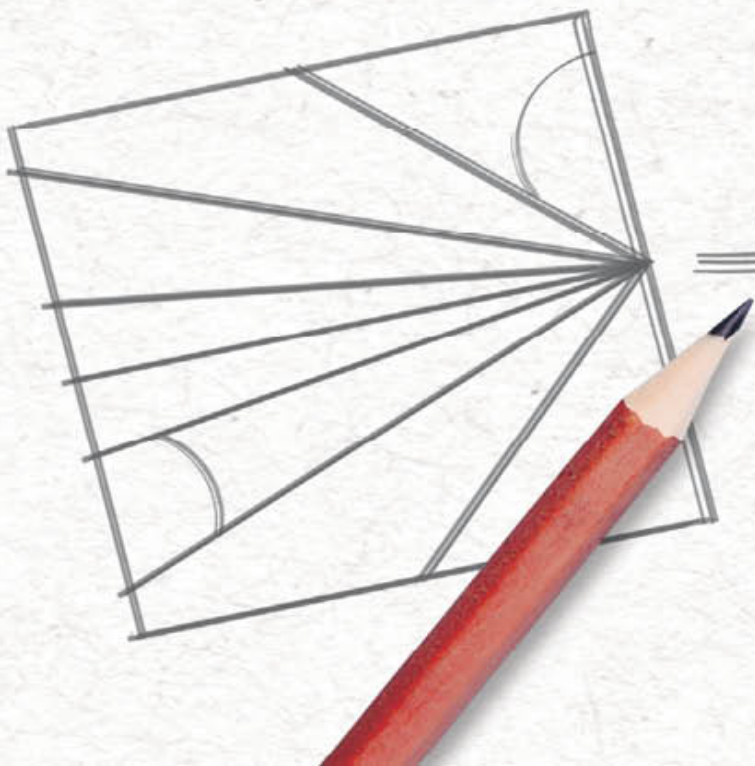


Julio Franco Corzo

4ª edición

# Diseño de Políticas Públicas

Una guía práctica para transformar  
ideas en proyectos viables

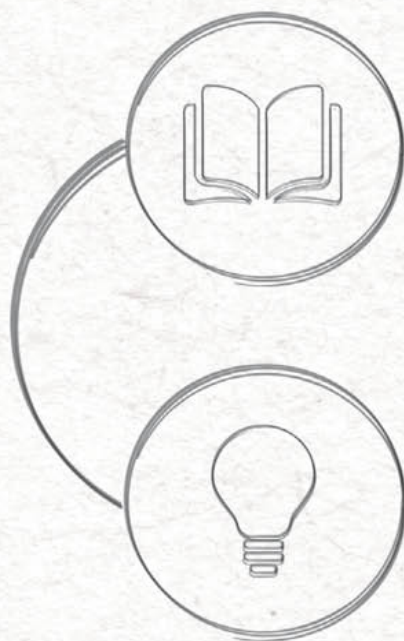


 **IEXE**  
Editorial

---

# ¿Cómo te puede ayudar este libro? ¿

---



**Aprenderás a realizar  
un análisis profesional  
de política pública.**

**Obtendrás  
herramientas prácticas  
para diseñar una  
política pública viable.**

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

***Dr. Luis F. Aguilar Villanueva***

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







Foto: Jesús Valdés Lima

---

## Julio Franco Corzo

**Consultor internacional** en Políticas Públicas.

Cuenta con **20 años de experiencia** en diseño y evaluación de políticas públicas y ha liderado más de **250 proyectos** para gobiernos de **América Latina** y del Banco Interamericano de Desarrollo.

Julio es egresado de la **Universidad de Chicago**, donde fue becario Fulbright y se graduó con honores.

---

### Conéctate con el autor:



Julio Franco Corzo



[julio.franco@iexe.edu.mx](mailto:julio.franco@iexe.edu.mx)



[@JulioFranCorzo](https://twitter.com/JulioFranCorzo)

### Conferencias y contacto:

800.286.84.64

---



# 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)

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

**Juan José Guzmán**

Director de Alimentación y Nutrición, Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil, Presidencia de la 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

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

**Marco Mena**

Gobernador del Estado de Tlaxcala

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

**Juan Carlos Benítez**

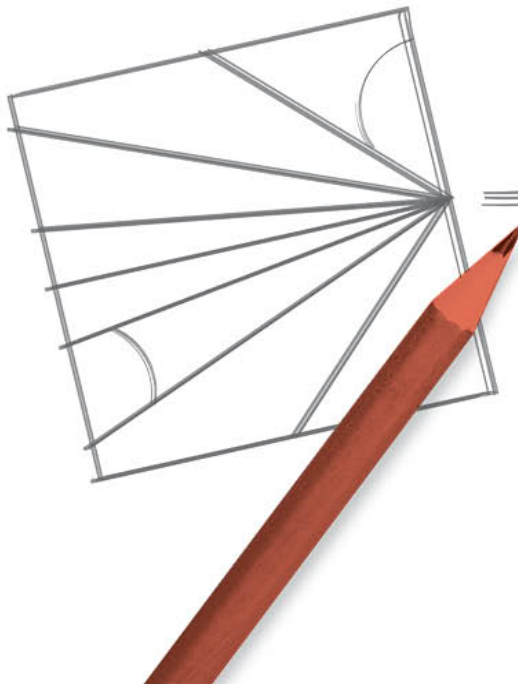
Jefe de Unidad de Políticas Públicas del Gabinete Sectorial Gobernabilidad y Descentralización, Honduras

4ª edición

# Diseño de Políticas Públicas

Julio Franco Corzo

Prólogo  
Luis F. Aguilar Villanueva







**Dirección editorial:**

Elizabeth Pérez Camacho

**Edición y corrección de estilo:**

Mónica Carmen Palma Rivera

**Diseño editorial:**

Nallely del Carmen Carrasco Castillo

Alejandro Guerrero García

Diseño de  
**Políticas  
Públicas**

de **Julio Franco Corzo**

Primera edición, febrero 2013

Segunda edición, octubre 2013

Tercera edición, enero 2017

**Cuarta edición, septiembre 2020**

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

[direccion.editorial@iexe.edu.mx](mailto:direccion.editorial@iexe.edu.mx)

IEXE Universidad

[www.iexe.edu.mx](http://www.iexe.edu.mx)

Teléfono: 800-286-84-64



Todos los derechos reservados.

D.R. © 2020, Grupo Editorial y de Investigación Polaris, s.A. de c.v.

ISBN: 978-607-8571-13-0

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 B, Ciudad de Puebla, México. C.P. 72160

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

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





**Universo,**

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

# Índice

[Nota a la cuarta edición](#)

[Prólogo Dr. Luis F. Aguilar Villanueva](#)

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. Ciudad Modelo, Puebla](#)

[Caso 2. Presa El Yathé, Hidalgo](#)

[Caso 3. Nuevo Penal de Ciudad Victoria, Tamaulipas](#)

**\* [¿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

#### **\* 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: PROGRESA

**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**

**¿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.** Realizar el análisis causal

**\*Paso 4.** Aplicar el 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 el árbol de objetivos y la población potencial

**\*Paso 2.** Realizar una lluvia de ideas para integrar soluciones creativas

**\*Paso 3.** Identificar las buenas prácticas de política pública

**\*Paso 4.** Definir la población objetivo

**\*Reflexiones finales**

## **Capítulo 6.**

### **Análisis de factibilidad**

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

**Filtro 1.** Factibilidad financiera

**Filtro 2.** Factibilidad legal

**Filtro 3.** Factibilidad política

**Filtro 4.** Factibilidad operativa

**Filtro 5.** Factibilidad socioeconómica

**Filtro 6.** Factibilidad técnica

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

**\*Reflexiones finales**

**Capítulo 7.**

**Recomendaciones de la 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 cuarta edición

Hace siete años nació este libro y he tenido la fortuna de recibir muchos comentarios de lectores que lo han acogido como texto de referencia cuando han tenido un reto de análisis o diseño de política pública. Esto me impulsó a hacer dos ediciones más, cuyas actualizaciones permitieran al lector conocer con mayor detalle las dos metodologías que propongo en el libro, así como más ejemplos para poder aplicarlas con mayor efectividad.

En esta nueva edición, decidí realizar tres cambios significativos en la sección de diseño de política pública. Sustituí la Metodología Ishikawa por la Metodología de Marco Lógico, con el propósito de ligar las recomendaciones del texto a la práctica administrativa que se ha generado tras los cambios legales en el gobierno federal mexicano y los gobiernos estatales y municipales. En México y muchos países de América Latina, esta metodología ya es un estándar en la identificación de problemas públicos y soluciones para la creación de programas gubernamentales.

Asimismo fortalecí la sección de análisis de buenas prácticas de política pública porque considero que es una herramienta poderosa para afinar la etapa de diseño. También comparto los cinco criterios que utilizo en campo

como consultor para realizar este análisis: innovación, aceptación, impacto, replicabilidad y sostenibilidad, así como un ejemplo muy ilustrativo para que los lectores puedan visualizar su aplicabilidad.

El otro cambio importante en esta edición fue la sección de filtros de factibilidad. Decidí hacer modificaciones en la denominación de dos conceptos de factibilidad, dada la confusión que generaba para algunos lectores (cambié factibilidad financiera por presupuestal y factibilidad operativa por administrativa) y agregué una nueva factibilidad como resultado de la investigación de mi nuevo libro sobre elefantes blancos (factibilidad técnica). Adicionalmente, añadí ejemplos de cada tipo de análisis de factibilidad para que el lector pudiera tener más claridad sobre cómo se lleva a cabo esta práctica.

Finalmente, incorporé nuevos casos de elefantes blancos que ejemplifican la importancia de un buen diseño de política pública: una ciudad mexicana que pretendía ser un modelo internacional pero que está prácticamente deshabitada, una presa sin agua y un centro penitenciario sin reos.

Espero que este texto sea un buen compañero en el viaje del análisis de una política pública o en el diseño de un nuevo programa gubernamental.



Julio Franco Corzo  
*Septiembre de 2020*

# 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 su decisión directiva 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 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 ellos 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. La obra nos ofrece correctamente la sustancia de la disciplina de política pública, pero se caracteriza principalmente por ser fiel a su objetivo esencial y distintivo, que más que interesarse en teorizar respecto a cómo 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 del campo de la política pública de política pública -algo que se olvida con frecuencia- es que no se limita únicamente a conocer la manera en que los gobiernos adoptan de hecho sus decisiones, a describir cómo 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.

Esta publicación va más allá. Constituye 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 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 atañe describir y explicar cómo y por qué los gobiernos toman las decisiones que eligen 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” ([véase](#)