

Una guía práctica para transformar ideas
en proyectos viables



Diseño de Políticas Públicas

Julio Franco Corzo

 **IEXE**
editorial

2ª edición

Una guía práctica para transformar ideas
en proyectos viables



Diseño de Políticas Públicas

Julio Franco Corzo

 **IEXE**
editorial

2ª edición



Diseño de **Políticas Públicas**

“...la mejor guía en español disponible para diseñar políticas públicas factibles...”

Dr. Luis F. Aguilar Villanueva

Autor de “Antologías de Política Pública”

“...lectura obligatoria para todos quienes tratamos de escudriñar en el mundo de las complejas decisiones públicas...”

Dr. Eduardo Andere

Autor del bestseller

“La educación en México, un fracaso monumental”

“...libro que conecta excelentemente la teoría con la práctica de políticas públicas...”

Dr. Volker Lehr

Autor del libro "Autoritarismo y Desarrollo"

"...el libro es excepcionalmente bueno..."

Mtro. Marco A. Mena

Autor del libro "Gestión de Crisis"

"...el texto lleva de la mano al lector sobre el amplio campo de conocimiento de las políticas públicas, desde las teorías y conceptos fundamentales hasta las prácticas cotidianas..."

Dr. Khemvirg Puente

Secretario Académico del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM

"Julio Franco Corzo presenta de manera clara, en lenguaje directo y con orientación práctica, la importancia, los conceptos y los métodos para el análisis profesional de política pública."

Dr. Carlos Moreno Jaimes

Jefe del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO

"...obra singular que recupera la práctica de las políticas públicas de manera práctica... hacía falta una obra así..."

Dra. Margarita Argüelles

Secretaria Ejecutiva de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas

"...excelente libro por su contenido, y la manera de exponer ideas complejas de una forma clara y sencilla..."

Mtro. Ricardo Vázquez Flores

Jefe del Departamento de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Aguascalientes

"...el libro refleja muchos años de experiencia en investigación y plasma el conocimiento acumulado de temas complicados, de manera sencilla y fácil de comprender..."

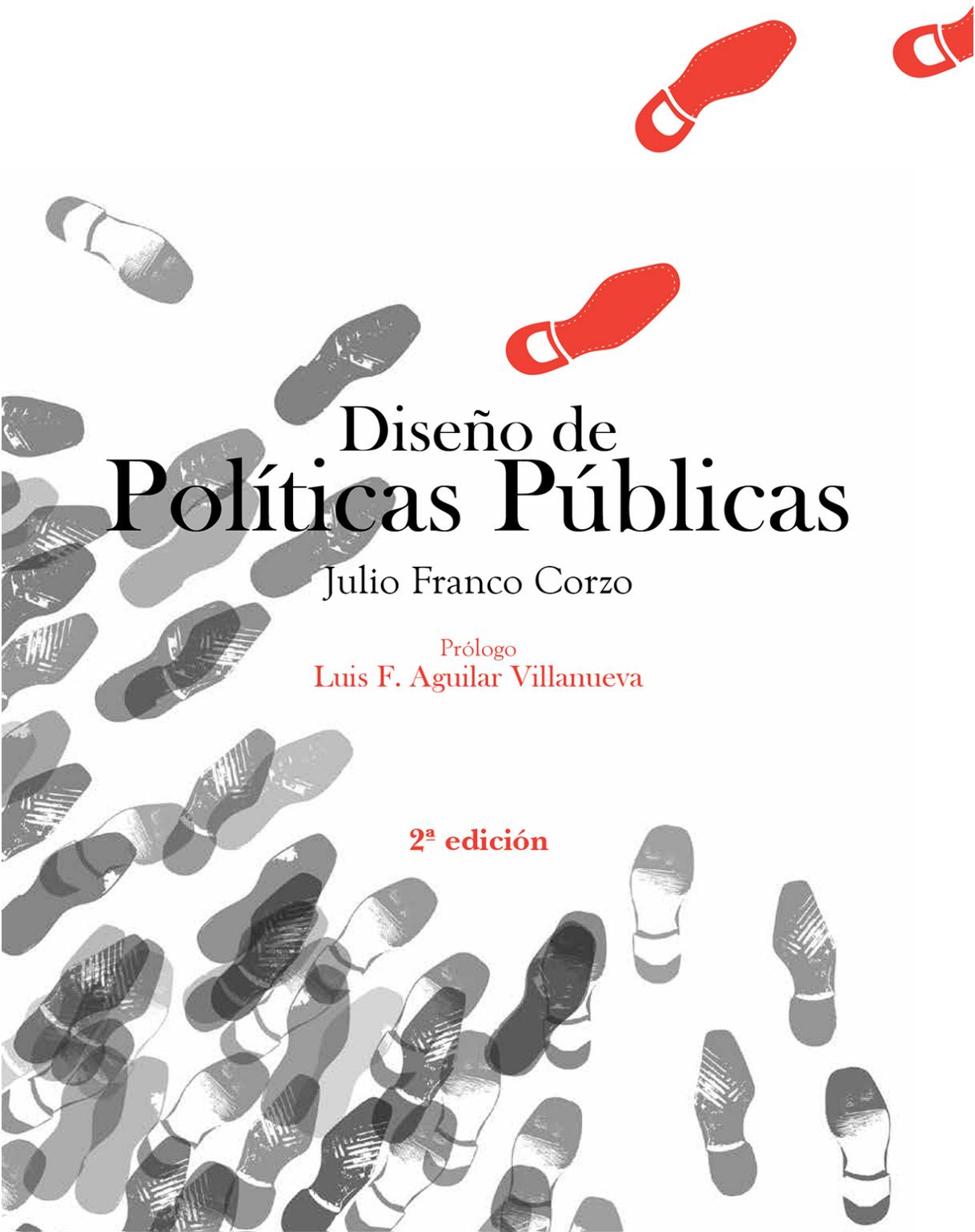
Mtro. José Yitani Ríos

Especialista en Desarrollo de Capacidades del Banco Interamericano de Desarrollo

“...lectura obligatoria para todos los interesados en conocer la teoría y la práctica del diseño de políticas públicas...”

Mtro. Juan Carlos Hernández Ascencio

Profesor de la Universidad Autónoma de Guadalajara



Diseño de Políticas Públicas

Julio Franco Corzo

Prólogo
Luis F. Aguilar Villanueva

2ª edición

Coordinador editorial:

Sergio Suárez Lara

Edición:

José Flores Sosa

Javier Zúñiga Monroy

Consejo editorial:

Mariely S. Osorio Zepeda

Gerardo A. García Giles

Juan Carlos Jiménez García

Elizabeth Pérez Camacho

Diseño de Políticas Públicas

Julio Franco Corzo

Todos los derechos reservados.

D.R. © 2012, Grupo Editorial y de Investigación Polaris S.A.
de C.V.

Comentarios sobre la edición y el contenido de este libro a:

direccion.editorial@iexe.edu.mx

IEXE Escuela de Políticas Públicas

www.iexe.edu.mx

Edición: Mayo 2015

ISBN: 978-607-95539-5-1

Queda prohibida, sin autorización escrita de los titulares del

“Copyright”, bajo las sanciones establecidas por las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía, el tratamiento informático, así como la distribución de ejemplares de la misma mediante alquiler o préstamo público.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Conversión a libro digital: Books and Chips, S.A. de C.V.
www.booksandchips.com

Índice

Prólogo Dr. Luis F. Aguilar Villanueva

Introducción

¿Cómo te puede ayudar este libro?

* **Historias de éxito y fracaso de política pública**

Historia 1. El secretario de finanzas que convenció al gobernador de crear un “elefante blanco”

Historia 2. La investigadora que hizo un gran análisis de política pública, pero que no supo cómo presentarlo

Historia 3. El asesor que propone buenas ideas pero que no son viables

Historia 4. El consultor en políticas públicas de seis años de edad

* **Los “elefantes blancos”**

Caso 1. El RENAUT del Gobierno Federal

Caso 2. El Agrocentro Siglo XXI en Veracruz

Caso 3. La mega escultura “Mestizaje Mexicano” en Quintana Roo

* **¿Por qué las buenas intenciones de políticos y servidores públicos no siempre generan buenos**

resultados?

Primera Parte

El enfoque de política pública para disminuir los fracasos en los gobiernos

Capítulo 1

¿Por qué es importante diseñar políticas públicas con método?

Más presupuesto, sin mejores resultados

*** Más presupuesto para impulsar la competitividad, resultados mediocres**

Caso 1. Fondo PyME, más presupuesto a pesar de los malos resultados

*** Mayor presupuesto en educación en México, menor calidad educativa**

Caso 2. Programa “Escuelas de Calidad”: muchos recursos, resultados mediocres

Caso 3. La Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM): muchos recursos, baja eficiencia terminal

*** La importancia de la evaluación ex-ante para mejorar la toma de decisiones gubernamentales**

Capítulo 2

¿Qué son las políticas públicas?

Antecedentes, teoría y práctica

*** ¿Cuál es el origen de las políticas públicas?**

*** ¿Qué son las políticas públicas?**

*** ¿Todo lo que hace el gobierno son políticas públicas?**

*** ¿Cuál es el ciclo de vida de las políticas públicas?**

*** ¿Qué hacen los especialistas en política pública?**

*** ¿Qué es el enfoque de política pública?**

Caso 1. El enfoque de política pública para combatir la pobreza extrema en México: PROGRESA-Oportunidades

Caso 2. El enfoque de política pública para resolver el problema de transporte público en Bogotá, Colombia: Transmilenio

Capítulo 3

ALOP®

Una herramienta de análisis de política pública

*** ¿Cuál es el elemento más importante en una política pública exitosa?**

Respuesta 1. El Análisis

Respuesta 2. El Liderazgo

Respuesta 3. La Organización

Respuesta 4. La Política

Segunda Parte

La metodología para el diseño de políticas públicas viables®

Capítulo 4

Análisis del problema

La **primera etapa** para el diseño de políticas públicas viables

- * Paso 1. Entender el problema público
- * Paso 2. Cuantificar el problema
- * Paso 3. Análisis causal
- * Paso 4. Enfoque 80/20 para identificar las causas más importantes

Capítulo 5

Análisis de soluciones

La **segunda etapa** para el diseño de políticas públicas viables

- * Paso 1. Establecer los objetivos y la población potencial
- * Paso 2. Realizar una lluvia de ideas para proponer soluciones creativas
- * Paso 3. Analizar las acciones actuales y de mejores prácticas de políticas públicas
- * Paso 4. Seleccionar las mejores soluciones y cuantificar sus costos
- * Paso 5. Definir población objetivo

Capítulo 6

Análisis de factibilidad

La **tercera etapa** para el diseño de políticas públicas viables

Filtro 1. Factibilidad presupuestal

Filtro 2. Factibilidad socioeconómica

Filtro 3. Factibilidad legal

Filtro 4. Factibilidad política

Filtro 5. Factibilidad ambiental

Filtro 6. Factibilidad administrativa

* **Integrar el análisis de factibilidad en una matriz de alternativas de política pública**

Capítulo 7

Recomendaciones de política pública

La **cuarta etapa** para el diseño de políticas públicas viables

* **Paso 1.** Escribir un *policy memo* para realizar una recomendación de política pública

* **Paso 2.** Toma de decisión

Capítulo 8

Plan de acción de política pública

La **quinta y última etapa** para el diseño de políticas públicas viables

* **Paso 1.** Escribir un plan de acción de política pública

1. Planeación legal

2. Planeación administrativa y programación presupuestal

3. Reglas de operación

4. Cabildeo

5. Recomendaciones de evaluación y monitoreo

6. Estrategia de comunicación

Bibliografía

Sobre el autor

Prólogo

Dr. Luis F. Aguilar Villanueva

En México y en numerosos países, por diversas circunstancias y motivos, se extiende inquietantemente la pregunta acerca de si en las condiciones actuales los gobiernos sean aún capaces de dirigir a sus sociedades. La pregunta no es casual ni académica, pues son muchas las evidencias que muestran que los gobiernos carecen de respuestas aceptables para numerosos problemas sociales que causan sufrimientos, envilecen la existencia de las personas y extinguen sus esperanzas.

En algunos países son terribles los problemas de un bajo crecimiento económico que provoca el desempleo de millones de jóvenes; mientras en otros, el incremento del crimen y la violencia es angustiante, así como desoladora la pobreza extrema y la inequidad que condenan a millones de personas a destinos precarios de vida. En otras naciones las oportunidades educativas y de salud son reducidas o de calidad insuficiente, con el efecto de que poblaciones enteras no posean las capacidades básicas para desarrollar sus proyectos de vida; y casi en todos los países son crecientes los daños del cambio climático.

En el centro de estos problemas que enfrentan las sociedades se ubica el gobierno por sus decisiones erróneas de política, su limitada provisión de servicios públicos en

cobertura y calidad, la pesadez de sus procesos, la hipertrofia costosa de su aparato administrativo, su imprevisión de futuros sociales ominosos o, peor aún, por causa de arbitrariedades, corrupción, inobservancia de la ley o incompetencia de sus dirigentes y gerentes.

Gobernar no ha sido nunca fácil y ahora lo es menos, hasta el punto que muchos se preguntan sombríamente si el gobierno pueda ser en el siglo XXI una agencia confiable de conducción de la sociedad, de solución de problemas, de producción de bienestar y seguridad, de creación de futuros de mejor calidad. Otros se preguntan en un tono más moderado si el modo tradicional (vertical, protagónico, dominante) de dirigir de los gobiernos, de proveer los bienes y servicios públicos y de relacionarse con los ciudadanos sea todavía apropiado y eficaz; o sea, en cambio, algo más bien viejo y polvoso, que hay que dejar atrás de una buena vez si se quiere que las sociedades sean lugares que queremos y apreciamos porque no encontramos obstáculos ni amenazas para desarrollar nuestras potencialidades, capacidades y proyectos de vida.

Ante las numerosas fallas analíticas, financieras, administrativas y políticas de los gobiernos, que se amplifican y agudizan con las fallas ciudadanas, que van desde la transgresión a las leyes hasta el irrespeto, la violencia y la insolidaridad, es lógico y justificado exigir al gobierno, que es la agencia directiva y rectora de la sociedad, que sea capaz de anticipar y afrontar los problemas críticos de la vida en común y de tomar las decisiones idóneas para controlarlos, acotarlos, acaso resolverlos y liberarnos de los males y perjuicios que nos ocasionan.

La contradicción social más devastadora es tener gobiernos que no gobiernen, debido a que su incapacidad e ineficacia pone en riesgo la calidad de la convivencia y la probabilidad de la supervivencia.

La exigencia ciudadana por gobiernos que decidan acciones acertadas y efectivas para resolver problemas públicos, realizar objetivos de interés público, producir beneficios de alcance general es, precisamente, una exigencia de “políticas públicas”. En efecto, las acciones de los gobiernos legítimos que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los realizan con eficacia y aún eficiencia, es lo que en términos genéricos pero no inexactos se entiende por política pública.

El término comenzó a emplearse en México a partir de los años ochenta del pasado siglo en el ámbito académico, pero poco a poco se fue difundiendo en el ámbito de la política, de la sociedad civil y de los medios de comunicación, en razón de que el concepto destacaba que el atributo esencial de las acciones del gobierno republicano y democrático es la valoración de la ley pública, el cuidado del interés público y la capacidad y eficacia directiva, descalificando al mismo tiempo las arbitrariedades, ilegalidades, clientelismos, corrupciones, incompetencias y errores de las acciones gubernamentales.

Hoy, política pública es un término apreciado y de uso general en el discurso político y académico y ha dado origen en los gobiernos a direcciones, coordinaciones, departamentos de política pública.

A la exigencia de gobiernos genuinamente públicos y eficaces quiso dar respuesta la disciplina de Política Pública, desde que nació en los Estados Unidos en los años

cincuenta del pasado siglo y desde que fue adoptada en México a fines de los años ochenta, al calor del movimiento político por la democratización del régimen y por la superación de la desastrosa crisis económica del país, causada por las decisiones equivocadas de política económica de los últimos gobiernos del antiguo régimen postrevolucionario.

La disciplina de Política Pública tiene como objeto de conocimiento el proceso mediante el cual los gobiernos toman sus decisiones directivas, y su objetivo consiste en mejorar la calidad y eficacia de la decisión directiva de los gobiernos con base en el conocimiento.

El foco de la disciplina es la decisión de gobierno de los gobiernos y su propósito es lograr que las decisiones no sean sólo buenos propósitos, nobles intenciones y soberbios proyectos sociales sino que, con base en la información, el análisis, el cálculo, se materialicen en hechos sociales cuyos beneficios disfruten los ciudadanos. La tarea cognoscitiva de la disciplina es una forma de dar respuesta a la decepción, descontento, desconfianza social en la capacidad directiva de los gobiernos y, particularmente, de aquellos gobiernos que son brillantes y hasta apantallantes en el discurso, pero débiles en la práctica y en su rendimiento y utilidad social, mientras cada vez más la legitimidad política de los gobiernos, la credibilidad y la confianza de la sociedad en los gobiernos descansa en su desempeño social, en los resultados de valor que produce, en su capacidad de transformar las palabras políticas en hechos tangibles de beneficio social.



Este espíritu cognoscitivo y cívico de asegurar y mejorar la naturaleza pública y la eficacia de las

acciones de los gobiernos inspira el libro *Diseño de Políticas Públicas: una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables* de Julio Franco Corzo. El libro nos ofrece correctamente la sustancia de la disciplina de política pública, pero se caracteriza principalmente por ser fiel al objetivo esencial y distintivo de la disciplina, que más que interesarse en teorizar sobre la manera como los gobiernos toman sus decisiones, se enfoca a incidir en las decisiones de gobierno, a mejorar su calidad analítica, su cálculo de consecuencias y costos, su diseño.

Característica apreciable del libro de Julio Franco Corzo, en concordancia con el propósito de la disciplina de política pública —algo que se olvida con frecuencia— es que no se limita únicamente a conocer la manera como los gobiernos adoptan de hecho sus decisiones, a describir el modo como se desarrolla el proceso decisional del gobierno y a señalar la influencia de determinados actores sociales y políticos, sus prácticas, sus arreglos y los criterios que motivan su preferencia por ciertas políticas en vez de otras, todos temas que son más bien del interés de la ciencia política.

El libro va más allá, es un libro de política pública, y trata entonces de identificar cuáles son los factores que hacen o pueden hacer que las decisiones gubernamentales sean realmente públicas y eficaces, cuáles son las operaciones de análisis, comunicación y gestión que hay que llevar a cabo para evitar que las decisiones sean de dudosa orientación pública, manoseada por grupos que buscan sus utilidades y no el provecho de la sociedad en su conjunto, o sean sólo decisiones bien intencionadas pero sin la base informativa y analítica necesaria para que estén en

condiciones de realizar efectivamente las situaciones sociales deseadas.

Es indudablemente importante saber cómo los gobiernos toman sus decisiones, pero lo que realmente importa cognoscitiva, política y socialmente es que las acciones que deciden nuestros gobiernos sean las apropiadas, factibles, las causalmente idóneas para resolver los problemas públicos indeseados y producir los resultados públicos deseados, exigidos y esperados por la ciudadanía. A la ciencia política le interesa describir y explicar cómo y por qué los gobiernos toman las decisiones que toman en ciertas situaciones. A la política pública le interesa mejorar la calidad institucional y técnica de la decisión, hacer que sea una decisión directiva beneficiosa y efectiva. Esto es lo que le importa a Julio Franco, a mí, a otros colegas, y a la mayor parte de los ciudadanos.

 La novedad y valía del libro es justamente que nos ofrece un método estructurado (no un recetario) de las operaciones analíticas que hay que emprender y llevar a cabo para llegar a diseñar una política que sea legalmente impecable, socialmente aceptable, gubernamentalmente factible y arroje resultados reales. Es una guía metodológica de acciones para “transformar buenas intenciones en proyectos viables” (p. 37). Él lo llama una guía práctica y lo es, pero se trata de una práctica ilustrada, que se sustenta en referencias conceptuales, operaciones analíticas y recomendaciones fundamentadas.

Sin caer en la lisonja, considero que tenemos en nuestras manos el libro de una nueva generación de estudiosos

mexicanos (y de lengua castellana) de las políticas públicas. Es un libro diferente y de un nivel más avanzado, que muestra que el autor domina la teoría del proceso de la política pública y que sobre la base de su conocimiento va hacia adelante y nos ofrece una metodología de diseño de las políticas, conceptualmente fundada y profesionalmente útil.

En mi calidad de iniciador de la disciplina en México hace veinticinco años puedo observar con satisfacción el grado de desarrollo que ha alcanzado en el país. Son numerosos y sólidos los autores mexicanos que son citados con frecuencia en el libro y cuyas investigaciones han contribuido a la evolución de los métodos de análisis de las políticas, a mejorar su diseño, implementación, evaluación.

Julio Franco es ahora un eslabón nuevo y acaso el más avanzado de esta cadena de académicos y consultores respetados y fiables.

He valorado del libro su enfoque práctico, por ser coherente con el propósito de la disciplina de política pública, orientado a ofrecer elementos que sirvan para el diseño de políticas factibles y exitosas. He también apreciado la modestia intelectual del autor al no presentarse como el inventor de la rueda y reconocer e integrar en sus propuestas las contribuciones que otros autores mexicanos (y no sólo norteamericanos, que no son ni más geniales ni superiores) han hecho en el campo de la política pública. Es también apreciable el lenguaje claro, preciso y conciso a lo largo del libro, distante de rebuscamientos conceptuales inútiles, así como me ha llamado la atención su estilo narrativo en un tono natural y frecuentemente coloquial, características que harán accesible el contenido del libro a los lectores. Seguramente

serán también de gran utilidad los numerosos diagramas y cuadros que resumen en modo ordenado y claro los conceptos ofrecidos y sirven de mapa de navegación o “método” para llevar a cabo de manera ordenada y segura las operaciones analíticas del diseño de la política.

Otra característica importante es que la propuesta metodológica de Julio Franco no es especulativa sino que su pertinencia y utilidad han sido probadas en seminarios, talleres y actividades de consultoría lo largo de ocho años, como nos dice. Es de destacar una peculiaridad novedosa en nuestro medio mexicano que consiste en que a lo largo del libro se articulan sistemáticamente los conceptos abstractos con casos concretos de decisiones de los gobiernos y con experiencias de consultoría, exitosas o fallidas. Esta interdependencia entre la referencia conceptual y la referencia real nos permite registrar y poner a prueba los problemas que el autor plantea, los marcos analíticos que propone, los pasos operativos y analíticos que recomienda en la guía.



Tenemos en nuestras manos un libro diferente, que ha sido editorialmente diseñado e intelectualmente desarrollado de principio a fin con el propósito de ofrecer una guía clara, práctica y convincente que sea de utilidad para los que tienen la responsabilidad de diseñar políticas o de examinar la consistencia y la viabilidad de las políticas diseñadas.

El libro se estructura en dos partes, cuya secuencia es correcta.

En la primera parte, más conceptual, se aborda la definición de la política pública y del enfoque de política pública, que es descrito como un enfoque que “implica la identificación de las causas de un problema público donde se generan soluciones que han pasado por un análisis de factibilidad y donde se ha diseñado un esquema de evaluación y monitoreo para ser ejecutado una vez que la política pública está en marcha” (p. 101). En esta parte, el aporte más importante del autor es la herramienta conceptual que propone y que recapitula los elementos que considera son fundamentales y han de ser considerados en el diseño de la política pública y aún en su implementación. Se trata del ALOP, como lo llama.

En la segunda parte, más metodológica y técnica, conocemos la propuesta de las operaciones que él considera son básicas y hay que llevar a cabo para analizar el problema público, analizar las opciones de solución y para estimar la factibilidad (“los seis filtros”) de la opción de acción diseñada y que será la materia de la decisión.

Estos tres capítulos centrales de la segunda parte se complementan con otros dos, en los que acertadamente se presentan dos actividades que el diseño debe incluir para no ser una propuesta en el aire, aún si refinada, y para justificar su corrección y pertinencia operativa conforme a los objetivos gubernamentales y sociales que se buscan.

La primera actividad consiste en la redacción de un documento en el que se exponga en modo desarrollado o ejecutivo el contenido o la estructura de la política pública que se va a recomendar y que debe contener la descripción, explicación y justificación del contenido de la política, de sus objetivos / resultados esperados, de sus acciones, agentes, instrumentos, recursos, costos y los sistemas de

seguimiento, control y evaluación que acompañarán el desarrollo de la política.

La segunda actividad, igualmente fundamental, refiere a la elaboración y presentación del plan de acción que hay que elaborar a fin de que la política diseñada pueda desarrollarse coherentemente, concretarse y producir la realidad social empírica deseada. Esta actividad incluye tareas de previsión y utilización correcta del marco legal en el que se desenvuelve la política, desde las leyes generales hasta las reglas de operación particulares y los procedimientos administrativos. Incluye asimismo la programación presupuestal, la planeación de las acciones que emprenderán las organizaciones y personal de la administración pública para implementar la política, las tareas de cabildeo que se exige realizar entre actores políticos y sociales para promover la política y limitar las oposiciones con consecuencias mortales. Sobre todo, se destaca la importancia que tiene la comunicación a fin de que los gobiernos democráticos, a través de diversos medios, expliquen y justifiquen a la ciudadanía el contenido de la política, las razones que llevaron a decidirla, los beneficios sociales que de ella se esperan. Por último, hay que señalar las maneras como se dará seguimiento a la política, para anticipar problemas e introducir correcciones, así como el modo como se evaluará la política y se medirán sus avances, productos, resultados, impactos sociales.

Los dos señalamientos son acertados y nos proponen operaciones intelectuales, administrativas, comunicativas y políticas para conducir exitosamente la política a puerto. Estos dos puntos, que implican análisis pero van más allá del análisis decisional, dejan ver que el autor conoce el oficio y el papel del analista de políticas no sólo en la

cátedra sino en el mundo real del gobierno y la política, con sus complejidades, restricciones y obstáculos. En efecto, muchos análisis y diseños de políticas públicas, rigurosos y fundamentados, terminan por ser proyectos de pizarrón o representaciones espléndidas y correctas de futuros posibles, pero que se desploman o se distorsionan apenas se ponen en movimiento y enfrentan los laberintos de la política, las reglamentaciones, las organizaciones, los procesos administrativos y los presupuestos.



La herramienta ALOP de análisis representa uno de los aportes originales del libro. Si el objetivo es diseñar y ejecutar políticas públicas que efectivamente resuelvan problemas públicos y realicen objetivos de valía social, es lógico preguntarse cuáles son los factores, los componentes o las referencias que posibilitan la eficacia de la política pública y que, por consiguiente, deben tenerse presente al momento de su diseño y de su implementación. Para Julio Franco los factores esenciales son el Análisis, el Liderazgo, la Organización y la Política (ALOP) y deben ser tomados en consideración y en serio tanto en el diseño como en la implementación de la política a fin de asegurar su eficacia. En este punto Julio Franco resume, simplifica y trata de integrar posiciones que se han presentado y debatido a lo largo de la historia intelectual de la disciplina, suscitando confrontaciones y polarizaciones.

Al inicio de la disciplina, la posición norteamericana dominante fue que la idoneidad y eficacia de una política depende de o se basa en el conocimiento racional, en un ejercicio riguroso de análisis racional. Los otros factores, el

político, el administrativo, son secundarios, no determinantes. A pesar del énfasis acaso excesivo en la razón técnica, no se puede negar que la eficacia de las acciones de los gobiernos, la posibilidad de que las acciones tengan efectos (los deseados), remite a la causalidad, implica causalidad. Justamente el descubrimiento y la validación de la causalidad, de los nexos causales (que rigen en la naturaleza y/o en la sociedad) y de los factores causales que producen los hechos sociales indeseados o deseados, es justamente la tarea y el campo de la ciencia. No fue casual que la disciplina se presentara desde su nacimiento como “Ciencias de políticas”, como ciencia, no como opinión. Sin interés en la causalidad no hay ciencia en el nivel del conocimiento ni tampoco eficacia en el nivel de la acción y de la acción de gobierno.

El énfasis en la razón técnica ha incluido finos debates sobre el tipo de racionalidad que es posible o ha de exigirse en el análisis de la política y se discutió desde el comienzo si es posible y ha de exigirse la racionalidad irrestricta o más bien una “racionalidad limitada” en el análisis y diseño de la política. Considero que la razón técnica sigue siendo la referencia fundamental de todo diseño de política, aunque la eficacia implica factores adicionales complementarios que son frecuentemente cruciales, como los que lista Julio Franco y que son: el liderazgo creíble y convincente de un gobierno; la existencia de instituciones apropiadas y coherentes, un aparato de administración pública dotado con las capacidades y los recursos apropiados para llevar a efecto la política decidida; así como la existencia de relaciones políticas apropiadas entre el gobierno y la sociedad, que favorezcan los entendimientos con los actores políticos que tienen visiones discrepantes y contrarias

acerca de la política pública decidida, con los grupos de ciudadanos que están intensamente involucrados en la puesta en marcha de una política y particularmente con aquellos a los que afectará significativamente la política.

El debate acerca de si el diseño de la política debe seguir el criterio de lo estrictamente racional y maximizador o si lo administrativamente factible o lo políticamente viable y socialmente aceptable es recogido, ordenado y reconciliado en el ALOP de Julio Franco.

Tiene la razón cuando afirma que en el diseño hay que tomar en consideración, además del análisis racional riguroso, el cuerpo de leyes y regulaciones; la existencia de un liderazgo político emprendedor (o, más realistamente, el grado o nivel de liderazgo social que tiene una autoridad); el estado que guarda la organización administrativa (su estructura, procesos, competencias del personal, equipo y recursos), la correlación de fuerzas del entorno político, que cada vez más es un entorno internacional de regímenes, organismos, regiones económicas, asociaciones multiestatales, redes transfronterizas de asuntos y causas...

La posición de Franco es correcta y, en mucho, su posición resulta de las características de la recepción mexicana de la disciplina, que comparte el enfoque norteamericano de la exigencia de eficacia y, por consiguiente, la necesidad de contar con información objetiva y actualizada, modelos o hipótesis causales, cálculos racionales de costos y consecuencias, pero que va más allá de las consideraciones de eficacia técnica y eficiencia económica, en razón de que las decisiones de gobierno del viejo régimen autoritario o las del reciente gobierno democrático tenían y tienen no sólo fallas técnicas sino también institucionales y políticas. Son numerosas las

decisiones que se encuadraban o encuadran en el marco de regulaciones inapropiadas, o que son decisiones institucionalmente oportunistas o decisiones equivocadas debido a las relaciones políticas erróneas que el gobierno practica o practicaba con sus oposiciones políticas y con los sectores económicos y sociales que son fundamentales para que sus acciones sean viables, aceptables y exitosas.

Vivir en un régimen democrático en formación y consolidación impulsa a Julio Franco y a muchos otros intelectuales y analistas de políticas a incorporar en el análisis y diseño de las políticas otras referencias relevantes, que no se reducen a los modelos de la razón técnica, e incluyen la calidad de la regulación, la institucionalidad (y las reformas institucionales) y los factores políticos del liderazgo, la funcionalidad del sistema político y el sentido público o sentido nacional de la clase política.

Sobran las evidencias de que se han descartado muy buenos diseños de política, racionalmente sustentados, debido a instituciones obsoletas, carencia de liderazgo convincente, o porque la actuación de la clase política obedece a sus intereses de partido más que al interés público.

En correspondencia con la teoría establecida del proceso de la política pública, que es entendida como proceso de solución de problemas públicos, Julio Franco va adelante en su exposición y nos presenta las cinco etapas del diseño: el análisis del problema, el análisis de las soluciones, el análisis de factibilidad, la recomendación de política pública, el plan de acción de política pública.