

3ª edición para América Latina

Diseño de

Políticas Públicas

Una guía práctica para
transformar ideas en proyectos viables

Julio Franco Corzo



IEXE
Editorial

Diseño de Políticas Públicas



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

Dr. Luis F. Aguilar Villanueva

Autor del *bestseller* “Antología de Política Pública”

Iniciador de la disciplina Políticas Públicas en el mundo académico de lengua española

Opiniones de académicos

“... la novedad y valía del libro es que nos ofrece un método estructurado para diseñar una política que sea legalmente impecable, socialmente aceptable y gubernamentalmente factible...”

Dr. Luis F. Aguilar Villanueva

Autor del *bestseller* “Antología de Política Pública” e iniciador de la disciplina Políticas Públicas en el mundo académico de lengua española

“...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” y profesor - investigador invitado en la Universidad de Nueva York

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

Dr. Volker Georg Lehr

Autor del libro “Autoritarismo y Desarrollo”

“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

Co-autor del libro “Seguro Popular y Federalismo en México: Un análisis de política pública”

“...el texto lleva de la mano al lector sobre el amplio campo de conocimiento de las políticas públicas...”

Dr. Khemvirg Puente

Coordinador del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM

Opiniones de funcionarios

“...el libro refleja muchos años de experiencia y plasma el conocimiento acumulado de manera sencilla y fácil de comprender...”

José Yitani Ríos

Especialista en Desarrollo de Capacidades del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

“... el libro es excepcionalmente bueno...”

Marco Mena

Gobernador del Estado de Tlaxcala, México

“...cambió por completo mi manera de entender las políticas públicas...”

Juan José Guzmán

Director de Cooperación y Relaciones Internacionales, Ayuntamiento de Santo Domingo, República Dominicana

“...me permitió incorporar conocimiento y sistematizarlo de forma ordenada...”

Adriana Aguirre

Directora de Comunicación del Instituto Nacional de Empleo y Formación (INEFOP), Uruguay

“... guía imprescindible para funcionarios que buscan diseñar proyectos viables...”

Víctor Giorgana Jiménez

Diputado Federal, Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, México

“...me ha sido de mucha utilidad en el proceso de análisis y organización de la agenda de gobierno...”

Juan Carlos Benítez

Jefe de Unidad de Políticas Públicas del Gabinete Sectorial Gobernabilidad y Descentralización, Honduras

**Este libro te ayudará a
transformar ideas en
proyectos viables**

Julio Franco Corzo lleva de la mano al lector –**funcionario público, estudiante o consultor**– por cada uno de los pasos que se requieren para diseñar políticas públicas con método. Con ello, contribuye a evitar que se generen los desastrosos “elefantes blancos” que se han convertido en una epidemia en América Latina.

Las **50 historias** que contiene este libro están basadas en su experiencia como consultor y hace de esta obra **un texto de fácil lectura**.

Franco Corzo logra que una labor complicada, como la de diseñar proyectos, parezca simple y realizable **para especialistas y no especialistas** en política pública.



Conoce el catálogo de IEXE editorial
<https://www.iexe.edu.mx/editorial/nuestras-publicaciones.html>



Julio Franco Corzo es Consultor Internacional en Políticas Públicas.

Es **Maestro en Políticas Públicas** por la **Universidad de Chicago**, donde fue becario **Fulbright** y se graduó con honores.

Cuenta con **15 de años de experiencia** en diseño y evaluación de políticas públicas y ha liderado más de **80 proyectos** para gobiernos de **América Latina** y del **Banco Interamericano de Desarrollo**.

Es fundador de **IEXE Escuela de Políticas Públicas**, institución que ha capacitado a más de **12 mil funcionarios públicos** en México, Colombia, Uruguay, Perú, República Dominicana y Honduras.

Conéctate con el autor:



[juliofranco](#)



julio.franco@iexe.edu.mx

Conferencias y contacto

01.800.286.84.64

 **IEXE**
Editorial
www.iexe.edu.mx

Dedicado
a todos los
Servidores
Públicos
que DESEAN
diseñar
políticas
públicas
viabes

Coordinador editorial:

Sergio Suárez Lara

Edición:

Diana Elizabeth Tadeo Villegas

Corrección de estilo

José Flores Sosa

Diseño de Políticas Públicas

Julio Franco Corzo

Todos los derechos reservados.

D.R. © 2016, Institute of Executive Education, s.c.

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: (edición digital) 978-607-97229-7-5

ISBN: (edición impresa) 978-607-97229-1-3

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.

Editor: Grupo Editorial y de Investigación Polaris s.A. de c.v.
Domicilio: Boulevard Esteban de Antuñano # 2702, Ciudad de Puebla,
México. C.P. 72160

Conversión a libro digital: Books and Chips, s.A. de c.v.

Universo,

gracias por conspirar en mi favor, por guiarme y por enviarme a grandes maestros y apasionados alumnos que me inspiraron para escribir este libro.

Índice

[Nota a la tercera edición](#)

[Prólogo](#)

[Introducción](#)

[¿Cómo te puede ayudar este libro?](#)

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

[Historia 1. El alcalde que escuchó a consultores amateur](#)

[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. Aeropuerto Jumandy, Ecuador](#)

[Caso 2. Puerto de la Unión Centroamericana, El Salvador](#)

[Caso 3. Ciudad Mateo, Honduras](#)

- * ¿Qué te ofrece este libro?
- * ¿Cómo te puede ayudar este libro?

Primera Parte

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

Capítulo 1.

El mundo de la improvisación

¿Por qué las buenas intenciones de políticos y funcionarios no se traducen en buenos resultados?

- * **El mundo de la improvisación 1.**

La elección de funcionarios clave se realiza con base en recomendaciones

- * **El mundo de la improvisación 2.**

Existe alta rotación de personal en gobiernos de América Latina

- * **El mundo de la improvisación 3.**

Se realizan pocas evaluaciones ex-ante en agencias de gobierno

- * **IEXE Escuela de Políticas Públicas**

- * **Reflexiones finales**

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?**
- * **¿En dónde trabajan 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: progesa
 - Caso 2.** El enfoque de política pública para resolver el problema de transporte público en Bogotá, Colombia: Transmilenio
- * **Reflexiones finales**

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

* **¿Análisis, liderazgo, organización o política?**

* **¿Cómo la misma idea de política pública puede ser un desastre nacional o un modelo a seguir?**

Casos: “La Célula” de Puebla vs Guanajuato Puerto Interior

Caso para ejemplificar ALOP: Aeropuerto de Texcoco3

¿Qué falló?

Segunda Parte

Las cinco etapas 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

* **Reflexiones finales**

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 buenas prácticas de políticas públicas

Paso 4. Seleccionar las mejores soluciones y cuantificar sus costos

Paso 5. Definir la población objetivo

Reflexiones finales

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**

* **Reflexiones finales**

Capítulo 7.

Recomendaciones de política pública

La cuarta etapa para el diseño de políticas públicas viables

* **Paso 1. Realizar una recomendación de política pública**
¿Cómo escribir un *policy memo*?

* **Paso 2. Toma de decisión**

* **Reflexiones finales**

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**
¿Qué apartados integran un plan de acción efectivo?

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

* **Reflexiones finales**

* **Bibliografía**

Nota a la tercera edición

Hace tres años inicié con la promoción de la segunda edición de este texto en Centro y Sudamérica y en prácticamente todos los foros recibí la misma retroalimentación:

-Julio, nos gustan mucho las herramientas que compartes, pero todos los casos que presentas son de México y acá también pululan los elefantes blancos.

Ese “pero” me sirvió de motivación para actualizar el libro y escribir nuevos casos de distintos países de América Latina y también de mi país natal.

Además de los nuevos casos, hice cuatro cambios importantes en esta 3ª edición para América Latina:

1. Hay un **nuevo capítulo** sobre los ***amateurs* en el servicio público** donde presento el daño que hacen con sus decisiones y qué caminos existen para que se conviertan en profesionales de las políticas públicas. (**Capítulo 1:** El mundo de la improvisación. ¿Por qué las buenas intenciones de políticos y funcionarios no se traducen en buenos resultados?).

2. El **capítulo de análisis de política pública** es prácticamente **nuevo**, ya que contiene los detalles del Método ALOP para diagnosticar y fortalecer proyectos de política pública. El capítulo incluye dos casos nuevos de gobiernos en donde se implementó exactamente la misma idea pero con resultados diametralmente opuestos.

El apartado muestra que todos los ciudadanos tenemos opiniones sobre lo que pueden hacer mejor los gobiernos, pero pocos dominan el arte de analizar políticas públicas para dar opiniones informadas. Espero que con las herramientas de este capítulo, los lectores tengan una guía clara de cómo analizar ideas de política pública con método. (**Capítulo 3**: ALOP, una herramienta de análisis de política pública.)

3. Enriquecí la sección: ¿cómo realizar un **análisis de buenas prácticas** de política pública? y agregué un ejemplo real para que los lectores tengan una buena referencia de lo que tienen que recibir en caso de que contraten un estudio de este tipo o de lo que deben entregar en caso de que tengan que presentar uno. (**Capítulo 5**: Análisis de soluciones. La segunda etapa para el diseño de políticas públicas viables).

4. Al inicio de cada capítulo, agregué el **tiempo aproximado** de lectura y su **nivel de dificultad**, para que los lectores consideren el tiempo que deben invertir para conocer cada una de las herramientas prácticas que ofrezco en este libro.

Deseo agradecer a Diana Tadeo, quien me acompañó en la travesía de la actualización de esta edición y quien, además de tener una mente brillante, tiene una gran paciencia para editar incansablemente.

Julio Franco Corzo
San Francisco, California
Agosto 2016

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 son 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 es 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 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 solo 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 relevante 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 a lo largo de quince 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 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.