

EL PAÍS DE LOS ELEFANTES BLANCOS

LECCIONES VALIOSAS PARA
PREVENIR DESASTRES
GUBERNAMENTALES



JULIO FRANCO CORZO

¿QUÉ ENCONTRARÁS EN ESTE LIBRO?

32 CASOS DE BUENAS INTENCIONES QUE TERMINARON EN DESASTRES

Cada caso tiene:

- Ficha técnica
- Historia
- Línea de tiempo
- Factores que lo detonaron

¿QUÉ LOS ORIGINA?

Conocerás **los 5 factores** que causan elefantes blancos.

¿SE PUEDEN PREVENIR?

Sí. En este libro conocerás **recomendaciones de política pública** para evitar el despilfarro de miles de millones de pesos en obras innecesarias.

“ ...Julio Franco Corzo nos regala otro libro excelente, involucrado en la solución de problemas públicos reales. ”

DR. LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA

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

Foto: Andrea Reyna



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 para el Banco Interamericano de Desarrollo.

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



JULIO FRANCO CORZO



@JULIOFRANCORZO



JULIO FRANCO CORZO

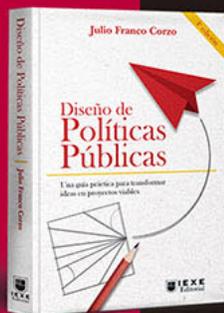


JULIO.FRANCO@IEXE.EDU.MX



JULIO FRANCO

TAMBIÉN DE JULIO FRANCO CORZO



En la **cuarta edición de esta obra**, Julio Franco Corzo comparte una guía que articula **instrumentos prácticos que transforman la manera de diseñar políticas públicas** en cualquier latitud. Además, el autor agrega nuevos casos y herramientas que te ayudarán a generar propuestas para solucionar problemas públicos concretos.

Su pertinencia y su contribución a este campo han hecho de esta obra una pieza fundamental de consulta en **América Latina**, convirtiéndose en el **libro más vendido de políticas públicas** en Amazon.



Este libro brinda un **mapa de navegación claro y preciso** que te ayudará a realizar **evaluaciones inteligentes de política pública**, a través de una propuesta metodológica, resultado de 20 años de experiencia del autor. Conocerás **siete sencillos pero rigurosos pasos** que sirven de atajos y nodos de aprendizaje.

Julio Franco revela las técnicas más valiosas que, durante su trayectoria, ha utilizado como principales herramientas para ejecutar con pericia **evaluaciones profesionales de calidad**.





... Julio Franco Corzo nos regala otro libro excelente, involucrado en la solución de problemas públicos reales. Se enfoca en la cuestión de la efectividad de los proyectos de los gobiernos en varios campos, analiza los 'desastres gubernamentales', los explica y nos ofrece principios de acción para evitarlos, corregirlos y revertirlos..."

Dr. Luis F. Aguilar Villanueva

Autor de más de 20 libros sobre políticas públicas y gobernanza, entre ellos *Antologías de Políticas Públicas*. **Iniciador** de la disciplina **Políticas Públicas** en el mundo académico de la lengua española.



... Julio Franco Corzo ha escrito un libro fascinante, con el cual abre la puerta para una nueva generación de estudios sobre la calidad de la democracia: aquella que permita mejorar la gobernanza mediante una buena planeación, diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas..."

Dr. Luis Carlos Ugalde

Autor del libro *Por una democracia eficaz* y director general de Integralia Consultores.



El país de los elefantes blancos es un page turner; un libro muy valioso tanto por los hallazgos del tema investigado como por la forma de presentarlos... Julio Franco los relata de manera espléndida..."

Dr. Eduardo Andere

Autor de más de 15 libros sobre política educativa y educación comparada, entre ellos *The Future of Schools and Teacher Education*. **Investigador** visitante de la **Universidad de Nueva York**.



... el libro aporta una visión muy concreta sobre cómo se generan los elefantes blancos y nos da pistas sobre cómo mejorar el sistema de gobernanza para evitarlos..."

Dr. Mateu Turró

Catedrático de la **Universidad Politécnica de Cataluña**. Experto en evaluación, financiamiento e indicadores de proyectos de transporte y renovación urbana. Es **coautor** de *Hunting White Elephants on the Road*.



En múltiples territorios del planeta nos encontramos con infraestructuras levantadas sin planificación... este libro de Julio Franco, a través de 32 ejemplos elefantiásticos, dota de herramientas a la ciudadanía para detectarlas —e intentar frenarlas— ...”

Mtro. Jorge Linheira
Autor del libro *La cultura como reserva india*.
Especialista en políticas culturales.



El país de los elefantes blancos es un referente para la implementación de políticas públicas y de gobierno...”

Dr. David Villanueva
Autor de los libros *Evaluación y Auditoría de Desempeño en México* y *Liderazgo Público Efectivo*.
Es titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Cámara de Diputados.



Julio Franco se ha convertido en el especialista más agudo e importante en América Latina sobre cómo entender los gobiernos y sus decisiones. Este libro es referencia obligada sobre cómo decisiones que parecen buenas terminan siendo costosos errores, en muchos casos, inevitables...”

Mtro. Marco Mena
Gobernador de Tlaxcala, condecorado con el premio **Mérito Profesional 2020** por la Escuela de Políticas Públicas de la **Universidad de Chicago**.



Una metodología clara y práctica que permite identificar, analizar y prevenir futuras fallas y desastres en proyectos de infraestructura y provisión de servicios públicos...”

Mtro. José Yitani
Especialista en Desarrollo de Capacidades del **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**.

**EL PAÍS DE
LOS
ELEFANTES
BLANCOS**

EL PAÍS DE LOS ELEFANTES BLANCOS

Lecciones valiosas para prevenir desastres gubernamentales

de **Julio Franco Corzo**

Primera edición:

2021

Coordinación editorial:

Elizabeth Pérez Camacho

Edición y corrección de estilo:

José Flores Sosa

Ruth Rojas Jiménez

Mónica Palma Rivera

Diseño editorial:

Alejandro Armendáriz Marín

Nallely del Carmen Carrasco Castillo

Alejandro Guerrero García

Sheila Adriana Gutiérrez Santana

Ilustración:

Iván Vargas Cuayahuitl

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

IEXE Universidad

www.iexe.edu.mx

direccion.editorial@iexe.edu.mx

Teléfono: 800-286-84-64



Todos los derechos reservados

D.R. © 2021, Julio Franco Corzo

D.R. © 2021, Derechos de edición y distribución Grupo Editorial y de Investigación Polaris S.A. de C.V.

ISBN:9786078571154

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.

Contenido

Introducción

Parte 1. La investigación

¿Cómo seleccioné los 32 elefantes blancos de este libro?

¿Qué es un elefante blanco?

¿Qué se ha investigado en el mundo sobre elefantes blancos?

¿Cómo están estructurados los 32 casos de estudio?

Parte 2. Los desastres

Aguascalientes Montaña rusa “Tsunami”

Baja California Escalera Náutica o Proyecto Mar de Cortés

Baja California Sur Centro Internacional de Convenciones (CIC) de San José del Cabo

Campeche Hospital Materno Infantil

Chiapas Ciudades Rurales Sustentables (CRS)

Chihuahua Centro de Formación Integral y Profesional para la Prevención y Atención a las Adicciones (CFIPAA)

Ciudad de México Estela de Luz

Coahuila “La Pirámide” de Ramos Arizpe

Colima Rotonda de las Personas Ilustres del estado de Colima

Durango Parque Industrial Ladrillero (PIL)

Estado de México Auditorio Metropolitano Tecámac

Guanajuato Centro Paralímpico Nacional (CPN)

Guerrero Centro de Atención Ciudadana

Hidalgo Refinería Bicentenario

Jalisco Villa Panamericana

Michoacán Escuela de canotaje “Felipe Ojeda”

Morelos Aeropuerto Internacional General Mariano Matamoros o Aeropuerto Internacional de Cuernavaca

Nayarit Canal Centenario Nayarit

Nuevo León Centro de Reinserción Social de Mina

Oaxaca Sistema Integral de Transporte (SITibús)

Puebla Tren Turístico Puebla-Cholula
Querétaro Lienzo charro de Querétaro
Quintana Roo Auditorio del Bienestar
San Luis Potosí Comandancia Centro
Sinaloa Parque temático "Más Culiacán"
Sonora Parador turístico Yaqui
Tabasco Museo Elevado de Villahermosa (MUSEVI)
Tamaulipas "Puente Roto" de Altamira
Tlaxcala Plaza Bicentenario
Veracruz Agrocentro Siglo XXI
Yucatán Palacio de la Civilización Maya
Zacatecas Velódromo de la Unidad Deportiva Norte

Parte 3. Lecciones valiosas

Cinco principales factores que detonan un elefante blanco

Factor detonante 1.

No se realizaron los análisis de factibilidad financiera, legal y política de proyectos que fueron ideados como legados

Factor detonante 2.

Elección de un líder de proyecto sin las competencias técnicas ni la experiencia para diseñar y ejecutar proyectos de alta complejidad

Factor detonante 3.

No se realizó un análisis del problema público que se quería resolver ni un análisis de costo-beneficio independiente y profesional

Factor detonante 4.

Se tomaron decisiones desvinculadas del interés público para alimentar el ego de políticos

Factor detonante 5.

Pocas capacidades institucionales de Gobiernos estatales y municipales para la creación de proyectos viables

Parte 4. Recomendaciones de política pública

¿Cómo prevenir elefantes blancos?

Recomendación 1.

Contrata a un abogado del Diablo

Recomendación 2.

Realiza un análisis de factibilidad profesional de tu proyecto

Recomendación 3.

Toma en serio la selección de tu equipo de trabajo

Recomendación 4.

Controla tu ego (sí, leíste bien, tu ego).

Recomendación 5.

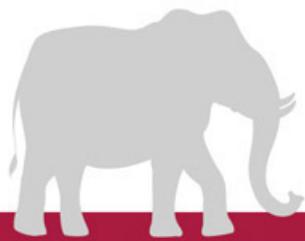
Fortalece las áreas que diseñan proyectos

Referencias generales

Andrea:

Gracias por tu amor y paciencia,
mereció toda la pena.

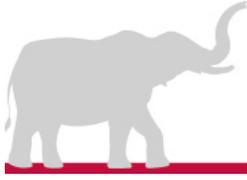




**Se pueden prevenir los
desastres gubernamentales**

Sí, y la promesa de este libro es
decirte cómo.

Introducción



El 30 de septiembre de 2016 tuve la oportunidad de asistir a la apertura de la primera planta de Audi en el continente americano. La armadora alemana decidió instalar su nueva planta en el municipio de San José Chiapa, Puebla, a 60 kilómetros de la capital poblana. En el trayecto viajé con un excompañero de prepa, especialista en el sector automotriz, quien trabajaba para Volkswagen; un enamorado de los autos desde que tenía 15 años.

En la hora que duró el trayecto, mi amigo no dejó de hablar sobre la importancia de la planta y la tecnología con la cual operaría. “Esta planta es una fregonería, mi Julius”, repitió al menos cinco veces. No sé si fue el efecto de influencia (*priming effect*), pero, cuando crucé la puerta de la fábrica, quedé maravillado con la estética del lugar: espacios amplios y prístinos con máquinas gigantes y relucientes que se asemejaban más a un museo de arte moderno que a una planta de automóviles.

En el evento hubo pocos oradores, pero el discurso que más llamó mi atención fue el de un funcionario del Gobierno del estado de Puebla de no más de cuarenta años, muy elocuente. En un inglés impecable, describió la planeación de la mejor ciudad creada por parte de un Gobierno estatal en México a unos metros de la planta de Audi, Ciudad Modelo.

El nombre del proyecto refería a un modelo de planeación urbana para futuras ciudades en México; un lugar donde se privilegiaría el uso de la bicicleta y el transporte público y que tendría dos universidades, un centro de convenciones, un centro deportivo y una estación de transporte. Ciudad

Modelo permitiría que los trabajadores de la planta de Audi tuvieran una opción moderna y atractiva de vivienda, muy cerca de su centro de trabajo.

Cuando terminó el evento, me presentaron a un funcionario que trabajaba en el proyecto de Ciudad Modelo y le pedí una reunión para conocer más sobre el desarrollo. Aceptó de inmediato cuando le dije que estaba escribiendo un nuevo libro sobre política pública. Afortunadamente, no me preguntó el tema específico del libro. Si hubiera sabido que era sobre elefantes blancos ¡jamás me hubiera dado la cita! La verdad es que los tiempos de planeación y ejecución que había escuchado en la presentación parecían estar totalmente fuera de la realidad, pero muchos políticos son expertos en convencer a cualquiera sobre ocurrencias y locuras. En mi repertorio de elefantes blancos ya tenía cuatro intentos por crear ciudades en América Latina.

Al otro día acudí a la oficina del funcionario, quien tuvo la amabilidad de mostrarme una presentación ejecutiva de una empresa de consultoría española que el Gobierno del estado había contratado para el proyecto ejecutivo (empresa que aún presume Ciudad Modelo como un logro). La presentación tenía un diagnóstico muy breve, pero muchos detalles sobre las obras y el trazo urbano de Ciudad Modelo. Confieso que me comporté como un niño de doce años cuando conoce algo que le interesa mucho. Le hice al funcionario pregunta tras pregunta y, a los treinta minutos, con mucha amabilidad, me comunicó que la reunión había terminado. Lo saqué de quicio, pero, como buen político, me dijo con amabilidad:

“No te puedo responder muchas cosas porque aún hay documentos en proceso, pero el gobernador lo va a lograr porque es su obra final para pasar a la historia como el mejor gobernador que ha tenido Puebla. A veces los estudios están de más. Lo importante es la voluntad política

y la capacidad de ejecución, cosas que nos sobran en este gobierno”.

Cuando escuché esas palabras, supe que algo estaba muy mal. La obra estaba avanzada y “aún había documentos en proceso”. El proyecto parecía muy bien planeado ante los ojos de un ciudadano o de un reportero que se dedica a repetir discursos de políticos, pero bajo la lupa de cualquier analista de política pública no pasaba la prueba del ácido: el análisis de factibilidad. De las once preguntas que le hice, no me contestó la mitad. Seis preguntas sobre factibilidad quedaron en respuestas políticas, es decir, rollo mareador. Le agradecí al funcionario el tiempo, salí de su oficina y llamé a mi equipo de investigación:

“Jóvenes, tenemos un nuevo elefante blanco para la colección”.

Ciudad Modelo es, al cierre de la edición de este libro, el pueblo fantasma más caro de México. A pesar de una inversión de más de mil millones de pesos, la población de “la ciudad del futuro” no supera los 300 habitantes, tres años después de haber concluido la Administración responsable del proyecto.



En este libro viajaremos por México, el país de los elefantes blancos. Desde Baja California hasta Quintana Roo, conoceremos desastres gubernamentales de los tres órdenes de gobierno y Administraciones de todos colores. El recorrido incluye 32 elefantes blancos, uno por entidad federativa, los cuales iniciaron con buenas intenciones, pero terminaron en catástrofes millonarias.

En el libro respondo tres preguntas:

1. ¿Qué son los elefantes blancos y por qué es importante estudiar este

fenómeno?

2. ¿Qué factores detonan errores colosales en obras de infraestructura en México?

3. ¿Qué lecciones podemos aprender de estos errores para evitarlos en el futuro?

Si alguna de estas preguntas te llama la atención, este libro es para ti.

La forma en cómo los elefantes blancos se convirtieron en una obsesión para mí inició cuando era un adolescente. En esa época mi padre pagaba con dificultad las colegiaturas de la escuela, a pesar de que trabajaba en su fábrica doce horas diarias. De lo único que hablaba durante la hora de comida era sobre el mal uso que los políticos daban a sus impuestos:

“¡Puros pinches elefantes blancos!”, era la frase del día.

En la cabeza de un adolescente ingenuo comenzó a rondar la idea de que, si estudiaba mucho, tal vez podría resolver ese problema en el futuro y, con ello, aliviar la frustración de muchos papás que se sentían igual. Ese pensamiento creció y se convirtió en el centro de mi interés intelectual.

Durante mi estancia en la Universidad de Chicago, decidí concentrar los esfuerzos de estudio e investigación en el área de evaluación de políticas públicas con un solo objetivo: encontrar un patrón de errores en la toma de decisiones de programas con resultados mediocres, para evitar elefantes blancos. No lo logré. Requería mucho más tiempo y mejores fuentes de información para una tarea de esa magnitud. Pero eso no impidió que mi búsqueda continuara.

En los años subsecuentes combiné la docencia con la consultoría en evaluación de políticas públicas y esa

experiencia me permitió escribir el libro *Diseño de Políticas Públicas*, en el cual propongo una metodología para lograr proyectos y políticas públicas con un método estructurado y, con ello, evitar elefantes blancos. El texto forma parte de la literatura que muestra cómo planear un proyecto exitoso. Es un libro que tiene compañía de muchos otros como de Bardach, Dunn y Weimer, así como de documentos guía publicados por organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial; el problema de esa literatura es que no te permite anticiparte a errores comunes. Son buenas guías si tienes el tiempo suficiente para lograr todos los pasos, pero no contienen los ingredientes para abordar un aspecto fundamental en el éxito de un proyecto: la implementación.

El libro que tienes en tus manos pretende llenar esos dos vacíos en la literatura: el de prevención de fallas en la planeación de proyectos de inversión y de fallas en la implementación de proyectos de infraestructura.

Sin pecar de petulancia, considero que las lecciones de este libro pueden ser también útiles en el diseño y ejecución de programas presupuestarios.

La obra se compone de cuatro partes:

Parte 1. La investigación

Este apartado contiene la metodología de investigación que le da sustento al libro, así como un breve repaso de la literatura internacional sobre elefantes blancos, ya que en español es muy limitada.

Parte 2. Los desastres

Esta sección contiene 32 casos de estudio de elefantes blancos en México. Inicia en Aguascalientes con “Tsunami”, una montaña rusa comprada por el Gobierno del estado para aumentar los visitantes de una importante feria estatal, para llegar hasta Zacatecas, donde el Gobierno de la entidad decidió construir un velódromo olímpico que hoy permanece en pésimas condiciones.

Parte 3. Lecciones valiosas

En esta sección presento los cinco principales factores que causan elefantes blancos, así como distintas propuestas para prevenirlos, que son claras, fáciles de ejecutar y pueden evitar el despilfarro de miles de millones de pesos en obras que no necesitamos.

Parte 4. Recomendaciones de política pública

La misión principal de un consultor en políticas públicas es brindar recomendaciones inteligentes para mejorar una situación problemática. En mi experiencia, pocas cosas pueden enfurecer más a un funcionario que contrató a un consultor que recibir un reporte con un diagnóstico detallado, pero con recomendaciones irrelevantes y llenas de obviedades.

Este libro no pretende ser un atlas de desastres gubernamentales; mi propósito es ofrecer recomendaciones factibles para evitar que se sigan invirtiendo recursos públicos en elefantes blancos. Propongo cinco medidas que responden a los principales factores que detonan este mal público.

El estilo que utilicé para describir los casos es el de análisis de política pública, es decir, decidí escribir los periodos de gestión donde se suscitaron los desastres, pero eliminé los nombres de actores políticos, con el objetivo de

que la lectura se centrara en el proceso de toma de decisiones y no en los actores. Este libro es un texto sobre políticas públicas y el objeto de estudio de esa rama de las ciencias sociales es la toma de decisiones en el Gobierno, por esa razón, el texto no tiene un tono periodístico.

Tengo la esperanza de que se convierta en un libro de cabecera para funcionarios encargados de diseñar proyectos públicos de infraestructura y para autoridades electas que tienen la responsabilidad de autorizarlos. También deseo que sea un libro de consulta para activistas políticos y periodistas que requieren armas para sus batallas contra proyectos sin pies ni cabeza, de políticos enamorados de sus ocurrencias.

Como verás más adelante, fue un reto seleccionar únicamente un elefante por estado. El mapa que verás a continuación señala los que elegí, mismos que encontrarás en la parte 2 del libro. Aquí comienza el recorrido.





DESASTRES GUBERNAMENTALES QUE NOS COSTARON MILLONES

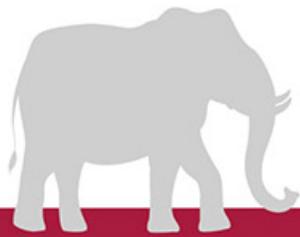


Si consideras que este libro le
puede servir a
un amigo o familiar
que tiene una responsabilidad
en el Gobierno,

envíasele de regalo.

Este es un gran obsequio que
puede evitar que se tire el
dinero de todos a la basura.

¡Muchas gracias!
Pablo Franco



Para el investigador no existe la
alegría comparable a la de un
descubrimiento, por pequeño
que sea.

Alexander Fleming
Médico y científico británico