta la puerta a que el problema público pueda ser atendido de otra manera, con otros instrumentos o programas.

Asimismo, esta definición es contraria a la propuesta por Brewer de considerar que solo se terminan aquellas políticas y programas que se han convertido en disfuncionales, redundantes o innecesarios. Ya que la ineficacia de las políticas no es criterio suficiente por sí mismo para su terminación, las políticas pueden perdurar en el tiempo aun si de antemano se sabe que no cumplen con sus objetivos o generan más costos que beneficios. “Una política obsoleta o ineficiente no morirá automáticamente, sino que requiere que los responsables políticos la eliminen artificialmente” (Zhang, 2008, p.98).

Además, la definición de Brewer asigna una carga valorativa a la política, es ambiguo determinar que políticas son innecesarias o disfuncionales, en términos

estrictos toda política tiene imperfecciones, por ende, toda política es potencialmente terminable, aun con los buenos resultados que pueda generar.

Por último, la definición que se busca proponer en este texto aunque separa analíticamente cada tipo de terminación, en la práctica no se ignora que pueda presentarse que la terminación de una política implique a su vez la terminación de una función o una organización y viceversa. No obstante, esta no es la regla, sino una probabilidad dependiendo de cada caso analizado. De tal suerte que focalizando la terminación a solo las *policies* se establece un piso firme conceptual que pueda ser de utilidad para posteriores estudios de caso aplicados a este tema.

Es necesario también aclarar, que en este fenómeno “podemos decir que termina *una* política, mas no *la* política” (Méndez, 2020, p.105). Es decir, la terminación alude al cese de una política que puede estar inmersa en un agregado de *policies* mayor que en su conjunto conforman la política de un tema en específico; *la* política de salud, *la* política educativa, *la* política social, etc. En otras palabras, terminar con una política no implica que el Estado abandone sus funciones constitucionales sobre determinado tema.

Ni tampoco terminar una política implica que se soluciona por completo una problemática social, “ninguna política, o casi ninguna, se extingue porque la oferta pública ha satisfecho la demanda social. Las rupturas pertenecen a la esencia de la política, que es el enfrentamiento entre valores e intereses. Porque sólo el sistema político indica al analista lo que es y lo que no es significativo como alteración de la acción pública” (Meny & Thoenig, 1992, p.216).

Siguiendo esta idea, al dar por terminada *una* política, sabiendo que puede atraer repercusiones por quienes se benefician de ella, con el intento de mitigar lo mayor posible las consecuencias que atrae tanto a los operadores de la misma como a sus beneficiarios y simpatizantes “siempre será más fácil argumentar la necesidad de acabar con un programa si se inicia al mismo tiempo un programa alternativo o complementario” (Subirats, 1992, p.165).

En otros casos, también puede ser discutible la cuestión de considerar una terminación sobre alguna política que aún ni siquiera se ha implementado, es decir, en términos concretos no existe por la ausencia de aplicabilidad en la vida real, pero ya cuenta con una definición del problema y diseño de la misma, pero que al hacerse públicas las intenciones de aplicarla se muestra reticencia y disgusto por algún sector y al final esta no llega a concretarse. Podríamos llamar a esto una política que terminó aun cuando no acababa de nacer. Recordando a Bauer (2009) que motiva a no solo investigar los casos de terminación exitosos, podemos también analizar casos de políticas que tuvieron la intención de terminar y no lo lograron, las políticas que lo hicieron parcialmente y no como estaba previsto o que incluso antes de la evaluación hayan terminado sin conocer sus efectos reales.

Por lo que respecta a los modelos y teorías existentes para la terminación, estos han tenido un camino tumultuoso para consolidarse y considerarse teorías como tal, como sostuvo DeLeon y Hernández (2001) en un principio al realizar un examen sobre los avances en el tema, reconocen las limitantes de la investigación, ya que "la mayoría de los estudios son idiosincráticos y específicos al contexto. No examinan o evalúan adecuadamente una teoría o marco de terminación" (p.455).

Por tal motivo, aunque el camino aún es intrincado para la consolidación de una teoría de terminación que cumpla los criterios científicos suficientes para formular propuestas de aplicación general, los esfuerzos analíticos propuestos dan cuenta de que es posible identificar algún (os) común denominador (es) entre los distintos casos de terminación de políticas que algunos analistas indagaron entre los cuales se encuentran los factores del ambiente político, las restricciones presupuestales, el clima ideológico imperante y las coaliciones que se puedan oponer al cese.

Aunado a este reto metodológico y conceptual para aprehender la realidad, se debe tener en consideración que "debido a la asombrosa complejidad del proceso de las políticas públicas, el analista debe encontrar alguna forma de simplificar la situación a fin de poder comprenderla" (Sabatier, 2010, p.6).

Es por ello, que para llevar a cabo esta empresa, el analista de políticas debe basar sus estudios a través de teorías causales y modelos analíticos para explicar y

comprender su fenómeno de estudio. Este apartado pretende mostrar cinco modelos analíticos de terminación que dan cuenta de ello. Recordando que un modelo no es más que “un producto de la construcción humana, es concebido como una representación posible del mundo físico [...] un modelo representa la situación real de manera incompleta, aproximada e inexacta pero es más simple que ella” (Concari, 2001, p.85).

Aplicado al caso de terminación, entre una multicausalidad de variables posibles que pueden identificarse, el analista de políticas deberá tener la capacidad de discriminar y discernir entre las variables que considere más convenientes o aproximadas al fenómeno que desea observar y explicar, así como de discriminar aquellas que posiblemente también pueden influir pero no afectarían si se hicieran de lado para simplificar el análisis. De tal forma, que con el conjunto de variables seleccionadas se tenga la capacidad de crear modelos analíticos y explicaciones causales del fenómeno.

Una vez aclarados los retos a los que se enfrenta el estudio, se exponen los siguientes modelos de terminación de una serie de autores, los cuales proponen criterios y categorizaciones para ubicar y analizar el fenómeno. Interesa principalmente para dar respuesta a la pregunta central de esta investigación: ¿Por qué se terminan las políticas públicas? resaltar las respuestas propuestas a través de los modelos de (DeLeon (1978); Behn (1978); Bardach (1976); Kirkpatrick, et. al. (1999) y Rubio (2016).

El primero modelo, que resultó de los más influyentes para los estudios de terminación posteriores es de DeLeon (1978), el cual busca categorizar las dificultades que implica terminar con una política:

**Tabla 3. Dificultades que atraviesa la terminación**

<b>Dificultad</b>	<b>Descripción</b>
-------------------	--------------------

Renuencia psicológica	Existe una predisposición psicológica en las personas de evitar confrontar problemas relacionados con el fin y muerte. Esta reticencia también es aplicada a la terminación de <i>policias</i> , pues representa un acto doloroso para quienes lo llevan a cabo y la conforman. Tal inhibición a menudo resulta en una falla completa en vincular los propósitos institucionales y objetivos a una realidad contextual cambiante.
Permanencia institucional	Las políticas y especialmente las organizaciones tienen como características inherentes el permanecer a través del tiempo. Se adaptan y acoplan a nuevos escenarios y retos. Las organizaciones están diseñadas para reconocer, actuar y reducir el problema antes de que pueda alcanzar una magnitud que ponga en peligro la existencia de la institución. Si existen discrepancias entre los objetivos de la organización y el entorno que buscan incidir la terminación se vuelve más inminente.
Conservacionismo dinámico	Las organizaciones suelen ser resistentes a la terminación si son dinámicas con el cambio de entorno. Si una organización tiene la capacidad dinámica de lograr mover sus objetivos de acuerdo con nuevos escenarios puede lograr su permanencia en el tiempo.
Coaliciones anti-terminación	Son aquellos grupos que tanto dentro de la política como por fuera se oponen a la terminación. Aunque cada uno tiene su propia capacidad de fuerza y táctica para oponerse, su éxito radicaría en la habilidad que tengan de formar coaliciones con otros grupos con sus intereses similares para formar un frente común.
Obstáculos legales	Si una política pública está respaldada por una Ley o elevada a rango constitucional mayor será la dificultad para su terminación por el alto coste político que implica la modificación del marco legal para una terminación.
Altos costes	Pocos políticos admitirán que se han equivocado y decidir la terminación de un programa es la admisión tácita de tal fracaso. Muchos críticos se moverán para terminar un programa solo si puede ofrecer un programa alternativo para rectificar el problema. Una terminación también puede provocar poderosas protestas. Solo el analista más ingenuo o más seguro iniciaría conscientemente una terminación, sabiendo la reacción que seguramente recibirá.

Fuente: elaboración propia con base en DeLeon (1978)

En conclusión, el análisis que realiza DeLeon tiene como fin convertir lo improbable en factible para los analistas y tomadores de decisiones. Para discernir si es conveniente en cierto momento culminar una política a sabiendas de obstáculos con los que pueden chocar y si vale la pena enfrentar ese riesgo.

Otra categorización sobre terminación igual de influyente para el análisis es la de Bardach (1976) ordenando en tres rubros a los actores y sus objetivos que tienen en la participación de la terminación de una política. Este marco analítico ayuda a identificar y clasificar a los actores que interfieren en el proceso de terminación. De tal modo que tanto un analista como un tomador de decisiones los pueda mapear, ubicando con que actores cuenta con su apoyo y quienes pueden ser los potenciales aliados.

**Tabla 4. Tipo de actores que influyen para la terminación de una *policy***

Tipo de actores	Descripción
Opositores	<p>Aquellos a quienes no les gusta la política en cuestión simplemente porque, en su opinión, es una mala política.</p> <p>La maldad de la política consiste en el daño real o presunto que afecta a los valores y principios que los opositores aprecian, o bien a sus intereses sociales, económicos o políticos</p>
Economizadores	<p>Algunos actores están preocupados por reasignar recursos de una función gubernamental que consideran menos importante a otra que (en su opinión) es más importante.</p> <p>Están preocupados por reducir los costos del gobierno por completo mediante la eliminación de algunas funciones gubernamentales y la retención o incluso la reducción de impuestos.</p>
Reformistas	<p>Actores políticos que ven la terminación de una política como una condición previa necesaria para la adopción e implementación exitosa de un sustituto.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Bardach (1976)

Otro ejemplo bastante interesante, es el de Behn (1978), en su paradigmático artículo *How to terminate a public policy: a dozen hints for the would-be terminator* propone una serie de doce recomendaciones para minimizar riesgos, mitigar el conflicto y generar acuerdo al momento de finalizar una *policy*.

No obstante, antes de proceder a analizarlas, el autor es enfático en recalcar que las sugerencias siguientes son producto de una colección limitada de estudios de

terminación, por lo cual, no deben de verse como un manual de libro de texto que se sigue al pie de la letra con resultados infalibles.

**Tabla 5. Sugerencias para la terminación**

<b>Sugerencia para la terminación</b>	<b>Descripción</b>
1.Evitar flotar “globos de prueba”	<p>Los “globos de prueba” son una táctica política para probar qué vientos políticos generarán una nueva idea de política y qué tan duro será cada uno. El objetivo es generar una discusión pública, obtener puntos de vista y argumentos a favor y en contra, para ver quién apoya y quién se opone a la propuesta, y cuán apasionados se vuelven las dos partes.</p> <p>Sin embargo, esta estrategia puede ser contraproducente de aplicar si se trata de un caso de terminación de política. Ya que adelantar los planes de terminación puede poner en alerta a los opositores de la terminación dándoles tiempo de organización y defensa de la política.</p>
2.Ampliar la política	<p>Los líderes políticos tienen una propensión mucho mayor hablar sobre la necesidad de la terminación en general que emprender la desagradable tarea de terminar cualquier cosa en particular. En consecuencia, los posibles terminadores no deberían confiar en un interés tan amorfo, sino que deberían buscar el apoyo de aquellos con preocupaciones específicas sobre la política destinada a la terminación. Ampliar el electorado de la política y ampliar la arena política en la que se debate el destino de la política puede alterar más directamente el equilibrio de influencia sobre quienes tomarán la decisión de terminación.</p>
3.Centrar la atención en el daño de la política	<p>Si una política es perjudicial, solo hay una cura: la política debe ser eliminada. Si existe algún daño demostrable (que obviamente no siempre es el caso) puede servir para movilizar apoyos nuevos, activos y dedicados, y puede proporcionar la mejor justificación para la terminación.</p>
4.Aprovechar los cambios ideológicos para demostrar el daño	<p>La ideología establece la premisa central para evaluar todas las ideas políticas dentro de la competencia entre ideologías. Las políticas son buenas o malas dependiendo del marco ideológico desde el que se las vea, y un cambio en la ideología puede hacer las políticas beneficiosas parezcan bastante perjudiciales.</p>

<p>5. Inhibir el compromiso</p>	<p>Demostrar que una política es perjudicial no garantiza la terminación. Algunos considerarán el daño como un costo necesario de los beneficios aún mayores de la política. Y aún otros propondrán modificaciones de la política para eliminar lo dañino mientras se mantiene lo beneficioso.</p> <p>Si de algún modo se impide el compromiso a los partidarios de una política, se les niega una de las tácticas para evitar la terminación. Y los finalizadores pueden tener una ventaja significativa.</p>
<p>6. Reclutar a un extraño como administrador / terminador</p>	<p>El candidato ideal para implementar la terminación debe ser un servidor ajeno/ extraño a la política que se busca terminar. Es decir, que tiene la intención de abandonar la agencia en el futuro y no tenga un apego emocional o ideológico con la política.</p>
<p>7. Evitar los votos legislativos</p>	<p>En el poder legislativo cualquier decisión de terminación será controlada por el comité de supervisión de la política, y es probable que dicho comité esté dominado por miembros de rango que estén estrechamente asociados con el pasado de la política. En consecuencia, el terminador debe desarrollar un procedimiento de toma de decisiones que evite requerir que la legislatura vote, consciente y públicamente, un proyecto de ley de terminación específico.</p>
<p>8. No invada las prerrogativas legislativas</p>	<p>Para cualquier emprendedor de políticas, la estrategia obvia es enfatizar aquellos problemas que movilizarán a la coalición de apoyo más grande y le darán a la oposición poca oportunidad de plantear problemas que puedan causar deserciones de esa coalición. Para un terminador del poder ejecutivo, esto generalmente significa centrar la atención en los temas sustantivos (el daño causado por la política, o al menos las deficiencias de la política) y evitar una confrontación sobre las prerrogativas constitucionales.</p>
<p>9. Aceptar aumentos de costos a corto plazo</p>	<p>Terminar una política pública a menudo cuesta más a corto plazo que continuarla. Terminar una política pública puede no ahorrar dinero durante el próximo año fiscal. Los pagos por despido y los costos que inician una política de reemplazo pueden hacer que la terminación sea una táctica deficiente para lograr economías de corto alcance. La terminación puede requerir un aumento temporal en los costos para nuevamente generar ahorros a largo plazo.</p>
<p>10. Compra de los beneficiarios</p>	<p>Para mitigar las consecuencias de la terminación por parte de los empleados de gobierno que operaban la política se les puede indemnizar y/o reubicar en algún nuevo puesto, tratando de reducir al mínimo las incertidumbres profesionales</p> <p>Aceptando que el apaciguamiento absoluto nunca será posible.</p>

11. Abogar por la adopción, no por la terminación	A los líderes políticos no les gusta terminar las políticas. La terminación tiene "fuertes connotaciones negativas" asociadas con tales compromisos. Sin embargo, a los líderes políticos les gusta iniciar nuevas y mejores políticas. En consecuencia, la terminación de la Política A puede realizarse mejor mediante la adopción de la Política B, cuando la selección de B requiere la eliminación de A, la mayoría de las innovaciones políticas pueden verse desde varias perspectivas y es más efectivo presentar cualquier cambio de una manera que enfoque atención sobre los temas que tienen el mayor apoyo político.
12. Terminar solo lo que sea necesario	La distinción entre una política y la agencia que la administra es importante. ¿Se debe terminar la política porque es dañina o necesita ser reformada o se debe eliminar la agencia porque es demasiado costosa? La política puede ser terminada y la política transferida a otro departamento. Para concentrar sus energías, los terminadores deben comprender exactamente cuál es su objetivo.

Fuente: elaboración propia con base en Behn (1978)

Otro modelo más reciente, heredero de los esfuerzos de Bardach (1976) y DeLeon (1978), es el propuesto por Susan Kirkpatrick, James Lester y Mark Peterson (1999), esta categorización de elementos trata de ser más reducida en su número de variables, pero que a su vez, las pocas variables con las que trabaja tengan la cualidad de que engloben en su totalidad el fenómeno -recordando que la cualidad de los modelos analíticos radica en su sencillez y simpleza para aprehender cuestiones del mundo complejas- así como para evitar caer en una espiral de multivariadas que dificulte el análisis y desvíe el objeto a investigar, además, que resulta útil analíticamente, pues trata de evitar el escape de algún otro eslabón que influya en el estudio del fenómeno de la terminación.

Para su construcción los autores buscan responder a la pregunta: ¿qué factores afectan la terminación (o estabilidad) en la vida de las agencias federales y sus programas? y que sus criterios proporcionen a "los encargados de formular políticas una mejor comprensión de cómo lograr (o cómo prevenir) la terminación del programa. El modelo también sirve como estímulo para un mayor debate y refinamiento conceptual de este importante tema. Finalmente, este modelo es un dispositivo heurístico para examinar el terminación de los programas federales" (Kirkpatrick, et. al, 1999, p. 211).

**Tabla 6. Modelo analítico de terminación**

Variables para la permanencia o terminación de una política pública	Descripción de la variable
1. Características inherentes	<p>Se refiere a las particularidades que tiene en esencia. Las características inherentes de esa política a su vez se clasifican en cinco elementos que determinarán la permanencia o terminación.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Razón de ser de la política</i>: es la misión y visión de la organización, política o programa. Cualquier proyecto, programa, plan de regulación del sector público o propuesta que se percibe que no aborda un problema grave, está viviendo tiempos turbulentos.</li> <li>2. <i>Longevidad de la política</i>: puede hacerla menos vulnerable a la terminación. Esta tendencia puede deberse al hecho de que las nuevas organizaciones no tuvieron suficiente tiempo para generar suficiente apoyo en el desarrollo de sus objetivos</li> <li>3. <i>Invisibilidad</i>: se puede hipotetizar que las organizaciones y políticas que son en gran medida invisibles para el público tienen una mayor probabilidad de sobrevivir y llegar a una etapa madura</li> <li>4. <i>Complejidad</i>: afecta la terminación cuando el objetivo es complejo y difícil de entender para el público</li> <li>5. <i>Distribución de beneficios</i>: cantidad de personas que se benefician de un programa y el grado en que perciben esos beneficios tan útil hará la diferencia</li> </ol>
2. Entorno político	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Ideología política</i>: puede determinar qué políticas serán programas para su terminación. Usualmente ocurre en el cambio de administración.</li> <li>2. <i>Tamaño, fuerza y determinación</i>: las coaliciones que se movilizan para presionar la terminación o permanencia</li> <li>3. <i>Poderosos aliados</i>: contar con apoyo de coaliciones</li> <li>4. <i>Posibilidades de compromiso</i>: coartar todo esfuerzo político de los opositores para mantener la política</li> <li>5. <i>Velocidad</i>: mientras más rápido se termine la política mayor probabilidad de éxito.</li> </ol>
3. Restricciones	<p>La terminación puede no ocurrir como resultado de varias barreras. Estas limitaciones, adaptadas del modelo de Peter DeLeon incluyen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>La existencia de coaliciones anti-terminación</i></li> <li>2. <i>Conservacionismo dinámico</i></li> </ol>

- |  |   |
|--|---|
|  | <ol style="list-style-type: none"><li>3. <i>Obstáculos legales</i></li><li>4. <i>Costos iniciales</i></li><li>5. <i>Miedo e incertidumbre</i></li></ol> |
|--|---|

Fuente: elaboración propia con base en (Kirkpatrick, Lester & Peterson, 1999)

Con este marco creado y aplicado a un estudio de caso sobre la terminación de un programa de reparto de ingresos, los autores concluyen que “de todas las fases del proceso de políticas públicas, la terminación de la política sigue siendo la fase con mayor potencial para contribución académica porque el marco teórico par el análisis aún está incompleto y/o no está bien desarrollado.”(Kirkpatrick, et. al., 1999, p.231) Con el abono de un estudio de caso más al corpus del tema, se potencializa el desarrollar para lograr un marco significativo y comprender la terminación como una fase distinta del proceso de políticas.

“Aislando los factores que contribuyen e inhiben la terminación observando la presencia o ausencia de los factores, es un pequeño paso hacia un teoría de la terminación. Hace más de veinte años los investigadores de políticas caracterizaron la terminación de la política como un concepto poco entendido y todavía encontramos nuestra comprensión de este aspecto del ciclo severamente limitado. Todavía, con la aspersion de estudios de casos que aparecen esporádicamente en la literatura, ahora podemos comenzar a identificar las variables cruciales que parecen afectar la terminación en estos diversos estudios.

Además, los formuladores de políticas públicas podrían usar este conocimiento para comprender cómo finalizar con éxito una política, programa u organización o, por el contrario, podrían utilizar esta información para prevenir tales terminaciones. A medida que avanzamos en la década de 1990 la finalización de los programas públicos seguirá siendo muy importante” (Kirkpatrick, 1999, p.231).

Por último, se presentan los dos modelos de Rubio (2016), el primero pensado para analizar los obstáculos de la terminación de la política y el segundo, para considerar criterios para llevar a cabo una terminación exitosa, que entre la literatura revisada del tema, resulta ser de los más recientes y completos.

El autor realizó la construcción de este modelo a través de la compilación de las principales ideas de los autores fundadores en el análisis de terminación, de tal manera que categoriza en cinco elementos los impedimentos que se pueden oponer a la terminación, junto con los obstáculos a considerar.

**Tabla 7. Obstáculos para la terminación de una política**

<b>Categoría</b>	<b>Obstáculos</b>
Económicos	1. Grandes inversiones iniciales 2. Presupuestos de operación inercial 3. Dependientes económicos
Defensivos	4. Conflictos ocasionados 5. Intereses creados 6. Coaliciones de interés anti terminación bien organizados 7. Capacidad organizacional adaptativa
Políticos	8. Renuencia del gobierno a reconocer errores pasados 9. Temor a perder votos 10. Evitar enemigos políticos 11. Identificación ideológica
Legales	12. Limitaciones por legislación nacional e internacional
Culturales	13. Renuencia psicológica al cambio

Fuente: Rubio, Campos J. (2016)

Aunque con un cierto grado de complejidad más elevado que los cuadros descritos anteriormente, por la cantidad de obstáculos que un analista debe considerar, resulta ser el esquema -hasta el momento- más integral y con uso práctico que pueda servir de herramienta heurística tanto a analistas, políticos, servidores públicos y académicos.

De igual modo, similar a la categoría de obstáculos de terminación, Rubio (2016) recopilando las tesis centrales de los primeros autores en escribir del tema, crea un esquema que visualiza las posibles variables que deben considerarse para llevar a cabo una terminación. Este esquema puede resultar útil tanto a nivel retrospectivo, aplicándolo a estudios de caso acaecidos en el pasado, mejorando la comprensión del fenómeno si se tuvo éxito o fracaso, como también a nivel prospectivo si se pretende a futuro realizar una terminación, puede brindar de criterios para que el

analista de políticas considere aminorar los daños y consecuencias posibles de este efecto.

**Tabla 8. Condiciones o consejos para la terminación**

<b>Categoría</b>	<b>Condiciones o consejos</b>
Ventanas de oportunidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cambio en la administración</li> <li>- Periodos de turbulencia</li> <li>- Disminución de los demandantes del servicio</li> </ul>
Cambios ideológicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deslegitimación de la matriz ideológica que dio pie a la política</li> </ul>
Control de daños	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Amortiguar los daños sufridos por quienes serán afectados adversamente por la terminación y compensarlos</li> </ul>
Habilidades políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definir el problema</li> <li>- Asumir liderazgo</li> <li>- Controlar los hechos ante la opinión pública</li> <li>- Evitar filtraciones anticipadas a la prensa</li> <li>- Difundir daños de la política a terminar</li> <li>- Sumar apoyo político</li> <li>- Evitar al Congreso</li> <li>- Dividir a la opinión</li> <li>- Cuidar las consideraciones éticas</li> </ul>
Habilidades técnicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Usar técnicas sólidas de evaluación</li> <li>- Diseñar mejores políticas que sustituyan las anteriores</li> <li>- Presentar soluciones innovadores</li> <li>- Hacer uso de los avances científicos</li> <li>- Planear la implementación de la terminación</li> </ul>
Aspectos financieros	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pensar en el largo plazo</li> <li>- Dar incentivos para evitar ineficiencias</li> </ul>

Fuente: Rubio, (2016)

Como último modelo analítico presentado para comprender el fenómeno de la terminación, se propone uno propio, influenciado en gran medida con las aportaciones de los modelos antes mencionados, pero con la particularidad de considerar algunas variables que no fueron estimadas en modelos anteriores como la influencia de los movimientos sociales y de las entidades internacionales como

bancos, centros de investigación o Estados extranjeros como factor explicativo de una terminación.

También, el modelo que se propone, se concentra específicamente en la terminación de políticas, distinto ligeramente al de DeLeon (1978) que en su modelo considera todo tipo de terminación: funcional, organizacional, de programas y políticas. El que se propone en esta tesis considera solo a las políticas públicas, separando analíticamente los otros tipos de terminación. No sin menoscabo de recordar que como marco analítico, es de corte abstracto e ideal. Inevitablemente en la vida real políticas, programas y organizaciones muchas veces terminan desdibujándose, pero el esfuerzo intelectual, de separar analíticamente estas categorías puede servir para posteriores investigaciones en el tema y sumar al *corpus* de la teoría.

Así como el marco presentado de DeLeon (1978) y Rubio (2016) responden a la pregunta ¿Qué obstáculos influyen para la terminación de una política?, el de Bardach (1976) que ayuda a tipificar, ¿Qué de actores se pueden identificar en la terminación de una política? O el modelo de Behn (1976) que responde a la pregunta ¿Cómo terminar una política de la forma más idónea? y el de Kirkpatrick, et. Al, (1999) que responde al porqué de las terminaciones pero poniendo especial énfasis al contenido interno de la política. El cuadro propuesto, como se mencionó en la pregunta de investigación de la introducción, busca responder ¿por qué se terminan las políticas? Poniendo el acento en cierto tipo de variables.

El modelo que se propone para este trabajo, además de tener sus particularidades respecto a los otros, no busca ser un modelo analítico que ajusta sus variables exclusivamente con el caso de estudio específico que se analiza. Por el contrario, busca ser un intento de marco, producto de un razonamiento inductivo, que partiendo del análisis de estudio de caso pueda tener una aplicación de uso general porque está construido tanto por los préstamos intelectuales que se hicieron de los marcos anteriores de los autores que se analizaron, como de ideas propias que nacieron al observar este estudio de caso.

Se debe tener en cuenta por ello, que una teoría o marco no es original porque carezca de préstamos intelectuales o antecedentes, un marco es original en el sentido que no puede reducirse a la suma total de sus fuentes. De tal manera, que esta propuesta aglutina más variables que incluyen la participación activa de actores, colectivos e individuales, así como de diseños institucionales y los posicionamientos a favor y en contra de la terminación.

También cabe mencionar, que el modelo es una construcción mixta entre dos enfoques teóricos usados comúnmente en ciencias sociales: el orientado a analizar instituciones y el orientado a analizar actores. Este marco es una mezcla de ambos. Piensa en factores institucionales (legalismos, evaluación, diseños, coerción, presupuesto, etc.). Combinado con factores de mapeo de actores y acciones de individuos específicos o grupos que puedan determinar el rumbo de la política pública (legisladores, movimientos sociales, académicos, organismos internacionales, beneficiarios del programa, periodistas, gremios, etc.).

En otras palabras, es una búsqueda de entremezclar factores donde la terminación puede ser dada tanto de instituciones que moldean las acciones individuales o grupales para la terminación pero al mismo tiempo, donde las acciones de individuos y organizaciones tienen capacidad de agencia para moldear a las instituciones y terminar una política.

Independientemente si alguna de las variables descritas no se detecte en un caso práctico, la ausencia de aplicación de alguna variable también puede ayudar a pensar las cuestiones que sí influyeron y las que en menor medida no lo hicieron para la terminación de la política, poniendo sobre la balanza del análisis el peso de algunos factores que se contraponen sobre otros.

**Tabla 9. ¿Por qué terminan las políticas?**

<b>Elementos que influyen para la terminación</b>	<b>Descripción</b>
<b>INSTITUCIONALES</b>	

Presupuestal	Crisis económicas, déficits, baja recaudación, criterios de austeridad, fluctuaciones en los ciclos económicos, que impliquen reajustes de reducción en el presupuesto.	
Evaluación	Los criterios técnicos que lancen resultados negativos sobre la ineficiencia e ineficacia de la política.	
Legal	El fundamento de la política descansa en una Ley o en la misma Constitución o que contraría un principio legal existente o una nueva legislación producto del proceso legislativo.	
Político/ Ideológico	Distinta forma en la que la autoridad gubernamental percibe y define los problemas públicos. Este elemento posee criterios bastante subjetivos por quien toma la decisión.	
Longevidad de la política	Una política de reciente creación tiende a ser más vulnerable a la desaparición por los reducidos y recientes resultados lanzados, junto con poca maduración para lograr apoyos y simpatías.	
Diseño de la política	Que la política desde el origen de su diseño haya sido planeada para terminar en determinado momento.	
Coerción	A través del monopolio legítimo de la violencia que posee el Estado, se puede recurrir a este instrumento para terminar con alguna política que ofrezca bastante resistencia.	
Obsolescencia	Políticas que cesaron debido a que el problema que se encargaban de gestionar quedó rebasado, principalmente por los cambios tecnológicos.	
<b>ACTORES</b>		
Grupos de interés	La organización de los grupos sociales con capacidad de influencia para ejercer un poder de veto real puede generar presión para terminar una política que perciban como no deseada y modifique el <i>statu quo</i> .	
	A FAVOR	EN CONTRA
Beneficiarios y afectados directos o indirectos de la política pública	<p>Refiere a aquellos actores que se benefician o se afectan directa o indirectamente de la política. Y que su organización y participación activa dependerá para el mantenimiento o terminación de la política.</p> <p>Se diferencian de los grupos de interés en que los beneficiarios y afectados lo único que comparten en común es el bien o perjuicio que determinada política influye en sus vidas y no comparten relaciones más estrechas en común como las que poseen los grupos de interés que pueden aglutinar profesiones, ideologías o</p>	

	intereses más amplios que los mantienen organizados permanentemente.	
	A FAVOR	EN CONTRA
Movimientos sociales	La participación activa de las masas en muchos casos puede lograr terminar políticas que consideren nocivas o dañinas para cierto público	
	A FAVOR	EN CONTRA
Medios de comunicación	Como un actor poderoso e influyente en la opinión pública puede orientar las voces a favor de la terminación de una política que no les agrade o apoyar su mantenimiento	
	A FAVOR	EN CONTRA
Partidos Políticos	Como actores fundamentales para los regímenes democráticos juegan un papel relevante en el sentido que de que en ellos puede depender el mantenimiento o terminación de una política. Por lo general se marcan a favor cuando un partido político pasa a ser gobierno y se posiciona en contra cuando el partido político es oposición.	
	A FAVOR	EN CONTRA
Poder Legislativo	La facultad de veto que tiene este poder puede lograr terminar una política cuando posee mayorías legislativas.	
	A FAVOR	EN CONTRA
Poder Judicial	Como poder que es contrapeso y que goza de facultad de veto puede determinar la ilegalidad o inconstitucionalidad de una política pública para detener su avance o implementación.	
	A FAVOR	EN CONTRA
Organismos internacionales o Estados extranjeros	La influencia externa juega un papel muy importante en un contexto global. Lo que piensan, recomiendan o incluso presionan agentes externos puede generar un gran incentivo para dar por terminada alguna política nacional	
	A FAVOR	EN CONTRA

Fuente: elaboración propia

Adicionado a este marco, se presenta uno complementario que busca clasificar los tipos de terminación que pueden existir en el quehacer gubernamental, siguiendo la recomendación de Bauer (2009) al no cometer el error de solo poner en la mira el análisis de las terminaciones exitosas, también hay una ventana de oportunidad muy valiosa en la investigación del análisis de terminaciones fracasadas, parciales

y otros tipos que pueden quedar ignorados, es así que sostiene que “los autores también se abstuvieron imprudentemente de desarrollar heurísticas más sutiles para detectar también terminaciones parciales o para la reducción gradual de políticas; las actividades de terminación potencialmente interesantes pero de menor intensidad permanecieron desatendidas” (p.11).

Atendiendo las consideraciones de este autor, el marco de tipos de terminación se presenta como una propuesta de modelo de tipos ideales, que puede ser discutible la clasificación, por ejemplo, al entremezclar algún elemento con otro, o donde en un mismo estudio de caso pueden coincidir varios elementos de la clasificación o bien, cuestionar si el tipo de terminación llamado *pre-terminación* entendido como aquel donde se pone fin a una política que en estricto sentido no se aplicó, pueda ser considerado una tipología. Lo cual es completamente discutible si debe ponerse en esta clasificación. Igualmente, este marco tiene la tarea de requerir el sometimiento a hipótesis con aplicación a más estudios de caso concretos y análisis comparativos para probar su utilidad, poder analítico y explicativo.

**Tabla 10. Tipos de terminación de políticas públicas**

<b>Tipos de terminación</b>	<b>Descripción</b>
Terminaciones Exitosas	Momento en que una autoridad pública decidió terminar con alguna política y logró su cometido.
Terminaciones Fracasadas	Momento en que una autoridad pública decidió terminar con alguna política y no logró su cometido.
Terminaciones Parciales	Momento en que una autoridad pública decidió terminar con alguna política, aunque no en su totalidad o como se hubiese deseado.
Pre-Terminaciones	Aquellas políticas que no se implementaron, es decir, se quedaron solo en su diseño. En otras palabras, terminaron antes de materializarse. Por lo general, son políticas que al someterse a una evaluación <i>ex ante</i> y arrojar información poco satisfactoria se decide no implementarlas.

Fuente: elaboración propia

Con esta serie de reflexiones teóricas y modelos presentados, se enfatiza la sentencia que los autores fundadores de estos estudios realizaron al invitar a los

analistas de políticas e investigadores interesados en la disciplina a colaborar en fortalecer y nutrir estos estudios con casos prácticos de distintos países para formar un cuerpo cada vez más robusto de literatura en el tema a fin de contrastar hipótesis y formar una teoría con alcances más generales fuera de las fronteras norteamericanas donde se han monopolizado de cierta manera la mayoría de los estudios de caso.

Asimismo, las ideas expuestas que fueron presentadas por estos autores se muestran optimistas al considerar la posibilidad de que con el interés debido y la suma de esfuerzos, se puedan crear modelos y teorías más fuertes para la explicación del fenómeno de la terminación, además de fortalecer los ya existentes, que ayuden a pensar de una manera más integral este fenómeno tan cautivador.

### **2. 3. Ejemplos de marcos teóricos de terminación aplicados a estudios de caso analizados en México**

México, como un Estado que participa de manera dinámica en la economía del mundo globalizado, no estuvo exento a los cambios de modelo económico y reformas administrativas que experimentaban los demás Estados democráticos occidentales, también se vio afectado por las profundas crisis y experimentó las fórmulas aplicadas ya en otros países para el rescate de su economía.

En ese proceso liberalizador y de modernización del Estado comenzó un cambio de curso en la década de los años ochenta por reducir de cargas y dimensiones al Estado, por lo cual algunas empresas, programas y organizaciones gubernamentales mexicanos también se vieron reducidas en atribuciones y presupuesto o bien, se efectuó su total terminación. Dando paso al otorgamiento de la gestión de algunas empresas anteriormente estatales a empresas privadas, como también de fusionar y desincorporar organizaciones, programas, etc.

Este proceso de modernización del Estado fue en un principio abrupto, pasando de tener 1155 empresas estatales en 1982, para el año 1986 ya solamente existían 737 empresas para estatales, bajando a 280 para 1990 y a 213 en 1993 (Marichal, 2003). Aunque las privatizaciones y terminaciones no cesaron durante los

siguientes seis sexenios de una manera más o menos constante. A lo largo de esas tres décadas los presidentes de alguna u otra manera tomaron la decisión de terminar con alguna política, programa u organización gubernamental.

Por lo tanto, el cambio en la política económica, en este contexto se dio con el paso de la terminación de empresas estatales, que implicó la salida del Estado en la intervención de la economía deshaciéndose de la mayoría de sus empresas o en otros casos fusionándose con otras. Dando con ello, fin a la política del modelo de sustitución de importaciones y del Estado interventor. Como se observa, este fenómeno ha estado presente en las decisiones gubernamentales por lo menos durante tres décadas, influidos principalmente por los nuevos modelos económicos del nuevo pensamiento liberal.

Asimismo, la reducción tan abrupta de empresas fue acompañada por la desaparición de un sinnúmero de entes públicos que las operaban, o en su defecto, se fusionaron con otras organizaciones y que implicó el despido y remoción de servidores públicos pertenecientes al ramo afectado.

De tal manera, la terminación ha estado presente en las decisiones públicas del país por varias décadas. Razón suficiente para sostener el argumento de promover los estudios en el tema y robustecer el cuerpo de literatura en los estudios de caso para los países de habla hispana y mejorar su comprensión.

Para ejemplificar, se muestran algunos de los aportes realizados por autores latinoamericanos al fenómeno haciendo un breve resumen de cada estudio de caso analizado en México y que fueron bastante relevantes por el impacto que generaron las terminaciones de esas políticas en la sociedad.

Estos casos se seleccionaron porque cumplen con algunos de los criterios o supuestos que plantea el enfoque de terminación y pueden servir de comparativos para retroalimentar el marco teórico que se propone en este trabajo planteado al inicio del Capítulo 2. Entre ellos, se puede encontrar el análisis que realiza Rubio (2016) sobre la extinción de Luz y Fuerza del Centro, la culminación del Programa de Comedores Comunitarios por (Gutiérrez, 2019) que aplicó el modelo teórico de

terminación de Kirkpatrick, et. al. (1999) que se comentó anteriormente y el cese del programa SOLIDARIDAD al finalizar el sexenio del presidente Carlos Salinas por (DeLeon y Hernández, 2001) y que por su naturaleza, fue un antecesor indirecto del actual Prospera.

### **2.3.1. Luz y Fuerza del Centro**

Luz y Fuerza del Centro (LyFC) fue un órgano público descentralizado fundado en 1903. Era el ente encargado de brindar de energía eléctrica a la población residente de la Zona Metropolitana del Valle de México y algunos municipios de Hidalgo, Morelos y Puebla.

El 11 de octubre de 2009, el presidente Felipe Calderón emitió el Decreto por el cual se hacía oficial la extinción de Luz y Fuerza del Centro. Despidiendo a 43, 728 trabajadores sindicalizados, 783 trabajadores de confianza y 22, 000 jubilados, además del congelamiento de las cuentas bancarias del Sindicato Mexicano de Electricistas.

Entre los argumentos dados para dar término a LyFC, Rubio identifica que primeramente “debe entenderse a la luz de cambios más amplios en la economía mexicana que tienen que ver con un modelo neoliberal dentro del cual se enmarcan las reformas estructurales que se han venido gestando que incluyen una mayor participación de la inversión privada en el sector.” (2016, p. 90). Como explicación a nivel estructural donde se inserta el término de esta política entre otras.

Detrás de ello, vendrían una serie de inconsistencias e ineficiencias por parte de la empresa que sentenciaron su total liquidación. Como

“la existencia de tensiones entre el Sindicato Mexicano de Electricistas y el gobierno federal por la falta de flexibilidad del sindicato para adecuar los contratos colectivos y someterse a esquemas de medición del desempeño, tales como la demanda por mejorar el coeficiente de energía distribuida y energía facturada, el tiempo transcurrido entre la contratación e instalación del servicio, revertir el deterioro en la calidad del servicio y con ello la relación conflictiva con los clientes, aunado a las restricciones presupuestales, rezago en infraestructura y dependencia de la compra de energía a CFE en condiciones poco ventajosas para LyFC” (Rubio, 2016, p.90).

Por las razones de insolvencia y del enorme poder que poseía el sindicato sobre el control de la empresa, acusado de monopolizar las contrataciones de trabajadores y moverse dentro de un umbral de corrupción, la decisión del gobierno federal fue firme para desmantelarla lo antes posible.

Fue así, que durante la noche del 10 de octubre de ese año, unas horas antes de la emisión del Decreto, se había desplegado un fuerte operativo por parte de la Policía Federal sobre las instalaciones estratégicas de LyFC para ser resguardadas y evitar resistencia por parte del sindicato, además de congelar las cuentas bancarias del SME para evitar una movilización inmediata de su personal o que sus activos fueran retirados.

La intervención de la policía consistió con la toma y desalojo de 389 instalaciones distribuidas en las entidades donde tenía presencia la compañía y que vino seguido de la operación inmediata de trabajadores técnicos de la Comisión Federal de Electricidad, con el fin de que una vez que se apoderaran de las centrales, estos las operasen y no se registre ningún cambio abrupto en el servicio y la población no se viera afectada con algún corte de luz.

Para el autor, la estrategia calculada para esa noche resultó en éxito gracias a tres elementos: el factor sorpresa, el uso de la fuerza pública por parte de los elementos policiacos y el apoyo de CFE y el Sindicato Único de Trabajadores de la República Mexicana, SUTERM, que estaban alineados a la política energética del gobierno federal.

A pesar del éxito en la toma y decreto de terminación, los días posteriores fueron turbulentos, las protestas y movilizaciones por parte del Sindicato Mexicano de Electricistas no se hicieron esperar. Apoyados por movimientos políticos de izquierda y una guerra de contratos en los Tribunales, el conflicto prosiguió mucho tiempo después del cese de LyFC, pero que con el pasar de los años se fue agotando la resistencia.

Una vez descrita la problemática y el contexto, el autor utiliza como marco teórico los textos inaugurales de los estudios de terminación, resaltando que estas obras

son las que mayor impacto e influencia han generado para la construcción de una teoría de terminación que aún se encuentra en construcción.

En los textos inaugurales identifica, de acuerdo con su modelo, que en el proceso de extinción de LyFC se cumplieron algunos de los criterios recomendados para la terminación exitosa de una política. Por ejemplo: en la categoría de *habilidades políticas*, el presidente explicó en el Decreto emitido para la extinción que su acción se justificaba por el

“incremento en las transferencias presupuestarias; que los costos de LyFC casi duplican a sus ingresos por ventas; cuantiosos pasivos laborales; resultados de gestión por debajo a los alcanzados por CFE y otros organismos similares a nivel internacional; porcentaje de pérdidas totales de energía en casi tres veces al que presenta CFE y falla en la prestación del servicio que inhibe la instalación de nuevas empresas” (Rubio, 2016, p.92).

Respecto a las habilidades técnicas y el aspecto financiero para aminorar las consecuencias de la resistencia de los trabajadores se les ofreció una liquidación de hasta casi el doble que marca la Ley Federal del Trabajo, así como de liberar su deuda si habían adquirido créditos hipotecarios, también la oportunidad de ser contratados en CFE si reunían los requisitos y pasaban los filtros de selección. Todas estas estrategias tratarían de minimizar los impactos y mitigar el conflicto que genera la terminación.

Respecto a la cuestión de aminorar daños que recibirían los clientes de la empresa, para llevar a buen fin la terminación se presentó una solución que hiciera frente a lo que dejaría de existir, por lo que CFE absorbió todas las operaciones y brindó de certeza a los usuarios sobre la prestación continua del servicio.

Sin embargo, el autor también observa un par de criterios que se escapan del modelo de análisis, que fue el despliegue de la fuerza pública y el congelamiento de las cuentas bancarias del SME. Si bien, se conoce que una facultad del Estado es el ejercicio legítimo de la fuerza pública, en la literatura norteamericana este factor no se contempla como herramienta de los decisores para la terminación.

De esta razón deriva el autor al concluir que “los marcos analíticos existentes para el análisis de la terminación de políticas y organizaciones públicas pueden ser nutridos a partir del estudio de casos más acordes a la realidad mexicana y latinoamericana” (Rubio, 2016, p. 94). Pues como se vio con la variable del uso de la fuerza pública y la congelación de cuentas bancarias, fueron acciones más características del gobierno mexicano y que los analistas norteamericanos no experimentaron y previeron en los estudios de caso estadounidenses. De tal forma, que el análisis del autor es muy enriquecedor para agregar otras dos variables al modelo de análisis y poner a prueba los modelos existentes cuando se aplican a la región latinoamericana, donde los gobiernos por su tradicional estilo de gestión caracterizado por el autoritarismo y la poca pluralidad no escatiman en el uso de la fuerza pública para lograr sus objetivos.

### **2.3.2. Programa de Comedores Comunitarios**

Este análisis de caso hecho por Victoria Gutiérrez (2019) tiene una novedad con respecto a otros estudios convencionales de terminación. Pues este realiza un estudio comparativo entre el Programa de Comedores Comunitarios implementado por el gobierno de la Ciudad de México en relación con el programa llevado por las autoridades Federales.

Este estudio analiza los factores de terminación del Programa en el orden federal y la permanencia en el orden local. Partiendo de la premisa que si ambos programas tuvieron más o menos el mismo tiempo de inicio, de diseño y de objetivos planteados, ¿qué fue lo que ocurrió para que desaparezca en el orden federal y se mantenga en el nivel sub nacional?

Para dar respuesta a esta incógnita, la autora se basa principalmente en el modelo analítico de terminación de Peter DeLeon (1983) y Susan Kirkpatrick, et. al (1999). El primero considera tres variables para la decisión de terminar una política: factores financieros, políticos y de eficiencia gubernamental. Al que agrega también las características específicas del programa propuestas por Kirkpatrick como variable adicional. Con este agregado, la autora propone un marco analítico bastante integral

que coadyuva a entender de una manera novedosa los factores multicausales de la terminación de este estudio de caso.

**Tabla 11. Factores de terminación**

<b>Factor de terminación</b>		<b>Indicador</b>
1. Financiero		1.1. Implementación de medidas de austeridad por parte del gobierno para 2019
		1.2. Variación anual de los ingresos del gobierno 2018-2019
		1.3. Proyección de un déficit presupuestario en 2019
2. Eficiencia		2.1. Balance general del desempeño del programa comedores comunitarios hasta 2018
3. Político		3.1. Presencia de un cambio de administración de gobierno 2018-2019
		3.2. Presencia de alternancia política con el cambio de administración de gobierno 2018-2019
		3.3. Manifestación de un cambio en la perspectiva ideológica del gobierno 2018-2019
		3.4. Existencia de coaliciones en contra de la terminación del programa 2018-2019
4. Características específicas del programa	4.1. Objetivo o razón de ser	4.1.1. Dimensión de la carencia por acceso a la alimentación en la jurisdicción del programa
	4.2. Duración	4.2.1. Años de operación del programa desde su creación hasta 2019
	4.3. Visibilidad	4.3.1. Porcentaje que representa el programa dentro del presupuesto total de la dependencia encargada de su operación
	4.4. Complejidad	4.4.1. Cantidad de términos técnicos y científicos contenidos en los lineamientos y reglas de operación del programa 2018
	4.5. Distribución de beneficios	4.5.1. Tamaño del grupo de beneficiarios del programa
	4.6. Base legal	4.6.1. Existencia de una ley que garantice la continuación del programa

Fuente: Gutiérrez (2019)

Una vez con este mapeo de causas, la autora identifica que con la llegada del gobierno de Andrés Manuel López Obrador en 2018 y la presentación del Paquete Económico 2019, que a su vez, estaba integrado por el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, ya no consideraba la partida destinada al Programa de Comedores Comunitarios (PCC-MX), con lo cual de manera no oficial pero implícita se daba por terminado el programa después de seis años de operación.

A través de revisar diversas instituciones que evaluaron este programa la autora considera que durante esos seis años el PPC-MX

“mantuvo una tendencia positiva en el crecimiento de su presupuesto, lo cual respondió a que cada año incrementó su cobertura geográfica. Además, supuso la eliminación de un programa que, desde su surgimiento en el estado de Guerrero, vio su presupuesto programado crecer casi 13 veces de 251.2 mdp en 2013 a 3,205.7 mdp en 2018. Asimismo implicó la clausura de 5,709 comedores comunitarios en todo el país y la suspensión al mismo número de Comités Comunitarios y del servicio de alimentación a más de medio millón de personas presumiblemente en situación de carencia por acceso a la alimentación” (Gutiérrez, 2019).

Al aplicar el modelo que la autora creó conjuntando el modelo de DeLeon (1978; 1983) y el de Kirkpatrick, *et. al.* (1999) analizando cada variable concluye que: en el factor financiero no estuvo la causa del cese al programa, ya que

“no hubo una reducción en los ingresos presupuestarios que impusieran presión fiscal sobre la oferta programática del gobierno y, por tanto, que motivara el recorte o la eliminación del programa por la mera falta de recursos, pues, incluso, la LIF 2019 previó un incremento real de 7.8% en los ingresos tributarios de 2018” (Gutiérrez, 2019, p.31).

En cuanto a la variable de eficiencia gubernamental concluyó que:

“los resultados de las evaluaciones y auditorías al PCC-MX revelaron deficiencias en su diseño e implementación que dificultaron la consecución de los objetivos. [...] Aunque, cabe destacar que el programa fue fuertemente prioritario para contribuir al acceso efectivo al derecho a la alimentación e incrementar el bienestar económico

de las personas, no obstante, a partir de los resultados de las evaluaciones, afirma que el PCC-MX no fue eficiente ni efectivo. [...]El mal desempeño del PPC-MX fue determinante en la decisión de eliminar su partida presupuestal del PEF 2019 y por tanto, en su terminación” (Gutiérrez, 2019).

Analizando el factor político del modelo, los hallazgos a los que llega la autora es que

“el cambio de administración de gobierno y la alternancia política en el poder Ejecutivo, del PRI a MORENA, implica un reordenamiento de las prioridades del gobierno en respuesta a un cambio en la ideología y en los intereses que persigue la nueva administración [...] Dado que se vinculó a las administraciones pasadas con la corrupción y la “mafia del poder”, cualquier evidencia de corrupción, irregularidades o desviación de recursos en programas o proyectos impulsados en sexenios anteriores serían utilizados para respaldar su terminación. En el caso del PPC-MX, los resultados de la auditoría al programa en el marco del Informe de la Cuenta Pública 2016 (ASF 2018) sirvieron de sustento para argumentar irregularidades en el programa y respaldar la decisión por terminarlo” (Gutiérrez, 2019, p.42).

Por último, la variable analizada anexada de Kirkpatrick, *et. al.* (2019) de analizar las características específicas del programa para entender su cese concluye que en cuanto al diseño del programa este no tenía respaldo por una ley, por lo cual, podría decirse que solo fue un programa característico del gobierno de Enrique Peña Nieto y que después de su sexenio la nueva administración no tuvo obligatoriedad legal para continuar, además que el número de beneficiarios en su máximo punto consto de 606, 000 comensales, lo cual “solo correspondió al 1.9% del total de personas que reportó carencia por acceso a la alimentación en 2016 en México, por lo que era un grupo pequeño en comparación con la dimensión del problema a nivel nacional” (Gutiérrez, 2019, p. 49).

La conclusión final del estudio de la autora para explicar la terminación del programa en orden federal y la permanencia en el orden local se resumen en cuatro aspectos:

A) El cambio de ideología derivado del cambio de administración fue más drástico en el gobierno federal y por tanto, motivó un reordenamiento de prioridades más radical que en el gobierno de la CDMX.

B) Los resultados negativos de las evaluaciones del programa federal favorecieron la terminación del programa; mientras que, por el contrario, los resultados positivos de las evaluaciones del programa de la CDMX y sin indicios de desviación de recursos no contribuyeron a justificar su terminación.

C) El programa de la CDMX tenía más tiempo que se había implementado, por lo que el PCC-CDMX tuvo más tiempo para generar apoyos, legado e inercias alrededor de su operación que favorecieron su continuación en 2019 que el tiempo que tuvo el PPC-MX.

D) El programa de la CDMX cuenta con una ley, a diferencia del programa federal, que asegura que cada año el jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa le asignen recursos suficientes para su operación efectiva y garantizar su continuación para cada año fiscal.

### **2.3.3. Programa Nacional de Solidaridad**

Por último, el caso que más se acerca a esta investigación, es el analizado por Peter DeLeon y José Hernández (2001) presentado en *Foro Internacional* del Colegio de México. Este estudio tiene la particularidad de ser el caso que antecedió el inicio de la estrategia de política social formalmente constituida en el país durante los últimos veinte años.

En este trabajo, los autores señalan que el Programa Nacional de Solidaridad, también conocido como PRONASOL, fue diseñado para responder a las necesidades de ese 48% de la población mexicana cuyas condiciones de vida estaban por debajo de la línea oficial de pobreza (DeLeon y Hernández, 2001). Lo que convirtió al Pronasol en la política social más importante del sexenio del presidente Carlos Salinas.

Este programa se convirtió en el de mayor presupuesto del gobierno federal, contando con recursos ascendentes a 680 mdd en 1989, de 950 mdd en 1990 y más de 2500 mdd en 1993. Además, era el programa de gobierno más difundido de todos y logró hacerse de gran aceptación y popularidad entre los estratos más marginados de la sociedad de quienes eran los beneficiados. Como sostienen los autores

“Pese a su aparente eficacia y popularidad y a la atención que brindaba a la población desprotegida de México, el Pronasol, desde su inicio, fue objeto de fuertes críticas y controversias, dentro y fuera del propio partido [...] Se consideraba una forma de compensar a los pobres por los altos costos sociales resultantes del ajuste económico y estructural que siguió a las crisis económicas de los años ochenta (DeLeon y Hernández, 2001, p. 461)

En otras palabras, era un contrapeso en la balanza ante las políticas neoliberales implementadas. A su vez, que mejoraba la imagen del presidente que había llegado a la Presidencia con un bajo índice de popularidad y legitimidad, lo que fortaleció su imagen tanto fuera como dentro de su partido.

Para asegurar la permanencia del Pronasol, el presidente elevó el programa a rango de subsecretaría, centralizando dentro de la recién creada Secretaría de Desarrollo Social encabezada por el recién nombrado titular Luis Donald Colosio, lo que aseguraría la certera victoria de Colosio al usar los recursos del Pronasol como herramienta de clientela electoral.

Sin embargo, los esfuerzos que había logrado el Pronasol se vinieron abajo en los últimos años del sexenio, con el asesinato del candidato presidencial del PRI, el levantamiento armado zapatista de 1994, la crisis económica de ese mismo año, el aumento de la percepción de la inseguridad, el escándalo de corrupción del hermano del presidente, entre otros.

“Todos estos factores contribuyeron a que la suerte política de Salinas sufriera un abrupto descalabro. De haber sido aclamado como el héroe del México moderno, dentro y fuera del país, se convirtió en el blanco del encono y censuras de la mayoría

de los mexicanos, quienes lo hacían responsable de casi todos los problemas que padecía el país” (DeLeon y Hernández, 2001, p. 465).

Bajo este escenario, el recién llegado presidente Ernesto Zedillo, buscó a toda costa distanciarse de su predecesor, lo que significaba también, distanciarse de todos aquellos actores, programas y políticas que lo pudieran relacionar con él. Entre ellos Pronasol, que era la marca distintiva de Salinas, también vio su fin.

Una vez descrito el contexto y problemática, los autores analizan los factores de terminación del Pronasol, concluyendo que

“Pese a que nunca fue declarado muerto de manera oficial, el Pronasol dejó de existir, lo mismo que su presencia en los medios de comunicación. Sin embargo, la política del gobierno federal de atender las necesidades de la población pobre de México no desapareció con el Pronasol, la política social seguía presente. Sin embargo, con el nuevo gobierno se siguieron estrategias nuevas y claramente diferentes, como el federalismo y la descentralización. La mayor parte de los recursos que antes controlaba el gobierno federal por medio del Pronasol, como transferencias directas a los grupos populares ha sido entregada a los gobiernos estatales” (DeLeon y Hernández, 2001, p. 466).

Resultado de ello, nació posteriormente el Programa de Educación, Salud y Alimentación Progresiva en 1997, el cual no tuvo tanta difusión como su antecesor, ni generó tantos debates. Aunque SEDESOL y la subsecretaría encargada de operar los programas mantuvieron sus atribuciones, Solidaridad desapareció para dar paso a Pronasol, con ello DeLeon demuestra un elemento fundamental en su análisis, que es más factible terminar una política pública pero las organizaciones encargadas de operar son más renuentes al cambio y a su desmantelamiento. Puede terminar una política, pero la organización persiste por más tiempo.

Por otro lado, los costes legales para terminar una política, concluyen, tampoco fueron impedimento. A diferencia del sistema político de EE.UU que tiene una mayor y constante vigilancia por parte de la ciudadanía, en México con un fuerte poder presidencial y un tanto autoritario, Zedillo no tuvo mayor problema para desaparecer

el programa y destinar los recursos a los gobiernos locales sin que hubiera mayor resistencia ciudadana.

En cuanto a los elevados costes presupuestarios que implica terminar una política tampoco hubo mayor problema, pues en un contexto donde el Ejecutivo predominaba, el gobierno mexicano no estuvo sometido a una rendición de cuentas, ni a la aplicación de métodos de evaluación para determinar la continuación o terminación del programa. A la fecha se desconocen las cifras exactas del gasto del programa.

Otro elemento en el análisis de DeLeon que considera como obstáculo del cese de una política, son las coaliciones anti terminación, aquellos grupos beneficiarios que se organizan para evitar su fin por la ganancia o aprovechamiento que les rinde, sin embargo, en este análisis estuvieron ausentes, ya que la mayoría de los beneficiarios, personas de entornos rurales en situación de pobreza, dispersos y desorganizados, en un inicio nunca se les consultó sobre el diseño, ni de su implementación de la política, ni mucho menos si deseaban su fin. Por lo cual, fue fácil terminarla al no haber mayor resistencia popular.

Al aplicar estos criterios, concluyen los autores que si bien, el marco analítico propuesto por DeLeon fue pensado para el contexto norteamericano, que cuenta con una sociedad civil más activa, mecanismos eficaces de rendición de cuentas y equilibrios de poder mejor balanceados, a diferencia del contexto mexicano tan centralista y con un actuar gubernamental opaco, la terminación resulta más fácil al encontrar pocos opositores, además que no se estaba obligado a rendir cuentas a la ciudadanía y el Ejecutivo aún mantenía cierta prominencia sobre los otros dos poderes. Por ende, el cumplimiento de algunas premisas del modelo queda aplicado de manera parcial.

Este estudio de caso, contribuye como un marco de experiencia para comprender los factores y actores que llevaron a la terminación de este programa en 1988, para relacionarlo con la misma suerte que corrió Prospera veintidós años después de su existencia, pero ahora analizando los factores de terminación ocurridos en un contexto político del siglo XXI. El siguiente capítulo comprende un recorrido

descriptivo, histórico y analítico para analizar la terminación de una de las políticas sociales más grandes de México con un modelo analítico aplicado al nuevo contexto mexicano.

### **CAPÍTULO 3. PROSPERA PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL**

PROSPERA Programa de Inclusión Social –también llamado POP por las siglas de las iniciales de los tres nombres que tuvo durante su existencia, Progresas, Oportunidades, Prospera- fue un programa social operado por el gobierno federal convirtiéndose en sus años de existencia en una de las políticas de desarrollo social más importantes y de mayor impacto en los poco más de veinte años que operó en el país, por la innovación de integrar en un solo programa tres dimensiones: salud, alimentación y educación, adicionando en su última etapa de existencia el componente de vinculación para la inclusión productiva.

Fundamentado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 3° y 4° que establece el derecho de todos los mexicanos al acceso a servicios de salud, alimentación y educación, fue que se convierte en una obligación del Estado emprender políticas orientadas para satisfacer estos derechos sociales básicos.

En este marco, se inserta el programa social Prospera como respuesta institucional para hacer cumplir el mandato constitucional en materia de satisfacción de derechos sociales, especialmente los dirigidos a la población mexicana que se encuentra en situaciones de vulnerabilidad, rezago social y que durante años han carecido del acceso efectivo a estos derechos.

A lo largo de sus veintidós años de operación, el POP ha atravesado por una gran cantidad de modificaciones tanto en el nombre, presupuestos, objetivos, titulares, dimensiones, etc. Estos cambios iban ajustándose de acuerdo con las metas y objetivos que iban logrando, en concordancia a los impactos generados, así como de los cambios sexenales por los que atravesaba el programa y que se afinaban de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo de cuatro presidentes que lo implementaron. No sin antes olvidar, que al ser uno de los programas de mayor

envergadura, no pasó desapercibido tanto por los elogiadores del programa como por sus detractores dentro y fuera del gobierno.

El origen del programa se remonta al sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) con la publicación del Decreto fechado el 8 de agosto de 1997 que expedida la creación del programa social llamado Educación, Salud y Alimentación Progresiva con la intención de paliar las evidentes consecuencias económicas y sociales que trajo consigo el reajuste del modelo económico y estructural del Estado, además de la reciente crisis económica de 1995 por la que atravesaba el país, la cual aumentó el número de personas en situación de pobreza de 52% a 69% entre los años 1994 a 1996 -como se mostrará en la Tabla 12 más adelante- siendo uno de los aumentos más exorbitantes de todos los sexenios.

Es menester hacer hincapié que durante los años 1995-1997 hubo un vacío en cuanto a la implementación de un programa social en el orden federal, que como consecuencia, acrecentó el número de personas en situación de pobreza en este periodo. A su vez, la creación del programa buscaba también lograr cierta aceptación y legitimidad ante la ciudadanía, pues el presidente Zedillo, no era quienes los votantes esperaban originalmente a ser el candidato a la presidencia por el Partido Revolucionario Institucional.

Si bien, el presidente comenzó sus funciones el 1 de diciembre de 1994, fue hasta 1997 que se implementó el programa, debido a que durante los años 1995-1997 se realizó una ardua labor “por un equipo interdisciplinario de funcionarios públicos que llevaron a cabo un análisis de los instrumentos de política social existentes en el país, un diagnóstico sobre la situación de la pobreza a nivel nacional y un análisis teórico-empírico sobre los determinantes de la pobreza y su transmisión intergeneracional” (Yaschine, 2019, p. 36). Además de contar con asesoría externa del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

En otras palabras, su creación fue llevada a cabo por una serie de expertos y conocedores en el campo que a través de un enfoque racional exhaustivo –también llamado enfoque de raíz en políticas públicas- requirió dos años de diseño para

asegurar la efectividad, estudiar causas, posibles consecuencias del programa y evaluaciones de impacto.

El diagnóstico llevado a cabo por estos expertos se resumía en el objetivo de mejorar la situación económica de las familias otorgándoles dinero en efectivo para aumentar el consumo e invertir en el desarrollo de capital humano, incentivando que emprendiendo negocios, generen ahorro o adquieran bienes materiales para diversificar su consumo. Además que a través de los montos se aseguraran incentivos para que asistan a la escuela y a sus centros de salud con regularidad para que con las capacidades y aprendizajes adquiridos logren por su propia cuenta insertarse en el mercado laboral y alcancen una independencia económica de los apoyos gubernamentales en el largo plazo.

En otras palabras, el nuevo y novedoso programa abogaba por la idea de que para abatir la situación de pobreza, marginación y exclusión social que asolaba a un gran número de familias mexicanas se tenían que superar las prácticas antiguas de los programas tradicionales asistencialistas, que no lograban romper con la pobreza intergeneracional, así como también el modificar el apoyo en especie por dinero en efectivo para fomentar el consumo local y no generar competencia desleal con los mercados locales. De tal manera que la lógica del programa era pensar la política social no como un gasto de recursos perdido, sino como de una inversión a largo plazo, ya que el enfoque de capital humano buscaría potenciar las capacidades de los beneficiarios para insertarse en el mercado laboral.

Entre los expertos que desarrollaron el programa se encuentran Santiago Levy y Antonio Ponce de León que siendo

“los arquitectos del programa, optaron por hacer un esfuerzo rigurosamente focalizado. Para ello, a diferencia de lo que sucedía con los anteriores programas de combate a la pobreza –Pronasol y los programas de abasto rural (de la Compañía Nacional de Subsistencia popular)– determinaron que fuera la familia, y no la comunidad, la unidad de intervención. Ello implicó, entre otras cosas, eliminar la necesidad de la intermediación de organizaciones comunitarias en todo el proceso de operación” (Hevia, 2009, p.45).

De este modo el programa buscaba evitar prácticas clientelistas por parte de los caciques locales que recibían en especie el recurso y lo condicionaban en su comunidad. Por lo que el cambio de estrategia para incidir en la vida de las familias en situación de vulnerabilidad principalmente rurales se hizo con la

“entrega directa de transferencias monetarias a las familias para mejorar el consumo del hogar y como incentivo para el desarrollo de capital humano; integralidad de acciones en materia de educación, salud y alimentación; focalización de hogares en pobreza extrema mediante métodos estadísticos rigurosos; corresponsabilidad de los hogares beneficiarios en el cumplimiento de requisitos asociados al desarrollo de capital humano; inclusión de un sistema de monitoreo y evaluación de impacto; y coordinación intersecretarial de las acciones de política.”(Yaschine, 2019, p. 37).

De tal manera, se esperaba que las personas salieran de su situación de vulnerabilidad y se rompiera además con la pobreza intergeneracional. Por un lado, con el rubro de educación a través de becas en efectivo con un incremento proporcional al avance de escolaridad hasta tercero de secundaria, aumentando el monto si eran mujeres. Con el rubro salud, a través de un paquete que iba desde pláticas informativas, provisión de suplementos alimenticios y seguimiento constante a los casos de desnutrición, por último, en el rubro alimentación, caracterizado en apoyos monetarios condicionados, es decir, se harían acreedores los beneficiarios si y solo si asistían a las pláticas de salud y sesiones educativas.

Sin embargo, el cambio de estrategia en atención a la pobreza representado en este programa implicaba cierta incomodidad y resistencia para la burocracia federal que estaba acostumbrada a trabajar con programas asistencialistas que caracterizaban a los gobiernos de sexenios pasados. Respecto a esto, narra Santiago Levy, el principal creador y arquitecto del programa, que uno de los obstáculos más grandes fue la crítica y resistencia de la burocracia que apenas comenzaba a comprender el cambio de paradigma en materia de política social al pasar de programas asistenciales a programas sociales con enfoque de corresponsabilidad dirigidos a la producción de capital humano. Señalando que

“Los funcionarios que estuvieron a cargo de los cambios, sobre todo de los programas dirigidos, habían participado en la definición e implementación de esos programas, que ahora debían cambiar. En ciertas ocasiones esto generó resistencia institucional, en parte derivada de que no todos los actores entendían claramente las motivaciones del cambio, de que podían percibir un demérito al trabajo que venían realizando o de que consideraban que los cambios propuestos no eran adecuados” (Levy y Rodríguez, 2005, p.87).

Además, otro obstáculo que enfrentaba el programa era que se aproximaban las elecciones federales intermedias de 1997, por lo que los partidos de oposición desconfiaban de que Progresa podría ser utilizado como un programa del presidente con una estrategia clientelar para comprar los votos de los más desfavorecidos a través del nuevo esquema de transferencias monetarias. Razón por la cual el programa fue lanzado hasta agosto de 1997, después de las elecciones federales intermedias, lo que daría certidumbre a los partidos políticos de oposición de evitar el uso clientelar de Progresa.

Posteriormente, entrado el nuevo sexenio del presidente Vicente Fox, con alternancia de partidos en el poder, el programa se mantuvo hasta 2002, cambiando de nombre a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades mostrando una serie de modificaciones parciales a su antecesor. Entre las principales razones para que el programa haya sobrevivido a un cambio de sexenio con un partido diferente al anterior, con un proyecto político distinto, se debió a:

A) La despersonalización del programa relacionado a la figura presidencial: ya que durante la etapa de Zedillo la propaganda del programa no se relacionaba a promover su imagen,

B) Transparencia del programa: “se buscó que hubiera disponible información abundante sobre el programa, de fácil acceso. Así, desde su inicio se difundieron documentos sobre su motivación, su naturaleza, su relación con la estrategia de combate a la pobreza y con los otros programas de subsidios” (Levy y Rodríguez, 2005, p.175).

C) Reglas de Operación claras y detalladas: con métodos sistematizados y una clara clasificación para la selección de beneficiarios

D) Control por parte de la Cámara de Diputados: como ejercicio de rendición de cuentas en el Presupuesto de Egresos se manifestaba una exposición de motivos y análisis del programa para su justificación.

E) Evaluación externa: para generar certidumbre a los críticos y escépticos del programa, desde su diseño se consideraba que las instancias evaluadoras serían académicos y organismos internacionales ajenos a los administradores del programa.

Estas medidas, funcionarían como una especie de candados para asegurar la trascendencia del programa entre administraciones y vaivenes políticos, ya que la lógica de su diseño fue pensado para arrojar resultados en el mediano y largo plazo, por ejemplo, para comprobar las hipótesis de que el programa rompiera efectivamente con la pobreza intergeneracional, sería necesario el paso de al menos un par de décadas para comprobarlo.

Además “esto contribuiría a que las decisiones sobre el programa se tomaran sobre bases más objetivas y a que la administración federal entrante en diciembre de 2000 dispusiese de mayores elementos de juicio sobre el programa” (Levy y Rodríguez, 2005, p.176). Con ello, el programa durante el sexenio de Fox adquirió mayor fuerza logrando:

A) Extender la cobertura a 750,000 familias

B) Ampliar por tres años las becas hasta educación media superior

C) Ampliar acciones dirigidas en salud aumentando la periodicidad de las citas e incluyendo pláticas sobre drogadicción y violencia intrafamiliar

D) Ampliación del programa a zonas urbanas

E) Aumento de su presupuesto, duplicándose de 2000 a 2001

De igual forma, para mantener el carácter apartidista del programa, como se hizo en 1997, en 2003 durante el primer semestre no se incorporaron nuevos beneficiarios para evitar posibles prácticas de clientelismo de las que pudieran ser críticas por parte de los opositores.

Como resultado de estos ajustes incrementales, el programa tuvo la capacidad de ampliar año con año tanto su cobertura de familias beneficiadas y su presupuesto, a la vez que se reflejaba en el aumento del monto mensual otorgado por familia. Por ejemplo, en los veinte años que registra la Tabla 12 siguiente, sobre la evolución del programa, las familias atendidas pasaron de 300 mil en el gobierno de Zedillo en 1997 a 2 millones 400 mil en el año 2000 con el gobierno foxista, es decir, un aumento del 800% en cobertura de número de familias beneficiarias. En cuanto al presupuesto, es interesante observar que en sus últimos dos años de existencia el POP llegó a un récord máximo de recursos asignados, representando en 2016 el 1.98% del gasto federal programable y en 2017 el 2.24%. Donde una vez llegado el sexenio de Enrique Peña Nieto en 2012 de nuevo con una alternancia de partido, el programa continuó sus operaciones y se fortaleció aún más como puede verse en la imagen, donde a partir del nuevo sexenio priista aumentó el padrón a casi cinco mil familias extras de 2012 a 2017. En términos porcentuales aumentó en esos mismos años a 6% la cantidad de familias urbanas y el monto mensual otorgado por familia se mantuvo constante hasta 2016 con aproximadamente \$50 extras.

**Tabla 12. Cobertura y presupuestos ejercidos del POP**

<b>Cobertura y presupuestos ejercidos de Progres-Oportunidades-Prospera 1997-2017</b>								
AÑO	Familias atendidas (Miles)		Tasa de crecimiento de atención total	% de familias urbanas	Presupuesto ejercido (mdp)		Monto mensual otorgado por familia	
	Totales	Urbanas			Nominal	Constante (2010-100)	Nominal	Constante
1997	300.7				465.8	0.09		
1998	1595.6		430.6		3398.6	0.57		

1999	2306.3		44.5		6890.1	0.97		
2000	2476.4	5.0	7.4	0.2	9586.9	1.12	259.0	402.8
2001	3237.7	113.8	30.7	3.5	12393.0	1.32	300.9	448.2
2002	4240.0	533.1	31.0	12.6	17003.8	1.58	336.0	473.5
2003	4240.0	482.0	0.0	11.4	22331.1	1.80	365.7	495.6
2004	5000.0	677.3	17.9	13.5	25651.7	1.93	388.5	500.6
2005	5000.0	697.8	0.0	14.0	29964.4	2.03	417.7	520.8
2006	5000.0	684.0	0.0	13.7	33525.7	2.01	480.4	575.6
2007	5000.0	710.4	0.0	14.2	36769.2	1.92	529.1	611.0
2008	5049.2	759.5	1.0	15.0	41706.5	1.87	614.6	666.3
2009	5209.4	869.7	3.2	16.5	46698.9	1.90	696.0	728.5
2010	5819.0	1250.4	11.7	21.5	57348.9	2.17	726.7	728.5
2011	5827.3	1204.5	0.1	20.7	59119.2	2.05	777.3	750.6
2012	5845.1	1207.8	0.3	20.7	66566.7	2.13	830.2	774.1
2013	5922.2	1327.9	1.3	22.4	64415.9	1.93	865.8	775.6
2014	6129.1	1407.8	3.5	23.0	68547.1	1.90	996.8	764.1
2015	6168.9	1179.3	0.6	19.1	72417.0	1.88	898.2	757.7
2016	6757.3	1816.9	9.5	26.9	82780.9	1.98	905.8	739.3
2017	6422.6	1727.0	-5.0	26.9	79569.9	2.24	896.9	706.9

Fuente: Ordoñez y Silva (2019) con base en datos de la Presidencia de la República

Asimismo, en la Tabla 13 que aparece a continuación, se aprecia el enorme reto que ha representado para el Estado atender el tema de la pobreza para hacer cumplir el mandato constitucional, en ella se muestra una paradoja respecto a la relación que existe entre la disminución del porcentaje del número de personas en pobreza en el país en contraste que a pesar de dicha disminución, en términos reales, la cantidad de personas en situación de pobreza aumenta año con año. En otras palabras, se reduce la pobreza en términos porcentuales pero aumenta en términos reales.

**Tabla 13. Porcentaje de población en pobreza y pobreza extrema**

<b>Porcentajes y volumen de la población en condición de pobreza y pobreza extrema por ingresos, 1950-2014</b>		
<b>AÑO</b>	<b>Pobreza</b>	<b>Pobreza extrema</b>

	Porcentaje	Personas	Porcentaje	Personas
1950	88.4	23,902,145	61.8	16,709,870
1956	83.5	26,840,834	64.3	20,66,9049
1958	81.3	27,873,633	61.0	20,931,796
1963	75.2	30,449,241	45.6	18,463,962
1968	69.4	33,095,980	24.3	11,588,362
1977	63.8	39,962,886	25.0	15,659,438
1984	53.0	39,765,673	22.5	16,877,408
1989	53.5	44,765,279	22.7	18,993,866
1992	53.1	46,138,836	21.4	18,579,252
1994	52.4	47,018,805	21.1	19,008,008
1996	69.0	63,967,416	37.4	34,654,309
1998	63.7	60,671,333	33.3	31,682,407
2000	53.6	52,700,549	24.1	23,722,151
2002	50.0	50,406,024	20.0	20,139,753
2004	47.2	48,625,044	17.4	17,914,516
2005	47.0	48,895,535	18.2	18,954,241
2006	42.7	46,549,346	14.0	15,147,499
2008	47.7	53,381,457	18.6	20,789,646
2010	51.3	58,519,936	18.8	21,535,243
2012	52.3	61,350,435	19.7	23,008,910
2014	53.2	63,817,333	20.6	24,636,773

Fuente: Ordoñez y Silva (2019) con base en informes del CONEVAL

Ante tal situación, el programa insignia de las últimas cuatro administraciones federales atendió del total del número de personas en situación de pobreza que registró el año 2014 a 6.4 millones de familias, que equivalen alrededor de 26.6 millones de personas, es decir, un 41% del total del número de pobres en el país. Por lo que el POP se convertía así en el programa social con la cobertura más amplia de todos los programas federales existentes.

De acuerdo con sus últimas Reglas de Operación para el 2018 emitidas en el Diario Oficial de la Federación, el objetivo del programa se centraba principalmente que

“para tener una mayor incidencia en la reducción de la pobreza, el Programa debe brindar opciones que fomenten la productividad de las familias para que sean capaces de generar ingresos por su propia cuenta y disminuyan su dependencia de las transferencias monetarias, además de facilitar la ampliación de sus trayectorias educativas y su ingreso al mercado laboral formal con el objeto de fomentar su independencia económica” (DOF, 2017).

Además que buscaba “consolidar una política social de nueva generación, más inclusiva, que trascienda el asistencialismo, incorpore la participación social, la inclusión productiva, enfatice la coordinación interinstitucional y entre órdenes de gobierno, y articule los esfuerzos institucionales para la atención efectiva de la pobreza” (DOF, 2017).

Durante su tiempo de existencia este programa fue operado por la Secretaría de Desarrollo Social a través de su órgano administrativo desconcentrado Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social que al operar una política de carácter transversal coordinaba a las entidades del sector público que tuvieran entre sus facultades alguna relación para impulsar el desarrollo social y fueran coparticipes en su operación. Entre ellas, aparte de la SEDESOL, la Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Instituto Mexicano del Seguro Social y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además de las 32 Delegaciones Estatales representantes de cada entidad federativa junto con sus 232 Unidades de Atención Regional, teniendo de esa manera presencia en todo el país y conformando uno de los padrones de beneficiarios más amplios que otros programas sociales.

Siguiendo sus Reglas de Operación 2018 la razón de ser del programa consistía en “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar” (DOF, 2017).

Para tales metas el programa se desglosaba en cuatro componentes para cubrir las necesidades de la población objetivo a atender:

A) Componente Alimentación: a través de la entrega de apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias, para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación.

B) Componente Salud: a través de acciones de promoción de la salud para la prevención de enfermedades, así como el impulso para el acceso a servicios de salud.

C) Componente Educación: por medio de una mayor cobertura educativa, con el otorgamiento de becas como incentivo para la permanencia y avance escolar.

D) Componente de Vinculación: a través de otorgar asesorías, brindar información y promover el acceso de las familias beneficiarias a programas o acciones de fomento productivo, generación de ingreso, capacitación y empleo, educación financiera, acceso a esquemas de ahorro, seguros de vida, créditos u otros que permitan el acceso a bienes y servicios complementarios que contribuyan al disfrute de los derechos sociales, por medio de acciones de coordinación interinstitucional.

Por su parte, la población objetivo que buscaba atender el programa se dirigía hacia aquellos hogares con un ingreso per cápita inferior a la Línea de Bienestar Mínimo ajustada (LBMa), establecido por CONEVAL, es decir, de acuerdo con el parámetro, se refiere a aquellas familias que el ingreso mensual por persona a precios corrientes sea inferior a \$1, 269.08 en entornos rurales y de \$1, 761.63 en entornos urbanos (CONEVAL, 2021) y cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impidan desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación, así como a aquellos hogares previamente incorporados, cuyo ingreso per cápita estimado se encuentre por debajo de la Línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas (LVPCS).

También, siguiendo las últimas Reglas de Operación de 2018, el programa daría prioridad en atención a las familias con el siguiente perfil:

A) Hogares con integrantes menores a veintidós años.

B) Hogares con mujeres en edad reproductiva.

C) Hogares con integrantes con alguna discapacidad

Para recibir el recurso, el programa contaba con esquemas de apoyo de dos tipos: con corresponsabilidad y sin corresponsabilidad. El primero, con la aplicación del esquema de Transferencias Monetarias Condicionadas en el que los beneficiarios adquirirían el compromiso que para acceder a los bienes que el programa ofrecía, tenían que cumplir una serie de requisitos como asistir a consultas médicas periódicas en su comunidad, recibir pláticas de prevención de enfermedades gastrointestinales y relacionados al cuidado de la salud de los hijos, como también asistir de manera constante a la escuela para tener derecho a ser acreedores de las becas.

Por otro lado, los apoyos sin corresponsabilidad estaban orientados a familias en situación de pobreza extrema que debido a la remota ubicación geográfica y baja densidad demográfica de su comunidad que les imposibilitase el acceder a escuelas y clínicas por su lejanía a estas, se les brindaba el recurso sin ningún requisito de corresponsabilidad.

### **3. 1. Avances y resultados del Programa**

Una vez conociendo la historia y desarrollo del programa, en este apartado se busca contrastar ambas caras de los resultados que ha arrojado el POP en sus años de operación, por un lado, reconociendo los logros que obtuvo en sus dos décadas de ejecución, señalando sus principales éxitos e influencia que ha logrado para mitigar la pobreza y generar desarrollo en las comunidades más vulnerables de México, por otra parte, contraponer estas experiencias positivas con las deficiencias, evaluaciones y críticas que el programa ha recibido durante su trayectoria, mostrando evidencia tanto técnica, de auditorías, organizaciones civiles como también críticas político-discursivas que ha recibido.

### 3. 1. 1. Éxitos y logros

En sus veintidós años de existencia el POP (Progres-Oportunidades-Prospera) logró ciertos reconocimientos y avances en la lucha por la disminución de la pobreza en México que continuación se enunciarán. Como primer aspecto positivo, puede reconocerse que la aplicación de programas focalizados con orientación a generar capital humano fueron precedentes en México y Brasil para posteriormente ser replicados en diversos países de todo el globo. Entre sus tres componentes de salud, educación y alimentación que generaban una visión integral del problema de la pobreza se mencionarán a continuación algunos de estos logros.

En primer lugar, en términos generales, la popularidad y relevancia del POP se debe a que es uno de los programas sociales más importantes de los últimos sexenios por la enorme cobertura que tiene sobre los hogares con mayor vulnerabilidad en el país. Desde 2017

“el POP atiende a cerca de 6.8 millones de familias, la gran mayoría de ellas en el esquema de transferencias monetarias con corresponsabilidad, que ha operado desde 1997. El POP alcanzó una escala de gran magnitud de manera muy eficiente, al pasar de 300,000 familias en 1997 a 2.5 millones en 2000, a cinco millones en 2004 (cifra que se mantuvo hasta 2008) para llegar a 5.8 millones en 2010 y luego lograr niveles cercanos a su dimensión actual, que sobrepasaron los seis millones de familias en 2014” (Araujo e Ibararán, 2019, pp. 195-196).

Con ello, se da cuenta de la enorme capacidad de cobertura que ha logrado el POP al pasar de los años cobijando a cada vez más familias de beneficiarios. Asimismo, ha logrado una madurez para tener un complejo equipo bastante sistematizado para la selección e identificación de beneficiarios teniendo un proceso que prioriza cuatro elementos:

“la focalización geográfica, la categórica (condiciones que deben cumplir los hogares, como tener menores de edad o mujeres en edad fértil), la de prueba de medios (para aproximar el nivel de ingreso de los hogares y contrastarlo con la línea de pobreza) y la comunitaria (en que la comunidad puede señalar hogares elegibles que no deberían beneficiarse del programa, o bien, hogares no-elegibles que sí deberían participar)” (Araujo e Ibararán, 2019, 198)

Como se muestra en la siguiente tabla, Araujo e Ibararán (2019) sostienen que los beneficios del programa si bien, no han logrado reducir la pobreza de manera contundente como se esperaría, el resultado arroja que la contribución del POP efectivamente ha logrado una disminución paulatina de la reducción de la pobreza ocupando de base el año 2016 comparando el mismo año pero que en un caso hipotético que no existieran las transferencias monetarias, concluyendo que es preferible a que exista el programa a que no lo haga. “Si se restaran las transferencias del POP de los ingresos de las familias que las reciben, la pobreza extrema hubiese sido del 19.4%, la moderada, 32.1 y la total, 51.5” (p. 200).

**Tabla 14. Pobreza monetaria en México con y sin la existencia del POP**

	1994			2016			2016 *sin transferencias		
	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural
Pobreza Extrema	21.2	12.5	45.5	17.5	13.9	29.2	19.4	15	34.1
Pobreza Moderada	31.2	31.1	31.3	33.1	33.9	30.4	32.1	33.3	28.2
Pobreza total	52.4	42.7	76.8	50.6	47.8	59.7	51.5	48.3	62.2

Fuente: Araujo e Ibararán, 2019 con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1994 y 2016

Sobre ese mismo argumento, otros autores como Felipe Hevia (2009) en sus investigaciones llegaron a conclusiones similares, reconoce que aún con los ajustes incrementales que el programa ha recibido en los últimos años para mejorarlo, la constante en términos macros es que no se ha logrado reducir la tendencia de reducción de la pobreza con la estrategia de herramientas focalizadas. Más bien, políticas como estas, han funcionado en el sentido que han sido herramientas para contener el aumento de la pobreza pero no para minimizarla, ni mucho menos erradicarla.

En cuanto a los componentes desagregados del POP, en el componente educativo, por ejemplo, la doctora Susan W. Parker asesora del programa de 1997 a 1999, detectó en los años de existencia del POP que el padrón de niños que era

beneficiario del programa lograba aumentar su nivel de escolaridad, había menor deserción y una reducción en la repetición de grados. Arrojando que “los resultados a largo y medio plazo sugieren que los impactos del programa están entre 1 y 1.3 grados adicionales de escuela, un aumento general del 15% en la ausencia del programa, lo cual es muy significativo” (Parker, 2019, p. 344). Esto quiere decir que el promedio de escolaridad aumentó en los niños durante la transición entre primaria y secundaria. En otras palabras, gracias al programa, los beneficiarios superaban la brecha de quedarse estancados en el nivel básico de primaria y lograban ascender al nivel de secundaria.

Entre otros ejemplos, en la evaluación realizada en 1999 se demostró que gracias al ingreso de las transferencias monetarias las familias podían diversificar el tipo de alimentos que consumían en comparación con aquellos hogares que no eran beneficiarios del programa, demostrando que

“en las localidades de tratamiento obtuvieron 3.4% más calorías que los hogares elegibles en las localidades de control. Se observaron aumentos proporcionales mucho mayores en las calorías consumidas de frutas y verduras (15.7%) y de productos animales (12.8%), lo que sugiere que el programa ayudó a mejorar la diversidad de la dieta” (Parker, 2019, p.350)

Otro reconocimiento al programa es que fue de los primeros en ser diseñado con perspectiva de género, ya que todos los beneficios monetarios eran entregados a las mujeres madres de familia “se presume que otorgar los beneficios monetarios a la madre o la jefa del hogar mejora la situación de las mujeres en relación con los hombres en el hogar” (Parker, 2019, p. 351). Entre otras ventajas de esto es que con ese ingreso extra se podía asegurar la permanencia de las hijas jóvenes en la escuela, que al mismo tiempo, como consecuencia, se redujera la probabilidad que al obtener una mayor grado de escolaridad, junto con pláticas informativas de sexualidad, estas no quedasen embarazadas a edades tempranas y carentes de planificación familiar, además, si fuera el caso de concebir, el componente de salud incluía atención prenatal y posnatal para estas mujeres.

Mientras algunos analistas, como el columnista Rogelio Gómez Hermosillo, ex coordinador del programa Oportunidades, afirmó que

“quienes viven en pobreza crónica requieren acciones integradas para romper la gerencia de la pobreza. Mejorar el POP requería proveer un paquete más completo de desarrollo infantil más temprano; actualizar y relanzar medidas preventivas en salud; garantizar mayor calidad y pertinencia en la educación media superior, incrementar y calibrar las transferencias de ingreso. Y por supuesto, erradicar el lucro político con la pobreza. En pocas palabras se requiere mejorar el programa, no destruirlo” (Gómez, 2019).

El ex funcionario aboga que el programa representa un gran logro al ser de los primeros en tratar de romper el círculo intergeneracional de pobreza, además de ser de los primeros en aplicárseles rigurosas evaluaciones. En ese sentido, si el programa tiene defectos como los puede tener cualquier otro programa, es necesario analizar las posibilidades de mejora ya que tiene potencial para seguir funcionando.

### **3. 2. 2. Críticas y deficiencias**

De acuerdo con la ficha de monitoreo de CONEVAL 2017-2018 sobre el desempeño del programa se identifica que si bien, 81% de las becarias y becarios Prospera concluyeron su educación básica de forma oportuna “hay aspectos de la oferta educativa, que no han sido reflexionados, que expresan obstáculos a la calidad educativa. Sin condiciones físicas elementales, sin acceso a equipos de cómputo y sin asegurar que los mejores maestros atiendan las escuelas con desventajas, difícilmente se puede hablar de equidad y calidad” (CONEVAL, 2018). La ficha también muestra que el POP no cuenta con un plan de trabajo anual, hacen falta elaborar manuales de operación homogéneos para las acciones de inclusión productiva y que se incluyan indicadores de gestión para estas actividades.

De igual manera recomienda “Invitar a las organizaciones de la sociedad civil a que desarrollen proyectos productivos e incorporen a los beneficiarios PROSPERA que deseen desarrollar sus capacidades” (CONEVAL, 2018) y sobre la ausencia de planes de trabajo anual recomienda “contar con un plan de trabajo anual coherente

con su proceso de planeación estratégica (documentos que son resultados de ejercicios de planeación, las metas de la MIR, etc.” (CONEVAL, 2018)

Por su parte, las evaluaciones que realizó la Auditoría Superior de la Federación en los años de existencia del programa revelaron, por ejemplo, en su informe de la Cuenta Pública 2016 que el Programa tuvo un subejercicio en su componente de Salud de 31.8% (ASF, 2016a). Además, ese mismo año, tomando como ejemplo dos entidades de la república: Veracruz y el Estado de México en ambos se detectaron irregularidades con respecto al ejercicio del gasto.

En Veracruz, de acuerdo con una auditoría financiera y de cumplimiento realizada al componente salud del Programa, la ASF detalló que

El Régimen Estatal de Protección Social en Salud (REPSS) hoy Régimen Veracruzano de Protección Social en Salud (REVEPSS), abrió una cuenta bancaria productiva que no fue específica, para la recepción y administración de los recursos de PROSPERA Programa de Inclusión Social; Componente de Salud 2016 y sus intereses generados. (ASF, 2016b)

Como consecuencia de esta acción se identificó que

De los 327,453.0 miles de pesos del programa PROSPERA Programa de Inclusión Social: Componente de Salud, se generaron intereses por 93.8 miles de pesos para un disponible total de 327,546.8 miles de pesos, de éstos la Secretaría de Finanzas y Planeación sólo transfirió al REPSS 11,460.8 miles de pesos, quedó pendiente un monto de 316,086.0 miles de pesos, incluidos los rendimientos financieros; asimismo, la SEFIPLAN no proporcionó la documentación justificativa y comprobatoria del gasto. (ASF, 2016b)

De esta manera la ASF concluyó que

Se presume un probable daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal por un monto de 316, 086,033.34 pesos (trescientos dieciséis millones ochenta y seis mil treinta y tres pesos 34/100 M.N.), más los rendimientos financieros que se hubiesen generado, por no haber entregado a la fecha de la auditoría la documentación justificativa y comprobatoria del gasto, de los recursos del PROSPERA, ni haber acreditado que fueron transferidos al REPSS (ASF, 2016b)

Por su parte, el gobierno del Estado de México tuvo irregularidades en el mismo componente, señalando que

“El REPSS estableció una cuenta bancaria productiva para la recepción de los recursos de PROSPERA 2017, por 390, 240.8 miles de pesos que fueron ministrados por la SF, los cuales, al 31 de marzo de 2018, generaron rendimientos financieros por 7,756.5 miles de pesos; sin embargo, esta cuenta bancaria no fue específica para la recepción y administración de los recursos de PROSPERA 2017, ya que recibió recursos por concepto de préstamos del programa correspondientes al 2016 por 76,603.5 miles de pesos, para realizar pagos del ejercicio fiscal 2017; asimismo, se realizó un pago por 1,001.7 miles de pesos que corresponde al ejercicio fiscal 2016 y se realizaron traspasos por 41,291.7 miles de pesos a la cuenta bancaria del programa del ejercicio fiscal 2018, para el pago de nómina del 2018” (ASF, 2018).

En otras palabras, la Auditoría Superior de la Federación sentenció con estas observaciones que

“Se presume un probable daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal por un monto de 3, 586,440.68 pesos (tres millones quinientos ochenta y seis mil cuatrocientos cuarenta pesos 68/100 m.n.), más los intereses generados desde su disposición hasta su reintegro a la Tesorería de la Federación, por no haber reintegrado a la cuenta bancaria del PROSPERA 2017 los recursos del programa que no fueron acreditados en la dispersión de nóminas” (ASF, 2018).

Las deficiencias en el programa en cuestiones del registro del padrón también mostraron serias deficiencias. Por ejemplo, en otro informe de la ASF de 2016 al supervisar el proceso de registro para corroborar la edad de los beneficiarios se detectó que las edades y fechas de nacimiento tenían varias inconsistencias, “ya que se identificaron fechas de nacimiento en un rango del año 1643 al 2050” (ASF, 2016c). Cuestión completamente incoherente, que la ASF recomendaba actualizar y armonizar el registro único.

Por su parte, las organizaciones civiles también han seguido de cerca el desenvolvimiento del programa, por ejemplo, el Instituto Mexicano para la Competitividad en su informe “La política social en México, sin rumbo, ni destino”

consideró que las anomalías observadas por la ASF, si bien están fundamentadas “esto sería razón para implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, no para eliminar el componente” (IMCO, 2019, p.14). En otras palabras, es un exceso terminar con el programa por identificar deficiencias que con un adecuado sistema de monitoreo y sanciones podría ser resuelto.

Al mismo tiempo, sobre el componente de salud del programa, señala el informe, “se podría asumir que los beneficiarios tendrán acceso a un mejor sistema de salud dada la apuesta del gobierno para generar una cobertura universal efectiva. No obstante, es incierto cuándo se concretarán dichas mejoras ni se puede garantizar que las familias beneficiadas acudirán a servicios preventivos” (IMCO, 2019, p.14).

En cuanto a las valoraciones subjetivas de las que ha recibido ataques político-discursivos el programa, la mayoría provienen de intelectuales, académicos y periodistas que simpatizan con el proyecto de gobierno, por ejemplo, Hernán Gómez Bruera que en su columna de opinión en *El Universal* denunció al programa que los vocales tenían el poder para decidir arbitrariamente quien se beneficiaba del programa y quien debía salir, “además de guiar su actuación a partir de criterios político-electorales, llegaban a cobrar comisiones a los titulares, por encima de su pago legal” (Gómez, 2019), igual sostiene que algunos médicos “extorsionaban” a los beneficiarios cobrando las consultas que tendrían que ser pagados con recursos del programa. Además, que en el padrón de becas “se identificaron padrones inflados, incluso en 14 mil localidades se ubicaron más beneficiarios que habitantes” (Gómez, 2019).

En suma, se puede concluir con la evidencia recabada producto de los análisis técnicos de evaluación de la ASF, CONEVAL y organizaciones civiles que exhiben las anomalías del programa, aunado con las críticas político-discursivas, abonaron de manera conjunta para persuadir a la opinión pública y convencer principalmente al titular del Ejecutivo como última instancia decisora, que el programa tenía serias deficiencias que lo harían acreedor a terminar.

## CAPÍTULO 4. TERMINACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN PROSPERA

El 27 de febrero de 2019 en la cotidiana conferencia de prensa matutina que el presidente Andrés Manuel López Obrador dicta en Palacio Nacional a casi tres meses de haberse establecido en el cargo, se le cuestionó sobre un tema que durante su campaña electoral y primeros meses de gobierno había generado incertidumbre: el futuro del programa social Prospera, el cual durante los primeros meses de gobierno generaba cierta confusión en la manera que se iba a operar en comparación con sus nuevas reglas de operación de los años anteriores.

Ya que diversos simpatizantes del proyecto de transformación del presidente señalaban grandes críticas al programa por su supuesta ineficiencia y uso clientelar, entre las críticas más fuertes provenían directamente del mandatario, el cual en su conferencia matutina calificó los censos de Prospera como “fantasmas”, dando a entender que los listados eran inventados, las firmas falsificadas, no se otorgaban completos los apoyos a los beneficiarios e individuos no identificados cobraban el monto de personas que no existían o que en su defecto, habían fallecido. Además, a consideración del presidente, el programa estaba inmerso en un mar de corrupción por los “intermediarios” que servían de canal entre los recursos otorgados y las familias beneficiadas. En palabras del presidente, consideraba que se

“falsificaban firmas y se robaban el dinero, o se establecía que debían recibir mil pesos y les daban \$250. Pero tenemos todas las pruebas, por eso fue la decisión, ni un centavo a intermediarios, ni a organizaciones sociales, ni a organizaciones filantrópicas, ni a organizaciones de la llamada sociedad civil” (AMLO, 2019).

Por todo esto, con las declaraciones hechas quedaba en claro la sentencia definitiva que el presidente hacía al programa acabando con las especulaciones sobre el futuro del mismo. Ya que desde el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, publicado en diciembre de 2018 en su artículo noveno transitorio, el cual a la interpretación de algunos, quedaba en incertidumbre y ambigüedad, generando especulaciones y dudas de cómo, quién y cuál sería el diseño del programa que sustituiría a Prospera

“**Noveno.** Los recursos aprobados en este presupuesto de Egresos al Programa Presupuestario S072 a Prospera: Programa de Inclusión Social, se entenderán como parte del programa que lo sustituya. Los ejecutores del gasto que tengan a su cargo dicho programa deberán realizar las acciones necesarias para modificar, sus objetivos, metas e indicadores del desempeño, de conformidad con las disposiciones aplicables” (PEF, 2018).

La mayor parte de dudas versaba sobre si esta sustitución, como indica el artículo noveno, sería otro cambio de nombre, de un cambio parcial en algunas reglas o si la esencia misma del programa terminaría definitivamente para dar paso a un nuevo enfoque respecto a la atención de la política social en México.

De tal manera, al siguiente día después de las declaraciones hechas en la conferencia de prensa del 27 de febrero se publicaba en el Diario Oficial de la Federación en su emisión matutina del 28 de febrero de 2019 las nuevas Reglas de Operación del Programa Social Prospera Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2019, que a pesar de continuar con el mismo nombre, en su artículo tercero y cuarto transitorio señalaban que

**TERCERO.-** A partir del ejercicio fiscal 2019, las becarias y becarios en Educación Media Superior que estaban registrados en PROSPERA Programa de Inclusión Social transitarán al programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez. En tanto las becarias y becarios de PROSPERA de dicho nivel educativo no cuenten con un medio de pago propio, recibirán los montos de sus becas en los medios de pago de la o el Titular de la familia beneficiaria en la que se encuentren registrados.

**CUARTO.-** A partir del ejercicio fiscal 2019, las becarias y becarios en Educación Superior que estaban registrados en PROSPERA Programa de Inclusión Social transitarán de manera directa al programa Jóvenes Construyendo el Futuro, en su modalidad educativa denominada Jóvenes Escribiendo el Futuro, o al Programa Nacional de Becas. Lo anterior, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en los Lineamientos de ambos programas y en función de la disponibilidad presupuestal. (DOF, 2019).

Con ello, quedaba por sentado que 2019 sería el último año que el Programa tendría el nombre que durante seis años llevó y que en la operación del mismo, se daba por terminada la estrategia de combate a la pobreza a través del enfoque de corresponsabilidad y capital social que desde sus comienzos lo caracterizó.

Y si aún quedaba alguna duda sobre la terminación de Prospera o se sospecha que solo fue un cambio incremental, el 26 de junio de 2020 se publicaba en el Diario Oficial de la Federación el PROGRAMA Sectorial de Bienestar 2020-2024, el cual fundamenta en su apartado B *hacia la construcción de un política de bienestar* que se pasa de un paradigma de seguridad social al más extenso e incluyente de protección social, lo cual plantea, según el documento, que

“los programas sociales focalizados aumentaron considerablemente en las últimas décadas del régimen neoliberal en México, por tanto [...] es preciso transitar hacia un sistema de bienestar universal basado en derechos efectivos que pueda hacer frente a los riesgos sociales y económicos los cuales se enfrentan la población, creando un sistema equitativo de bienestar con cobertura completa en todo el ciclo de vida de las personas, contribuyendo a reducir la brecha de desigualdad” (DOF, 2020).

Además, menciona el documento, que los apoyos económicos y en especie se entregarán de manera directa sin intermediarios, de manera preferente por instrumento bancario, por lo que se entiende que los “intermediarios” de los servicios como pudiesen ser médicos, psicólogos, pediatras, dentistas, administrativos, etc. quedan fuera del nuevo programa.

De tal manera que, el antiguo Prospera pasaría a convertirse en las *Becas para el Bienestar Benito Juárez*, lo cual implicaba un cambio radical en la estrategia de desarrollo social, pues de acuerdo con las Reglas de Operación publicadas para el ejercicio fiscal 2020, el programa pasa ahora a ser operado por la Secretaría de Educación Pública, retirando a la Secretaría de Bienestar como la dependencia directriz del programa. Esto, entre otras cosas, implica el cambio de enfoque de pasar de una política social a una política educativa para el combate a la desigualdad y la pobreza.

A continuación se presenta un esquema que compara los cambios incrementales que tuvo el programa desde su creación con el presidente Ernesto Zedillo hasta su último sexenio con Enrique Peña Nieto, que a pesar de dos alternancias de partidos en el poder, el programa mantenía la esencia del mismo, a su vez, se compara con la terminación y sustitución del programa a la llegada de las *Becas para el Bienestar* con la entrada del presidente López Obrador.

**Tabla 15. Cuadro comparativo que indica similitud y cambios en el POP durante cuatro sexenios y terminación de la política con el último cambio de administración.**

Nombre del Programa	Objetivos	Entidad Responsable	Presupuesto en su último año (mdp)	Población Objetivo
PROGRESA (1997-2002)	Apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus oportunidades para alcanzar mejores niveles de bienestar. El Programa propone llevar a cabo acciones que propicien la elevación de sus condiciones de vida a través del mejoramiento de oportunidades en educación, cobertura de salud y alimentación.	SEDESOL a través de la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación	\$17,003.8	Focalizado a familias en situación de pobreza extrema en el ámbito rural
OPORTUNIDADES (2002-2014)	Apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida.	SEDESOL a través de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	\$68,547.1	Focalizado a familias en situación de pobreza y pobreza extrema en el ámbito rural y urbano

PROSPERA (2014-2017)	Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza a través de acciones que amplían el desarrollo de sus capacidades en alimentación, salud y educación y el acceso a otras dimensiones de bienestar para coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.	SEDESOL a través de la Coordinación Nacional Prospera. Programa de Inclusión Social	\$79, 569.9	Focalizado a hogares con un ingreso <i>per capita</i> estimado menor a la línea de bienestar mínimo (LBM)
Becas para el Bienestar Benito Juárez (2018-X)	Contribuir al bienestar social e igualdad mediante la ampliación de las capacidades asociadas a la educación.	SEP a través de Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez	\$109, 882.9*	Familias con hijos inscritos en educación pública con ingreso mensual <i>per capita</i> menor a la Línea de Pobreza por Ingresos (LPI)

Fuente: elaboración propia con base en el DOF

\*Este presupuesto consta de la suma entre las Becas de Educación Básica, Beca Universal para Estudios de Educación Media Superior y Jóvenes Escribiendo el Futuro para universitarios.

\*En el Anexo 1 al final de este texto se pueden vislumbrar los 22 objetivos del POP planteados desde su aparición hasta su finalización con el objetivo de comparar los cambios incrementales.

Como puede observarse, los objetivos del programa en el POP, si bien, se modifican de manera tenue en algunas cuestiones, la esencia predominante que caracteriza el programa se mantiene, es decir, dirigirse de manera focalizada a poblaciones en pobreza y pobreza extrema, buscando potenciar sus capacidades y buscar su desarrollo en rubros de educación, alimentación y salud conjuntamente para crear capital social.

Por otra parte, las Becas para el Bienestar, dejan atrás todos estos componentes enfocándose exclusivamente en el bienestar social entendido solo a través de la educación, en un esquema de universalidad que abarca desde educación inicial hasta superior. En este esquema de universalidad, si bien se contempla la prioridad a poblaciones indígenas y afrodescendientes, se pierde el enfoque de perspectiva de género al otorgar la misma cantidad de montos tanto hombres como mujeres, a diferencia del POP que sí lo contemplaba.

En cuanto a las instancias operadoras del programa, en el POP la institución directriz era la Secretaría de Desarrollo Social, a través de su órgano

desconcentrado que se encargaba de coordinar entre las distintas Secretarías y órganos estatales el apoyo a las familias beneficiarias del padrón. Ahora el nuevo órgano desconcentrado depende de la SEP y coordinará solo lo concerniente al otorgamiento de becas evitando “intermediarios” como gobiernos subnacionales, organizaciones sociales y burócratas de nivel de calle como médicos, odontólogos y mandos operativos que iban a las comunidades a entregar el apoyo.

Sobre la cuestión presupuestaria, el POP año con año aumentó su presupuesto considerablemente de manera gradual a lo largo de su época de existencia. Ahora el presupuesto para becas, en su primer año de operación, donde engloba educación básica hasta superior, genera en total un monto superior al de todo el POP en su conjunto, superándolo por aproximadamente en 30 mil mdp.

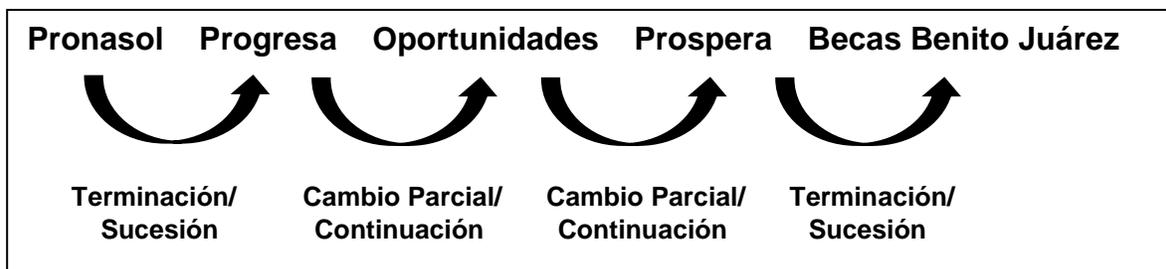
Por último, como resultado de la terminación y sucesión del programa, la población objetivo deja de ser las familias en situación de vulnerabilidad y pobreza como lo hacía el POP. Ahora el programa se enfoca en aquellas familias en situación de pobreza pero con niños y jóvenes que se encuentran estudiando en algún nivel escolar en escuelas públicas. Es decir, familias en situación de pobreza sin hijos o en su defecto, que ningún miembro de la familia se encuentre estudiando no serían acreedores al apoyo.

Observándolo de esta manera, las nuevas reglas de operación del programa de becas ya sean en todos sus niveles, el enfoque de corresponsabilidad se encuentra ausente. Esto quiere decir que para ser candidato del monto otorgado no son necesarios cumplir requisitos, por ejemplo, un mínimo en el promedio escolar, cantidad mínima de años que se han cursado o comprobar ingresos que diferencien entre jóvenes que necesiten más la beca que otros.

La Figura 3 siguiente ilustra la evolución del programa durante un proceso de treinta años donde se han problematizado de distinta manera las políticas de combate a la pobreza. Es necesario poner atención que entre de un cambio a otro, no solo fue la modificación del nombre del programa sino en diseñar lógicas distintas para dar solución al problema de la pobreza, algunas con cambios radicales que devinieron

en terminación y sucesión y otras en cambios parciales que devinieron en continuidad del programa.

**Figura 3. Evolución de la política social de Prospera, hoy Becas Benito Juárez.**



Fuente: elaboración propia

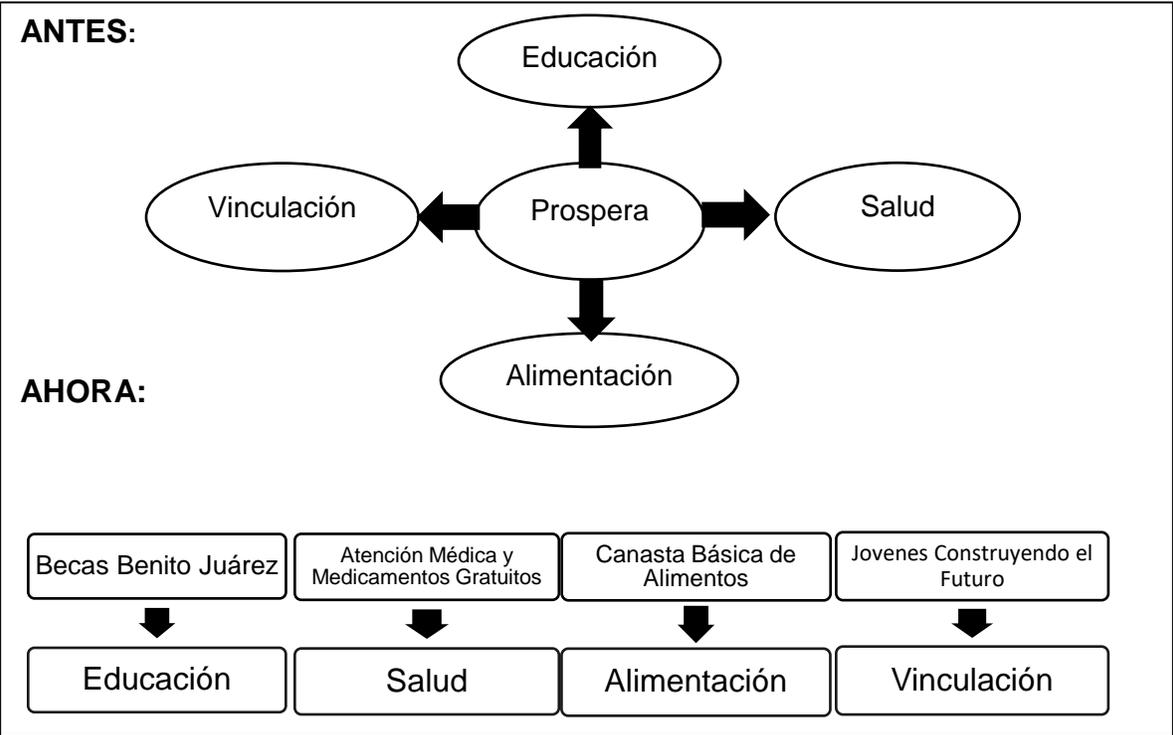
Como se puede observar, a partir del nacimiento del Pronasol de Carlos Salinas de Gortari en 1988 que fue un programa meramente sexenal, terminó una vez concluido el mandato presidencial y fue sucedido por el moderno POP el cual solo tuvo una serie de cambios incrementales en los sexenios que atravesó pero con un constante seguimiento de la política social en términos generales. Por lo que se puede decir, como ilustra la Figura 3, que del paso de Pronasol a Progresá hubo una terminación acompañada de una sucesión por otro programa, que a pesar de tener una población objetivo misma, la estrategia cambió considerablemente dejando a Pronasol en el pasado.

Al mismo tiempo, una vez entrado el nuevo sexenio de 2018, el POP ahora fue terminado y sucedido por las Becas para el Bienestar Benito Juárez. En ambos casos se observa el fenómeno de terminación de políticas, de Pronasol a Progresá y de Prospera a Becas Benito Juárez, ambas terminaciones fueron acompañadas de una sucesión de políticas, ahora con una lógica distinta dirigida exclusivamente al sector educativo.

En ambos casos de terminación se puede identificar que al ocurrir un cambio de sexenio acompañado con un cambio ideológico, de diseño, entre otros factores en la forma de administrar la política social, implica a su vez, un cambio en la estrategia en la manera en la que se percibe el problema de la pobreza y una nueva respuesta institucional que se pretende ofrecer.

Como resultado de esta decisión, lo que ahora se tiene en el gobierno federal es una fragmentación de los componentes distribuidos en distintos programas y administrados por distintas dependencias como se muestra a continuación:

**Figura 4. Programas que sustituyen los rubros que cubría Prospera**



Fuente: elaboración propia

Como se observa en la Figura 4, el hecho que terminara Prospera, no implica que los rubros que atendía el programa se interpreten como el retiro de atención a estos temas por parte del Estado, sino que la terminación, como se mencionó anteriormente, comúnmente suele ir de la mano con una sustitución en alguna legislación, proyecto o política con una naturaleza distinta que re conceptualiza el problema público para atenderlo con un diseño de políticas diferente.

En este caso, la nueva estrategia de gobierno es terminar con los programas de desarrollo social focalizados para ser sustituidos por programas de desarrollo social universales, esto quiere decir que tengan cobertura total a la población independientemente del ingreso o posición socioeconómica que se encuentre el individuo. Entre algunas ventajas que esto trae, es que se cumple con el derecho

constitucional en su máxima expresión al brindar con estos beneficios a cualquier ciudadano solo por el hecho de ser persona.

No obstante, como posible crítica, se enuncia el hecho que el nuevo programa es altamente centralizado, desconfía de la capacidad de gestión de actores alternos al gobierno federal como los gobiernos de las entidades federativas, los burócratas de nivel de calle y las organizaciones civiles, por lo que los esquemas de colaboración, coordinación, participación y deliberación que caracterizan a las políticas públicas en las democracias modernas quedan fuera convirtiendo el programa de Becas en una decisión unilateral de abajo hacia arriba.

También como posibles consecuencias que puede acarrear el nuevo programa son la descoordinación que existe entre los distintos programas que como se ve en la Figura 4 antes mencionada, en vez de tener una macro política coordinadora que abarque los cuatro rubros de atención con la finalidad que en su conjunto den seguimiento al desarrollo social de una familia, ahora cada rubro es atendido con un programa diferente y gestionado por una Secretaría de Estado distinta, sin que se observe acoplamiento entre el componente de un programa con otro.

Una vez analizado el cambio de política, se procede a analizar los factores que más influyeron para motivar la decisión de terminar con Prospera. Haciendo uso de la herramienta analítica propuesta en el capítulo segundo, se identifican las variables que coadyuvan a la comprensión del proceso de terminación de este estudio de caso. Además, se comparan entre las distintas variables, aquellas que tuvieron un peso más considerable sobre otras, para posteriormente definir cuáles influenciaron mayoritariamente y cuáles en menor medida.

**Tabla 16. ¿Por qué terminan las políticas?**  
**Marco teórico aplicado al estudio de Prospera**

<b>Elementos que influyen para la terminación</b>	<b>Descripción</b>
<b>INSTITUCIONALES</b>	

Presupuestal	La política de austeridad de la administración de López Obrador, busca reducir al máximo el gasto corriente de las dependencias y entidades. Así como la eliminación del gasto en “intermediarios” de los programas sociales. Prospera no quedó exento de esta decisión.
Evaluación	De acuerdo con evaluaciones de la ASF y CONEVAL el programa contaba con algunas deficiencias en el registro del padrón y anomalías en el ejercicio del presupuesto por parte de las instancias ejecutoras de los estados.
Legal	El programa no tenía sustento en una Ley específica. Por el contrario, los programas que lo sustituye fueron elevados a rango constitucional para asegurar su permanencia transexenal.
Político/ Ideológico	La entrada del nuevo gobierno y su proyecto de nación buscan a toda costa desmarcarse de todo aquello que los relacione con el pasado “neoliberal” de los gobiernos anteriores y sus políticas.
Longevidad de la política	Dos décadas de existencia no fueron suficientes para justificar los logros y apoyos recolectados para conseguir la permanencia del programa en el tiempo.
Diseño de la política	El programa tiene una lógica de permanencia en el tiempo, ya que los resultados deseados los espera lograr hasta el largo plazo. La visión del programa originalmente era otorgar apoyos temporales hasta que en el mediano plazo las familias mejoraran su condición de vulnerabilidad y se insertaran en el mercado laboral. Por lo que se esperaba que a largo plazo abandonasen el programa.
Coerción	Al existir una nula resistencia colectiva organizada por parte de los beneficiarios y operadores del programa no fue necesario ocupar como recurso la fuerza pública para hacer valer la decisión.
Obsolescencia	Políticas que cesaron debido a que el problema que se encargaban de gestionar quedó rebasado, principalmente por los cambios tecnológicos.

#### **ACTORES**

Grupos de interés	<b>A FAVOR</b>	<b>EN CONTRA</b>
	Periodistas e intelectuales simpatizantes a la actual administración, desde su posición como grupo de influencia en la opinión pública constantemente abogaron en sus columnas semanales, los pocos resultados y uso clientelar del programa	El Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados de América Latina y el Caribe instituto de investigación adherido al CIDE a través de análisis de prensa fueron críticos a la decisión del ejecutivo.  Médicos y odontólogos contratados por IMSS-PROSPERA protestaron fuera

		de Palacio Nacional por el despido masivo.
Beneficiarios y afectados directos o indirectos de la política pública	<p style="text-align: center;"><b>A FAVOR</b></p> <p>Los principales beneficiarios que son la población mexicana en condiciones de vulnerabilidad inscrita en el padrón, no mostraron una postura favorable, sino una actitud de incertidumbre y confusión al ignorar si el programa sustituto será benéfico o perjudicial a lo que tenían anteriormente. Por lo que su actitud fue pasiva y de resignación.</p>	<p style="text-align: center;"><b>EN CONTRA</b></p> <p>Los principales beneficiarios que son la población mexicana en condiciones de vulnerabilidad inscrita en el padrón, a pesar de mostrar cierto descontento, confusión e incertidumbre sobre el futuro de Prospera no implicó organización masiva ni posicionamiento firme para evitar el término.</p>
Movimientos sociales	<p style="text-align: center;"><b>A FAVOR</b></p> <p>No se observó ninguna oposición trascendente de parte de la colectividad para protestar a favor del cese del programa.</p>	<p style="text-align: center;"><b>EN CONTRA</b></p> <p>No se observó ninguna oposición trascendente de parte de la colectividad para protestar en contra del cese del programa</p>
Medios de Comunicación	<p style="text-align: center;"><b>A FAVOR</b></p> <p>Una serie de académicos y periodistas simpatizantes al gobierno en sus columnas de opinión en diarios y redes sociales abogaron por la decisión del presidente de terminar con el programa, al cual calificaban de “clientelar” y “neoliberal”.</p>	<p style="text-align: center;"><b>EN CONTRA</b></p> <p>El diario digital Animal Político a través de su colaboración con el Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados de América Latina y el Caribe en su columna semanal se mostró renuentes ante la decisión.</p>
Partidos Políticos	<p style="text-align: center;"><b>A FAVOR</b></p> <p>Las principales fuerzas políticas de oposición al partido gobernantes; PAN, PRI y PRD demostraron su descontento a través de sus bancadas en las respectivas Cámaras del Congreso</p>	<p style="text-align: center;"><b>EN CONTRA</b></p> <p>Los simpatizantes y afiliados al partido gobernante MORENA y aliados como PT a través de sus representantes mostraron apoyo al Ejecutivo por su decisión.</p>
Poder Legislativo	<p style="text-align: center;"><b>A FAVOR</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>EN CONTRA</b></p>

	Con el partido MORENA con mayoría absoluta en la Cámara aprobó en el PEF 2020 el recurso asignado al POP sin ninguna modificación en ese rubro.	Diputados y Senadores principalmente de los partidos de oposición PRI y PAN se pronunciaron contra esta medida.  Además del gobernador panista Diego Sinhue del estado de Guanajuato
Poder Judicial	A FAVOR  No se observó injerencia del Poder Judicial para declarar alguna acción de ilegalidad o inconstitucional en favor para evitar el término de la política.	EN CONTRA  No se observó injerencia del Poder Judicial para declarar alguna acción de ilegalidad o inconstitucional en contra para mantener la política.
Organismos internacionales o Estados extranjeros	A FAVOR  No se observó ninguna presión y/o recomendación por parte de algún organismo internacional, ya sea público o privado ni de ningún otro Estado soberano.	EN CONTRA  No se observó ninguna presión y/o recomendación por parte de algún organismo internacional, ya sea público o privado ni de ningún otro Estado soberano.

Fuente: elaboración propia

Como se presenta en la Tabla 16, las variables que más peso tuvieron para terminar el POP fueron las relacionadas al valor ideológico/político del presidente en turno, que a través de la idea de promover una “austeridad republicana” se ahorren recursos para destinarlos a programas sociales universales. Por lo que se presentaron distintos recortes en distintas políticas y dependencias federales. Principalmente aquellas, que a ideología del presidente, fueran sospechosas de ineficaces, corruptas o *neoliberales*.

En este caso se cumple la premisa constante donde el criterio de la *politic* se impone sobre la *policy* cuando

"la necesidad de dar por terminados aquellos programas públicos cuya razón de ser ha desaparecido se hace más necesaria a medida que la presión en favor de una mayor eficacia gubernamental aumenta aunque no es lo que sucede en la mayoría de los casos, ya que los programas desaparecen o no en función de criterios políticos antes que de eficacia" (Fernández, 2005, p.481).

El aspecto evaluativo del programa también jugó un papel clave en la decisión. Ya que la resolución del Ejecutivo por terminarlo, como se citó en sus conferencias de prensa, no eran declaraciones sin fundamento después de todo. El ejecutivo contaba con evidencia y tenía conocimiento de las deficiencias que acarrearía el programa a través de los informes de auditorías y órganos autónomos.

Sin embargo, no se debe ser ingenuo al creer que el criterio técnico de órganos especializados predominó en la decisión, sino que se debe reconocer que la evaluación fue usada como herramienta política para justificar la decisión. Es lo que la investigadora Gabriela Pérez Yarahuan (2020) en su columna periodística de *Animal Político* llamó el *uso político de la evidencia*, donde declara que el problema de estos es que “los integrantes de la comunidad científica no hemos logrado, a pesar de innumerables esfuerzos, que los políticos utilicen la evidencia para tomar decisiones de manera sistémica. Y en los pocos casos que la utilizan, lo hacen principalmente para justificar decisiones ya tomadas”. Lo que demuestra en este caso que la evaluación solo se usó observando una sola cara de la moneda, es decir, la cara que consideraba los defectos del programa sin contrastar con la cara que reconocía los beneficios y logros que el programa también generó.

Siguiendo esa línea, la longevidad de la política pública, como la literatura norteamericana sostiene, no fue un criterio importante en este caso, ya que a pesar de las dos décadas de existencia no logró reunir los suficientes apoyos y simpatías para lograr una coalición anti-terminación fuerte entre beneficiarios, simpatizantes y operadores del programa para evitar el cierre.

El entramado legal, como recurso definitivo que sentenció la decisión, es fundamental para terminar una política que sustentada en la ley, legitime la decisión y que como variable imprescindible, tanto en el PEF 2019 como en el Decreto de creación de la Coordinación de Becas Benito Juárez, daban por hecho que el programa Prospera no continuaría en sus operaciones para el próximo año.

En cuanto al papel jugado por grupos de interés y movimientos sociales entre ellos se puede ubicar como actores relevantes tanto las propias familias beneficiarias del programa como también los burócratas a nivel de calle, es decir, los médicos,

psicólogos, odontólogos, entre otras profesiones afines contratados por el programa para brindar consultas de salud que fueron despedidos. Estos últimos, en febrero y marzo de 2019 realizaron una serie de protestas en las inmediaciones de Palacio Nacional para exigir una solución al despido masivo, sin embargo, no tuvieron la atención exigida para reunirse con el presidente.

A pesar de ser un padrón extremadamente grande, no se observó tampoco movilización activa por parte de las familias beneficiarias, si bien, como algunas notas periodísticas confirmaron en entrevistas, la población objetivo se mostró insatisfecha con el cambio, esto no implicó organización popular para protestar en contra. Por lo que se confirma la aseveración hecha por Parsons (2007) al recomendar que la terminación se ve más efectiva cuando se enfoca sobre políticas que se encargan de grupos vulnerables, “si quiere proceder a la terminación para recortar los gastos, no se enrede con la oposición organizada de la clase media” (p. 596). Es más fácil atacar a sectores vulnerables y poco organizados, por ejemplo, terminando con políticas destinadas a las personas en situación de calle, en pobreza o enfermos mentales por su reducida capacidad de organización y resistencia.

Los medios de comunicación, en cambio, fueron notables al externar posiciones contrapuestas ante tal cambio. Por ejemplo, los columnistas simpatizantes al proyecto de la *Cuarta Transformación* como Hernán Gómez, pero también columnista como Angélica Enciso de *La Jornada* confirmaba que el programa extorsionaba a las madres de familia para asistir a mítines políticos a cambio del apoyo. En contraparte, diarios digitales como *Animal Político* en colaboración con el Centro de Aprendizaje en Evaluación y Resultados de América Latina y el Caribe – CLEAR LAC- fueron de los medios que siguieron puntualmente el proceso de término del programa, en sus columnas de análisis, constantemente mostraron una actitud crítica de esta decisión por considerarla carente de evidencia, cuestionando en una nota que

“si ya se probó que aumentar el capital humano individual, de manera aislada, no genera el rompimiento de la herencia intergeneracional de la pobreza, ¿Qué nos hace pensar que tendrá resultados diferentes un programa que se focaliza en uno

solo de los componentes de capital humano que antes se atendía?” (Jaramillo-Molina, 2019)

Por su parte, en el Poder Legislativo hubo renuencia por parte de diputados y senadores de los partidos de oposición PRI y PAN ante la decisión, por ejemplo, las diputadas federales priistas Dulce María Sauri y Anilú Ingram fueron de las primeras en alzar la voz ante tal hecho, considerando que no se deben ignorar los beneficios que se otorgaban a las mujeres, así como también, se opusieron los senadores por el PAN Antonio Martín del Campo por Aguascalientes y Guadalupe Saldaña por Baja California Sur, esta última, mandando un carta de exhorto a la Secretaria de Bienestar para reconsiderar la reasignación del presupuesto a la SEP sobre el programa de becas, sin obtener alguna respuesta exitosa.

En el ámbito estatal, por ejemplo, el gobernador Diego Sinhue de Guanajuato se sumó a la petición para evitar el cese al financiamiento del rubro *Prospera-Salud* que en su estado dejaría en el desempleo a cerca de 400 médicos y enfermeras y a 237 mil familias beneficiadas en la entidad. Exhortando al Secretario de Salud, Jorge Alcocer que reconsidere la reasignación de este monto. De nuevo, la petición no fue exitosa.

A pesar del esfuerzo de partidos políticos de oposición, legisladores y gobiernos locales para persuadir al gobierno federal de que reconsidere su decisión, junto a medios de comunicación e institutos de investigación como los mencionados antes, argumentando que dejaría desprotegidas a las familias beneficiadas en el ámbito de salud y alimentación, los argumentos no fueron suficientes para convencer de una decisión que desde antes de la toma de posesión ya se tenía contemplada sin miras a dar un paso atrás.

Una vez conocidas las razones por las que se terminó con el POP, el siguiente cuadro analítico propuesto en el capítulo segundo sobre tipologías de la terminación, se propone a identificar a qué categoría de terminación pertenece Prospera.

Conviene subrayar que si bien, en algunos puntos la tipología de este marco puede coincidir con algunas del marco anterior aplicado, su diferencia radica en que el primero sirve para conocer *causas* de terminación, mientras que el segundo ayuda a categorizar *tipos* de terminación.

**Tabla 17. Tipos de terminación de políticas públicas**

<b>Tipos de terminación</b>	<b>Descripción</b>
Terminaciones Exitosas	Momento en que una autoridad pública decidió terminar con alguna política y logró su cometido.
Terminaciones Fracasadas	Momento en que una autoridad pública decidió terminar con alguna política y no logró su cometido.
Terminaciones Parciales	Momento en que una autoridad pública decidió terminar con alguna política, aunque no en su totalidad o como se hubiese deseado.
Pre-Terminaciones	Aquellas políticas que no se implementaron, es decir, se quedaron solo en su diseño. En otras palabras, terminaron antes de materializarse. Por lo general, son políticas que al someterse a una evaluación <i>ex ante</i> y arrojar información poco satisfactoria se decide no implementarlas.

Fuente: elaboración propia

De acuerdo con el análisis planteado en el cuadro de tipos de terminación, es posible deducir que la terminación hecha por el gobierno federal principalmente se le puede catalogar como una política de terminación exitosa. “Esta 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” (Velázquez, 2016, p.179).

Ya que con las variables antes expuestas las coaliciones anti terminación que se opusieron a la finalización del POP, como algunos legisladores, medios periodísticos, partidos políticos, beneficiarios y trabajadores del programa no lograron ser suficiente contrapeso para representar una verdadera amenaza de resistencia a la decisión del Ejecutivo.

Por otro lado, como el cuadro indica, toda terminación exitosa de políticas en estricto sentido es también una terminación de tipo *legal*, ya que cualquier acción de gobierno debe fundamentarse en la Ley para legitimarse, de esa forma el 31 de mayo de 2019 se expidió en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se creaba la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez y que en su artículo tercero transitorio daba por abrogado el Decreto por el que se creaba la Coordinación Nacional Prospera.

Al mismo tiempo y sosteniendo la hipótesis de este trabajo, este tipo de terminación política también puede ubicarse en el cuadrante de criterios ideológico-políticos como la causa determinante, ya que su principal impulso para terminar fueron el conjunto de creencias, lealtades partidistas e ideas del Ejecutivo sobre la forma de operar del Programa, por muy robusta que sea la evidencia para mantener Prospera o el poco o mucho apoyo que recabe sería irrelevante ante una decisión inflexible, unilateral y decidida desde mucho antes que comenzara el sexenio.

## **CONCLUSIONES**

A partir de 2018 con la nueva administración federal encabezada por el presidente Andrés Manuel López Obrador y el proyecto denominado *Cuarta Transformación* se establecieron desde el inicio decisiones que buscasen modificar y terminar con estructuras, leyes, programas y políticas, que de acuerdo con la visión del proyecto morenista, resultan ser ineficaces, corruptas, derrochadoras, *neoliberales* y herederas de antiguas prácticas del viejo régimen; el nuevo gobierno busca desmarcarse de las acciones de las administraciones predecesoras y presentarse con un programa político honesto, diferente y reformador según su visión.

Nos encontramos frente a un cambio de paradigma donde se observa llegar a su fin un cúmulo de programas e instituciones característicos de una época sustituidos por otros que pretenden mostrarse como transformadores. Desde 2018, esta administración ha logrado culminar en terminaciones exitosas como el programa de estancias infantiles, fideicomisos y comedores comunitarios por mencionar algunos.

En este contexto, la política social en México, de lo que se le suele comprender como periodo *neoliberal*, es decir, aproximadamente desde la década de los años ochenta hasta la segunda década del siglo XXI, estuvo marcada por políticas sociales focalizadas, ahora se está presenciando un cambio de estrategia donde se sustituyen por políticas sociales universales, que puede reflejarse en los programas de becas en todos los niveles educativos independientemente de la situación socioeconómica del alumno, además de priorizar los apoyos económicos en efectivo por encima de otro tipo de apoyos (legales, médicos, psicológicos, en especie, etc.).

Este cambio de paradigma trae consigo que las políticas, programas y en otros casos, incluso las propias organizaciones y trabajadores que las operan lleguen a su fin. No obstante, “fuere cual fuere el tipo de sucesión por la que el directivo gubernamental opte, esta debería hacerse con base en un diagnóstico lo mejor elaborado posible, que atienda no solo a motivos ideológicos-partidarios, sino a también a consideraciones de eficacia” (Méndez, 2020, p.107).

Por ende, la terminación no es una cuestión negativa en sí misma, como se ha sostenido durante el texto, es una herramienta útil y muy importante en casos cuando se detectan políticas ineficaces y que su mantenimiento es más costoso que los beneficios sociales que aporta.

Sin embargo, las políticas públicas con ciertos defectos, “tienden a perpetuarse cíclicamente, ya sea porque sus diseñadores necesitan justificar sus proyectos o empleos ante el ejercicio del presupuesto” (Velázquez, 2016, p. 180). De ahí que los diagnósticos y la evidencia sean importantes de considerar para una toma de decisiones acertada.

Más aún, los diagnósticos deben de contrastarse con otros. Es imprescindible contraponer estudios científicos basados en evidencia frente a otros de su misma categoría que puedan incluso tener distintos resultados y no simplemente corresponder con aquellos diagnósticos que legitiman una decisión tomada *a priori*.

Es necesario terminar para empezar algo nuevo. Los problemas públicos cambian, evolucionan, por ello ciertas políticas tienen que terminar para adaptarse a otras políticas en nuevos contextos y retos. La terminación como herramienta de la que una autoridad pública puede echar mano es importante para que finalice con aquellas políticas que pueden llegar a convertirse en nocivas, ineficientes o perjudiciales a la población y que darlas por terminadas es más conveniente para aminorar costos sociales y sanar las finanzas públicas del Estado.

Asimismo, la terminación vista como instrumento de gobierno, debe ser analizada como el recurso último de una decisión política drástica, si y sólo si después de analizar los costos-beneficios se llegue a la conclusión de ser lo más conveniente. Ya que “las políticas ineficaces pueden revisarse, las políticas ineficientes pueden rejuvenecerse, las políticas obsoletas pueden modernizarse y las políticas duplicadas pueden combinarse” (Behn, 1978).

Como cualquier herramienta de política, esta debe ser empuñada con cuidado, con detenimiento, evidencia y estudios de impacto para prever posibles consecuencias. De no ser así, se puede caer en lo que Nancy Shulock (1999) se refirió como la paradoja del análisis de políticas, donde expresa que

“existe una aparente paradoja en nuestra sociedad: invertimos enormes recursos en el análisis de políticas públicas, sin embargo, la sabiduría común, la teoría de la ciencia política y años de investigación empírica sugieren que los responsables políticos no utilizan el análisis para hacer una mejor política” (p.226)

No existe objeción que un gobierno desee cambiar de modelo económico, estrategia, ideología o plan de trabajo, es completamente válido en un régimen democrático donde la ciudadanía a través del voto popular legitimó a la autoridad pública para ser quien tome las decisiones y realice políticas públicas que durante el periodo de campaña convencieron al electorado de llevarse a cabo.

No obstante, esto no exime de responsabilidad a la autoridad para que no justifique sus decisiones basadas en evidencia, datos e información contrastada. Frente a un gobierno que pregona la austeridad económica y presupuestal en el ejercicio de sus

programas y políticas es que el fenómeno de la terminación se convierte en un tema de bastante relevancia para los tiempos que se viven de ahorros presupuestales.

En definitiva, la terminación de una política pública siempre desata una serie de debates apasionados y sentimientos encontrados entre quienes desean su mantenimiento contra quienes desean su finalización, no es de esperar menos de esta situación tan drástica cuando lo que se está en juego al terminar una política implica el fin de un nicho de organizaciones e individuos beneficiados, tanto los ciudadanos que recibían el recurso o servicio, los empleados públicos de los que depende su sueldo, las expectativas, ideas y esfuerzos de los diseñadores o el gasto de recursos públicos limitados que se invirtieron.

Al mostrar la evidencia contrastada entre los logros y deficiencias de esta política en el capítulo tercero, se buscó dar cuenta de las fortalezas e imperfecciones del programa. Por un lado, los escépticos del POP critican su efectividad por considerarlo un programa clientelar y deficiente en sus procesos, en parte, sus críticas son bien fundamentadas, al mismo tiempo que los defensores que apoyan el otro lado de la balanza enmarcan más sus éxitos logrados y de la misma forma gozan de evidencia cimentada. Pero entre estas dos posturas antagónicas, al contrastar la evidencia de ambos lados se sostiene que un programa como Prospera por sus enormes magnitudes convergen sus peores deficiencias con sus destacadas virtudes al mismo tiempo.

En suma a lo antes dicho, la postura de este trabajo no es tomar partido por una falsa dicotomía entre mantener o eliminar el programa, sino lo que se sostiene es la hipótesis de que a partir de la decisión de emitir las reglas de operación 2019 del Programa Prospera con sus características actuales, el programa obedece más a un cambio que contiene elementos de una terminación que de una continuidad en la estrategia de combate a la pobreza. Lo cual, esta decisión traerá consigo más efectos negativos que beneficios en la atención del combate a la pobreza multidimensional.

Para sostener esta hipótesis, como se argumentó en el capítulo cuarto, al fragmentar el programa y distribuir los componentes de salud, educación y

alimentación a programas distintos se pierde de vista la visión integral del problema multidimensional de la pobreza. Como sostiene CONEVAL en su última actualización sobre la *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza*, “la definición de pobreza adoptada por el Estado mexicano incorpora tanto indicadores sobre el ingreso de la población como de un conjunto de dimensiones que dan cuenta del ejercicio de los derechos sociales de las personas” (2019, p.15) esto significa, que la pobreza no solamente es la carencia de dinero, que si bien es importante, se debe complementar con elementos que van más allá, como el derecho al acceso a una vivienda digna, acceso a seguridad social, servicios de salud, de alimentación, educativos, vías de comunicación y medios de información.

Estos componentes en su conjunto permiten vislumbrar desde un panorama más amplio el fenómeno de la pobreza. Cada uno de los componentes se complementa con otro como una cadena de necesidades. De manera que la inaccesibilidad de un componente, implica la obstrucción para el goce del resto de otros componentes. No se puede tener becas en educación, sin antes tener acceso a la alimentación, no se puede tener vivienda digna si antes se carece de servicios de salud, etc.

Todo gobierno debe comprender que el fenómeno de la pobreza no se limita solamente a la falta de dinero en efectivo, sino a la incapacidad y obstáculos materiales que existen para que un individuo pueda desarrollar todo su potencial como ser humano de manera digna.

Por tal motivo, fragmentar los componentes básicos de salud, educación y alimentación pone en grave peligro a los beneficiarios del programa, que si bien, pueden acceder a un programa que satisfaga una necesidad, requieren ahora tramitar doble o triple documentación para cubrir el componente de alimentación y otro para el componente de salud. Lo que pone en desventaja a las personas en situación de vulnerabilidad al perder de vista la visión multidimensional y ver sólo a la política social como una cuestión de transferencias monetarias sin focalizar, centradas a un solo componente, sin intermediarios y sin acciones complementarias –como asesoría legal, financiera o psicología-.

Otro problema que enfrenta la fragmentación del programa, es el riesgo que puede representar su uso clientelar. Si bien, Prospera tuvo denuncias de uso clientelar, era más fácil identificar las deficiencias al ser un único programa, por el contrario, en la estrategia actual, al tener cuatro programas descoordinados se dificulta la tarea de mantener en control, en armonía mutua y observación a todos.

Aunado a que sus operadores directos, aquellos que tienen contacto directo con la población no son servidores públicos como tal, sino *siervos de la nación*, es decir, personas que se ofrecen como voluntarias con una clara lealtad partidista al presidente que apoyaron desde su campaña. Y por ser afines a las ideas políticas del mandatario, este deposita su confianza en ellos con base en lealtades partidistas e ideológicas y no en un servicio profesional de carrera basado en el mérito y habilidades. Por lo que tanto las Becas Benito Juárez como el resto de programas que sustituyen a Prospera pueden terminar convirtiéndose en programas de dudosa calidad por ser operados por voluntarios inexpertos, que además, visten en su indumentaria claramente los colores del partido del presidente y promueven su imagen personal, legitimando de esta manera su lucha por el poder, en otras palabras, hay un riesgo evidente de la partidización de la política social en México.

En suma, se sostiene que la terminación de Prospera Programa de Inclusión Social es un desacierto por parte de esta administración que echa por la borda dos décadas de trabajo realizadas por cuatro administraciones en esfuerzo continuo por combatir la pobreza y la marginación.

Si bien, se reconoce que Prospera estaba muy lejos de ser un programa perfecto, completamente eficiente y transparente en sus operaciones, los buenos resultados que arrojaba -aunque no fueran los óptimos a las metas planeadas originalmente- mostraban que en cierta medida había logrado si no reducir, si contener el aumento del porcentaje de familias que se encontraban en situación de pobreza.

Prospera tenía elementos suficientes para demostrar que con ajustes artesanales en su estructura, una debida fiscalización en los recursos entregados a los estados, mayor vigilancia a los servidores públicos que repartían los apoyos –para evitar condicionamientos del recurso y su uso clientelar-, depuración y ordenamiento del

padrón, podrían haber sido elementos suficientes para continuar con una adecuada estrategia en el combate a la pobreza. No era necesario arrancar de raíz el programa bajo la óptica de solo considerar los malos resultados e ignorando los beneficios logrados. En términos coloquiales podría decirse que problemas que necesitan hacerse con bisturí esta administración los realiza con machete.

El actuar del gobierno federal busca cortar de raíz todo aquello que, si tiene la sospecha de ineficiencia o corrupción y no es parte de los programas y políticas de la actual administración, debe ser eliminado sin reservas. Es lo que Ricardo Raphael en su columna de *El Universal* refirió como hacer “*política sin políticas*”, arguyendo que lo que caracteriza el estilo de gobierno de esta administración es que entienden la política pública como “acción inmediata, sin intermediarios, sin aduanas, sin estudios, sin indicadores, sin nada que lo haga perder el tiempo” (2019). En una aparente inmediatez que pretende traducirse como atención pronta a los problemas públicos se hacen de lado los estudios de factibilidad correspondientes. Que si bien, los estudios y diseños de políticas basados en evidencia son tardados y cuestan dinero, su precio no es equivalente al precio social que se paga por tener políticas públicas improvisadas.

La *Cuarta Transformación* al buscar un estilo rápido para la toma de decisiones para reaccionar de manera oportuna a los problemas públicos pone en riesgo la arquitectura de políticas ya consolidadas o que solo requieren ajustes incrementales. Se debe comprender que los procesos decisorios son lentos para agotar todas las opciones posibles de solución para un tema dado.

Por último, cabe recordar que el análisis de políticas más allá de su función como disciplina académica con carácter multidisciplinario y científico para comprender el proceso de las acciones gubernamentales debe servir como instrumentos de cambio para ofrecer un abanico de posibilidades, sugerencias, soluciones pertinentes, políticamente viables y técnicamente posibles para la toma de decisiones y en última instancia, mejorar la vida colectiva.

## REFERENCIAS

- Aguilar, Villanueva, L. (2013). *El estudio de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa
- Aguilar, Villanueva, L. (comp.) (2010). *Política pública*, México: Biblioteca Básica de Administración Pública/ Siglo XXI.
- Araujo, M. C. e Ibararán, P. (2019). Veinte años no es nada: logros y desafíos de Progres-Oportunidades-Prospera. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progres-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL
- Auditoría Superior de la Federación. (2016). Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2016.
- Auditoría Superior de la Federación. (2016b). Auditoría de Cumplimiento Financiero, PROSPERA Programa de Inclusión Social: Componente de Salud, Gobierno del Estado de Veracruz
- Auditoría Superior de la Federación. (2016c). Evaluación de los Controles Establecidos en el Otorgamiento de Apoyos de PROSPERA Programa de Inclusión Social.
- Auditoría Superior de la Federación. (2018). Auditoría Financiera y de Cumplimiento Financiero, PROSPERA Programa de Inclusión Social: Componente de Salud, Gobierno del Estado de México
- Baumgartner, F & Jones, B. (2012). From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing, *The Policy Studies Journal*, 40 (1), pp.1-19
- Bautista Romero J. (1996). "Del estado interventor al neoliberalismo" en Ramos Martinez Escamilla, *Crisis económica. ¿fin del intervencionismo estatal?*, México: Ediciones El Caballito

- Bauer, M. W. (2009). The Policy Termination Approach: Critique and Conceptual Perspectives. *Lehrstuhl Politik und Verwaltung Working Paper Series*, 1, pp. 1-24
- Bardach, E. (1976). Policy termination as a political process, *Policy Sciences*, 7 (2), pp. 123-131.
- Behn R. (1978). How to terminate a public policy: A dozen hints for the would-be terminator, *Policy Analysis*, 4(3), pp. 393-413.
- Biller, R. P. (1976). On Tolerating Policy and Organizational Termination: Some Design Considerations, *Policy Sciences*, 7(2), pp. 133-149
- Brewer, G. (1974). The policy sciences emerge: To nurture and structure a discipline, *Policy Sciences*, 5, pp. 239-244.
- Cairney, P. & Jones, M. D. (2016). Kingdon's multiple streams approach: what is the empirical impact of this universal theory?, *The Policy Studies Journal*, 44 (1), pp. 37-58
- Cohen, Michael D., March, J. G. & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), pp. 1-25.
- Concari, S., B. (2001), Las teorías y modelos en la explicación científica: implicancias para la enseñanza de las ciencias, *Ciência & Educação*, 7(1), pp.85-94
- Colomer, J. (2004). La ciencia política va hacia adelante, *Política y Gobierno*, 11 (2), pp. 355-359
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018). Ficha de monitoreo 2017-2018. PROSPERA Programa de Inclusión Social, México, CONEVAL Recuperado de: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE\\_2017\\_2018/FMyE\\_20\\_S072.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_20_S072.pdf) [Fecha de consulta: mayo de 2020]

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2021). *Líneas de Pobreza por Ingresos*, Ciudad de México: CONEVAL, Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2019). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza*, Ciudad de México: CONEVAL
- Cruz-Rubio, C. N. (2011). "Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica". *Administración & Desarrollo*, 39(54), pp. 99-118.
- Cruz-Rubio, C. N. (2012). La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas, *Revista Andamios*, 9(20), pp. 297-321.
- Daniels, M. (2001). Policy and organizational termination. *International Journal of Public Administration*, 24 (3), pp. 249-262
- DeLeon P. (1978). Public policy termination. An end and a beginning, *Policy Analysis*, 4(3), pp. 369-392.
- DeLeon P. y Hernández, J. (2001). El caso del Programa Nacional de Solidaridad en México: estudio comparado de terminación de políticas, *Foro Internacional*, 40(1), pp. 451-473.
- Diario Oficial de la Federación (2014). Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional PROSPERA Programa de Inclusión Social, México, Recuperado de: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5359088&fecha=05/09/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5359088&fecha=05/09/2014)
- Diario Oficial de la Federación (2017). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación PROSPERA Programa de Inclusión Social para el ejercicio fiscal 2018, México, Recuperado de: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5509738&fecha=29/12/2017](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509738&fecha=29/12/2017)

- Diario Oficial de la Federación (2018). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, México, Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/Prog\\_leg\\_LXIV/010\\_DO\\_F\\_28dic18.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIV/010_DO_F_28dic18.pdf)
- Diario Oficial de la Federación (2019). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación PROSPERA Programa de Inclusión Social para el ejercicio fiscal 2019, México, Recuperado de: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5551581&fecha=28/02/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551581&fecha=28/02/2019)
- Diario Oficial de la Federación (2019). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez para el ejercicio fiscal 2020, México, Recuperado de: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5583051&fecha=29/12/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583051&fecha=29/12/2019)
- Diario Oficial de la Federación (2020). PROGRAMA Sectorial de Bienestar 2020-2024, México, Recuperado de: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5595663&fecha=26/06/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595663&fecha=26/06/2020)
- Fernández A. (2005). Las políticas públicas, en Caminal, Miquel (ed.), *Manual de ciencia política*, Madrid: Tecnos
- Guerrero, Omar (1995). “*Continuación y terminación de políticas en administración pública*” en Reflexiones sobre administración pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Gutiérrez Escobedo, V. (2019). *¿Por qué unos programas terminan y otros no? análisis comparado de los programas de comedores comunitarios del gobierno federal y del gobierno de la Ciudad de México*, (Tesina de maestría). Centro de Investigación y Docencia Económicas, Ciudad de México.
- Harguindeguy, J. B. (2017). *Análisis de políticas públicas*, Madrid: Tecnos.

- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid: Akal.
- Hevia, F. (2019). De Progresista a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox, en *Revista Sociológica*, 24 (70), pp. 43-81
- Hogwood, B. D., & Peters, B. G. (1982). The dynamics of policy change: policy succession, en *Policy Sciences*, 14(3), pp. 225-245.
- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (2019). *La política social en México, sin rumbo ni destino cierto*, México, Recuperado de: <https://imco.org.mx/diagnostico-imco-la-politica-social-mexico-sin- rumbo-destino-cierto/>
- Jaime, F. M., Dufour, G. A., & Alessandro, M. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jones, C. O. (1970). *An introduction to the study of public policy*, Belmont: Duxbury Press.
- Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2012). From there to here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation. Thesis to a Theory of Government Information Processing. *Policy Studies Journal*, 40 (1), pp. 1-19
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*, Boston: Little Brown.
- Kirkpatrick, S. E., Lester, J. P., & Peterson, M. R. (1999). The policy termination process. A conceptual framework and application to revenue sharing. *Review of Policy Research*, 16(1), pp. 209-238.
- Lasswell, H. (2013). "La orientación hacia las políticas" en Aguilar Villanueva, Luis F. (Ed.), *El Estudio de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lasswell, (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park: Universidad de Maryland Press.

- Lindblom C. (2014). “La ciencia de “salir del paso” en Aguilar Villanueva, Luis F. (Ed.), *La hechura de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Marichal, Carlos (2003). Auge y decadencia de las empresas estatales en México 1930-1980: algunas notas sobre la relación histórica entre empresas estatales y endeudamiento externo, *Antropología*, Boletín Oficial del INAH pp. 12-21.
- Méndez, J. (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Meny, Y. & Thoenig J.C. (1992). *Las políticas públicas*, Barcelona: Ariel
- Merino, M. (2013), *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México: CIDE.
- Offe, C. (1990), *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Madrid, Alianza
- Ordoñez, G. y Silva, A. (2019). Progres-Oportunidades-Prospera: avatares, alcances y resultados de un programa paradigmático contra la pobreza, *Papeles de Población*, 25 (99), pp. 1-31
- Parker, Susan W. (2019). La evaluación de Progres-Oportunidades-Prospera: logros después de veinte años y retos para el futuro. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progres-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*, Argentina, FLACSO/ Miño y Davila.
- Peña, V. (2012). El Equilibrio Puntuado: sobre una teoría del cambio en las políticas públicas, Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, N°12, septiembre-diciembre, UNAM, México.

- Roth Deubel, A. (2009). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rubio Campos, J. (2016). La terminación de políticas y organizaciones públicas. El caso de la extinción de Luz y Fuerza del Centro en México, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 15, pp. 85-96.
- Sabatier, P. (2010), *Teorías del proceso de políticas públicas*, Buenos Aires, Westview Press.
- Tamayo Sáez, M. (1997). “Análisis de políticas públicas” en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid: Alianza.
- Shulock, N. (1999), *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 18, No. 2, 226–244.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública
- Velázquez, Gutiérrez, J. M. (2016). Retroalimentando la etapa de terminación, *Estudios Políticos*, 38, pp.163-189.
- Yaschine, I. (2019). Progres- Oportunidades- Prospera, veinte años de historia. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progres- Oportunidades- Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Zahariadis, N. (2010). El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas, en Paul A. Sabatier (ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*, Buenos Aires: Westview Press.
- Zhang, L. (2009). Study on Obstacles to Policy Termination, *Journal of Politics of Law*, 2 (4), pp. 98-102.

## REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS

- Enciso, A. (30 de enero de 2019). Acaba el clientelar Prospera; surge el programa Becas Benito Juárez. *La Jornada*. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/2019/01/30/sociedad/032n1soc>
- López Obrador, A. M. (27 de febrero de 2019). Versión Estenográfica de la Conferencia de Prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador. Recuperado de: <https://lopezobrador.org.mx/2019/02/27/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-3/>
- Gómez Bruera, H. (28 de agosto de 2019). La corrupción en Prospera. *El Universal*. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/hernan-gomez-bruera/la-corrupcion-en-prospera>
- Gómez Hermosillo, R. (11 de junio de 2019). Requiem por Progresas-Oportunidades-Prospera. *El Universal*. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/rogelio-gomez-hermosillo-m/nacion/requiem-por-progresas-oportunidades-prospera>
- Jaramillo-Molina M. (6 de febrero de 2019). El fin de PROSPERA: ¿primero los pobres? *Animal Político*. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/el-fin-de-prospera-primero-los-pobres/>
- Pérez Yarahuán G. (6 de abril de 2020). El uso político de la evidencia. *Animal Político*. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/evaluacion-y-decisiones/el-uso-politico-de-la-evidencia/?fbclid=IwAR1wCdk1glltiTJfyNWnmGvFqUYp3fKjcJRz5zQVNadXgNOB6kl-TdilzBw>
- Raphael R. (17 de junio de 2019). La política sin políticas. *El Universal*. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/columna/ricardo-raphael/nacion/la-politica-sin-politicas>

## ANEXOS

### Anexo 1. Objetivos del POP

Programa	Año	Objetivo
Progresas	1997	*Se emite el 08/08/1997 el DECRETO por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.
Progresas	1998	Apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus oportunidades para alcanzar mejores niveles de bienestar. El Programa propone llevar a cabo acciones que propicien la elevación de sus condiciones de vida a través del mejoramiento de oportunidades en educación, cobertura de salud y alimentación.
Progresas	1999	Apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus oportunidades para alcanzar mejores niveles de bienestar. El Programa propone llevar a cabo acciones que propicien la elevación de sus condiciones de vida a través del mejoramiento de oportunidades en educación, cobertura de salud y alimentación.
Progresas	2000	Apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus oportunidades para alcanzar mejores niveles de bienestar. El Programa propone llevar a cabo acciones que propicien la elevación de sus condiciones de vida a través del mejoramiento de oportunidades en educación, cobertura de salud y alimentación.
Progresas	2001	Apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus oportunidades para alcanzar mejores niveles de bienestar. El Programa propone llevar a cabo acciones que propicien la elevación de sus condiciones de vida a través del mejoramiento de oportunidades en educación, cobertura de salud y alimentación.
Oportunidades	2002	Apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida.
Oportunidades	2003	Apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida.
Oportunidades	2004	Apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida.
Oportunidades	2005	Apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida.

Oportunidades	2006	Apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida.
Oportunidades	2007	Apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida.
Oportunidades	2008	Apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema, con el fin de incrementar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y de calidad de vida.
Oportunidades	2009	Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza extrema favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del Programa.
Oportunidades	2010	Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del Programa.
Oportunidades	2011	Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del Programa.
Oportunidades	2012	Favorecer el desarrollo de las capacidades asociadas a la educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del Programa para contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.
Oportunidades	2013	Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación de las familias beneficiarias del Programa.
Oportunidades	2014	Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación de las familias beneficiarias del Programa.
Prospera	2015	Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza a través de acciones que amplían el desarrollo de sus capacidades en alimentación, salud y educación y el acceso a otras dimensiones de bienestar para coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.
Prospera	2016	Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar.
Prospera	2017	Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar.
Prospera	2018	Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que

		amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar.
Prospera	2019	Contribuir al bienestar social e igualdad mediante la ampliación de las capacidades asociadas a la educación.
Becas Benito Juárez	2020	Contribuir a que las niñas, niños y adolescentes inscritos/as en Instituciones de Educación Básica del Sistema Educativo Nacional y que son integrantes de familias pobres, marginadas o que habitan en localidades prioritarias o asisten a escuelas en esas localidades, permanezcan y continúen sus estudios, mediante una beca.