

EL CASO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD EN MÉXICO: ESTUDIO COMPARADO DE TERMINACIÓN DE POLÍTICAS*

PETER DELEON
JOSÉ MARIO HERNÁNDEZ QUEZADA

INTRODUCCIÓN

DESDE QUE SE INICIÓ EL ANÁLISIS FORMAL SOBRE terminación de políticas, a mediados de los años setenta, los estudiosos han censurado las bases sobre las que éste se sustenta. Algunos, como Eugene Bardach¹ y Peter deLeon,² hicieron notar hace algún tiempo que la elaboración de una teoría sobre políticas sería imposible a menos que se contara con un cuerpo suficiente de estudios de caso de políticas públicas a partir del cual pudieran plantearse propuestas teóricas. Sin embargo, esta advertencia ha sido en alguna medida ignorada, pues, si bien es cierto que desde que dichos autores la expresaron se ha llevado a cabo un determinado número de estudios sobre terminación, éste aún no constituye un cuerpo de literatura suficiente para elaborar siquiera una primera teoría al respecto. Aunque algunos estudiosos de políticas, como Janet E. Frantz³ y Mark Daniels,⁴ presentaron evidencias que validan las proposiciones originalmente planteadas por Peter deLeon,⁵ el "modelo" de terminación de este último difícilmente puede tomarse como una base teórica aceptable, incluso siquiera como un "modelo".

* Agradecemos al *International Journal of Public Administration* su autorización para publicar este artículo.

¹ Eugene C. Bardach, "Policy Termination as a Political Process", *Policy Sciences*, vol. 7, núm. 2, junio de 1976, pp. 123-131.

² Peter deLeon, "Public Policy Termination: An End and a Beginning", *Policy Analysis*, vol. 4, núm. 2, verano de 1978, pp. 369-392.

³ Janet E. Frantz, "Reviving and Revising a Termination Model", *Policy Sciences*, vol. 25, núm. 2, pp. 175-189.

⁴ Mark Daniels, *Terminating Public Programs*, Armonk, Nueva York, M.E. Sharpe, 1997.

⁵ deLeon, *op. cit.*; y Peter deLeon, "Policy Termination as a Political Phenomenon", en Dennis Palumbo (comp.), *The Politics of Program Evaluation*, Newbury Park, Ca., Sage Publications, 1987.

En un número reciente del *International Journal of Public Administration*⁶ se publicaron varios estudios de caso, muy actuales y esclarecedores, que se suman a la literatura sobre terminación y que agregan otro criterio para la búsqueda de propuestas más generales. Como señaló deLeon en su reseña sobre los autores, algunos de ellos⁷ brindan un “servicio genuino al tomar en consideración un aspecto que ha sido básicamente una preocupación estadounidense y preguntarse si éste ha tenido repercusiones internacionales”.⁸ Lo que apunta el autor es que pocas teorías son exclusivas de una nación y que una teoría viable debe ser igualmente aplicable a Nueva York que a Tokio. El problema, claro está, se deriva de la base contextual de las ciencias políticas,⁹ a saber, que no existen muchas razones *a priori* para suponer que lo que es cierto en una ciudad sea cierto en otra; los contextos pueden cambiar y éstos afectan las políticas y sus resultados. Por tanto, la dificultad consiste en llevar a cabo una investigación de políticas comparadas —y, en especial, una investigación de terminación de políticas—, lo cual resulta particularmente intimidante.¹⁰ Pero que sea “intimidante” no significa necesariamente que deba ser un “tabú”. Los profesores Greenwood y Harris ya dieron los primeros pasos en este sentido, y el presente estudio de caso del programa mexicano de bienestar social, conocido de manera general como Pronasol (Programa Nacional de Solidaridad), los sigue por ese promisorio camino.

Este trabajo analiza el Pronasol y su terminación, un programa que presentó la iniciativa de política social más importante durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), y tuvo el propósito, entre otros, de mejorar las condiciones de vida de casi la mitad de la población mexicana, que vivía por debajo de la línea de pobreza. Durante su corta vida, y a una velocidad sorprendente, el Pronasol consiguió una gran prominencia. El propio presidente Salinas fue su autor intelectual y su más ferviente promotor. Sin embargo, desde sus orígenes el Pronasol fue obje-

⁶ *International Journal of Public Administration*, vol. 20, núm. 12, 1997, *passim*.

⁷ Justin Greenwood analiza la terminación en el Reino Unido, mientras que Michael Harris examina la política de terminación en el contexto del *hibbuzim* israelita. Véase Justin Greenwood, “The Succession of Policy Termination”, y Michael Harris, “Policy Termination: Uncovering the Ideological Dimension”, *ibid.*, pp. 2121-2150 y 2151-2176, respectivamente.

⁸ Peter deLeon, “Afterwards: The Once and Future State of Policy Termination”, *ibid.*, pp. 2195-2212, en 2201.

⁹ Harold D. Lasswell, “The Policy Orientation”, en Daniel Lerner y Harold D. Lasswell (comps.), *The Policy Sciences*, Palo Alto, California, Stanford University Press, 1951; o Harold D. Lasswell, *A Pre-View of the Policy Sciences*, Nueva York, American Elsevier, 1971.

¹⁰ Peter de Leon y Phyllis Resnick-Terry, “Comparative Policy Analysis: Déjà Vu All Over Again?”, *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 1, núm. 1, septiembre de 1998, pp. 9-23.

to de debates y controversias acalorados. Las críticas al Pronasol —y al gobierno de Salinas en general— expresaban dudas sobre los objetivos reales del programa. Se decía, entre otras cosas, que el propósito esencial del Pronasol no era combatir la pobreza, sino fortalecer el poder presidencial y la presencia del partido gobernante, a expensas de otros actores políticos. En suma, el Pronasol era considerado un grave obstáculo para la democratización de México. Cuando Salinas dejó la presidencia, en 1994, el Pronasol quedó a merced de sus detractores. El gobierno del recién nombrado presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) lo relegó en forma discreta, pero sin perder aparentemente su compromiso con los pobres, mediante nuevos esquemas.

Este trabajo presenta un examen de la literatura sobre terminación, con énfasis en los modelos propuestos por los estudiosos estadounidenses de la materia. Después analiza la evolución del Pronasol, que culminó con su defunción burocrática, y por último estudia la utilidad y capacidad de explicación de modelos anteriores, aplicándolos al caso Pronasol. De manera particular, se examina si los modelos de terminación, que hasta ahora han sido básicamente aplicados a experiencias de terminación en los Estados Unidos, son viables para otras culturas políticas y otras políticas.

LITERATURA SOBRE TERMINACIÓN

Los analistas de políticas parecen coincidir en que la terminación de éstas constituye un aspecto importante de su proceso, así como también un tema poco estudiado. Desde la publicación de las grandes obras de Lasswell,¹¹ se ha considerado que la terminación de políticas y programas públicos representa un aspecto crucial de los procesos de las políticas. No obstante, a la fecha, pese a la existencia de unos cuantos estudios de caso, la terminación sigue siendo —como lo observó Robert Biller a finales de los setenta— un “tema que equivocadamente se ha descuidado”.¹²

Los años setenta fue un periodo prolífico para el estudio de la terminación. Muchos académicos examinaron asuntos relativos a ella y esbozaron unas cuantas explicaciones teóricas sobre las causas de la terminación y los obstáculos que enfrenta. Por ejemplo, Robert Biller y Herbert Kaufman documentaron la forma en que los organismos gubernamentales sobreviven pese a que ya han perdido su propósito original o enfrentan fuertes

¹¹ Lasswell, *op. cit.*

¹² Robert P. Biller, “On Tolerating Policy and Organizational Terminations: Some Design Considerations”, *Policy Sciences*, vol. 7, núm. 2, 1976, pp. 133-244.

acciones que buscan darles término;¹³ Robert D. Behn y Kim Sperduto identificaron la "ética de la facultación" (*entitlement ethic*) como uno de los principales obstáculos para la terminación;¹⁴ Eugene C. Bardach fue pionero en el estudio de la desinstitucionalización de los pacientes mentales;¹⁵ James A. Cameron, en un estudio notable, abordó un aspecto importante que aún hoy suelen ignorar los estudiosos de la terminación, a saber, el fuerte peso que ejerce el poder de la ideología en las iniciativas de terminación;¹⁶ James L. Foster y Garry D. Brewer demostraron lo importante que es avanzar en el estudio de las estrategias de terminación;¹⁷ Robert D. Behn desarrolló estrategias específicas de terminación y subrayó la importancia de los incentivos institucionales internos;¹⁸ y Garry D. Brewer propuso algunos elementos para la elaboración de una teoría de la terminación e hizo ver que a menudo ésta implica más que un final, a saber, la sustitución de un conjunto de prácticas por otro.¹⁹

Durante los años ochenta se publicaron varios estudios teóricos. Debemos hacer especial referencia a los trabajos de Peter deLeon,²⁰ quien perfeccionó su modelo de terminación de políticas.²¹ De igual forma, Herbert Kaufman publicó *Time, Change, and Organizations*,²² en donde negaba que el proceso de terminación presentara patrones específicos y concluía que la

¹³ *Ibid.*; Herbert Kaufman, *Are Government Organizations Immortal?*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1976.

¹⁴ Robert D. Behn y Kim Sperduto, "Medical Schools and the Entitlement Ethic", *The Public Interest*, otoño de 1979, pp. 48-68.

¹⁵ Eugene C. Bardach, *The Skill Factor in Politics: Repealing the Mental Commitment Laws in California*, Berkeley, Ca., University of California Press, 1972; y del mismo autor, "Policy Termination as a Political Process", *Policy Sciences*, vol. 7, núm. 2, junio de 1976, pp. 123-131.

¹⁶ James M. Cameron, "Ideology and Policy Termination: Restructuring California's Mental Health System", en Judith V. May y Aaron B. Wildavsky (comps.), *The Policy Cycle*, Beverly Hills, Ca., Sage Publications, 1978, pp. 301-328.

¹⁷ James L. Foster y Garry D. Brewer, "And the Clocks Were Striking Thirteen: The Termination of War", *Policy Studies*, junio de 1976, pp. 225-243.

¹⁸ Robert D. Behn, "How to Terminate a Public Policy: A Dozen Hints for the Would-be Terminator", *Policy Analysis*, vol. 4, núm. 3, 1978, pp. 393-414.

¹⁹ Garry D. Brewer, "Termination: Hard Choices, Hard Questions", *Public Administration Review*, vol. 38, núm. 3, 1978, pp. 338-344.

²⁰ Peter deLeon, "New Perspectives on Program Termination", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 1, núm. 2, 1982, pp. 108-111; "Policy Evaluation and Program Termination", *Policy Studies Review*, vol. 2, núm. 4, mayo de 1983, pp. 631-647; y "Policy Termination as a Political Phenomenon", *op. cit.*

²¹ Peter deLeon, "Public Policy Termination: An End and a Beginning", *Policy Analysis*, vol. 4, núm. 3, 1978, pp. 369-392; y "A Theory of Policy Termination", en Judith V. May y Aaron B. Wildavsky (eds.), *op. cit.*, pp. 279-300.

²² Herbert Kaufman, *Time, Change and Organizations*, Chantham, N.J., Chantham House Publishers, 1985.

“supervivencia de ciertas organizaciones durante mucho tiempo es en gran medida una cuestión de suerte”.²³ Más tarde, K.J. Mueller presentó ciertas evidencias que confirmaban la teoría de Kaufman, en un estudio sobre las leyes de 1986 que pusieron término a la participación federal en los planes de salud.²⁴

Cabe destacar que Peter deLeon realizó una compilación de ejemplos concretos, los cuales parecían corroborar la opinión de los académicos que han señalado que la terminación es un hecho complejo y raro, ejemplos tales como la legislación *sunset*, el bombardero B-1 y los casos de los departamentos de Energía y Educación de los Estados Unidos.²⁵ También presentó información sobre algunas iniciativas de terminación que tuvieron éxito, como las de la Oficina de Oportunidad Económica, la Administración de Servicios Comunitarios y varios programas de salud mental. En opinión de deLeon, estos ejemplos son importantes porque ilustran algunos de los criterios aplicados a la terminación de programas e indican el tipo de evaluación —cuando se hizo alguna— que pudo ser utilizada o fue efectiva para promover la causa de la terminación. Sin embargo, deLeon reconoció algunas limitaciones de la investigación. Así, la mayoría de los ejemplos eran típicos estudios de caso único —todos idiosincrásicos y específicos al contexto— y no examinaban o evaluaban adecuadamente una teoría o marco de terminación. A este respecto, deLeon indicó tres tareas pendientes para los estudiosos de la terminación:²⁶ compilar más estudios de caso, examinar dichos casos con el fin de identificar los factores que llevaron a la terminación, y tratar de elaborar teorías de terminación, así como estrategias y tácticas para facilitarla.

A la fecha, existen cuando menos dos marcos teóricos diferentes para la terminación: el de deLeon y el de Kaufman. El segundo ofrece un modelo de terminación de políticas en el que se destaca el ciclo de vida de las organizaciones.²⁷ Sostiene que toda organización atraviesa por un ciclo de “vigor juvenil, madurez, vejez y muerte”, similar al de los seres vivos.²⁸ Siendo así, la muerte de la organización es un hecho natural que ocurre cuando “se agotan los flujos de energía y otros recursos necesarios para que realice

²³ *Ibid.*, p. 6.

²⁴ K.J. Mueller, “Federal Programs to Expire: The Case of Health Planning”, *Public Administration Review*, vol. 48, núm. 3, 1988, pp. 719-725.

²⁵ Peter deLeon, “Policy Evaluation and Program Termination”, *Policy Studies Review*, vol. 2, núm. 4, mayo de 1983, pp. 633 y 634.

²⁶ deLeon, “A Theory of Policy Termination”, *op. cit.*, pp. 279-300.

²⁷ Kaufman, *op. cit.*

²⁸ *Ibid.*, p. 25.

sus actividades y para que sus motores sigan en marcha”.²⁹ Las organizaciones que mueren son aquellas que no son capaces de cambiar y adaptarse a las nuevas circunstancias. Un aspecto importante del trabajo teórico de Kaufman es que considera que la suerte o el destino desempeñan un papel crucial en la muerte de las organizaciones. En su opinión, el momento de la terminación, no de la propia muerte de la organización, es una cuestión de suerte. Este argumento ha sido refutado por otros estudiosos, como Janet E. Frantz,³⁰ en cuyo destacado estudio sobre la terminación del Leprosario Nacional sostiene, contra la afirmación de Kaufman relativa al papel que desempeña la suerte, que en la terminación de una política existen patrones y variables.

Una de las contribuciones intelectuales más profundas al estudio de la terminación de políticas es la aportada por Peter deLeon, quien desarrolló un marco en el que se identifican los obstáculos que enfrenta la terminación de políticas. Este marco teórico tiene el propósito de explicar por qué las decisiones concernientes a la terminación son tan difíciles de poner en práctica. Sostiene que las instituciones tienden a sobrevivir más allá de un periodo de vida explicable debido a la interrelación de seis factores esenciales:³¹

1. *Resistencia intelectual*, o la observación de que “a la gente no le agrada tratar temas relacionados con la muerte”.³²
2. *Permanencia institucional*, o el hecho de que las organizaciones están diseñadas para vivir más tiempo que el que depende de un solo burocrata o patrocinador. Más aún, plantea que mientras más vive una institución, más resistente se vuelve a las acciones tendientes a terminarla.
3. *Conservación dinámica*, o el hecho de que las organizaciones son sistemas que responden al medio ambiente y cambian con él. En aras de la permanencia institucional, “la organización puede modificar sus objetivos o, quizá, su ámbito de acción”.³³
4. *Coaliciones contra la terminación*, lo que sugiere que tanto en el interior como fuera de las instancias gubernamentales existen impor-

²⁹ *Ibid.*, p. 27.

³⁰ Janet E. Frantz, “Reviving and Revisiting a Termination Model”, *Policy Sciences*, vol. 25, núm. 2, 1992, pp. 175-189.

³¹ Peter deLeon, “A Theory of Policy Termination”, en Judith V. May y Aaron B. Wildavsky (eds.), *op. cit.*, pp. 286-292.

³² *Ibid.*, p. 286.

³³ *Ibid.*, p. 289.

tantes grupos políticos integrados por empleados, electores, clientes y otros grupos que comparten el interés de mantener viva a la organización.

5. *Obstáculos legales*, es decir, simplemente, que los gobiernos están sujetos a las limitaciones del debido proceso, lo que puede socavar su capacidad para terminar una institución. La garantía del debido proceso puede obstaculizar la terminación por tiempo indefinido.
6. *Costos de arranque elevados*, o el hecho de que la terminación implica costos que a menudo rebasan los ahorros que se proyecta conseguir con ella.

La importancia y gravedad de dichos obstáculos a las iniciativas de terminación ha llevado a deLeon a concluir que:

la terminación de una política es una actividad política inusitada. Las fuerzas intelectuales y políticas hostiles a la terminación son enormes. A menos que se considere de manera general que la política u organización es pernicioso o disfuncional, el analista contará con muy poco apoyo inicial para respaldar su análisis y proponer cursos de acción. Por estas razones, los procesos de terminación rara vez se han puesto en práctica, salvo cuando la política u organización en cuestión era sumamente débil y estaba aislada, sin aliados poderosos [...] o había un consenso en cuanto a que el permitir que continuara la política acarrearía consecuencias del todo contrarias a los intereses de la sociedad [...]³⁴

El marco teórico que presenta deLeon identifica los tres criterios que se siguen, en mayor o menor grado, en las decisiones de terminación: imperativos financieros, eficiencia gubernamental e ideología política.³⁵ Observa que la mayoría de los ejercicios de terminación hacen referencia, cuando menos nominalmente, a los tres criterios. Sin embargo, con base en la investigación realizada por James M. Cameron,³⁶ deLeon sostiene que la terminación de una política es resultado de una decisión política, más que analítica, y que los valores políticos y la ideología son los principales factores detrás de una terminación. De esta manera, las cuestiones fundamentales de los valores y las ideologías, más que las economías y la eficiencia, son las que sustentan las iniciativas de terminación.

Durante los años noventa se publicaron unos cuantos estudios en los que se ponían a prueba varios modelos de terminación de políticas. Dos es-

³⁴ *Ibid.*, p. 292.

³⁵ deLeon, "Policy Evaluation and Program Termination", *op. cit.*; "Policy Termination as a Political Phenomenon", *op. cit.*

³⁶ Cameron, *op. cit.*

tudiosos encontraron que el modelo de terminación que ofrecía deLeon poseía capacidades explicativas y predictivas. Janet E. Frantz examinó los 70 años de lucha que se llevó el poder terminar el Centro Nacional para el Mal de Hansen (antes conocido como Leprosario Nacional de los Estados Unidos),³⁷ institución que confinaba a las víctimas de este mal durante toda su vida, pese a que los descubrimientos científicos mostraban que la lepra era la menos contagiosa de todas las enfermedades infecciosas. Contra la opinión de Kaufman de que la terminación es resultado de la suerte y, por tanto, inútil para el estudio científico, Frantz halló que sí existen patrones. Aplicó el modelo de terminación de deLeon y concluyó que éste ofrecía una base útil para avanzar en la investigación sobre terminación. En palabras de Frantz: “[e]l examen de la política sobre el MH [Mal de Hansen], con base en el modelo de deLeon de 1978 del proceso de terminación, ha corroborado la existencia de patrones en la eliminación de políticas públicas [...]”.³⁸

En 1995, Mark R. Daniels examinó la terminación de las escuelas de capacitación del estado de Oklahoma para niños dependientes y abandonados, encontrando que el modelo de deLeon de terminación de políticas resultaba útil. Asimismo, Daniels halló que la teoría de Kaufman sobre la evolución de las organizaciones poseía capacidad explicativa. En opinión de Daniels, “la prueba del umbral de Kaufman explica el fracaso de la terminación, a la luz del espeso medio organizacional en el que operaban las escuelas de capacitación”.³⁹

Las investigaciones antes referidas demuestran que, pese a la insuficiencia de los actuales análisis en la materia y a la imposibilidad de formular generalizaciones con base en los pocos estudios de caso disponibles, los “modelos” de terminación existentes son útiles para progresar en la comprensión de las iniciativas de terminación.

EL PRONASOL

El Pronasol fue la política más importante que siguió el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) en el ámbito de la política social en México. Los orígenes intelectuales del Pronasol pueden hallarse en la tesis doctoral que presentó Salinas ante la Escuela de Gobierno John F.

³⁷ Frantz, *op. cit.*

³⁸ *Ibid.*, p. 187.

³⁹ Mark R. Daniels, “Organizational Termination and Policy Continuation: Closing the Oklahoma Public Training Schools”, *Policy Sciences*, vol. 39, núm. 3, 1995, pp. 301-316, en p. 313.

Kennedy de la Universidad de Harvard, para la cual realizó un vasto estudio de campo en varias comunidades rurales de los estados de Puebla y Tlaxcala,⁴⁰ y descubrió que las formas tradicionales de gasto que ejercía el gobierno federal mexicano en dichas comunidades eran muy deficientes en términos de obtención de apoyo popular para el sistema político. También halló que la mala calidad de las relaciones entre los organismos gubernamentales y sus clientelas, así como las deficiencias del liderazgo político en las comunidades rurales, eran en gran medida las responsables de esa situación. Por tanto, una de las recomendaciones de Salinas en materia de políticas fue que el PRI (Partido Revolucionario Institucional, que retuvo el poder presidencial en México desde sus orígenes en 1929) elaborara una estrategia para impulsar el surgimiento de un nuevo tipo de liderazgo. Esta nueva comunidad de líderes sería una mediadora más efectiva entre los ciudadanos de las comunidades rurales y el gobierno federal, y esa relación más eficaz entre el gobierno federal y sus clientelas daría por resultado más apoyo político para el sistema en el gobierno. Una vez en el poder, Salinas se basó en esas ideas para diseñar y desarrollar el Pronasol.

El 2 de diciembre de 1988, Salinas tomó el poder como presidente de México, por un periodo de seis años, y una de sus primeras acciones como mandatario fue anunciar la creación y los objetivos del Pronasol, objetivos que eran múltiples y, en ocasiones, contrapuestos. En primer lugar, el programa 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 y, en especial, del 19% (casi 15 millones de personas en 1989) que vivía en extrema pobreza.⁴¹ Además del objetivo de combatir la pobreza, se suponía que el Pronasol habría de alcanzar otras metas urgentes, como promover la justicia social, el pluralismo, la democracia, el federalismo, la descentralización y la responsabilidad individual. En palabras de Salinas, el Pronasol era un medio importante para:

eliminar todos los vestigios de paternalismo, populismo, clientelismo o condicionamiento político que impiden mejorar los niveles de bienestar de la población empobrecida [...] Las actividades realizadas bajo el Programa Nacional

⁴⁰ Carlos Salinas de Gortari, "Political Participation, Public Investment, and System Support", tesis doctoral, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1978; más tarde publicado bajo los títulos de *Producción y participación en el campo*, México, UNAM, 1980, y de *Political Participation, Public Investment, and Support for the System: A Comparative Study of Rural Communities*, La Jolla, Ca., University of California, San Diego Center for U.S.-Mexican Studies, Report Series No. 35, 1982.

⁴¹ Carlos Salinas de Gortari, Segundo Informe de Gobierno, México, Oficina del Secretario de Prensa de la Presidencia, 1° de noviembre de 1990.

de Solidaridad representan una inversión en infraestructura de bienestar físico y social, que por su propia naturaleza promueve la justicia y la democracia.⁴²

Los múltiples objetivos del Pronasol fueron perseguidos mediante una amplia gama de “subprogramas”, que comprendían, entre otros, la atención a las necesidades materiales más evidentes de las áreas rurales y urbanas pobres, tales como la construcción y remodelación de escuelas públicas, becas para los niños de escasos recursos, electrificación comunitaria, pavimentación de calles, construcción de carreteras, agua potable, atención a la salud, nutrición, vivienda, asesoría legal, regularización de títulos de propiedad, infraestructura agrícola y fomento a las pequeñas empresas.⁴³

Con el fuerte apoyo presidencial, el Pronasol registró un crecimiento espectacular en el periodo 1988-1993. Por ejemplo, su presupuesto aumentó, del equivalente a 680 millones de dólares en 1989, a 950 millones en 1990, 1 700 millones en 1992 y más de 2 500 en 1993. El total de la inversión federal y estatal en el Pronasol durante cinco años de operación alcanzó la cifra de 12 mil millones de dólares. En este periodo, el gasto en el Pronasol creció más rápidamente que el total de la inversión federal gubernamental.⁴⁴ A finales de 1973, se habían creado más de 150 mil comités de Solidaridad locales a lo largo del territorio, lo que cubría más de 95% de los casi tres mil municipios mexicanos.⁴⁵ Era claro que ningún otro programa oficial en México había producido un impacto más rápido y profundo en la sociedad que el Pronasol.

La operación del Pronasol fue aparejada de una campaña publicitaria bien diseñada y orquestada. Se trataba sin duda del programa de gobierno más difundido de todos. La presencia masiva del Pronasol en los medios electrónicos nacionales y locales recalcaba el compromiso del gobierno con los pobres y destacaba los logros conseguidos por aquél. Como observó un politólogo: “México es hoy el país de la ‘Solidaridad’. Los eslogans de Solidaridad embellecen los muros de las ciudades, los logros de Solidaridad invaden las ondas radiofónicas, y los cantantes populares mexicanos entonan el Himno a la Solidaridad.”⁴⁶

⁴² *Ibid.*, pp. 49 y 50.

⁴³ Pronasol, *La solidaridad en el desarrollo nacional*, México, Coordinación del Programa Nacional de Solidaridad, Secretaría de Programación y Presupuesto, septiembre de 1991.

⁴⁴ José Córdoba Montoya, “México”, en John Williamson (comp.), *The Political Economy of Political Reform*, Washington, D.C., Institute for International Economics, enero de 1994.

⁴⁵ Carlos Salinas de Gortari, Quinto Informe de Gobierno, México, Oficina del Secretario de Prensa de la Presidencia, 1° de noviembre de 1993.

⁴⁶ Denise Dresser, *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems*, La Jolla, Ca., University of California, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, Current Issues Brief No. 3, 1991.

Pero, 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 político gobernante. Uno de los puntos debatidos era si el gobierno de Salinas había creado o no el Pronasol como 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.⁴⁷ John Bailey así lo consideraba.⁴⁸ Bailey sostenía que el Pronasol había sido pensado por el presidente Salinas como un medio para proteger sus políticas neoliberales, así como para ofrecer a su gobierno nuevas fuentes de legitimidad y apoyo político. Neil Harvey y Denise Dresser compartían esa opinión y veían el Pronasol como un instrumento político diseñado para mitigar la creciente crisis de legitimidad que experimentaban tanto el PRI como el gobierno de Salinas.⁴⁹

Otros analistas sostenían que el Pronasol era posible, más que necesario, por las políticas de privatización. Estos académicos señalaban el hecho de que una parte considerable de los ingresos que obtuvo el gobierno por la venta de empresas públicas fue destinada al Pronasol. Sin embargo, resulta difícil demostrar este punto, dado que el financiamiento del programa nunca fue transparente; al parecer, sus recursos provenían de diversas fuentes y hasta ahora nadie ha realizado una evaluación a fondo del Pronasol.⁵⁰

Algunas de las controversias más fuertes giraron en torno a las consecuencias que tendría el Pronasol para la evolución de la institución presidencial. Unos pocos miembros del PRI se mostraban abierta y marcadamente recelosos del programa, temiendo que el presidente quisiera construir una base de poder independiente y sustituir al partido gobernante con una nueva organización política que partiera de la estructura popular generada alrededor del Pronasol. De hecho, se demostró que Salinas utilizaba el Pronasol para desafiar a su propio partido y reafirmar la autoridad presi-

⁴⁷ Nora Lustig, *Mexico: The Remaking of an Economy*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1992; y de la misma autora, "Solidarity as a Strategy of Poverty Alleviation", en Wayne A. Cornelius, Ann L. Craig y Jonnathan Fox (comps.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla, Ca., University of California, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, 1994, pp. 79-96.

⁴⁸ John Bailey, "Centralism and Political Change in Mexico: The Case of National Solidarity", en Cornelius *et al.*, *op. cit.*, pp. 97-119.

⁴⁹ Neil Harvey (comp.), *Mexico: Dilemmas of Transition*, Londres, The Institute of Latin American Studies, University of London and British Academy Press, 1993; Denise Dresser, "Bringing the Poor Back In: National Solidarity as a Strategy of Regime Legitimation", en Cornelius *et al.*, *op. cit.*, pp. 143-165.

⁵⁰ Lustig, "Solidarity as a Strategy of Poverty Alleviation", *op. cit.*

dencial sobre su maquinaria y los gobiernos estatales y municipales.⁵¹ Es decir, el Pronasol daba al presidente libertad para llevar adelante su propia agenda política, por encima del partido gobernante, otros partidos políticos, los legisladores, los gobernadores y los alcaldes. Esta estrategia tuvo el efecto de aislar a facciones importantes del PRI y de aumentar el rechazo al Pronasol por parte de los miembros más reacios del partido. El resentimiento de algunas facciones del PRI creció aún más cuando sospecharon que la intención real de Salinas era promover el Pronasol como sustituto del PRI.⁵²

Otro punto que se cuestionaba era si el Pronasol constituía un instrumento efectivo para hacer más responsables a las burocracias federal y estatal frente a los pobres urbanos y rurales. Desde siempre, las burocracias federal y estatal encargadas de las políticas sociales eran consideradas ineficientes, corruptas, arrogantes y dilapidadoras de los escasos recursos. Más aún, las burocracias estatales constantemente tenían conflictos con sus contrapartes federales, en relación con los recursos y las maneras de responder a las necesidades de los pobres. Ante esto, muchos pensaban que el Pronasol era un mecanismo efectivo por medio del cual el presidente podría sortear esos problemas burocráticos y asignar directamente recursos valiosos a los pobres urbanos y rurales. A este respecto, el Pronasol fue muy efectivo para contrarrestar ciertos intereses y procedimientos burocráticos sumamente arraigados. Sin embargo, según sus detractores, el Pronasol había obtenido esa facultad a expensas de las instituciones democráticas, los partidos políticos (en especial, los de oposición, pero también el PRI), el Congreso, y los gobiernos y legislaturas estatales y municipales. Más aún, el incremento en la responsabilidad burocrática que había logrado el Pronasol no había ido aparejado de una descentralización efectiva de la toma de decisiones y la rendición de cuentas.⁵³

El Pronasol tuvo efectos importantes en el ámbito electoral. A él se atribuyó un papel importante en la alta popularidad que consiguió el presidente Salinas —antes de su impresionante y dramático derrumbe político a finales de su gobierno, en 1994— y en la recuperación del PRI en las urnas durante las elecciones intermedias de 1991, así como en la pérdida de fortuna de los partidos políticos de oposición, entre ellos el Partido Acción

⁵¹ Wayne A. Cornelius, Judith Gentleman y Peter H. Smith (comps.), *Mexico's Alternative Political Futures*, La Jolla, Ca., University of California, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, Monograph Series No. 30, 1989; Paul Haber, "Political Change in Durango: The Role of National Solidarity", en Wayne Cornelius *et al*, *Transforming State-Society... op. cit.*, pp. 255-279.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Bailey, *op. cit.*

Nacional (PAN), de centro-derecha, y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), de centro-izquierda. Por ejemplo, algunos análisis revelaron que el Pronasol asignaba enormes sumas de recursos con el fin de recuperar para el PRI aquellas zonas en donde el PAN o el PRD tenían una posición fuerte. Sin embargo, esta estrategia tuvo el efecto paradójico de premiar, en lugar de castigar, a las zonas que habían votado por la oposición.⁵⁴

El Pronasol fortaleció los poderes de la presidencia y de su mandatario, e hizo de Salinas un presidente muy popular. Por ejemplo, Domínguez y McAnn señalan que, en 1991, 83% de la población tenía una opinión favorable del presidente debido en gran parte a que el Pronasol era visto como el "programa del presidente".⁵⁵ El propio Salinas aprovechó esto para confirmar esa percepción pública. Dio muestras de un activismo y habilidades personales muy grandes en la promoción y gestión del Pronasol. Visitó prácticamente cada rincón del país para inaugurar las obras públicas y recibir personalmente las peticiones de los ciudadanos. Además, vigilaba de cerca la operación diaria del programa, manteniendo físicamente cerca a los planificadores clave; por ejemplo, el director del Pronasol tenía sus oficinas en Los Pinos (la Casa Blanca mexicana). La identificación del Pronasol como el "programa del presidente" fue decisiva para su éxito durante el gobierno de Salinas. Sin embargo, esa "personalización" resultó una gran desventaja para el Pronasol cuando la fortuna política de Salinas sufrió un vuelco dramático, al final de su mandato. Haber apoyado al Pronasol habría dañado la credibilidad y el compromiso democrático del recién nombrado presidente Ernesto Zedillo, tras haber sido elegido en los comicios presidenciales más limpios que se hayan registrado en México.

Cuando Salinas llegaba a la segunda mitad de su mandato, decidió institucionalizar el Pronasol, en la apenas creada Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), con el rango de una subsecretaría. Un político joven, capaz y ambicioso, Luis Donald Colosio, fue nombrado titular de la Sedesol. Se consideró, entonces, que el Pronasol constituía un recurso político primordial, en manos de uno de los principales contendientes para la candidatura presidencial del partido gobernante. Esto se confirmó más tarde, cuando el 28 de noviembre de 1993 Salinas eligió a Colosio como candidato del PRI para la elección presidencial de 1994. Como era de esperarse, durante la campaña presidencial el PRI tenía el encargo de tratar de ganar las preferencias electorales utilizando los recursos del Pronasol para comprar votos. Una vez que Colosio inició su campaña, dedicó la mayor parte

⁵⁴ Jorge Domínguez y James A. McCann, *Democratizing Mexico: Public Opinion and Electoral Choices*, Baltimore, Md., The Johns Hopkins University Press, 1996.

⁵⁵ *Ibid.*

de sus primeras acciones al tema de la promoción de la democracia y los procesos democráticos en México. Por ejemplo, realizó varias acciones para mejorar la credibilidad del proceso electoral. En tales circunstancias, el Pronasol, con sus presuntas prácticas clientelistas, pronto se convirtió más en un obstáculo que en un apoyo para el candidato presidencial del PRI y sus llamados a la democratización. Esto, entre otras cosas, dio pie a la terminación del programa.

El año de 1994 estuvo marcado por acontecimientos desastrosos —un genuino *anno horribilis* para México—, los cuales generaron el ambiente propicio para la terminación del Pronasol. La lista es larga, por lo que sólo mencionaremos algunos de ellos. El 1° de enero de 1994, el mismo día que entraba en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entre México, Canadá y los Estados Unidos, estalló un violento levantamiento indígena en el estado meridional de Chiapas. La campaña presidencial del señor Colosio se vio sumamente afectada por la atención que prestaban los medios de comunicación al levantamiento y a las acciones del negociador del gobierno, quien antes había competido contra Colosio por la nominación del PRI y se rehusó después a renunciar a sus aspiraciones presidenciales. Había rumores no confirmados de que el negociador del gobierno en Chiapas de alguna manera sustituiría a Colosio como candidato presidencial del partido gobernante. Este ambiente político enrarecido alcanzó su climax con el asesinato de Colosio, el 23 de marzo de 1994, durante un acto político en la ciudad de Tijuana. De nuevo, corrieron muchos rumores de que ciertos miembros reacios del PRI (a quienes la prensa denominó “dinosaurios”) estaban implicados en el homicidio de Colosio, y algunos rumores incluso sugerían la posibilidad de que el todavía presidente Salinas tuviera algo que ver con el crimen. Ernesto Zedillo Ponce de León fue elegido por el presidente Salinas y los líderes del PRI como sustituto de Colosio. Zedillo tuvo muchos problemas para poder llevar a cabo una campaña política fuerte, en un periodo muy corto y bajo esas circunstancias tan difíciles. Las dificultades económicas del país se agravaron, mientras que el crimen y la inseguridad personal aumentaban. Más aún, cuando Salinas estaba ya cerca del final de su mandato, los medios de comunicación dieron a conocer varios escándalos políticos, el más notable de los cuales fue el del hermano de Salinas, quien fue acusado y encarcelado por corrupción y por ser el autor intelectual del asesinato de un político prominente, el secretario general del partido gobernante.

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 respon-

sable de casi todos los problemas que padecía el país. En este ambiente adverso, el recién electo presidente Zedillo debía distanciarse claramente de Salinas y su legado. En medio del escándalo que rodeó la salida de Salinas y la llegada de Zedillo, se dio una serie de acciones burocráticas que en efecto aniquilaron al Pronasol. De esta manera, ahora tenemos que preguntarnos: ¿qué tan efectivos son los modelos propuestos por Kaufman y deLeon para explicar la terminación de un programa social y político único en México, como fue el Pronasol?

MARCO TEÓRICO DE TERMINACIÓN APLICADO AL PRONASOL

Luego de haber examinado detenidamente el caso de la terminación del Pronasol, comparémoslo ahora con los modelos de terminación que ofrecen Kaufman y deLeon, sin olvidar, por supuesto, que estos autores basaron sus conceptos en hechos de terminación ocurridos en los Estados Unidos. Así, dadas las diferencias contextuales entre los Estados Unidos y México, debemos esperar que haya algunas divergencias. Sin embargo, será interesante observar y explicar sus respectivas semejanzas y discrepancias.

Las teorías de Kaufman son a la vez correctas e inexactas.⁵⁶ Son correctas en cuanto que plantean que los programas y organizaciones tienen un cierto ciclo de vida, el cual, en la política mexicana, equivale básicamente al periodo de seis años que dura el mandato presidencial. En virtud de su enorme autoridad (así como a la falta de autoridad independiente por parte de la burocracia y el sistema judicial mexicanos) y de la necesidad habitual del presidente entrante de distinguirse de su predecesor, la idea del cambio de las organizaciones se ajusta bien a este caso. Más aún, con la salida de Salinas, los recursos del Pronasol (tanto materiales como políticos) en efecto se esfumaron, lo que dejó al programa abandonado y sin un patrono.

Por otra parte, Kaufman es inexacto al atribuir dichos cambios a la suerte, a fuerzas "naturales" exógenas a la organización. En el contexto de la política mexicana, el cambio es muy regular (*i.e.*, no dejado a la suerte) y endógeno, dictado en gran medida por la Constitución.⁵⁷ Más aún, encontramos un problema semántico esencial: ¿qué es exactamente lo que distingue la frontera entre cambio endógeno y exógeno? Sin duda, las condiciones siempre están fluyendo y el designar un tiempo y lugar específico, en el que el *statu quo* continúa o encuentra un punto de terminación, entre las fuerzas internas y externas es difícil. Por el contrario, el criterio de

⁵⁶ Kaufman, *Time, Change and Organizations*, *op. cit.*

⁵⁷ Similar a los hallazgos de Frantz, en *op. cit.*

Kaufman podría ser más aplicable a las organizaciones que al terreno de lo programático, si bien el Pronasol representa al segundo. De esta forma, parecería que dicho criterio es más viable para una visión macro de terminación, una vez hechas las salvedades en virtud de las particularidades de la cultura política mexicana.

La distinción de tipos de terminación que propone deLeon resulta hasta cierto punto más útil para el caso del Pronasol.⁵⁸ Como mostraremos con detalle más adelante, la terminación del Pronasol implicó lo que deLeon llama “terminación de programa”. 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. Esta política —como legado de la Revolución mexicana de 1910-1917— seguía presente (de hecho, siendo parte de la herencia revolucionaria del país, es difícil imaginar que desaparezca). 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. Por ejemplo, en agosto de 1997, el presidente Zedillo anunció la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa),⁵⁹ el cual tuvo muy poca difusión en comparación con el relieve que se dio al Pronasol, y nunca suscitó mayores debates. De igual forma, el organismo responsable de administrar el Pronasol no fue eliminado. A principios del mandato presidencial de Salinas, los encargados de la gestión del Pronasol se encontraban en la Oficina de la Presidencia, pero a medida que llegaba a la segunda mitad de su gobierno, Salinas transfirió esta unidad a la recién creada Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), con el rango de subsecretaría. Durante el gobierno de Zedillo, la Sedesol siguió funcionando y tuvo a su cargo, entre otras responsabilidades, la aplicación de la política social del presidente.

En México, una función inherente del Estado es promover la justicia social, incluido el combate a la pobreza. De manera general, se da por sentado que el Estado mexicano *debe* brindar estos servicios a la gente, lo cual se encuentra incluso estipulado en la Constitución. Por esta razón, todos los presidentes mexicanos modernos están legal (y moralmente) obligados a manifestar su compromiso con los pobres, garantizando que sus progra-

⁵⁸ deLeon, “A Theory of Policy Termination”, *op. cit.*, pp. 279-300.

⁵⁹ Progresa, Programa de Educación, Salud y Alimentación, <http://sedesol.gob.mx/PROGRESA/PROGRESA.HTM>.

mas promuevan activamente el desarrollo y la justicia social. Si tomamos en cuenta que, en 1989, más de 48% de la población vivía por debajo de la línea oficial de pobreza, es claro que el Estado mexicano no ha sido muy efectivo en el desempeño de esta función. Este cometido esencial del Estado, al menos en términos nominales, siguió siendo una prioridad del gobierno de Zedillo, y es muy probable que así continúe durante muchos gobiernos más. De acuerdo con esta tradición, el gobierno de Zedillo declaró que el objetivo central de su política social era “promover la igualdad de oportunidades que [garantice] que todo mexicano ejerza sus derechos sociales e individuales; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida; y reducir la pobreza y la marginación social”.⁶⁰ El caso del Pronasol corrobora la idea de deLeon de que las funciones gubernamentales son las más resistentes al cambio, seguidas por las organizaciones, las políticas y los programas.

En lo que se refiere a la resistencia intelectual, deLeon ha afirmado que “a la gente no le agrada tratar temas relacionados con la muerte”.⁶¹ En el caso del Pronasol nunca hubo un procedimiento formal para examinar las opciones de terminación, por las razones antes mencionadas. Así pues, los funcionarios del gobierno no se vieron en la necesidad de explicar o reconocer, al menos públicamente, las deficiencias del programa. Hasta ahora no se ha realizado una evaluación objetiva del mismo. Más aún, los funcionarios nunca consultaron a los supuestos beneficiarios para recabar sus impresiones y experiencias al respecto. El programa fue una creación del presidente Salinas y tuvo una “muerte natural” cuando acabó su mandato. Simplemente no parecía ser un jugador calificado para el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Zedillo.

Este fenómeno de “evaporación” quizá esté relacionado con el hecho de que los funcionarios públicos nunca han tenido que rendir cuentas ante los ciudadanos. El gobierno mexicano jamás enfrentó directamente el tema de la muerte del programa, dado que la terminación del Pronasol nunca se anunció de manera formal, sino que sólo dejó de existir. Luego de que los recursos del “extinto” Pronasol fueron transferidos a los gobier-

⁶⁰ Sedesol, “Superación de la pobreza”, <http://www.sedesol.gob.mx>, 1996, p. 1.

⁶¹ deLeon, “A Theory of Policy Termination”, *op. cit.*, p. 286. Una observación interesante, que rebasa el tema del presente trabajo, es la forma en que la visión idiosincrásica de la muerte que tiene la población mexicana influye en su visión de la terminación de las políticas. Los mexicanos perciben la muerte como un hecho natural. Así, por ejemplo, en el Día de los Muertos se sigue la tradición de escribir un cierto estilo de versos y dibujar esqueletos de personas vivas disfrazadas para hacerles una broma, y este día es una celebración natural y animada que se festeja cada noviembre en todo México.

nos estatales y municipales, el gobierno tomó un nuevo rumbo, a saber, el de la promoción del federalismo y la autonomía local.

De acuerdo con deLeon, la permanencia institucional representa un obstáculo para la terminación, pues las organizaciones están diseñadas para perdurar. En el caso del Pronasol, este factor parece ser más aplicable a la terminación “de las organizaciones” que a la terminación “de programas”. Así, la Sedesol, la instancia que se hizo cargo del Pronasol, sigue viva, e incluso el Instituto Nacional de Solidaridad —un organismo semiautónomo, dependiente de la Sedesol y muy involucrado en el manejo y control del Pronasol— sigue existiendo, con otras responsabilidades. A la fecha, no parece haber ninguna petición de que se ponga término a ninguna de estas dos instituciones. Esto demuestra la validez del tercer obstáculo a la terminación que cita deLeon: la conservación dinámica, aunque tal vez indique un mayor grado de conservación dinámica en las organizaciones que en los programas.

A principios del mandato de Zedillo, cuando el Pronasol ya no aparecía como un programa de gobierno, la Sedesol no tardó en insistir en el compromiso permanente del nuevo gobierno con el combate a la pobreza, que habría de cumplirse mediante nuevas vías y estrategias. Sin hacer referencia alguna al Pronasol, los funcionarios de la Sedesol declararon que la estrategia del gobierno para aliviar la pobreza consistiría en descentralizar los recursos hacia los estados y municipios.⁶² La nueva —aunque en esencia idéntica— Sedesol es ahora garante de la descentralización. Se ha observado un cambio drástico en la retórica, en la que el “nuevo federalismo” ocupa ahora el lugar central. Desde 1995, se transfirió más de 65% del total de los recursos destinados a combatir la pobreza a los gobiernos estatales y municipales, a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal.⁶³ En efecto, la Sedesol y, dentro de ella, el Instituto Nacional de Solidaridad han dado muestra de una capacidad sorprendente para perdurar y adaptarse al nuevo ambiente.

El cuarto obstáculo que señala deLeon son las coaliciones contra la terminación integradas por empleados, electores y otros actores que tienen un interés común en preservar un determinado programa u organismo.⁶⁴ En el caso de México y el Pronasol, la principal clientela del programa eran los segmentos más pobres de la población, tanto en recursos materiales como políticos. Los “grupos de atención prioritaria” del Pronasol eran los jornaleros o campesinos (sobre todo los que vivían en las zonas semide-

⁶² Sedesol, “Proceso de descentralización”, <http://www.sedesol.gob.mx>, 1996, p. 1.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ deLeon, “A Theory of Policy Termination”, *op. cit.*, pp. 290 y 291.

sérticas, las sierras y las tierras sin irrigación); los grupos indígenas que padecían marginación social y extrema pobreza; los trabajadores agrícolas migrantes, que se habían visto obligados a dejar sus pueblos en busca de mejores oportunidades; las mujeres y los niños desvalidos; así como los discapacitados, habitantes urbanos y ancianos de escasos recursos.⁶⁵ Como puede deducirse de esta lista, y suponiendo que el Pronasol atendiera con eficacia las necesidades de estas personas, la clientela principal del programa tenía escaso peso político o medios para formar una coalición cualquiera contra la terminación (o coalición "de bloqueo"). En México estos grupos siempre han sido excluidos de la participación y representación política y económica. Debido a sus precarias condiciones, nunca han tenido un verdadero poder político y nunca han sido consultados en forma alguna con respecto a sus intereses y demandas. Jamás se les pidió su opinión sobre la implantación ni sobre la terminación del Pronasol. De esta manera, encontramos una discrepancia institucional importante en el marco de deLeon: el Pronasol fue en gran medida un producto (sin duda, muy costoso) de la imaginación de Salinas; un programa básicamente personal y carente de un grupo de apoyo organizado, acreditado o coherente. No hubo, en pocas palabras, promotor político ni coalición de bloqueo alguna que luchara por su permanencia.

Los costos legales representan el quinto obstáculo a la terminación que propone deLeon.⁶⁶ Se refieren a las restricciones derivadas del debido proceso, que pueden impedir la terminación. En el caso del Pronasol, el presidente Zedillo no encontró mayores obstáculos legales para terminar el programa. En México, el presidente está sometido a muchos menos escrutinios y restricciones de debido proceso que en los Estados Unidos. Por supuesto, esto no significa que la conducta del presidente no deba sujetarse a la ley, pero sí implica que, debido a la supremacía tradicional del Poder Ejecutivo sobre los poderes Legislativo y Judicial, el presidente en México goza de más facultades discrecionales para interpretar la ley y está menos sometido a la rendición de cuentas. Esto facilita la reorganización burocrática bajo el liderazgo presidencial, situación que se manifestó claramente en el caso del Pronasol. El presidente Salinas enfrentó muy pocas trabas legales para crear el Pronasol y, de la misma manera, el presidente Zedillo no encontró mayores obstáculos administrativos para poner término al programa, ni se vio restringido por cuestiones de debido proceso. De esta forma, hallamos una segunda discrepancia con el marco de terminación de deLeon. Esto quizá se deba al ciclo "natural" (de seis años) asigna-

⁶⁵ Sedesol, *op. cit.*

⁶⁶ deLeon, "A Theory of Policy Termination", *op. cit.*, p. 291.

do a la política mexicana, en el que un programa puede ser fácilmente manipulado, en virtud de su relativa juventud.

El sexto obstáculo a la terminación que presenta deLeon en su modelo son los elevados costos de arranque. En el caso del Pronasol, éstos fueron mínimos. Dado que el gobierno mexicano aún no estaba sometido a una rendición de cuentas estricta, los funcionarios gubernamentales no se sintieron obligados a evaluar el programa a fin de determinar el futuro que tendría. Nunca se reconoció oficialmente que el Pronasol había sido un fracaso y, de hecho, la terminación del programa no se anunció de manera formal. Los funcionarios simplemente cambiaron las etiquetas institucionales y adaptaron sus estrategias y retórica a las nuevas prioridades del gobierno de Zedillo, el cual afirmaba que el combate a la pobreza habría de ser resultado del fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales. Más aún, el organismo que administraba el Pronasol no fue desmantelado, sino que se le permitió seguir viviendo en la oscuridad administrativa. Dentro del gobierno federal no surgió ningún grupo de interés burocrático que defendiera al Pronasol al final del gobierno de Salinas, y el propio Salinas terminó su mandato presidencial en medio de la desgracia política. La identificación estrecha, incluso personal, del Pronasol con Salinas —que, de manera paradójica, fue un factor clave para la creación y prominencia del programa— hizo prácticamente imposible que, aun deseando que continuara, alguien lo defendiera en forma abierta.

El concepto de “puntos naturales” para la terminación de una política, que propone deLeon, resulta crucial para explicar el caso del Pronasol. Un punto natural para instrumentar la terminación de un programa, de una política o de un organismo se encuentra en el inicio de un nuevo mandato presidencial. Los presidentes mexicanos siempre han aprovechado este punto natural para dar su toque personal a las políticas gubernamentales. La ciudadanía mexicana espera que ocurran cambios, aunque sean moderados, al inicio de un nuevo gobierno. Por lo general, el fin de un mandato presidencial en México ha sido un punto natural para terminar programas e instituciones. Algunas reorganizaciones administrativas y reformas constitucionales han tenido lugar durante este punto natural.⁶⁷

⁶⁷ La nacionalización y subsecuente privatización de la banca es un ejemplo excelente, aunque extremo, del viraje de las políticas públicas relacionado con el cambio de mandato presidencial en México. A finales de su gobierno (1976-1982), en medio de una aguda crisis económica, el presidente José López Portillo nacionalizó la banca, política que fue revertida por el presidente Miguel de la Madrid durante su mandato (1982-1988), quien aplicó una política agresiva de liberación económica y privatización de los bancos y de las empresas paraestatales.

Por último, el caso del Pronasol confirma plenamente la observación que hace deLeon de que los argumentos políticos e ideológicos tienen un peso muy importante en las decisiones relativas a la terminación de políticas. La mayoría de los ataques contra el Pronasol se basaban en argumentos ideológicos y políticos, más que en un análisis de eficiencia económica o de costo-beneficio. Los académicos y analistas de políticas mostraron poco interés en evaluar objetivamente las fortalezas y debilidades del programa para combatir la pobreza. Las principales razones que llevaron a su terminación fueron de carácter político e ideológico, agravadas por diferencias personales, que siempre surgen cuando un hombre fuerte deja la presidencia y otro quiere imponer "su" marca. Tanto los ataques como la defensa del programa se dieron en términos políticos e ideológicos. Asimismo, debemos señalar que el tema central de la tradición revolucionaria mexicana —luchar contra la grave situación en la que viven los pobres rurales y urbanos— no experimentó ningún cambio por las vicisitudes del Pronasol.

CONCLUSIÓN

Este análisis ha demostrado que, con ciertas salvedades en virtud de los distintos contextos políticos, los marcos de terminación estadounidenses pueden ser aplicados a casos de terminación de otras naciones, en esta ocasión a México y para una mejor comprensión del Pronasol. En tal sentido, confirma —aunque no reproduce en forma exacta— los hallazgos de Harris para el caso de Israel, y de Greenwood para el del Reino Unido.⁶⁸ Los aspectos en los que el marco de deLeon resultaron inapropiados se debieron, en gran medida, a las diferencias institucionales y administrativas entre México y los Estados Unidos, y, en particular, al poder prácticamente total que posee el presidente mexicano, a diferencia de su contraparte estadounidense.⁶⁹

En particular, encontramos que el marco de deLeon tuvo menos poder predictivo en cuanto a los obstáculos legales, a la fuerza de las "coaliciones de bloqueo", contrarias a la terminación, y a los elevados costos de arranque de la terminación. En el primer caso, el poder del presidente mexicano, aunado a un sistema legal poco desarrollado, actuaron en contra de la posibilidad de que se presentaran trabas legales o falta de recursos. En el

⁶⁸ Harris, *op. cit.*; Greenwood, *op. cit.*

⁶⁹ Existen algunas evidencias de que tales diferencias están disminuyendo actualmente, con el gobierno de Zedillo; en particular, su postura durante las elecciones federales del año 2000.

segundo caso, de nuevo, la autoridad del presidente impidió (aunque quizá no eliminó la posibilidad) que se formaran coaliciones de bloqueo; éstas pudieron ser, por supuesto, actividades políticas que se manifestaran en otros asuntos, pero no en uno tan personalizado como el Pronasol. Y, por último, el obstáculo de un arranque costoso fue minimizado por las maniobras del presidente Salinas, así como por la transición de la organización del Pronasol a la Sedesol; el clamor que se habría suscitado en los sistemas políticos de otras naciones fue acallado por el descalabro que sufrió Salinas, tanto de poder como de fortuna, por la falta de un electorado que defendiera al Pronasol, y por la singularidad del apoyo que tenía el Pronasol dentro del PRI (es decir, era en gran medida silencioso, fuera de las oficinas presidenciales).

Sin embargo, estos inconvenientes no implican que el marco de deLeon sea inútil para este caso. Por ejemplo, la distinción que hace deLeon entre la terminación de programas y políticas y entre organismos y funciones permitió comprender mucho de este caso; es decir, el programa puede haber dejado de funcionar de manera importante, pero la obligación gubernamental de reducir la pobreza endémica en México sigue presente. Como se mencionó antes, esto podría indicar que los obstáculos a la terminación que presenta deLeon tal vez sean más adecuados para el caso de terminación de instituciones.

No obstante, queremos destacar que, tal como lo propone deLeon (y, antes que él, Cameron),⁷⁰ el carácter ideológico y político de la terminación tiene una importancia decisiva. En el caso del Pronasol, fue prácticamente un solo hombre quien lo diseñó, operó y financió, como un acto y una oportunidad políticos. Ciertamente coincidía con los linchamientos de la cultura revolucionaria mexicana, pero casi todo el mundo lo veía —durante la primera parte del programa, de manera positiva, y hacia su final, de manera negativa— como la maquinación política del presidente, por razones que sólo él conocía. Cuando una política tiene tal grado de idiosincrasia personal, no es de sorprender que se le ponga término una vez que el orden político y los tiempos cambian. Esta transición, como lo señaló Kaufman, ocurre de manera natural en el ciclo sexenal de la política mexicana. A esta observación tan importante el marco de deLeon añade un elemento esencial para el estudio comparado de la terminación de políticas.

El análisis ofrece, así, resultados contrapuestos. Sin embargo, debemos señalar que era esto lo que esperábamos. Como afirman deLeon y Resnick-Terry,⁷¹ es mucho lo que queda por aprender en el análisis de políticas

⁷⁰ Cameron, *op. cit.*

⁷¹ deLeon y Resnick-Terry, *op. cit.*

comparado, y la terminación de políticas sin duda corrobora esta tesis. No sólo existen diferencias entre la naturaleza política de los Estados Unidos y de México, sino también (entre otras cosas) en la profesionalización de sus burocracias, en sus economías y en la situación (e influencia) de sus desarrollos políticos y económicos. Sin duda, hay muchas cosas que diferencian a estas dos naciones; de igual manera, por tanto, debía haber muchas cosas que las diferenciaran en términos de sus experiencias con la terminación de políticas. Sin embargo, el presente análisis revela que existen unas pocas semejanzas y tendencias en común, como el avance del presidente Zedillo hacia un gobierno más descentralizado y el “nuevo federalismo” de México. Este análisis revela que el someter a prueba —y revisar— los modelos de terminación de políticas a través de las fronteras nacionales puede ofrecer una importante veta para la investigación comparada.

Traducción de LORENA MURILLO S.