

# Reseñas

---

por Marcelo Nazareno\*

***POLÍTICAS PÚBLICAS Y LARGO PLAZO. EL PROGRAMA SOCIAL MEXICANO PROGRESA-OPORTUNIDADES***, de Marcos Roggero. Córdoba: Educc, 2009.

En este libro, Marcos Roggero se ocupa de un tema fundamental de la realidad socio-política latinoamericana en general y la argentina en particular: ¿a qué se debe que las políticas públicas puedan persistir en el tiempo más allá de los vaivenes del juego político-electoral y los consiguientes cambios de gobierno? La cuestión es central para una región como la nuestra que se ha caracterizado, salvo excepciones, por una baja capacidad para sostener políticas públicas, particular y llamativamente aquellas cuyos buenos resultados hacían suponer un esfuerzo por preservarlas al menos en sus rasgos centrales. No se trata, por cierto, de ignorar las cuestiones ideológicas que determinan diferencias en las preferencias de políticas de los diferentes gobiernos, ni, obviamente, de negar la natural tendencia a reemplazar políticas cuando sus resultados son evidentemente negativos o muy poco satisfactorios. La cuestión es de qué modo puede una política pública que ha mostrado resultados positivos ser preservada cuanto más no sea en sus aspectos más básicos.

La cuestión ha sido abordada hasta ahora, como señala el autor, en términos predominantemente institucionales, esto es, haciendo referencia al contexto institucional que regula la relación entre el ámbito de la política y la sociedad civil, de una parte, y el diseño e implementación de las políticas públicas, de la otra. Más allá del indudable valor que tienen estas perspectivas, la pregunta que surge es si el propio diseño y el modo en que las políticas públicas son concebidas y administradas no tienen una incidencia importante sobre sus posibilidades de perdurar más allá del corto plazo y la vida política del gobierno que la impulsó. La respuesta que se encuentra en este libro, y que puede ser considerada su tesis central y más general, es que sí, que el *policy design* y el *policy making*, particularmente en lo que hace a la forma en que el problema que la política pública apunta a responder es definido, tienen una influencia fundamental en la perdurabilidad de esta política.

En el Capítulo 1, que constituye la primera parte del libro, el autor desarrolla la justificación teórica y conceptual de su propuesta, sobre la base de la visión de la política pública “como argumento” desarrollada por Giandomenico Majone. Aquí, además de presentar algunos aspectos claves del análisis argumental y de establecer con cierto detalle

---

\* Licenciado en Historia, Magíster en Administración Pública y Doctor en Ciencias Sociales por Flacso-Argentina. Profesor de grado en la Universidad Católica de Córdoba y en la Universidad Nacional de Córdoba. Profesor de posgrado en diferentes maestrías y doctorados. Autor de capítulos de libros y de artículos en revistas nacionales y extranjeras sobre clientelismo, participación política, procesos electorales y distribución de recursos públicos y la política de las políticas públicas. Ha sido investigador invitado en Chicago University y becario en Yale University.

las diferencias de esta perspectiva de raíz constructivista con otros enfoques de la política pública, Roggero presenta los elementos de la visión argumentativa más vinculados con la cuestión de la estabilidad de las políticas públicas. Desarrolla, así, la distinción efectuada por Majone entre el núcleo y la periferia de una política pública, distinción que pasa a ser un elemento clave en el argumento del libro sobre el largo plazo de las políticas. Mientras el núcleo refiere a aquellos supuestos, métodos y metas básicos que definen, de algún modo, la identidad de una política pública, la periferia remite a aquellos elementos que se desprenden o se derivan del núcleo y que, por lo tanto, pueden abandonarse sin afectar a aquél. Esta distinción es básica para entender la estabilidad de la política pública, en tanto es la periferia la que dota de flexibilidad a aquélla en la medida que muchos (si no todos) de sus elementos constitutivos pueden cambiarse sin afectar de modo sustancial los aspectos distintivos de la misma. Es aquí donde Roggero introduce un aporte analítico fundamental: la posibilidad de que haya una nítida distinción entre núcleo y periferia —habilitando con ello la flexibilidad de la política pública— depende de lo que el autor llama la solidez con que el problema ha sido especificado. En efecto, el autor postula que la definición del problema comprende tres elementos constituyentes: la teoría de entrada (o teoría causal), las líneas de acción y los indicadores de evaluación de impacto. Estos tres elementos definen el núcleo de la política pública y son los que, en la medida que estén clara y consistentemente establecidos, permiten definir los aspectos administrativos, organizacionales e incluso institucionales que dan forma a su periferia de la que, a su vez, depende su adaptabilidad frente a los cambios que puedan ocurrir en el ambiente.

En los dos siguientes capítulos, que constituyen la segunda parte del libro, el autor aplica este esquema analítico al caso de una importantísima política social, destacada a nivel mundial, como es el programa social mexicano de combate a la extrema pobreza diseñado e implementado desde 1997 por un gobierno del Partido Revolucionario Institucional (1994-2000) bajo el nombre de Programa de Educación, Salud y Educación (Progresá). Este programa fue continuado y reformulado por los gobiernos subsiguientes del Partido Acción Nacional (2000-2006 y 2006-2012) bajo el nombre de Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

En estos capítulos, el autor argumenta y muestra evidencia de que la continuidad de Progresá-Oportunidades se debe a la solidez de la definición del problema y la consiguiente flexibilidad de la periferia. La definición del problema, desagregada en la teoría de entrada, las líneas de acción y los indicadores de evaluación de impacto, se mantuvo sólida a lo largo de los años estudiados. Asimismo, la periferia mostró la flexibilidad que permitió a la política adaptarse a las contingencias del ambiente y reacomodar las inconsistencias internas.

Las modificaciones de las reglas de operación ocurrieron en varias dimensiones (entre las cuales se encuentran coordinación institucional, transición y complementariedad de programas, focalización, incorporación de las familias beneficiarias). Sin embargo, hubo un modelo de operación de Progresá-Oportunidades que se mantuvo invariable, entre cuyos elementos más destacables están la verificación de accesibilidad y capacidad de los centros de educación y salud, la descentralización de las responsabilidades en salud y educación, la participación de varias secretarías y sus implicaciones sobre la programación del gasto. La permanencia de tal modelo de operación impidió un cambio periférico mayor o que se produjera una “fuerza combinada” de las modificaciones pe-

riféricas que afectara la estabilidad y consistencia del núcleo. Más aún, las modificaciones ocurridas se pueden considerar fructíferas en tanto reacomodaron la política pública en su interior y la readecuaron a nuevos desafíos y circunstancias provenientes del exterior, sin afectar la teoría de entrada, las líneas de acción o los indicadores.

Sobre la base de los desarrollos previos, en el capítulo que constituye la tercera y última parte del libro, el autor enumera recomendaciones de políticas u orientaciones para la acción gubernamental. Destacan aquí las observaciones del actor en torno a la argumentación, la deliberación y consenso como elementos que contribuyen a la factibilidad y mejor adecuación de las políticas públicas, y su énfasis de que la continuidad de las políticas depende, además de estos elementos, de aspectos administrativos y organizacionales -y no sólo, ni tanto, de grandes diseños y cambios institucionales- que permitan el sostenimiento de un núcleo sólidamente definido al tiempo que un manejo flexible e inteligente de la periferia. Estas recomendaciones constituyen una contribución con un rico fundamento analítico y un importante sustento empírico sobre la base del estudio de un caso de gran relevancia, para que se intensifique la tan necesaria pero muchas veces olvidada (si no malentendida) interacción entre los centros de estudio y los analistas, de una parte, y las instancias de toma de decisión, de la otra, interacción que constituye un supuesto básico para que la “ciencia de políticas” pueda contribuir significativamente al desafío constante de equilibrar las innumerables demandas sociales con las posibilidades del gobierno.