

De las “Galescolas” a la “Galiña azul”. Conclusiones tentativas sobre un caso de terminación de políticas públicas¹

Laura Román Masedo

Universidad de A Coruña

laura.roman@udc.es

Ariadna Rodríguez Teijeiro

Universidad de A Coruña

ariadna@udc.es

Recibido: 28 de enero de 2013

Aceptado: 30 de julio de 2013

Resumen

Sólo algunos meses después de su victoria en las elecciones al Parlamento de Galicia, el Partido Popular desmanteló el programa de escuelas de educación infantil denominado “Galescolas”, que había puesto en marcha el anterior gobierno bipartito formado por el Partido Socialista de Galicia y el Bloque Nacionalista Gallego. En el contexto de la investigación sobre la fase de terminación de las políticas públicas, este artículo examina el final de dicho programa. Sin embargo, y a pesar de tratarse de un análisis de caso, el estudio avanza en la elaboración de un nuevo marco conceptual a partir de variables ya utilizadas por la bibliografía especializada. Como resultado, este trabajo presenta la aplicación de dicho marco conceptual a la terminación del programa de las “Galescolas” y su posterior sustitución por otro denominado “Galiña Azul”. Más allá de las conclusiones propias del caso analizado, el artículo demuestra la potencia explicativa del esquema propuesto que se presenta como punto de partida para la elaboración de hipótesis en futuras investigaciones.

Palabras clave

Terminación de políticas públicas, política de educación infantil, política lingüística, Galicia.

From “Galescolas” to “Galiña Azul”. Tentative Conclusions about a Case of Termination of Public Policy

Abstract

Only a few months after its victory in the elections to the Galician Parliament, the Popular Party dismantled the program of nursery schools named “Galescolas”, which had been launched by the previous bipartisan government formed by the Socialist Party of Galicia, and the Galician Nationalist Bloc. Within the context of research on termination of public policy, this paper examines the end of the program. However, despite being a case study, the analysis progresses in developing a new conceptual framework from variables already used by the specialized literature. As a result, this paper presents the application of this conceptual framework for the completion of the program of “Galescolas”, and its subsequent replacement by another named “Galiña Azul”. Beyond the conclusions for the case analysis, the article demonstrates the explanatory power of the proposed scheme that is presented as a starting point for developing hypotheses in future research.

Keywords

Termination of public policy, nursery schools policy, linguistic policy, Galicia.

¹ Este trabajo ha sido posible gracias a dos Proyectos de Investigación concedidos, respectivamente, por el Ministerio de Educación y Ciencia (Diseño e Implantación de un Sistema de Información Social de Galicia (2004-2007) - SEJ2004-01098/SOCl), y por el Ministerio de Ciencia e Innovación (El ciudadano como usuario de los servicios públicos: Diseño de indicadores e índices de satisfacción (2008-2011) - CSO2008-03337/SOCl). Este artículo está dedicado a la memoria del profesor Benjamín González Rodríguez, investigador principal de ambos proyectos.

1. INTRODUCCIÓN

Una de las medidas con más repercusión mediática adoptadas por la coalición de partidos que gobernó en Galicia entre los años 2005 y 2009, fue la puesta en marcha de su polémico programa denominado “Galescolas”. El origen de la polémica radicó en la presentación del mismo, no sólo como una política pública de carácter educativo-asistencial, sino también como una forma de “construcción del país” a la que supuestamente habrían de contribuir estos centros de educación infantil. La presentación del plan en septiembre de 2006 por el entonces Vicepresidente de la Xunta, y sus frecuentes apariciones en los medios de comunicación inaugurando escuelas infantiles, contribuyeron en su momento a crear una imagen ciertamente sólida de la red de “Galescolas”. Sin embargo, sólo tres años después, la victoria del Partido Popular (PP) en las elecciones autonómicas de 2009 terminó de un plumazo con el proyecto de las “Galescolas”, que fue sustituido por otro denominado la “Galiña Azul”.

El objetivo de este trabajo es describir y explicar este proceso en el marco de la teoría sobre la terminación de las políticas públicas, y la pregunta que lo guía es la siguiente: ¿por qué fue tan fácil que el programa de las “Galescolas” finalizase? Para alcanzar nuestro objetivo hemos utilizado una serie de variables aportadas por la bibliografía sobre terminación de políticas. Nuestras conclusiones apuntan a que dichas variables son de gran potencia explicativa para analizar los fenómenos de terminación de políticas, aunque también creemos que, a partir de ellas, se debe seguir trabajando en la mejora de los modelos teóricos de esta fase del ciclo político ciertamente desatendida por la literatura sobre políticas públicas. En este sentido, proponemos un esquema de investigación en el que, a partir de nuevas categorías analíticas, se reordenan las variables independientes que pueden ser consideradas, en función de los valores que presenten en cada caso, bien potenciales obstáculos, bien condiciones facilitadoras de los procesos de terminación de políticas. Entendemos que nuestro planteamiento permite un examen más preciso de estos procesos, así como la elaboración de hipótesis para futuras investigaciones.

Desde el punto de vista empírico, partimos de la constatación de que el programa de las “Galescolas”, esto es, la política lingüística del gobierno regional en las escuelas de educación infantil, fue una apuesta de marcado carácter ideológico de una de las formaciones políticas que componían el gobierno bipartito² de Galicia, como lo fue la terminación del mismo tras la victoria electoral del entonces único partido de la oposición³. Este hecho convirtió al programa en una suerte de “pieza separada” dentro de la política de educación infantil del ejecutivo regional lo cual, a pesar de añadir ciertas peculiaridades a su estudio, proporciona algunas pistas para indagar en factores hasta ahora no contemplados en los procesos de terminación de políticas.

El artículo se organiza en los siguientes apartados. En primer lugar, hacemos un repaso de la bibliografía sobre la terminación de políticas públicas, centrando la exposición en las aportaciones teóricas que puedan ser de utilidad para describir y explicar el caso de terminación que presentamos. En este apartado exponemos nuestro modelo de análisis de los procesos de terminación de políticas, elaborado a partir de la reordenación de las variables recogidas por la literatura especializada. En segundo lugar, procedemos a explicar los elementos fundamentales del caso en cuestión, ejercicio imprescindible en orden a tener presentes los datos necesarios para el análisis. A continuación, realizamos dicho análisis a la luz del esquema de investigación que proponemos. Terminamos este artículo con el correspondiente apartado de conclusiones.

2. EL ESTUDIO DE LA TERMINACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La terminación de las políticas públicas es un objeto de estudio poco frecuente, a pesar de que Lasswell, el fundador de la Ciencia de las Políticas, la incluyera como última fase de su modelo (Laswell, 1971). Lo inusual de los análisis sobre esta etapa final del ciclo de las políticas se constata, tanto por la escasez de publicaciones sobre este asunto⁴, como por las reiteradas alusiones a la misma que se hacen en cada uno de los tres números especiales de las dos revistas que le han dedicado un monográfico⁵. Así, la terminación de las políticas públicas ha sido calificada como el extremo descuidado del proceso de las políticas públicas (Behn, 1978b: 413), o como una cuestión erróneamente desatendida en este campo de análisis (Biller, 1976: 133). Más recientemente, Michel W. Bauer ha mostrado su enorme sorpresa por el hecho de que en tiempos de “permanente austeridad” como los actuales, el

² Tal y como quedó demostrado por González, Román y Pereira (2008).

³ Frente a otros factores como la “racionalidad económica”, la literatura ha demostrado que la motivación principal para terminar una política —o no terminarla— es normalmente de naturaleza ideológica (DeLeon, 1983, 1987 y 1997a; Behn, 1978b; Biller, 1976; Harris, 1997 y Frantz, 2002, entre otros).

⁴ Por ejemplo, prestigiosas publicaciones en español dedicadas al análisis de políticas públicas apenas han prestado atención a este asunto en los últimos quince años. Es el caso de la revista mexicana *Gestión y Política Pública*, o de la española *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, sobre todo en comparación con la atención prestada a otras fases de las políticas públicas como la evaluación. A finales de los años noventa, Mark R. Daniels señalaba que entre 1976 y 1997 apenas se publicaron quince artículos sobre terminación de políticas en las revistas especializadas (Daniels, 1997:2044).

⁵ *Policy Sciences* (1976) e *International Journal of Public Administration* (1997 y 2001).

estudio de la terminación de las políticas no reciba más atención por parte de los investigadores en el campo de las políticas públicas (Bauer, 2009).

¿Cuáles son las razones que explican esta carencia? Peter DeLeon, que reconoce la existencia de un número considerable de estudios de caso sobre terminación de políticas públicas (DeLeon, 1978a:373), echa en falta la utilización del enfoque de las políticas públicas para realizar estos análisis, y la atribuye a tres causas principales. En primer lugar, la “resistencia psicológica” que producen las connotaciones negativas asociadas a la mayoría de los actos que representan la terminación “de algo”. En segundo lugar, cierta “indulgencia analítica” por parte de los investigadores, bajo la excusa de que hay pocos casos de terminación de una política y de que cada uno es tan peculiar que generalizar es imposible (Bardach, 1976:123). En este sentido, sin embargo, tanto de DeLeon como otros autores insisten en refutar la tesis de “los pocos casos”. Así, Daniels sostiene que los casos de terminación de políticas no son tan infrecuentes, y que la escasez de estudios es simplemente producto de la falta de interés de una comunidad académica que se inclina por nuevas e innovadoras políticas, antes que por los obstáculos para finalizar aquellas que han quedado obsoletas, o simplemente son ineficientes o fallidas (Daniels, 2001:251). En esta misma línea, Frantz argumenta que los investigadores de políticas públicas prefieren “centrarse en los comienzos y no en los finales” (Frantz, 1992:175). Por último, DeLeon menciona como tercera causa de la escasa atención académica al análisis de la terminación de las políticas públicas, el hecho de que los problemas intelectuales asociados al mismo son realmente difíciles de abordar, puesto que las preguntas que plantea pueden poner en cuestión la misma existencia de la fase de terminación (DeLeon, 1978a:374). De hecho, algunos autores la incluyen en una última etapa del ciclo de las políticas públicas más que considerarla una fase con entidad propia, utilizando argumentos como que la terminación completa de una política o un programa es un fenómeno raro (Hogwood y Peters, 1982; Hogwood y Gunn, 1984:241), o que la mayoría de las políticas de los gobiernos son en realidad una continuación de políticas anteriores (Howlett et al. 2009:202). En sentido parecido, Bardach considera que la fase de terminación debe ser entendida como un caso especial del proceso de adopción de políticas cuando afirma que: “(...) *we have a policy about a policy: there is a struggle to adopt a policy A, the substance of which is to eliminate or curtail policy B*” (Bardach, 1976:126).

En el sentido anterior, los problemas para estudiar la terminación de las políticas públicas tendrían también su origen en las dificultades para definir y operacionalizar el propio concepto de terminación y puede ser esta la razón por la que algunos autores, según acabamos de señalar, argumentan que el proceso de terminación, si es que se produce, sólo forma parte de una última fase de cambio o sucesión de la política en cuestión. Nuestra posición a este respecto es clara, puesto que entendemos que esta consideración en nada obsta para que la terminación de una política sea analizada *per se*. En primer lugar, hay políticas que terminan y no son sustituidas por ninguna otra, sobre todo si utilizamos el término “política” para referirnos a cada una de sus partes constituyentes, esto es, estructuras político-administrativas, programas y funciones del gobierno (DeLeon, 1978a:374 y DeLeon, 1978b:283-286). En segundo lugar, incluso si consideramos la terminación de una política pública como parte de un proceso más amplio de sucesión, cambio o adopción de políticas, podemos suponer que la terminación “de la política anterior” tiene una entidad propia y discernible de las otras fases del proceso⁶. Por último, no debemos caer en la tentación de considerar cada etapa del proceso de las políticas públicas como un compartimento estanco, puesto que esto sería tanto como afirmar que, por ejemplo, la fase de establecimiento de la agenda nada tiene que ver con la de implementación o a la inversa⁷.

En cualquier caso, las discrepancias sobre la existencia de una fase de terminación con entidad propia no han impedido su inclusión en la mayoría de los esquemas de análisis de las políticas públicas (Frantz, 1992: 175), ni por consiguiente han evitado los intentos de definición y la búsqueda de una teoría que de cobertura a los múltiples estudios de caso que podrían incluirse bajo la etiqueta de “terminación de políticas públicas”. Así, a la definición original de Lasswell (“*the decision (...) made by legislators and other authorities authorized by official prescription to put an end to an established arrangement*” (Lasswell, 1971:79), se han ido añadiendo otras como la de DeLeon (“*the deliberate conclusion or cessation of specific government functions, programs, policies or organizations*” (DeLeon, 1978a:370), Brewer (“*the adjustment of policies and programs that have become dysfunctional, redundant, outmolded, and/or unnecessary*” (Brewer, 1974:240 y 1978:338), o más recientemente la de Daniels (“*premeditated behavior with the intent of ending a particular organization or policy*” (Daniels, 2008:1499).

En orden a refinar el propio concepto de “terminación de política”, algunos autores proponen la inclusión de interesantes matices en las definiciones de naturaleza general mencionadas más arriba. Algunos de estos matices son de gran utilidad para enmarcar teóricamente el caso que aquí presentamos.

⁶ En este sentido también se manifiesta Greenwood (1997).

⁷ A pesar de las críticas que sufrió el modelo del ciclo de las políticas por parte de autores como Sabatier, entendemos que el esquema sigue siendo de extraordinaria utilidad para fijar la agenda de investigación en este campo de análisis, siempre y cuando se considere no tanto como un modelo del proceso, cuanto como un modelo de análisis del mismo. Para un resumen de la polémica sobre este asunto, puede consultarse DeLeon, 1997b.

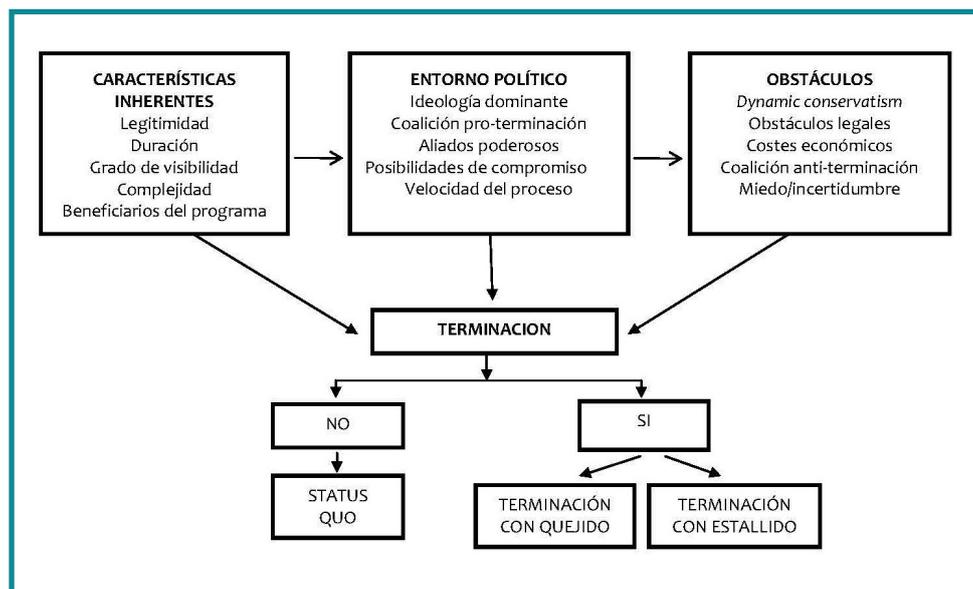
En primer lugar, la terminación de una política no tiene por qué ser completa para ser considerada una terminación. DeLeon apunta el concepto de "terminación parcial" para referirse a situaciones en las que "specific government functions, programs, policies, or organizations are significantly redirected in their activities" (DeLeon, 1978a:370 y DeLeon, 1987:180)⁸. Es decir, no es necesario terminar completamente un programa o sus bases organizativas y administrativas para poder considerarlo un caso de terminación, siempre que se modifique de manera sustancial la acción pública en cuestión (Meny y Thoenig, 1992:215).

En segundo lugar, como ya apuntamos más arriba, la terminación de una política puede referirse a alguna de sus partes constituyentes, que sí termina completamente, sin que la política en cuestión pueda considerarse liquidada. Bothun y Comer han desarrollado los conceptos de "terminación funcional" y "terminación estructural" para explicar esta diferencia. Así, la terminación funcional se produciría en los casos en los que se pone fin a un "set of programs activities and resulting output of public goods and services", mientras que en el caso de la terminación estructural el proceso desemboca en el fin de los "institutional arrangements performing those activities" (Bothun y Comer, 1979:540-544).

Por último, Kirkpatrick *et al.* han refinado aún más el concepto de "terminación de políticas" elaborando un modelo susceptible de ser virtualmente aplicado a cualquier proceso de terminación. Tras un examen de la bibliografía existente hasta finales de los años 90, los autores perfilan su modelo considerando las tres categorías de variables que pueden ser factores determinantes en la terminación de una política (Figura 1). Estas tres categorías conceptuales son definidas por los autores de la siguiente manera:

1) Características inherentes. Son aquellos elementos de una política que no pueden ser manipulados por los individuos, puesto que forman parte de su misma naturaleza. Dentro de esta categoría, Kirkpatrick *et al.* incluyen: la razón de ser de la política (legitimidad); su duración; su grado de visibilidad; su complejidad y, por último, el número de beneficiarios de la política.

FIGURA 1. MODELO PARA EL PROCESO DE TERMINACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE KIRKPATRICK ET AL., (1999:219)



2) Entorno político. En esta categoría los autores incluyen la ideología dominante; el tamaño, fuerza y determinación de las coaliciones pro-terminación (si es que existen)⁹; la existencia o no de aliados poderosos de las coaliciones pro y/o anti-terminación; las posibilidades de compromiso (negociación) con la coalición anti-terminación y, por último, la rapidez en el proceso de toma de decisiones conducente a la terminación de la política.

3) Obstáculos. La terminación de una política pública choca con frecuencia con una serie de restricciones que tratan de impedir la consumación del proceso. En este punto, Kirkpatrick *et al.* reproducen parte de la lista de obstáculos enumerados por DeLeon (1978a, 1978b y 1987) a la que nos referiremos a continuación, añadiendo un par de variables, a saber, costes económicos y miedo o incertidumbre.

En efecto, la impresión que se desprende del análisis de las aportaciones teóricas sobre el concepto de terminación de políticas, es que las mismas están más pensadas para explicar e incluso "justificar" el fracaso total o

⁸ DeLeon continúa la definición "so as to justify their continued existence", pero nosotros entendemos que esto no tiene por qué ser siempre así.

⁹ Los conceptos de coalición anti y pro terminación son desarrollados por Bardach (1976). Volveremos sobre ellos más adelante.

parcial de los procesos de terminación, que para analizar los casos de éxito. En este punto, no podemos obviar el hecho de que la mayoría de los autores reconocen la existencia de una serie de obstáculos para que la terminación de una política llegue a buen puerto. DeLeon (1978a y 1978b), Bardach (1976), Daniels (2001 y 2008), Geva-May (2001 y 2004) y Zhang (2009), entre otros, admiten las dificultades para que las políticas públicas terminen debido a la conjunción de una serie de trabas que con frecuencia suman fuerzas para que la política, la organización o el programa en cuestión no desaparezcan nunca. DeLeon, por ejemplo, explica que el acto de terminación de una política pública puede ser impedido por una serie de obstáculos que pueden dar al traste con cualquier intento de liquidarla. Estos obstáculos son la reticencia psicológica de los promotores de la política o sus beneficiarios; la tendencia de las instituciones a permanecer en el tiempo; la propensión de las organizaciones a alterar sus objetivos con el fin de adaptarse a nuevas circunstancias (“*dynamic conservatism*”); la existencia de coaliciones anti-terminación; los obstáculos legales; y, por último, los altos costes políticos (DeLeon, 1978a: 379-386 y 1978b:286-293). Más preocupado por las consecuencias políticas del acto de terminación, Bardach afirma que éste raramente se intenta debido a razones tales como que las políticas son diseñadas con afán de permanencia en el tiempo; los políticos prudentes tratan de evitar las contiendas políticas asociadas a la terminación de una política; políticos y funcionarios son reticentes a reconocer sus errores; los potenciales reformadores de una política raramente están dispuestos a perjudicar al existente aparato al servicio de la política en cuestión (incluido su personal); y, por último, la escasez de incentivos políticos del propio acto de terminación (Bardach, 1976: 128-130).

Sin embargo, el proceso de terminación de la política que se expone en este trabajo finalizó con éxito. ¿Por qué? En su artículo pionero de 1976, Bardach nos ofrece un marco conceptual, algunas de cuyas variables son de gran importancia para explicar la desaparición del programa de las “Galescolas” en la Comunidad Autónoma de Galicia. Y es que, según explica Bardach, también existen una serie de condiciones que potencialmente facilitan el diseño de la terminación de una política pública. El profesor de la Universidad de Berkeley reflexiona en dicho artículo sobre estas condiciones que enunciamos a continuación (Bardach, 1976: 130):

- a) Un cambio de gobierno.
- b) La deslegitimación de la matriz ideológica en la que la política pública estaba incrustada.
- c) Un período de turbulencia en el que se vean alteradas las expectativas optimistas de la gente sobre sus oportunidades vitales, lo cual puede debilitar la aversión al cambio de los individuos o grupos que confiaban en la continuación de una política.
- d) Una estrategia de terminación puede ser diseñada para aminorar los efectos perversos que puedan sufrir los intereses afectados por el proceso de terminación.
- e) La posibilidad de que el diseño de políticas pueda contemplar su eventual terminación, facilitando así su transformación o incluso total desaparición, cuando llegue el momento oportuno.

¿Cuáles de estos factores, si es el caso, fueron decisivos en la terminación del programa de las “Galescolas”?¹⁰ ¿Cómo podemos explicar dicha terminación? ¿Cuáles de las variables a las que nos hemos referido en las páginas anteriores pueden aplicarse al caso que presentamos?

Para responder las preguntas anteriores, hemos tomado como punto de partida la definición de “terminación de políticas” de DeLeon (“*the deliberate conclusion or cessation of specific government functions, programs, policies or organizations*” (DeLeon, 1978a:370) por considerarla lo suficientemente genérica como para poder incluir distintos tipos de terminación, y por referirse a ésta como un modo deliberado de supresión de políticas, funciones, programas u organizaciones gubernamentales, excluyendo así los casos en los que la desaparición de una política atiende a otros condicionantes que no sean la voluntad política manifiesta. A partir de aquí, elaboramos un modelo compuesto por 4 indicadores y 21 variables independientes, tal y como se muestra en la siguiente Tabla.

¹⁰ El objetivo de nuestro trabajo lo aleja considerablemente de aportaciones recientes sobre las variables que afectan a lo que Bauer, Jordan, Green-Pedersen y Heritier (2012) han denominado “desmantelamiento de políticas públicas”, siguiendo el título del libro pionero de Paul Pierson, *Desmantling the Welfare State* (1994). En primer lugar, la definición de “desmantelamiento de políticas” que manejan Bauer y sus colaboradores (“*a change of a direct, indirect, hidden or symbolic nature that either diminishes the number of policies in a particular area, reduces the number of policy instruments used and/or lowers their intentis*” (Bauer y Knill, 2012: 35), no se ajusta al caso en el que se basa nuestro trabajo. En segundo lugar, las preguntas que guían su obra (“*under which conditions do politicians engage in policy dismantling and which strategies of policy dismantling do they choose?*” (Bauer y Knill, 2012: 31) difieren en objetivos y naturaleza de las que aquí se han planteado. En todo caso, entendemos que tanto el objetivo último de la misma (“*to explore how far an appreciation of the difference between the main types of policy facilitates a more comparative understanding of policy dismantling*” (Jordan, Green-Pedersen y Turnpenny: 7), como su marco analítico, merecen especial atención para futuras investigaciones sobre los distintos tipos de cambios que pueden producirse en diferentes áreas de intervención pública.

TABLA 1

MODELO PARA EL ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE TERMINACIÓN DE POLÍTICAS

CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA	CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE TERMINACIÓN	CARACTERÍSTICAS DE LOS ACTORES	CARACTERÍSTICAS DEL CONTEXTO
LEGITIMIDAD (alta/baja)	TIPO DE TERMINACIÓN (parcial/total)(estructural/funcional)	COALICIÓN PRO-TERMINACIÓN (si/no)	CAMBIO DE GOBIERNO (si/no)
DURACIÓN (larga/corta)	VELOCIDAD (alta/baja)	COALICIÓN ANTI-TERMINACIÓN (si/no)	IDEOLOGÍA (relación política pública-ideología dominante)
GRADO DE VISIBILIDAD (mucho/poca)	OBSTÁCULOS LEGALES (muchos/pocos/ninguno)	ALIADOS PODEROSOS (si/no)	PERÍODO TURBULENTO (si/no)
COMPLEJIDAD (alta/baja)	COSTES ECONÓMICOS (muchos/pocos/ninguno)	POSIBILIDADES DE COMPROMISO (si/no)	MIEDO/INCERTIDUMBRE (si/no)
BENEFICIARIOS (muchos/pocos)	COSTES POLÍTICOS (muchos/pocos/ninguno)		
DISEÑO DE POLÍTICA QUE INCLUYE TERMINACIÓN (si/no) *	ESTRATEGIA DE TERMINACIÓN (aminora efectos perversos/no aminora efectos perversos)		
DYNAMIC CONSERVATISM (si/no)			

Fuente: elaboración propia a partir de las aportaciones de Kirkpatrick et al., (1999), DeLeon (1978a y 1987), Bothum y Comer (1979) y Bardach (1976).

*Hemos incluido esta variable en nuestra propuesta, a pesar de que tenemos serias dudas sobre la posibilidad de que, en condiciones normales, ningún diseño de políticas públicas incluya su propia terminación. Sin embargo, no podemos desestimar que en la actual situación de crisis, se promueva la aprobación de normas del tipo de las contenidas en la "sunset legislation" norteamericana.

Para confeccionar este modelo, hemos utilizado el esquema propuesto por Kirkpatrick et al. (1999) que reproducimos unas páginas más arriba, al que hemos añadido las aportaciones de DeLeon (1978a y 1987: "terminación total o parcial" y "costes políticos"), Bothum y Comer (1979: "terminación funcional o estructural") y Bardach (1976: "cambio de gobierno", "período turbulento", "diseño de políticas que incluye terminación" y "estrategia de terminación"). A diferencia de estas contribuciones, nuestra propuesta consiste en reordenar todas las variables utilizadas por las mismas, agruparlas en categorías coherentes desde un punto de vista analítico, y asignarles un valor cualitativo. De esta forma, todas y cada una de las variables son susceptibles de examen para cada caso, puesto que se trata de comprobar no sólo si se "activan" o no (como se propone en Kirkpatrick et al.), sino también de cómo se manifiestan, y de hasta qué punto explican la terminación de la política en cuestión (variable dependiente). El avance conceptual reside, por tanto, en tomar como punto de partida el hecho de que cada una de estas variables independientes, agrupadas en cuatro indicadores, pueden ser obstáculos o condiciones facilitadoras del proceso de terminación, lo cual a su vez nos permitirá formular hipótesis para trabajos futuros en el ámbito de la terminación de las políticas públicas. De esta forma, podemos incluir en el análisis todas las variables, puesto que la capacidad explicativa de cada una de ellas estará en función del valor que se le pueda asignar en el estudio de cada caso.

Hemos comprobado la operatividad de este modelo en el caso de la terminación del programa de las "Galescolas", analizando cada una de las variables contenidas en el mismo. Nuestra hipótesis de partida, posteriormente verificada en el análisis, fue que la terminación con éxito del programa (variable dependiente) se explicaría por la asignación de valores facilitadores del proceso de terminación a todas o casi todas las variables independientes. Asimismo, esta hipótesis es susceptible de ser formulada para otros casos de terminación de políticas, siendo el grado de éxito de la misma precisamente explicado por el valor que dichas variables adquieran. Así por ejemplo, es razonable supo-

ner que, por lo que se refiere al indicador “CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA”, un programa con poca legitimidad, corta duración, baja complejidad y pocos beneficiarios, terminará más fácilmente que uno fuertemente legitimado, de larga duración, cuya complejidad sea alta y cuyos beneficiarios numerosos. Sin embargo, y antes de proceder a la presentación de los resultados del análisis, es imprescindible exponer las características del caso objeto de estudio.

3. POLÍTICA LINGÜÍSTICA Y POLÍTICA DE EDUCACIÓN INFANTIL DE LA XUNTA DE GALICIA: DE LAS “GALESCOLAS” A LA “GALIÑA AZUL”

3.2. Los hechos

Durante los años en los que la Xunta de Galicia estuvo gobernada por el Partido Socialista de Galicia (PSdG) y el Bloque Nacionalista Gallego (BNG) (2005-2009), las escuelas de educación infantil se convirtieron en una arena de disputa política de gran repercusión mediática. El punto de fricción entre las formaciones políticas en el gobierno y el único partido de la oposición, el PP, fue la política lingüística que el ejecutivo autonómico impulsó a través del programa de las “Galescolas”, escuelas de educación infantil de niños entre 0 y 3 años. Repasemos brevemente el proceso de creación y gestión de las “Galescolas”.

Hasta el año 2005, este nivel educativo estaba gestionado por la Consejería de Familia y Promoción de Empleo, Mujer y Juventud. Sin embargo, tras el pacto de gobierno y el consecuente reparto de competencias entre los dos partidos que formaron gobierno, el primer ciclo de la Educación Infantil pasó a ser gestionado por la Vicepresidencia de Igualdad y Bienestar Social, cuyo titular era el nacionalista Anxo Quintana. De dicha Vicepresidencia dependían todos los servicios públicos relacionados con la política social de la Xunta, a través de dos Secretarías Generales, dos Direcciones Generales y el Servicio de Igualdad entre Hombres y Mujeres. Sin embargo, las “Galescolas” nunca fueron gestionadas directamente por ninguno de estos órganos, sino por el Consorcio Gallego de Servicios de Igualdad y Bienestar (CGSIB), organismo creado *ad hoc* por el Vicepresidente Quintana. Como consorcio administrativo, el CGSIB se estableció como instrumento de cooperación administrativa entre la Xunta de Galicia y las corporaciones locales de la región, con una organización común y una funcionalidad singular. Así, el CGSIB se fundó en julio de 2006 mediante un convenio de colaboración entre la Vicepresidencia de Igualdad y Bienestar Social y 14 de los 315 municipios de la Comunidad Autónoma, con la finalidad expresa de “*dirigir, evaluar y controlar la gestión los servicios sociales de ámbito local (...), con especial atención en la gestión integral de las escuelas infantiles y en la atención educativa y asistencia de los niños y niñas menores de tres años*”¹¹. A partir de esta definición genérica de los objetivos del Consorcio, se le asignaron una serie de cometidos relacionados, ya más concretamente, con el desarrollo de distintas leyes autonómicas en materia de servicios sociales, administración local y familia, infancia y adolescencia. En el caso concreto de las “Galescolas”, la adhesión de los Ayuntamientos al CGSIB significaba la financiación directa por parte de la Xunta de escuelas infantiles 0-3 otrora municipales, o cuya financiación recaía exclusivamente sobre las arcas de los gobiernos locales. Así, la Red de “Galescolas” se nutrió, tanto de centros de nueva creación, como de otros ya existentes que fueron “reinaugurados”.

En septiembre de 2006, el Vicepresidente Quintana hizo la presentación oficial del programa de las “Galescolas” en distintos medios de comunicación, anunciando que la nueva red de escuelas infantiles de la Comunidad Autónoma contribuiría, no sólo a la integración social y territorial de la misma, sino también a “construir país”. A partir de entonces, y a medida que distintos Ayuntamientos de la región se incorporaron al CGSIB, la red de “Galescolas” pareció crecer de manera exponencial, a pesar de que los datos sobre el número total de las mismas, como muestra la siguiente Tabla, nunca estuvieron del todo claros.

TABLA 2

NÚMERO DE “GALESCOLAS” SEGÚN DISTINTAS FUENTES OFICIALES (SEPTIEMBRE DE 2008)

FUENTE	Nº DE GALESCOLAS
Vicepresidente gobierno bipartito*	73
Página web del Consorcio**	52
Página web de la Red de Galescolas***	45

Fuente: elaboración propia.

* Declaraciones públicas del Vicepresidente Quintana en la apertura del curso escolar 2008-2009.

** <http://www.igualdadebenestar.org>. Septiembre de 2008.

*** <http://www.galescolas.net>. Septiembre de 2008.

¹¹ Cláusula 5ª de la Resolución de 4 de julio de 2006, de la Secretaría General y de Relaciones Institucionales, por la que se da publicidad al convenio de colaboración entre la Vicepresidencia de Igualdad y de Bienestar y los Ayuntamientos de Portas, Taboadela, Vilamarín, Boimorto, Carnota, As Neves, Outes, Xove, Cerdedo, Allariz, A Illa de Arousa, Laza, Ribadeo y Carballeda de Avia, para la constitución del Consorcio Gallego de Servicios de Igualdad y Bienestar.

Lo que sí quedó claro desde el principio de la implantación del programa fue la impronta que el Vicepresidente Quintana quiso dejar en el mismo, impronta no tanto relacionada con la política educativa¹², cuanto con la política lingüística del BNG, siempre presentada en el marco de la creación de una “estrategia de país”. En efecto, tanto en la propia información institucional, como en las distintas declaraciones del Vicepresidente, se insistía en la idea de que “*las políticas sociales son parte integral de la política de construcción del país*”¹³ y las “Galescolas”, como centros educativos dependientes del CGSIB, cayeron de pleno en la vuelta de tuerca identitaria que la Vicepresidencia pretendió darle a las políticas sociales regionales. El gallego, lengua propia de la Comunidad Autónoma, se convirtió entonces en la herramienta a través de la cual apuntalar el edificio nacional, y su uso en las “Galescolas” en fuente de discordia, tanto con el PP, como con la que entonces parecía su principal aliada, la asociación “Galicia Bilingüe”. ¿Qué fue lo que tanto irritó a unos y a otros? Volveremos más adelante sobre este asunto, puesto que aún debemos continuar con el relato de los hechos.

A los pocos meses de su victoria en las elecciones de 2009, el nuevo gobierno del PP, a través de los titulares de las Consejerías de Educación, Trabajo y Bienestar, anunció el fin del programa de las “Galescolas” y su sustitución por la nueva red de escuelas infantiles denominada “A Galiña Azul”. La intención del gobierno del PP en aquel momento era unificar en una sola red todas las escuelas infantiles (evitando así la distinción entre las que dependían del CGSIB y las que lo hacían de la Vicepresidencia de Igualdad y Bienestar Social) y trasladar las competencias sobre esta etapa de la educación infantil al Departamento de Educación, aunque la Consejera de Trabajo y Bienestar ya advirtió entonces que esta transición llevaría bastante tiempo. El titular del diario *La Voz de Galicia*¹⁴ bajo el que aparecieron estas declaraciones de la Consejera fue “*Las escuelas infantiles estaban bastante ideologizadas*”. El impulso para llevar a cabo la sustitución de una red por otra, llegó directamente de la Presidencia del gobierno gallego. En efecto, ya al comienzo de la legislatura el Presidente de la Xunta de Galicia, Alberto Núñez Feijóo, manifestó su intención de suprimir las “Galescolas”, “*que volverán a ser escuelas infantiles*” con el objeto de “*acabar con cualquier imposición lingüística en clase*”. El objetivo de su política en esta materia era “*promocionar y proteger el gallego bajo un marco de libertad lingüística y no de imposición*”¹⁵. Las reacciones del BNG y de su aliado en la polémica sobre el uso del gallego en la escuela, la “Mesa pola Normalización Lingüística” no se hicieron esperar. “*Exterminio de la lengua gallega*” fueron las palabras utilizadas por algunos diputados del BNG en rueda de prensa, recogidas por *La Voz de Galicia* en agosto de 2009. Respecto al nuevo logotipo de las escuelas infantiles, uno de los dos diputados de la formación nacionalista lo calificó de “*cruce promiscuo*” del águila franquista con la gaviota del PP. Poco se habló, por una y otra parte, del currículum de esta etapa educativa y los reproches se centraron casi de manera exclusiva en la lengua que había de utilizarse en las escuelas infantiles.

Por lo demás, los cambios introducidos por el gobierno popular en la gestión de las escuelas infantiles, apenas modificaron la estructura y objetivos heredados de la Vicepresidencia de Quintana. En primer lugar, las escuelas infantiles siguieron —y siguen— estando gestionadas por el CGSIB y, por consiguiente, dentro del organigrama de la Consejería de Trabajo y Bienestar. En segundo lugar, la definición y objetivos generales de la nueva red de escuelas infantiles reprodujeron —y reproducen— casi al pie de la letra la definición y objetivos generales de la antigua red de “Galescolas”, como se desprende del análisis comparado de las webs institucionales en ambos períodos (galescolas.net y escolasininfatis.net, respectivamente)¹⁶.

3.2. El punto de fricción: la política lingüística en las escuelas de educación infantil

De la exposición de los hechos se deduce que el debate en torno a las escuelas infantiles que se produjo durante los años del gobierno del PSdG-BNG y en el momento de la vuelta al poder del PP, poco tuvo que ver con la política educativa o incluso asistencial de ambos gobiernos. Como ya hemos adelantado, el punto de fricción se situó en el uso del gallego en esta etapa de la educación infantil y, por consiguiente, en la interpretación que ambos

12 De hecho, el gobierno bipartito ni siquiera modificó el Decreto 426/1991, por el que se establecía el currículum de educación infantil en la Comunidad Autónoma de Galicia, con el objeto de adaptarlo a las disposiciones de la Ley Orgánica 2/2006, de Educación. Para un análisis de este asunto véase el trabajo de González, Román y Pereira (2008) citado anteriormente.

13 Declaraciones del Vicepresidente Quintana, en la apertura del curso académico de la Red de “Galescolas” en Santiago de Compostela el 5 de septiembre de 2008.

14 *La Voz de Galicia*, 19-8-2009.

15 Declaraciones del actual Presidente de la Xunta, Alberto Núñez Feijóo en la Cadena COPE el 5 de marzo de 2009.

16 De hecho, en algunos de los enlaces de la actual página web de las escuelas infantiles dependientes del CGSIB se ha conservado el nombre “Galescola” para denominar a las escuelas infantiles de la red “A Galiña Azul” a las que se define como: “*As Galescolas son os centros educativos da Rede Galega de Escolas Infantís de 0 a 3 anos xestionados polo Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar. Trátase dun servizo público de atención á infancia con idades comprendidas entre os 3 meses e os 3 anos, educativo asistencial, que busca adaptarse ao concepto de familia do século XXI e permitir a conciliación da vida laboral e persoal da cidadanía galega ao tempo que facilita a súa inserción no mercado laboral. As galescolas son un proxecto que potencia a educación en galego e na tolerancia e no respecto, superador do concepto de garda e custodia, consciente da necesidade de transmitir valores e habilidades sociais que tradicionalmente se inculcaban no ámbito familiar, onde case sempre as mulleres eran as encargadas da tarefa*” (escolasininfatis.net, según consulta realizada en noviembre de 2012).

gobiernos hicieron de las distintas normas que regulan esta competencia del gobierno y el parlamento regionales, así como en las disposiciones que ambos promulgaron durante sus respectivos mandatos.

El punto de partida para comprender este complejo asunto es el propio “Estatuto de Autonomía de Galicia” cuyo artículo 5 establece que:

- “1. La lengua propia de Galicia es el gallego.
2. Los idiomas gallego y castellano son oficiales en Galicia y todos tienen el derecho de conocerlos y usarlos.
3. Los poderes públicos de Galicia garantizarán el uso normal y oficial de los dos idiomas y potenciarán la utilización del gallego en todos los órdenes de la vida pública, cultural e informativa, y dispondrán los medios necesarios para facilitar su conocimiento.
4. Nadie podrá ser discriminado por razón de la lengua”.

En efecto, el uso y fomento de la lengua propia de Galicia es un mandato estatutario y varias han sido las normas elaboradas con el fin de desarrollarlo¹⁷. Así, en 1983 se publicó la Ley 3/1983, de 15 de junio, de Normalización Lingüística (LNL)¹⁸, en 1995 el Decreto que la desarrolla para su aplicación a la enseñanza en lengua gallega en las enseñanzas de régimen general impartidas en los diferentes niveles no universitarios, y en 2004 el Parlamento de Galicia aprobó por unanimidad el “Plan xeral de normalización da lingua galega” (PXNLG). En este último documento, y por lo que se refiere ya en concreto a la educación infantil, se combina un diagnóstico de situación de la lengua gallega en esta etapa educativa¹⁹, con una suerte de hoja de ruta para abordar las deficiencias detectadas en su uso²⁰.

Sin embargo, más allá de normas y planes de carácter general, ambos gobiernos dispusieron medidas legislativas sobre el uso del gallego – o no derogaron las que estaban en vigor - que afectaban directamente a la educación infantil. El contenido literal de dichas medidas se muestra en la Tabla 3.

TABLA 3

NORMATIVA EN VIGOR SOBRE EL USO DEL GALLEGO EN LA EDUCACIÓN INFANTIL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA (2005-2012)

BIPARTITO (2005-2009)	PARTIDO POPULAR (2009-2012)
<p>Decreto 124/2007 por el que se regula el uso y la promoción del gallego en el sistema educativo.</p> <p>Art. 7: “En la etapa de la educación infantil, el profesorado usará en el aula la lengua materna predominante entre el alumnado, tendrá en cuenta la lengua del entorno y procurará que el alumnado adquiera de forma oral y escrita el conocimiento de la otra lengua oficial de Galicia, dentro de los límites propios de esta etapa (hasta aquí reproduce el artículo 4 del Decreto 247/1995 por el que se desarrolla la Ley 3/1983, de Normalización Lingüística).</p> <p>En entornos castellano parlantes, la utilización de la lengua gallega como lengua de comunicación y enseñanza será, como mínimo, igual a la de la lengua castellana. Se fomentará la adquisición progresiva de la lectura y de la escritura en gallego, en el sentido de que esta se convierta en idioma base del aprendizaje, de manera que el alumnado obtenga una competencia que le permita comunicarse normalmente en gallego con el alumnado y el profesorado.</p> <p>La lengua materna predominante será determinada por el claustro (...). Para el establecimiento de la lengua materna se deberán tener en cuenta, entre otros, los datos del mapa sociolingüístico de Galicia, los datos estadísticos oficiales y la información ofrecida por los padres y madres”.</p>	<p>Decreto 79/2010, para el plurilingüismo en la enseñanza no universitaria de Galicia.</p> <p>Art. 5: “En la etapa de la educación infantil, el profesorado usará en el aula la lengua materna predominante entre el alumnado, tendrá en cuenta la lengua del entorno y procurará que el alumnado adquiera de forma oral y escrita el conocimiento de la otra lengua oficial de Galicia, dentro de los límites propios de la etapa o ciclo (hasta aquí reproduce el artículo 4 del Decreto 247/1995 por el que se desarrolla la Ley 3/1983, de Normalización Lingüística).</p> <p>La lengua materna predominante del alumnado será determinada por el centro educativo de acuerdo con el resultado de una pregunta que se efectuará a los padres, madres tutores/as o representantes legales del alumno/a antes del comienzo del curso escolar acerca de la lengua materna de su hijo o hija”.</p>

17 Sólo nos referiremos aquí a la normativa de carácter general y a la relacionada con la educación infantil.

18 “Los niños tienen derecho a recibir la primera enseñanza en su lengua materna. Se garantizará el uso efectivo de este derecho en todos los centros públicos y privados” (art.13 de la Ley de Normalización Lingüística).

19 “En educación infantil y 1er ciclo de primaria la presencia del gallego es mínima” (p.80); o “existe un núcleo de profesorado con potencial galleguizador, sobre todo en la educación infantil y primaria, infrautilizado por razones burocráticas” (p.82).

20 “Asegurar una formación sociolingüística y psicopedagógica de los docentes de educación infantil, primaria y secundaria que les permita interpretar la realidad lingüística de Galicia y participar con criterio y eficacia en tareas de planificación y dinamización lingüística en el ámbito escolar” (p. 97); o “establecer una oferta en gallego en preescolar (0-3) y en la educación infantil para todos los niños y niñas gallegoparlantes” (p. 102).

<p>Decreto 426/1991, por el que se establece el currículum de educación infantil en la Comunidad Autónoma de Galicia.</p> <p>Art. 4: “En principio, se garantizará a los niños y niñas la enseñanza en su lengua materna. En cualquier caso, la decisión será recogida en el proyecto educativo del centro. A la hora de iniciarlos en las actividades de una u otra lengua, habrá que cuidar la metodología, puesto que la educación infantil debe tener un carácter eminentemente global”.</p>	<p>Decreto 330/2009, por el que se establece el currículum de educación infantil en la Comunidad Autónoma de Galicia.</p> <p>Art. 13: “En esta etapa de la educación infantil, el profesorado usará en el aula la lengua materna predominante entre el alumnado, tendrá en cuenta la lengua del entorno y procurará que el alumnado adquiera de forma oral y escrita el conocimiento de la otra lengua oficial de Galicia, dentro de los límites propios de esta etapa” (hasta aquí reproduce el artículo 4 del Decreto 247/1995 por el que se desarrolla la Ley 3/1983, de Normalización Lingüística).</p>
<p>Reglamento de Régimen Interior de las Escuelas Infantiles (“Galescolas”).</p> <p>Art. 37: “De acuerdo con el objetivo de área incluido en el Plan de Normalización Lingüística de la lengua gallega, que prevé el fomento del uso del gallego desde la etapa de los 0 a 3 años, de manera que se superen las fortísimas carencias que se observan en los primeros años de la enseñanza, la lengua habitual en la escuela, tanto en usos orales como escritos, será el gallego”.</p>	<p>Reglamento de Régimen Interior de las Escuelas Infantiles (“Galiña Azul”).</p> <p>Art. 31: “En esta etapa de la educación infantil 0-3, el personal de las escuelas infantiles usará en el aula la lengua materna predominante entre el alumnado, tendrá en cuenta la lengua del entorno y procurará que el alumnado adquiera de forma oral y escrita el conocimiento de la otra lengua oficial de Galicia, dentro de los límites propios de esta etapa” (hasta aquí reproduce el artículo 4 del Decreto 247/1995 por el que se desarrolla la Ley 3/1983, de Normalización Lingüística).</p>
<p>Decreto (2008) por el que se establecen los requisitos específicos para la autorización de escuelas infantiles 0-3 y se crea la Red Gallega de Escuelas Infantiles (Galescolas). *</p> <p>Art. 11: “Las escuelas infantiles utilizarán, con carácter general, la lengua gallega y fomentarán su uso oral y escrito tanto en sus relaciones mutuas e internas, como en las que mantengan con las administraciones territoriales y locales gallegas, y con las demás entidades públicas (...).</p> <p>En la etapa de educación infantil, el profesorado usará en clase la lengua materna predominante entre el alumnado, tendrá en cuenta la lengua del entorno y procurará que el alumnado adquiera de forma oral y escrita el conocimiento de la otra lengua oficial de Galicia, dentro de los límites propios de este ciclo (hasta aquí reproduce el artículo 4 del Decreto 247/1995 por el que se desarrolla la Ley 3/1983, de Normalización Lingüística).</p> <p>En entornos castellano parlantes, la utilización de la lengua gallega como lengua de comunicación y enseñanza será, como mínimo igual a la de la lengua castellana”.</p>	

Fuente: elaboración propia.

* No llegó a entrar en vigor.

¿Cuáles fueron las novedades que el bipartito introdujo en la legislación sobre el uso del gallego en la educación infantil? Básicamente dos. En primer lugar, la legislación procedente de la Consejería de Educación (y que afectaba a toda la etapa de la educación infantil) añadió al artículo 4 del Decreto de 1995 un párrafo sobre la necesidad de igualar el uso del gallego al del castellano en entornos castellanoparlantes hasta que el primero se convirtiera en “idioma base del aprendizaje”, aunque más abajo la norma añadiera que la lengua predominante sería la determinada por el claustro de profesores, considerando datos procedentes del mapa sociolingüístico de Galicia, fuentes estadísticas oficiales²¹ y la información obtenida de padres y madres. Pero la fuente principal de discrepancia provino de las normas que afectaban exclusivamente a la educación infantil de 0 a 3 años, a las “Galescolas”, y que, por tanto, procedían de la Vicepresidencia del nacionalista Quintana. En efecto, tanto el *Reglamento de Régimen Interior de las “Galescolas”*, como el Decreto de creación de la Red (¡que nunca se llegó a aprobar!) hicieron una interpretación de la LNL, el Decreto del 1995 y el PXNLG algo diferente a la de sus socios de gobierno. En el primero, se estableció que la “lengua habitual en la escuela, tanto en usos orales como escritos, sería el gallego”. En el segundo, pareció cometerse el error de confundir la administración educativa con la enseñanza, de manera que se

²¹ El *Mapa Sociolingüístico de Galicia* es un documento elaborado por la “Real Academia Galega” en el que se realiza una suerte de “radiografía” del uso del gallego en la Comunidad Autónoma (hasta ahora se han publicado dos Mapas, uno en 1992 y otro en 2004). Por su parte, el “Instituto Galego de Estadística” ofrece periódicamente datos sobre este asunto obtenidos de sus *Encuestas de Condiciones de Vida de las Familias*. Otras instituciones, como el “Consello da Cultura Galega”, suelen utilizar las fuentes anteriores para elaborar sus propios informes.

estableció que “las escuelas infantiles utilizarían, con carácter general, la lengua gallega”, cuando en el Decreto de 2007 la Consejería de Educación utilizó esta misma expresión pero refiriéndola a la administración de los centros educativos, y no al uso del gallego en la enseñanza. A esta interpretación nacionalista de la LNL, del Decreto de 1995 y del PXNLG es a la que el PP y la asociación “Galicia Bilingüe” denominaron “imposición lingüística”.

Cuando el PP formó gobierno en abril de 2009, y comenzó a dismantlar el programa de las “Galescolas”, no hizo otra cosa sino publicar una serie de normas que concretaban en dos aspectos las diferencias con las disposiciones sobre el uso del gallego en la educación infantil que el bipartito había aprobado o mantenido en vigor. Por un lado, toda la normativa del gobierno popular sobre este asunto se limitó a reproducir el artículo 4 del Decreto de 1995 que aplicaba la LNL a las enseñanzas no universitarias, suprimiendo de la legislación cualquier alusión a su fomento como lengua base de aprendizaje (que no al fomento del gallego en general). Por otro lado, el gobierno del PP introdujo en su *Decreto para el plurilingüismo* de 2010 un párrafo bastante parecido al que el bipartito había introducido en su *Decreto sobre el uso y la promoción del gallego en el sistema educativo* de 2007, pero especificando que la fuente para determinar la lengua materna de los centros procedería de las consultas que habrían de realizarse entre los padres y madres, sin aludir a otros datos o fuentes estadísticas. Es más, en el mismo Decreto de 2010, el gobierno popular reprodujo el párrafo del Decreto de 2007 al que hemos hecho referencia más arriba, también refiriéndolo a la administración de los centros educativos, añadiendo “sin que eso suponga una restricción de los derechos del personal docente” (art.3). A esta interpretación que los populares hicieron de la LNL, del Decreto de 1995 y del PXNLG, es a la que el BNG y la asociación “Mesa pola Normalización Lingüística” calificaron como “exterminio” del gallego en la escuela.

4. ANÁLISIS

Tal y como hemos afirmado en apartados anteriores de este trabajo, el programa de las “Galescolas” terminó con éxito para los promotores de su cese. Pues bien, el marco conceptual propuesto anteriormente, nos permitirá explicar a continuación cómo pueden aplicarse los indicadores y las variables que lo componen al caso que acabamos de describir.

En primer lugar, el éxito del proceso de terminación del programa de las “Galescolas” se debió a que se trató de una terminación parcial y de carácter funcional. En efecto, lo que terminó con la llegada al poder del PP en 2009 fue la política lingüística del gobierno bipartito en las escuelas de educación infantil, que fue sustituida por la política lingüística del partido ganador, calificada por el entonces líder de la oposición como “bilingüismo amable”. Sin embargo, el resto del entramado organizativo de la red de “Galescolas” quedó prácticamente intacto, incluyendo la estructura que el bipartito creó ad hoc para gestionarlas, el CGSIB. Por lo tanto, la desaparición del programa de las “Galescolas” no significó ni la desaparición de un servicio público (en este caso las escuelas infantiles), ni siquiera su reubicación en otro u otros departamentos del gobierno regional²².

La permanencia del CGSIB y el mantenimiento de la política de educación infantil en el Departamento de Trabajo y Bienestar Social, nos ofrecen otras pistas para explicar el éxito de la terminación del programa. Si bien la entonces Consejera de Trabajo aseguró que la gestión de las escuelas de educación infantil pasaría a depender de la Consejería de Educación, este traslado competencial no se ha producido hasta el momento. Mientras que un cambio brusco en el “modus operandi” de la gestión de las escuelas infantiles hubiera podido crear cierto desasosiego entre los empleados públicos y los padres afectados por la reorganización, la continuidad en este terreno evitó las protestas, bien de aquellos que en otro caso hubieran podido temer por su puesto de trabajo, bien de los progenitores enfrentados a la incertidumbre de qué pasaría con la escolarización de sus hijos pequeños. Cualquier coalición anti-terminación que hubiera podido crearse en ambos sectores quedó desactivada. De esta manera, las coaliciones anti y pro-terminación se situaron fuera de las dependencias del gobierno regional.

En segundo lugar, la voluntad de terminar con el programa de las “Galescolas” no se enfrentó con una política de larga duración (apenas tres años desde su puesta en marcha), ni de gran complejidad (apenas necesitó de un pequeño entramado legislativo y organizativo), ni mayoritariamente legitimada por el público en general (legitimación que sólo tuvo entre los sectores de la población afines a la formación política minoritaria que impulsó el programa). La escasa duración del programa y su escasa complejidad, contribuyeron a que obstáculos como la tendencia de organizaciones y programas a modificar sus objetivos con el fin de sobrevivir (*dynamic conservatism*) o los obstáculos legales para terminar una política, apenas jugaran papel alguno en este caso de terminación.

Por su parte, los beneficiarios del programa siguieron siendo los mismos, puesto que las escuelas infantiles continuaron funcionando normalmente, a pesar del cambio de política lingüística. Hasta donde sabemos, ningún

²² Como ya señalamos más arriba, en algunos de los enlaces de la actual página web de las escuelas infantiles dependientes de la Xunta (escolasinfantis.net) incluso se ha conservado la denominación “Galescola”.

padre o madre con un niño de entre 0 y 3 años antes escolarizado en una “Galescola”, dejó de utilizar este servicio cuando se reconvirtió en “Galiña Azul”.

En tercer lugar, el contexto político del programa de las “Galescolas”, también contribuyó decisivamente a su terminación. Tras las elecciones del 2009 se produce un cambio de gobierno, una de las condiciones que Bardach considera facilitadoras en cualquier proceso de terminación. Dicho cambio de gobierno devuelve el poder a un partido político que desde que se presenta con sus siglas actuales a las elecciones al Parlamento de Galicia (1989), siempre las ha ganado por mayoría absoluta, excepto en el año 2005, resultado que dio lugar a la formación de gobierno por la coalición PSdG-BNG. Por tanto, el cambio de gobierno de 2009, en el que el PP recobra la mayoría absoluta, puede interpretarse como un retorno de los electores a la que había sido ideología dominante en la región prácticamente desde los inicios de la transición política²³. Otro dato a tener en cuenta es que, más allá de los resultados electorales obtenidos en 2009 por PSdG y BNG²⁴, dichos resultados se interpretaron como un rechazo de los votantes gallegos a fórmulas de coalición entre la izquierda y el nacionalismo que ya habían fracasado en el pasado. Así, la matriz ideológica en la que el programa de las “Galescolas” estaba “incrustado”, usando la terminología de Bardach, quedó al menos temporalmente desactivada. Puede deducirse de lo anterior que el cambio de política lingüística en las escuelas infantiles de la Comunidad Autónoma apenas supuso coste político alguno para el partido ganador, cuya mayoría absoluta también desactivó cualquier temor al impacto político de la terminación. Por último, tampoco debemos descartar la posibilidad de que la constatación de la crisis económica hiciera al electorado gallego alejarse de posiciones políticas muy centradas en el asunto identitario (y más concretamente, el lingüístico), ajeno a sus preocupaciones principales²⁵.

Kirkpatrick *et al.* apuntan también que el grado de visibilidad de una política afecta al proceso de terminación en el sentido de que, cuanto más visible sea dicha política, más dificultades puede tener, presumiblemente, su terminación. El caso de las “Galescolas” no responde a esta hipótesis, pero no lo hace porque su enorme grado de visibilidad fue contrarrestado con la enorme velocidad con la que se evidenció la terminación del programa. Sólo cuatro meses después de que el nuevo Presidente del gobierno gallego tomara posesión de su cargo, la prensa anunció el cambio de los carteles de las escuelas infantiles, de manera que el logotipo de las “Galescolas” fue rápidamente sustituido por el de las “Galiñas Azules”²⁶. En su artículo ya citado de 1976, Bardach distingue dos posibilidades por lo que se refiere a la velocidad con la que una política puede terminar, a saber, la “terminación con estallido” y la “terminación con quejido”. La terminación del programa de las “Galescolas” fue sin duda una terminación con estallido y con un alto componente simbólico. El hecho de que las “Galescolas” se hubieran convertido en emblema de la política lingüística del gobierno bipartito, hizo al PP reaccionar con celeridad al objeto de alejarse cuanto antes de la imagen de “inmersión lingüística” propagada por el BNG durante los cuatro años anteriores. El diseño de la terminación del programa de las “Galescolas”, aunque sólo fuera al principio en su aspecto más alegórico, apunta a que el PP trató de aminorar los efectos adversos que un debate más largo sobre su política lingüística hubiera provocado si hubiera optado por una estrategia de terminación sostenida en el tiempo.

Por último, hemos reservado el apartado final de nuestro análisis a un asunto particularmente interesante en la estrategia de terminación del programa de las “Galescolas”. Se trata de los actores políticos y sociales que se agruparon en torno a lo que Bardach (1976:126-127) ha denominado coaliciones pro y anti-terminación. Según este autor, basándose en categorías ya desarrolladas por Behn (1975), todo proceso de terminación de una política ha de contar con el apoyo de un grupo de actores políticos y/o sociales que lo faciliten. No siempre, sostiene Bardach, surge también una coalición anti-terminación compuesta por aquellos actores que se resisten a que la política en cuestión termine. Por su parte, Kirkpatrick *et al.* añaden otras dos variables que podrían incluirse en el ámbito de los actores: la existencia o no de aliados poderosos y las posibilidades de compromiso con los posibles oponentes a la terminación de la política (esta última ya citada por Behn, 1978a:335).

En nuestro caso, contamos con evidencias que apoyan la existencia de todas estas variables en la terminación del programa de las “Galescolas”. En primer lugar, existió una clara coalición pro-terminación, formada por el único partido político entonces en la oposición, y por la asociación “Galicia Bilingüe”. Esta asociación, que

²³ Las elecciones autonómicas de 1981 fueron ganadas por Alianza Popular, aunque no con mayoría absoluta, y fue investido Presidente de la Xunta Gerardo Fernández Albor que volvió a ser reelegido bajo las siglas de Coalición Popular, también sin mayoría absoluta, tras la celebración de las elecciones de 1985. El triunfo de la moción de censura defendida por el líder del Partido Socialista, Fernando González Laxe en 1987, desembocó en la formación de un gobierno tripartito formado por el PSOE y por los nacionalistas de Coalición Galega y el Partido Nacionalista Galego.

²⁴ El BNG perdió unos 40.000 votos y bajó tres puntos porcentuales, mientras que el PSdG perdió unos 32.000 votos pero apenas bajó 0,4 puntos porcentuales.

²⁵ En la encuesta preelectoral que el CIS realizó en enero de 2009 (estudio 2783), sólo el 0,4% de los encuestados declaró que la lengua fuera su primera preocupación, porcentaje que situó este asunto por debajo de cuestiones tales como la pesca (0,7%) o el medio ambiente (0,8%).

²⁶ El coste económico que supuso el cambio de logotipo (carteles, etc.) tampoco pareció obstaculizar, salvo protestas puntuales, la terminación de la política. Para un interesante análisis de esta variable en particular, puede consultarse el trabajo de Janet Frantz publicado en el monográfico de *International Journal of Public Administration* (1997) dedicado a la terminación de las políticas públicas.

sigue activa, se autodefine como apartidista e independiente y declara que su objetivo es defender los derechos lingüísticos de los ciudadanos gallegos. Reclama un modelo de libre elección de la lengua por parte de los padres en la etapa de educación infantil y su objetivo, como parte de la coalición pro-terminación, era eliminar lo que ellos entendían como adoctrinamiento nacionalista existente en las “Galescolas”, a través de la imposición del uso del gallego en esta etapa de educación infantil. “Galicia Bilingüe” defendía – y defiende – el derecho de los hijos a recibir la primera enseñanza en la lengua materna (que incluye la etapa de educación infantil y el primer ciclo de primaria), tal y como se recoge en el art.13.1 de la LNL. De hecho, para esta asociación el sistema arbitrado por el PP en el gobierno, basado en la consulta a los padres, madres, tutores/as o representantes legales antes del inicio del curso escolar, no respeta ese derecho de forma individual, ya que establece como lengua predominante en el aula la de la mayoría, dejando excluidos lingüísticamente a aquellos que hayan elegido otra opción. En base a ello, “Galicia Bilingüe” abogaba – y aboga – por la existencia de una atención individualizada a través de la organización del alumnado en aulas diferenciadas en función de su lengua materna²⁷.

Frente a la política de terminación del programa de las “Galescolas”, se situaron abiertamente el BNG, formación política que inició el programa, y la “Mesa pola Normalización Lingüística”, asociación que se define como una plataforma independiente, plural y apartidista cuyo objetivo fundamental es la promoción del uso del gallego como lengua vehicular en la enseñanza en general y en la etapa de educación infantil en particular, transmitiendo además los valores e identidad de la cultura gallega. Su posición ante las intenciones del PP de establecer un sistema de consultas para determinar la lengua de enseñanza en las escuelas infantiles, se hizo explícita en los medios de comunicación en los que se denunció la que ellos entendían —y entienden— como erradicación del gallego de la escuela. Carlos Callón, el presidente de la “Mesa”, alertó entonces —y ahora— sobre la exclusión y barrido del idioma gallego en la programación escolar²⁸.

En definitiva, en los discursos de ambos actores como coaliciones anti y pro-terminación, se planteó la disyuntiva entre la libertad de elección de la lengua que defendieron unos —“Galicia Bilingüe”— y el uso del gallego como lengua vehicular que defendieron otros —“Mesa pola Normalización Lingüística”—. La presencia del partido ganador en las elecciones dentro de la coalición pro-terminación, apuntaló claramente la fortaleza de la misma.

Pero tan importante como la existencia de ambas coaliciones, son otros datos que apuntan a una estrategia de terminación ciertamente sorprendente. Y es que, nada más tomar posesión, el gobierno del PP hizo algunos gestos políticos que parecieron desactivar al principal partido de la oposición, el PSdG, cuyo papel en todo el proceso de creación de las “Galescolas” había sido ciertamente ambiguo. En efecto, el PSdG no incluyó en su programa electoral de 2009 referencia alguna al asunto de las “Galescolas”, ni tampoco al uso del gallego en las escuelas infantiles. De hecho, el programa del PSdG apostaba por el “fomento del multilingüismo” en el área de Educación, a la cual pretendía trasladar la competencia sobre escuelas infantiles²⁹. Parecido razonable a la política que el PP implementó sobre esta cuestión tras su victoria en las elecciones de 2009, a las que se presentó con un programa en el que, por cierto, tampoco se hacía alusión alguna a la política lingüística en las escuelas infantiles. En este contexto, el gobierno de la Xunta da el primer golpe de efecto, que fue elegir como nuevo logotipo de las escuelas infantiles el dibujo de una *gallina azul*. La elección no fue casual. Los populares recurrieron al personaje protagonista de un cuento publicado en 1968 por el conocido intelectual galleguista (y diputado independiente del PSdG tras las elecciones de 1981) Carlos Casares. La gallina en cuestión es metáfora de las persecuciones que sufren aquellos que son diferentes, por el sólo hecho de serlo y, según declaraciones del titular de Educación recogidas por el diario *El País* el 8 de agosto de 2009, “una imagen atractiva, cargada de significado que representa

27 Paradójicamente, y habiendo tenido un papel protagonista en la coalición anti-terminación del programa de las “Galescolas”, a día de hoy “Galicia Bilingüe” sostiene que la actual política lingüística de la Xunta de Galicia supone una restricción de la libertad de los ciudadanos gallegos, y acusa a la Xunta de incumplir el Decreto del plurilingüismo en la enseñanza al constituir la pregunta sobre la lengua en la etapa de educación infantil una limitación de la libertad de elección. Según declaraciones de la propia presidenta, Gloria Lago, esto posibilita que en muchos centros en los que el alumnado es mayoritariamente castellanohablante, los niños sigan recibiendo la primera enseñanza en gallego, y viceversa, porque así lo decidió en su día el claustro del colegio en cuestión.

28 La “Mesa pola Normalización Lingüística” denuncia en la actualidad que bajo el sistema de consulta a los padres sobre la lengua materna de sus hijos, el gallego está ausente en el 90% de los centros de educación infantil en las siete ciudades gallegas. Los representantes de las “Mesa” argumentan que los progenitores que solicitan que sus hijos reciban la enseñanza en la etapa de educación infantil en gallego quedan en minoría, por lo que sólo un 10% tiene garantizado el derecho -contemplado en la LNL- a recibir las clases en la lengua materna si ésta es el gallego.

29 Diversos medios se hicieron eco de las discrepancias entre los dos socios del gobierno bipartito sobre algunos asuntos relacionados con esta etapa de la educación infantil. Por ejemplo, en agosto de 2007 el diario *El País* tituló una noticia, “Educación prohíbe a Vicepresidencia enseñar el himno en las guarderías”, en relación a la negativa del Departamento de Educación, liderado por la diputada socialista Laura Sánchez Piñón, a que los niños de 0 a 3 años recibieran lecciones sobre los símbolos de Galicia, tal y como se había anunciado que era el propósito de la Vicepresidencia de la Xunta. Respecto a la posición de la Consejera de Educación del gobierno bipartito sobre el asunto de las Galescolas, Sánchez Piñón ya había afirmado en una entrevista publicada por el diario digital *O Xornal.com* en mayo de 2006 que, “La LOE establece que de 0 a 6 años es etapa educativa. Esta medida no copia las ikastolas. Considero que la educación debe partir del derecho a la igualdad y de las posibilidades de elección de los padres. Tenemos una gran suerte de poder usar dos lenguas, sin ningún conflicto, y creemos que la educación tiene que ser en las dos, y en eso estamos. Las familias decidirán en que lengua escolarizan a sus hijos”.

la libertad, la diversidad y la pluralidad y el compromiso del nuevo Gobierno con la libertad educativa”. El segundo golpe de efecto se produce por el polémico nombramiento de Anxo Lorenzo como titular de la Secretaría General de Política Lingüística del ejecutivo gallego³⁰. Sociolingüista y profesor de la Universidad de Vigo, Lorenzo es considerado persona afín al PSdG, con lo que su nombramiento provocó críticas incluso en el seno del propio PP³¹.

Tanto la elección del nuevo logotipo de las Escuelas Infantiles, como el nombramiento de Lorenzo, tuvieron dos interesantes efectos sobre la estrategia de terminación del programa de las “Galescolas”. En primer lugar, convirtieron al PSdG en aliado (¿involuntario?) de la propia estrategia de terminación. En segundo lugar, abrieron un puente a ciertas posibilidades de compromiso entre el partido del gobierno y el principal partido de la oposición. Ambas variables, consideradas por los especialistas en el tema como facilitadoras de los procesos de terminación de políticas, contribuyeron a presentar la política lingüística del PP más próxima a posiciones de consenso que, por otra parte, siguen sin alcanzarse a día hoy, al menos entre las asociaciones participantes en las coaliciones pro y anti-terminación.

5. CONCLUSIONES

Afirmábamos al comienzo de este trabajo que el programa de las “Galescolas” se constituyó en una suerte de “pieza separada” dentro de la política de educación infantil del gobierno bipartito gallego. De hecho, la coalición formada por PSdG y BNG ni siquiera modificó la normativa relativa al currículum de esta etapa educativa y, cuando el PP ganó las elecciones en 2009, simplemente procedió a poner al día una norma que databa de 1991. El centro de la polémica fue —y sigue siendo— el uso de la lengua en la escuela. Las diversas interpretaciones de la Ley de Normalización Lingüística de 1983, del Decreto de 1995 que la desarrolla, y del Plan de Normalización Lingüística de 2004, han llevado esta cuestión incluso a los tribunales³².

Sin embargo, y más allá de polémicas, el hecho es que el programa de las “Galescolas” terminó con éxito (con éxito para los promotores de la terminación, claro es). Para explicar el proceso de terminación, hemos utilizado las variables propuestas por los especialistas en el tema, sugiriendo una nueva ordenación de las mismas alejada de los habituales prejuicios sobre la dificultad para culminar los procesos de terminación. Sabemos que el fin del programa de las “Galescolas” se produjo por una combinación de circunstancias favorables que pueden no darse en todos los casos. El hecho de que se tratará de una terminación parcial y funcional, el mantenimiento de la estructura de gestión de las “Galescolas” dentro del CGSIB, los guiños políticos que el partido de la coalición pro-terminación hizo al principal partido de la oposición, la escasa complejidad estructural y legislativa del programa, o la velocidad con la que se realizó todo el proceso, son algunas de las variables que facilitaron la desaparición de un programa de política lingüística incrustado en la política de educación infantil del gobierno regional. Sin embargo, en otros casos las variables aquí analizadas pueden explicar, dependiendo de la orientación que tomen, el fracaso de un proceso de terminación. En este sentido, debemos seguir buscando pautas de comportamiento en los procesos de terminación de políticas al objeto de alcanzar generalizaciones que nos permitan elaborar hipótesis sobre los mismos. Dejamos abierta esta posibilidad para futuras investigaciones. Es probable, como sostiene DeLeon, que necesitemos más estudios de caso a los que se aplique el marco de análisis de las políticas públicas para alcanzar este objetivo, pero para ello habremos de dejar de considerar los procesos de terminación de políticas como “singulares”, “raros” o “excepcionales”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

BARDACH, E. (1976), “Policy Termination as a Political Process”, *Policy Sciences*, 7 (2): 123-131.

BAUER, M.W. (2009), “The Policy Termination Approach: Critique and Conceptual Perspectives”, *Lehrstuhl Politik und Verwaltung, Working Paper Series 1*, Berlin: Humboldt Universität. En línea: <<http://www.sowi.hu-berlin.de/lehrebereiche/politikundverwaltung/wps/working-paper-1>> (consulta: 8 abril 2012).

BAUER, M.W.; JORDAN, A.; GREEN-PEDERSEN, C. y HERITIER, A., eds. (2012), *Dismantling Public Policy. Preferences, Strategies, and Effects*, Oxford: Oxford University Press.

BAUER, M.W. y KNILL, C. (2012), “Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework”, en M.W. Bauer et al., eds. *Dismantling Public Policy. Preferences, Strategies, and Effects*, Oxford: Oxford University Press: 30-51.

BEHN, R. (1975), *Termination: How the Massachusetts Department of Youth Services Closed the Training Schools*, Durham: Center for Policy Analysis, Institute of Policy Sciences and Public Affairs, Duke University.

³⁰ En la remodelación del gobierno gallego de enero de 2012, Lorenzo fue nombrado Secretario General de Cultura.

³¹ Paradójicamente el nombramiento no contentó ni a “Galicia Bilingüe”, ni a la “Mesa pola Normalización Lingüística”.

³² Cerrando este trabajo, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha emitido sentencia respecto al carácter no vinculante de la consulta a los progenitores sobre el uso de la lengua en la educación infantil.

BEHN, R. (1978)

- (a) "Closing a Government Facility", *Public Administration Review*, 38 (4): 332-338.

- (b), "How to Terminate a Public Policy: A Dozen Hints for the Would-be Terminator", *Policy Analysis*, 4 (3): 393-413.

BILLER, R.P. (1976): "On Tolerating Policy and Organizational Termination: Some Design Considerations", *Policy Sciences*, 7 (2): 133-149.

BOTHUN, D. y COMER, J.C. (1979), "The Politics of Termination: Concepts and Process", *Policy Studies Journal*, 7 (3): 540-554.

BREWER, G.D.:

- (1974), "The Policy Sciences emerge: To Nurture and Structure a Discipline", *Policy Sciences*, 5 (3): 239-244.

- (1978), "Termination: Hard Choices-Harder Questions", *Public Administration Review*, 38 (4): 338-344.

DANIELS, M.R.:

- (1997), "Introduction", *International Journal of Public Administration* (Symposium: Public Policy and Organization Termination), 20 (12): 2043-2066.

- (2001), "Introduction", *International Journal of Public Administration* (Symposium: Public Policy and Organization Termination), 24 (3): 249-262.

- (2008), "Policy Termination", en E.M. Berman, ed., *Encyclopedia of public Administration and Public Policy*, Londres: Taylor & Francis: 1499-1502.

DERY, D. (1984), "Evaluation and Termination in the Policy Cycle", *Policy Sciences*, 18 (1): 13-26.

DELEON, P.:

- (1978 a) "Public Policy Termination: And End and a Beginning", *Policy Analysis*, 4 (3): 369-392.

- (1978 b), "A Theory of Policy Termination", en J.V. May y A.B. Wildavsky, eds., *The Policy Cycle*, Beverly Hills: Sage: 279-300.

- (1983), "Policy Evaluation and Program Termination", *Review of Policy Research*, 2 (4): 631-647.

- (1987), "Policy Termination as a Political Phenomenon", en D.J. Palumbo, ed., *The Politics of Program Evaluation*. Londres: Sage: 173-199.

- (1997 a), "Afterward: the Once and Future State of Policy Termination", *International Journal of Public Administration* (Symposium: Public Policy and Organization Termination), 20 (12): 2195-2212.

- (1997 b), "Una revision del proceso de las políticas: de Laswell a Sabatier", *Gestión y Política Pública*, 6 (1): 5-17.

FRANTZ, J.E.:

- (1992), "Reviving and revising a termination model", *Policy Sciences*, 25 (2): 175-189.

- (1997), "The High Cost of Policy Termination", *International Journal of Public Administration* (Symposium: Public Policy and Organization Termination), 20 (12): 2097-2119.

- (2002), "Political Resources for Policy Terminators", *Policy Studies Journal*, 30 (1): 11-28.

GEVA-MAY, I.:

- (2001), "When the Motto is 'Till Death Do Us Part': The Conceptualization and the Craft of Termination in the Public Policy Cycle", *International Journal of Public Administration* (Symposium: Public Policy and Organization Termination), 24 (3): 263-288.

- (2004), "Riding the Wave of Opportunity: Termination in Public Policy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (3): 309-333.

GONZÁLEZ, B., ROMÁN, L. y PEREIRA, M. (2008), "Las "Galescolas" en la encrucijada: educación infantil y política lingüística del gobierno bipartito gallego", IV Congreso Andaluz de Sociología, Universidad Pablo de Olavide (Carmona, 20, 21 y 22 de 2008).

GREENWOOD, J. (1997), "The Succession of Policy Termination", *International Journal of Public Administration* (Symposium: Public Policy and Organization Termination), 20 (12): 2121-2150.

- HARRIS, M. (1997), "Policy Termination: Uncovering the Ideological Dimension", *International Journal of Public Administration* (Symposium: Public Policy and Organization Termination), 20 (12): 2151-2175.
- HOGWOOD, B.W. y PETERS, B.G. (1982), "The dynamics of policy change: Policy Succession", *Policy Sciences*, 14 (3): 225-245.
- HOGWOOD, B.W. y GUNN, L.A. (1984), *Policy Analysis for the Real World*, Oxford: Oxford University Press.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M. y PERL, A. (2009), *Studying Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- JORDAN, A.; GREEN-PEDERSEN, C. y TURNPENNY, J., "Policy Dismantling: An Introduction", en M.W. Bauer et al., eds. *Dismantling Public Policy. Preferences, Strategies, and Effects*, Oxford: Oxford University Press: 3-23.
- KIRKPATRICK, S.E.; LESTER, J. y PETERSON, M.R. (1999), "The Policy Termination Process. A Conceptual Framework and Application to Revenue Sharing", *Policy Studies Review*, 16 (1): 209-236.
- LASSWELL, H. D. (1971), *A Pre-View of Policy Sciences*, Nueva York: American Elsevier.
- MENY, I. y THOENIG, J-C. (1992), *Las Políticas Públicas*, Barcelona: Ariel.
- ZHANG, L. (2009), "Study on Obstacles to Policy Termination", *Journal of Politics and Law*, 2 (4): 98-102.