

¿Puede ayudar este libro?

...na de políticas públicas" ▶ Capítulos 1 y 2

...enta para verificar la  
...tica pública" ▶ Capítulo 3

...ta sólida de ▶ Capítulos 4, 5, 6, 7 y 8

...or sobre una propuesta ▶ Capítulo 7

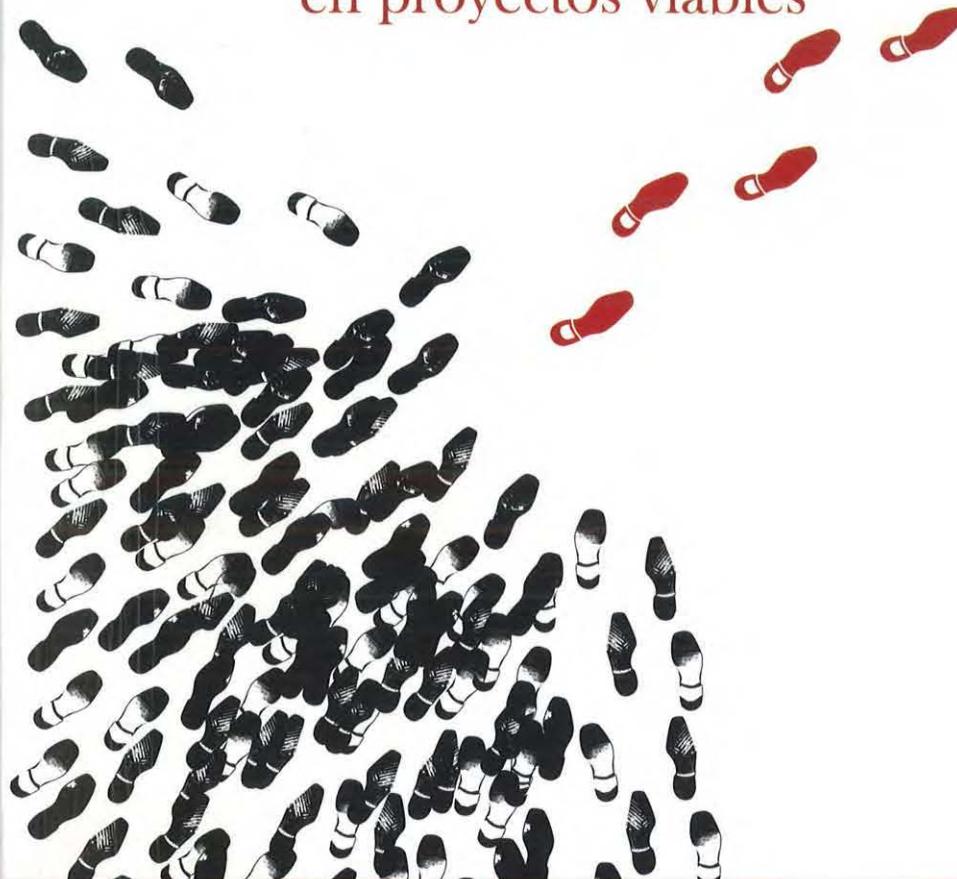
...e entreguen  
...e política pública" ▶ Capítulo 7

...ía en español disponible  
...líticas públicas factibles..."

... Aguilar Villanueva  
...to de Políticas Públicas y Gobierno  
...rsidad de Guadalajara

Una guía práctica para transformar ideas  
en proyectos viables

Diseño de Políticas Públicas



Fotografía: María Andrea Montesinos Cantón

**Julio Franco Corzo** es especialista y apasionado de la evaluación y el diseño de políticas públicas.

Es maestro en políticas públicas por la Universidad de Chicago donde fue becario Fulbright y se graduó con honores.

Por diez años ha ayudado a cientos de servidores públicos a transformar sus ideas en proyectos viables.

Actualmente es Director de Evaluare, una empresa de consultoría especializada en evaluación de políticas públicas.

Julio Franco Corzo

# Diseño de Políticas Públicas

Más información sobre este libro y su autor:



Evaluare



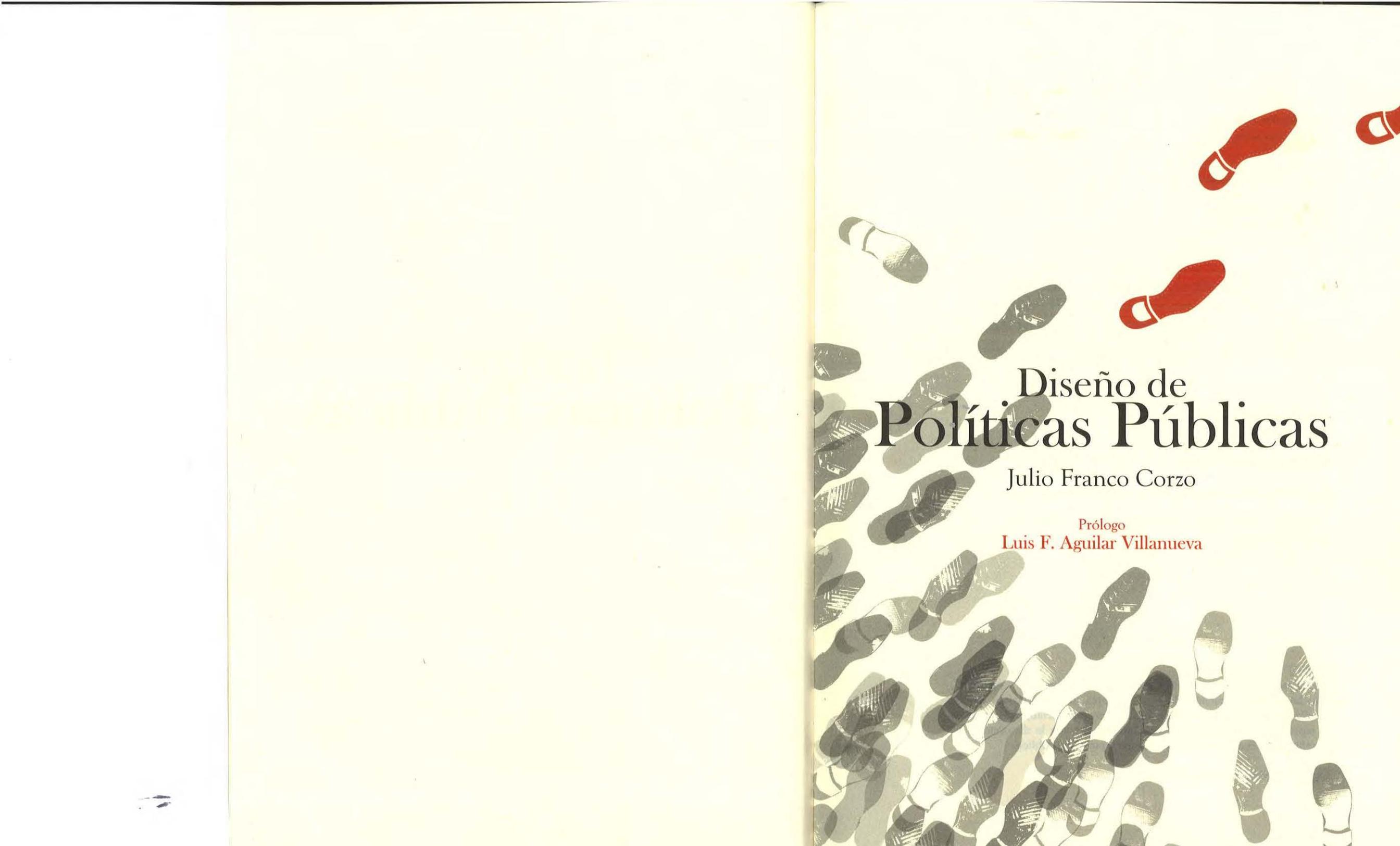
julio.franco.corzo@evaluare.mx

Julio Franco Corzo

Conferencias y contacto

01.800.841.7494

Diseño de  
**Políticas Públicas**



Diseño de  
**Políticas Públicas**

Julio Franco Corzo

Prólogo  
Luis F. Aguilar Villanueva

**Coordinador editorial:**

Sergio Suárez Lara

**Diseño:**

María Andrea Montesinos Cantón

**Corrección de estilo:**

Javier Zúñiga Monroy

**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.

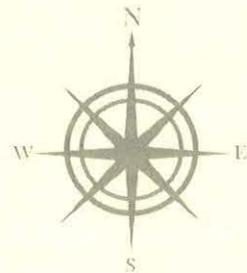
Comentarios sobre la edición y el contenido de este libro a:  
editorial@iexe.edu.mx

ISBN: 978-607-95539-3-7

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*

Dedicado a todos los servidores públicos que desean un México más próspero y equitativo, y que requieren de herramientas prácticas para transformar sus ideas en proyectos viables.



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

**Prólogo** Luis F. Aguilar Villanueva 15

## Introducción

¿Cómo te puede ayudar este libro? 31

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

**Historia 1.** El secretario de finanzas que convenció al gobernador de crear un “elefante blanco” 36

**Historia 2.** La investigadora que hizo un gran análisis de política pública, pero que no supo cómo presentarlo 38

**Historia 3.** El asesor que propone buenas ideas pero que no son viables 39

**Historia 4.** El consultor en políticas públicas de seis años de edad 41

### \* Los “elefantes blancos” 43

**Caso 1.** El RENAUT del Gobierno Federal 45

**Caso 2.** El Agrocentro Siglo XXI en Veracruz 47

**Caso 3.** La mega escultura “Mestizaje Mexicano” en Quintana Roo 49

### \* ¿Por qué las buenas intenciones de políticos y servidores públicos no siempre generan buenos resultados? 50

## Primera Parte

El enfoque de política pública para disminuir los fracasos en los gobiernos 53

### Capítulo 1

#### ¿Por qué es importante diseñar políticas públicas con método?

Más presupuesto, sin mejores resultados 55

### \* Más presupuesto para impulsar la competitividad, resultados mediocres 59

**Caso 1.** Fondo PYME, más presupuesto a pesar de los malos resultados 62

|  |     |
|--|-----|
| * Mayor presupuesto en educación en México, menor calidad educativa  | 64  |
| Caso 1. Programa "Escuelas de Calidad": muchos recursos, resultados mediocres  | 67  |
| Caso 2. La Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM): muchos recursos, baja eficiencia terminal                 | 69  |
| * La importancia de la evaluación <i>ex-ante</i> para mejorar la toma de decisiones gubernamentales                      | 71  |
|  |     |
| Capítulo 2   |     |
| ¿Qué son las políticas públicas?   |     |
| Antecedentes, teoría y práctica  | 75  |
|  |     |
| * ¿Cuál es el origen de las políticas públicas?  | 78  |
| * ¿Qué son las políticas públicas?   | 84  |
| * ¿Todo lo que hace el gobierno son políticas públicas?  | 87  |
| * ¿Cuál es el ciclo de vida de las políticas públicas?   | 88  |
| * ¿Qué hacen los especialistas en política pública?  | 93  |
| * ¿Qué es el enfoque de política pública?  | 99  |
| Caso 1. El enfoque de política pública para combatir la pobreza extrema en México: PROGRESA-Oportunidades                | 100 |
| Caso 2. El enfoque de política pública para resolver el problema de transporte público en Bogotá, Colombia: Transmilenio | 104 |
|  |     |
| Capítulo 3   |     |
| ALOP®  |     |
| Una herramienta de análisis de política pública  | 109 |
|  |     |
| * ¿Cuál es el elemento más importante en una política pública exitosa?   | 112 |
| Respuesta 1. El Análisis   | 112 |
| Respuesta 2. El Liderazgo  | 113 |
| Respuesta 3. La Organización   | 114 |
| Respuesta 4. La Política   | 115 |

## Segunda Parte

|  |     |
|--|-----|
| La metodología para el diseño de políticas públicas viables® | 121 |
|--|-----|

### Capítulo 4

#### Análisis del problema

|   |     |
|---|-----|
| La primera etapa para el diseño de políticas públicas viables | 125 |
|---|-----|

|   |     |
|---|-----|
| * Paso 1. Entender el problema público                              | 132 |
| * Paso 2. Cuantificar el problema                                   | 134 |
| * Paso 3. Análisis causal   | 146 |
| * Paso 4. Enfoque 80/20 para identificar las causas más importantes | 164 |

### Capítulo 5

#### Análisis de soluciones

|   |     |
|---|-----|
| La segunda etapa para el diseño de políticas públicas viables | 167 |
|---|-----|

|   |     |
|---|-----|
| * Paso 1. Establecer los objetivos y la población potencial                           | 170 |
| * Paso 2. Realizar una lluvia de ideas para proponer soluciones creativas             | 171 |
| * Paso 3. Analizar las acciones actuales y de mejores prácticas de políticas públicas | 175 |
| * Paso 4. Seleccionar las mejores soluciones y cuantificar sus costos                 | 179 |
| * Paso 5. Definir población objetivo  | 181 |

### Capítulo 6

#### Análisis de factibilidad

|   |     |
|---|-----|
| La tercera etapa para el diseño de políticas públicas viables | 185 |
|---|-----|

|   |     |
|---|-----|
| * Paso 1. Aplicar seis filtros de factibilidad: |     |
| Filtro 1. Factibilidad presupuestal             | 189 |
| Filtro 2. Factibilidad socioeconómico           | 192 |
| Filtro 3. Factibilidad legal                    | 196 |
| Filtro 4. Factibilidad política                 | 199 |
| Filtro 5. Factibilidad ambiental                | 201 |
| Filtro 6. Factibilidad administrativo           | 202 |

|  |     |
|--|-----|
| * Paso 2. Integrar el análisis de factibilidad en una matriz de alternativas de política pública | 205 |
| <b>Capítulo 7</b>  |     |
| <b>Recomendaciones de política pública</b>   |     |
| La cuarta etapa para el diseño de políticas públicas viables                                     | 211 |
| * Paso 1. Escribir un <i>policy memo</i> para realizar una recomendación de política pública     | 218 |
| * Paso 2. Toma de decisión   | 233 |
| <b>Capítulo 8</b>  |     |
| <b>Plan de acción de política pública</b>  |     |
| La quinta y última etapa para el diseño de políticas públicas viables                            | 237 |
| * Paso 1. Escribir un plan de acción de política pública   | 240 |
| 1. Planeación legal  | 240 |
| 2. Planeación administrativa y programación presupuestal   | 242 |
| 3. Reglas de operación   | 244 |
| 4. Cabildeo  | 247 |
| 5. Recomendaciones de evaluación y monitoreo   | 250 |
| 6. Estrategia de comunicación  | 251 |
| <b>Bibliografía</b>  | 255 |

## Prólogo

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 otros países 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, y 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 aun eficiencia, es lo que en términos genéricos pero no inexactos es lo que 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, porque 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 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 interesa describir y explicar cómo y por qué los gobiernos toman las decisiones que toman en ciertas situaciones. A la política pública interesa mejorar la calidad institucional y técnica de la decisión, hacer que sea una decisión directiva beneficiosa y efectiva. Esto es lo que 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 las buenas intenciones en proyectos viables” (p. 35). 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 la disciplina 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 sin más geniales y 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 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. 99). 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 aun 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, aun 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 propone 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 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 y los procesos administrativos, 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 realísticamente, 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 encuadran 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 la 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.

A partir del capítulo 4 entra de lleno en cada una de estas actividades interdependientes y nos señala las operaciones intelectuales que

cada una de ellas implica y exige. Por ejemplo, en el análisis del problema lista como operaciones imprescindibles la comprensión del problema público (conocer sus dimensiones y causas), la cuantificación del problema, su dimensionamiento en términos de población, alcance territorial, costos, y la espinosa operación del análisis causal que se enfoca a la tarea cognoscitiva de descubrir los factores que provocan la aparición, extensión y agravamiento del problema, proponiéndonos en este punto seguir como criterio pragmático más que teórico la regla paretiana del 80 / 20.

Mención especial es la propuesta inteligente y equilibrada que Julio nos presenta acerca del modo apropiado de evaluar la factibilidad de la política que está en diseño y en lista de espera de la decisión gubernamental. La factibilidad es el punto crucial del éxito de la política pública y es el caballo de batalla de los analistas y decisores de políticas, puesto que una política irrealizable, no obstante la trascendencia de sus objetivos o la nobleza moral de sus preocupaciones por resolver los males sociales, es insignificante, además de injustificadamente costosa y con frecuencia empeora el problema que se quiere resolver, provocando desaliento o irritación entre los ciudadanos y afectando la legitimidad del gobierno, su credibilidad y confianza social.

La medición de la factibilidad es multidimensional y señala los factores o condiciones que deben ser tomados en cuenta en el diseño porque son los que definen de antemano la probabilidad de que la política llegue a ser una realidad social y deje de ser un papel, una buena idea, una convicción o una promesa.

Metafórica pero sugerentemente Julio Franco llama a estos factores “los seis filtros de la factibilidad” y los enlista. Son las condiciones presupuestales, socioeconómicas, legales, políticas, ambientales y administrativas que incluye toda política y determinan su probabilidad o no de ser una acción de gobierno de resultados concretos.

La constante de la disciplina de política pública ha sido privilegiar la atención a la factibilidad socioeconómica, que tiene ver con la costoeficiencia de la política y con el análisis que identifica el balance entre sus costos y sus beneficios sociales. El análisis de factibilidad económica es obligado y es responsable, puesto que toda política para existir y realizar sus objetivos requiere y consume recursos (particularmente abundantes en la política social), de modo que es necesario que cualquier diseño reconozca la escasez de los recursos públicos disponibles, los cuide y optimice, evite su desperdicio, los canalice eficientemente.

No obstante la corrección del énfasis socioeconómico, sobran evidencias que muestran que las políticas naufragan también por restricciones y obstáculos legales, políticos, culturales y por las condiciones y dinámica del entorno social, que puede favorecer o dificultar el diseño y la ejecución de una determinada política.

Después de explicarnos los asuntos que contiene cada factor y las cuestiones que hay que saber resolver, Julio Franco da un paso adicional de recapitulación y síntesis y nos muestra la conveniencia de integrar los resultados del análisis de factibilidad en una matriz de opciones de política pública, que ayuda tanto al analista como al gobernante a tener claro el mapa o el conjunto de las políticas posibles, a comparar sus pros y peros, sus ventajas y desventajas, y a tomar decisiones sensatas y responsables, sin dejar de advertir y anticipar las zonas de riesgo y los factores que muy probablemente podrían llevar la política al fracaso o la harán producir resultados distantes de los esperados.

El libro ofrece más conceptos, sugerencias metodológicas, cuadros, diagramas y propuestas prácticas de cómo desarrollar paso a paso y de manera correcta la política, así como propuestas de cómo comunicarla, promoverla, monitorearla, evaluarla y cómo aprender de los errores, corregirlos y mejorar el diseño en un nuevo intento.

Al terminar la lectura del libro mi estado de ánimo ha sido de satisfacción intelectual y también cívica. Estoy seguro que compartirán

conmigo el mismo estado de ánimo sus lectores, que muy probablemente serán profesionistas, consultores, funcionarios públicos, organizaciones ciudadanas, estudiantes. Es un libro que nos ayuda a entender el quehacer de los gobiernos, a mejorar sus decisiones, a contribuir a la construcción de una sociedad buena o, por lo menos, mejor a la que vivimos por ahora.

Me complace ver cómo jóvenes colegas, como Julio Franco Corzo, están intelectualmente bien equipados, bien formados e informados, son talentosos, conocen las tendencias más avanzadas de la disciplina, se distinguen por ser rigurosos en su argumentación y claros en su exposición.

Pero, más allá de su fuerza y calidad intelectual, me complace y llena de esperanza reconocer que está en pie, proactiva, una nueva generación de intelectuales y ciudadanos mexicanos a los que les importa el interés público, el beneficio general y duradero de la sociedad, y cuya vocación y compromiso de vida es contribuir a que los gobiernos gobiernen bien, a que la administración pública sea de calidad en la prestación de sus servicios y a que la política no sea un fastidioso juego de poder y de egos, sino la actividad de producción de una sociedad próspera, segura, libre y justa, en la que asociada y corresponsablemente participan y trabajan la autoridad pública y el público ciudadano.

Luis F. Aguilar Villanueva  
*Guadalajara, enero 2013*

# Introducción

¿Cómo te puede ayudar este libro?



“El producto del análisis de política pública es el consejo profesional.

No todo el consejo es análisis de política pública.”

David L. Weimer y Aidan R. Vining

## Introducción

¿Cómo te puede ayudar este libro?

Diseñar políticas públicas es una tarea difícil. Requiere de conocimientos de economía, ciencia política, estadística, administración pública, derecho, sociología, antropología, psicología y comunicación. Por lo tanto, se necesita de un equipo de trabajo que domine las áreas mencionadas, de un líder que obtenga la información precisa de cada especialista, así como de tomar en cuenta la opinión de la ciudadanía, los expertos, los servidores públicos y los políticos. Este libro te mostrará cómo conseguirlo de manera efectiva.

El camino que recorrí para que este libro estuviera en tus manos fue muy largo: doce años, para ser exacto. En el 2001 me enfrenté al reto de diseñar e impartir un curso de Análisis y Diseño de Política Pública para servidores públicos. Al principio, la tarea me pareció sencilla puesto que un par de semanas antes me había graduado de una maestría en políticas públicas, pero estructurar un curso práctico... ¡me llevó un verano completo!

Debo confesar que me sentía muy confiado por la calidad del material, pero cuando llegó la hora de impartirlo fue un fracaso rotundo, ya que los funcionarios requerían de una metodología que les explicara paso a paso cómo diseñar una política pública que se aplicara a la realidad mexicana y no tuvieran que utilizar una importada de los Estados Unidos.

Ese golpe al ego me incitó a revisar la literatura en español sobre diseño y análisis de políticas públicas que había disponible en Argentina, Chile, Colombia, México y Venezuela. La tarea me llevó un año. Existían pocos textos pero encontré más artículos especializados de los que imaginé. En general, los textos y los artículos describían el estado de la disciplina, hacían revisiones históricas y muy pocos tenían metodologías para la práctica.

Entonces, decidí adquirir textos de autores norteamericanos e ingleses, muchos de ellos muy prácticos y que prometían resolver mi problema. Esa revisión me llevó otro año más. Desafortunadamente, el contexto sociopolítico y publiadministrativo para el que fueron escritos no correspondía con el de México pero me sirvieron para desarrollar algunas ideas.

Rediseñé el seminario después de dos años de revisión de literatura y en el 2004 lo impartí a un grupo de legisladores federales. La respuesta fue muy buena y me motivó a combinar mi trabajo como consultor con el de profesor de políticas públicas.

En nueve años he tenido la oportunidad de capacitar a más de 2,000 servidores públicos de decenas de agencias del gobierno federal, de gobiernos estatales y municipales. Las ideas y sugerencias de los servidores públicos me permitieron perfeccionar el curso y mediante sus testimonios supe que les había brindado valiosas herramientas para sus trabajos.

Hace un año realicé una revisión de la nueva literatura en análisis y diseño de políticas públicas en español y para mi sorpresa me encontré nuevamente con textos que proponían resolver dilemas teóricos. A partir de ese momento decidí plasmar en un libro la experiencia que me había brindado mi seminario en Análisis y Diseño de Política Pública.

En América Latina ya no necesitamos más libros teóricos de políticas públicas, debemos acercarnos a la teoría y a la práctica para que el estudio de esta disciplina resulte útil para funcionarios, políticos, periodistas y ciudadanos. Este libro pretende cerrar esa brecha en el área de diseño de políticas públicas.

Este texto está escrito para dos tipos de lectores: 1) personas que desean diseñar políticas públicas viables con buenos resultados y que carecen de una guía para estructurar sus ideas y convencer con sus propuestas; y 2) tomadores de decisiones que requieren que sus colaboradores presenten propuestas factibles de política pública, en vez de ocurrencias y buenas intenciones destinadas al fracaso por falta de metodología y experiencia en el área.

Si deseas diseñar una política pública, éste es un libro práctico que te permitirá transformar buenas intenciones en proyectos viables. Al utilizar las herramientas que te propongo, invertirás menos horas en el diseño de tu proyecto porque tendrás una guía paso a paso que te permitirá focalizar mejor tus esfuerzos de análisis de información y de creación de soluciones. Además, podrás elaborar documentos para convencer a decisores sobre tus proyectos de política pública.

Si te interesa que tus colaboradores te presenten propuestas viables de política pública, las técnicas de esta obra te permitirán establecer un estándar más alto para la calidad de las propuestas que recibes. Cuando estés en reuniones en donde te presentarán proyectos que han sido evaluados desde distintas perspectivas de política pública, harás las preguntas correctas para cerciorarte de que vas a tomar una decisión basada en un análisis serio y completo. En pocas palabras, tomarás mejores decisiones.

El propósito que este libro tiene es muy ambicioso y a lo largo de ocho capítulos te compartiré las herramientas para conseguirlo. La primera parte describe la importancia de diseñar políticas públicas con método y la segunda parte te guiará en los pasos necesarios para que le presentes a los decisores de manera convincente, propuestas de política pública.

Antes de entrar en materia y para que tengas una idea clara de lo que puedes evitar si sigues los consejos de este libro, quiero compartirte algunas historias de horror que han vivido servidores públicos sin formación en política pública:

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

Un secretario de finanzas del gobierno del estado de Puebla tuvo la idea de impulsar la creación de un parque industrial especializado en logística para que se instalaran nuevas empresas en la entidad federativa.

Su posición privilegiada en el gabinete le ayudó a convencer a otros secretarios, pero principalmente al gobernador. El secretario utilizó los clásicos argumentos políticos a los que algunos funcionarios de primer nivel recurren para impulsar ideas:

—Señor, este proyecto es innovador y puede ayudarlo a pasar a la historia como el mejor gobernador que ha tenido este estado. La idea es construir un parque industrial especializado en logística para convertir a Puebla en la entidad con el nodo logístico más moderno y completo de México.

En julio de 2007 el gobernador del estado de Puebla colocó la primera piedra de “La Célula” o “Nodo Intermodal Logístico y Recinto Fiscalizado Estratégico”. Dos años después de que se terminara la construcción no había ni una sola empresa instalada.

“La Célula” es probablemente el pueblo fantasma más caro de México. Hasta la edición de este libro, es una zona de 600 hectáreas de superficie

vacía para albergar empresas. El costo de la magna obra fue de \$748 millones de pesos<sup>1</sup> que se invirtieron en una “buena idea” de un servidor público.

Ésta es una de las clásicas historias de fracaso de política pública que más se repiten en los tres órdenes de gobierno del sector público mexicano. Muchos servidores públicos de los gobiernos municipales, estatales y de las agencias del gobierno federal, emanados de todos los partidos políticos, han propuesto y creado “elefantes blancos”, es decir, ocurrencias en las que se han malgastado miles de millones de pesos sólo porque se presentaron de forma elocuente y a las que las autoridades electas —presidentes de la república, gobernadores y presidentes municipales— aceptaron instrumentar porque carecían de la información, de la experiencia o de la inteligencia para echarlos abajo.

**Primera lección de este libro:** *si no tienes experiencia y vas a tener una responsabilidad en el sector público, ¡contrata buenos consultores para tus principales proyectos de inversión!* Revisa qué tipo de trabajo han realizado anteriormente y no firmes ningún contrato sin que te presenten lo que se logró con sus recomendaciones para otros gobiernos. Es muy importante que te muestren los documentos que entregaron a sus clientes anteriores para que no caigas en las manos de buenos vendedores —ex funcionarios o políticos sin hueso— que se han convertido en consultores de política pública.

**Segunda lección de este libro:** *no permitas que tus colaboradores te presenten ocurrencias, eso habla mal de tu liderazgo. Sé severo cuando te presenten proyectos que involucran grandes inversiones.*

En los capítulos 3, 4, 5 y 6 encontrarás una metodología de referencia para solicitar la información adecuada para la toma de decisiones. A continuación te mostraré el caso de un excelente análisis de política pública en el que participó una interlocutora sin habilidades de presentación. También te compartiré el caso de un análisis deficiente con un excelente líder que se percató de la situación. Finalmente, conocerás las habilidades en política pública de un consultor de seis años de edad.

<sup>1</sup> México. Gobierno del Estado de Puebla. (2008–2010). 4°, 5° y 6° *Informes de Gobierno*. Puebla. Gobierno del Estado de Puebla: Transparencia. Disponible en: <[http://transparencia.puebla.gob.mx/index.php?option=com\\_docman&Itemid=4384](http://transparencia.puebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&Itemid=4384)> [Acceso el 11 de octubre de 2012]

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

Una investigadora de una universidad privada, egresada del doctorado en economía de la Universidad de California, Los Ángeles (UCLA), le propuso a un diputado federal hacer una iniciativa para regular la actividad de las empresas que ofrecen atractivas tasas de rendimiento a ahorradores y que, con los recursos que captan, financian desarrollos inmobiliarios en el país. El problema residía en que los ahorradores no tienen protección sobre su dinero.

—Diputado, gracias por recibirnos. Durante tres meses un grupo de cuatro especialistas y yo hemos realizado un riguroso análisis de un problema público que aqueja a muchos mexicanos y en el que usted puede contribuir a través de una iniciativa de ley —dijo mientras encendía el proyector y un silencio incómodo se apoderaba de la sala.

La primera lámina tenía una plantilla azul con una estrella en el lado superior izquierdo, que seguramente pertenecía a una plantilla predeterminada de *PowerPoint*, lo que me hizo recordar los trabajos finales que presentan mis alumnos de la Ibero. El título de la segunda lámina era “Antecedentes” y tenía cuatro párrafos con texto tan pequeño que era difícil de leer, parecía como si sólo los hubiera cortado y pegado de un procesador de textos.

—En México existen más de 3,000 empresas financieras que... —dijo la investigadora, quien leyó sin despegar los ojos de la pantalla, como cuando una joven de preparatoria hace su primera presentación frente a su grupo.

Una hora después, el legislador estaba visiblemente desesperado, quería irse, pero por cortesía estuvo presente en toda la sesión. Enviaba mensajes a través de su *Blackberry*, tomaba llamadas y seguramente su mente estaba en la playa, recordando sus últimas vacaciones.

Escuché activamente toda la presentación y el análisis fue excelente. La propuesta era sólida, la investigadora había tomado en cuenta todas las implicaciones de política pública en el proyecto, pero desafortunadamente perdió la credibilidad en los primeros cinco minutos de la presentación.

Al terminar la reunión, el legislador me comentó:

—Franco, si crees que vale la pena, ayúdame a revisar esta propuesta porque sólo me acuerdo del título de la presentación.

**Tercera lección de este libro:** *si hiciste la tarea y tienes una excelente propuesta de política pública, invierte tiempo en la presentación, de lo contrario habrás desperdiciado el tiempo de investigación. Si tu fuerte no es presentar, que lo haga el colaborador con mejores habilidades de comunicación.*

Si eres decisor, pídele a tu asistente que le deje muy claro a la persona que te va a hacer una propuesta que únicamente tiene 20 minutos y que eres muy exigente con las presentaciones, así que más vale que se prepare bien. Si es posible, solicita por adelantado una copia de la propuesta para que puedas elaborar algunas preguntas clave.

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

Un economista, egresado del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y asesor en la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal, le propuso a su jefe crear un fondo para ayudar a las personas que reciben remesas para que eviten pagar las altas comisiones que existen en el mercado. Invirtió semanas en la investigación y especialmente, en la elaboración de la presentación.

—Secretario, hemos identificado que en cinco entidades federativas se reciben el 80% de las remesas del país y que en la última Encuesta Nacional de Gasto e Ingreso de los Hogares se muestra que el 40% de las familias que las cobran, viven por debajo de la línea de pobreza patrimonial —dijo el joven asesor de treinta y cuatro años.

La presentación contenía gráficas en rojo y gris, estaba muy bien estructurada y tenía fotografías de excelente calidad, parecía como si un despacho de diseño la hubiera elaborado pero el asesor me comentó que él la había hecho.

—Interesante —comentó el secretario.

—Las comisiones que se cobran por este servicio son excesivas, van de un 10% a un 25% del monto total del envío. Los datos muestran... —continuó el asesor y extendió su exposición durante diez minutos más, dedicándose al análisis de datos duros.

—Muy bien, ¿qué propones? —preguntó el secretario.

—Que la Secretaría de Desarrollo Social haga un convenio con las empresas que captan remesas en los Estados Unidos para pagarlas con comisiones más bajas y que éste se opere a través de la estructura de Oportunidades, lo que permitiría un ahorro de... —respondió el asesor, mientras adelantaba un par de láminas a su presentación.

—¡Espera! ¿Ya analizaste la viabilidad legal? —interrumpió bruscamente el funcionario.

—Primero me aseguré de que la propuesta tuviera beneficios socioeconómicos positivos, además quería conocer su opinión y, si usted estaba de acuerdo, proseguiría con otros análisis —respondió tímidamente el asesor.

—Por favor, ¡no me hagas perder el tiempo! Cuando hayas analizado todas las aristas del proyecto y creas que puede ser viable, lo piensas dos veces y, entonces, me lo presentas.

Visiblemente afectado, el asesor apagó su *laptop* y salió de la sala de juntas.

**Cuarta lección de este libro:** *si tienes una buena idea, te la comentó algún colega, la leíste en el periódico o algún político la está presumiendo, tienes dos tareas: la primera es verificar que la historia en realidad sea una mejor práctica y no una anécdota, y la segunda es hacer un serio análisis de factibilidad de la propuesta.*

La actitud entusiasta del joven funcionario es loable, principalmente porque le invirtió su tiempo libre a una propuesta que pensó que podría

ayudar a miles de mexicanos. Sin embargo, únicamente utilizó las herramientas de análisis económico que aprendió en la universidad.

**Quinta lección de este libro:** *si eres decisor no permitas que te presenten ocurrencias. La reacción del servidor público de alto nivel fue ejemplar, me parece que es una excelente manera de darle una lección a un colaborador que no hizo su trabajo.*

Si eres un asesor, tu trabajo es dar consejos profesionales de política pública, así que no desprestigies a la profesión. En el capítulo 6 encontrarás una metodología de análisis de factibilidad que te permitirá distinguir entre ocurrencias y propuestas serias de política pública.

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

Ésta es una de mis historias favoritas porque nos muestra la poca capacidad técnica de muchos funcionarios municipales en México. Máximo, mi primogénito, tenía seis años de edad cuando en una calurosa tarde de julio, al salir de la escuela me preguntó:

—Papá, ¿a dónde vamos?

—Vamos rápidamente a entregar un reporte a un presidente municipal —respondí.

—¿Qué hace un presidente municipal? —preguntó Máximo.

—Hace que se cumplan las reglas en una ciudad, hijo —le expliqué, después de haber pensado la respuesta durante algunos segundos.

—¡Ah!, ya entendí, papi, vas a entregarle un reporte de que te has portado muy bien, ¿verdad? —contestó Máximo, orgulloso de su razonamiento.

—No, hijo, es el reporte de un trabajo que le encargó a mi empresa. El presidente municipal está preocupado porque hay demasiados perros callejeros en su municipio y no sabe qué hacer —respondí mientras pensaba si

había sido la forma más elocuente de explicarle que íbamos a uno de los municipios de México con más perros callejeros y, por ende, con un problema grave de enfermedades gastrointestinales en un sector de la población.

—Papá, ¡qué les construyan una casa muy grande y qué les den de comer todos los días para que no se vayan! —dijo Máximo, casi gritando.

A dos calles del Ayuntamiento pensé, Julio, tienes dos opciones: puedes discutir con tu hijo toda la tarde sobre la viabilidad de una “Casa del perro callejero” o puedes decirle que por alguna razón técnica no se puede construir esa casa, e inmediatamente le cambias el tema y le hablas de Laika, una *schnauzer* que vive prácticamente en su cuarto.

—Hijo, el presidente municipal no tiene dinero para construir la casa, nadie le puede prestar dinero porque debe mucho y no tiene un terreno para construirla pero, hablando de perros, ¿le diste de desayunar a Laika?

—Claro, papá, pero ¿por qué no le prestas dinero al presidente municipal y haces la casa en un terreno de mi abuelito?

Cuando estuvimos frente al Ayuntamiento, respiré profundo y le dije con mucho cariño:

—Hijo, vamos rápido a dejar esta carpeta, después comemos en *Peter Piper Pizza* y platicamos toda la tarde sobre los perros sin casa.

Llegamos a la recepción de la presidencia municipal y ya estaba ahí el gerente de consultoría de mi empresa con un reporte impecable sobre las alternativas de política pública que el Ayuntamiento podría implementar. Preguntamos por el presidente municipal, pero nos recibió el secretario general del Ayuntamiento:

—Julio, perdón por la insistencia, yo sé que el documento que le encargamos a tu empresa es para la próxima semana, pero tenemos una urgencia. Ayer se reunió el Cabildo y en una discusión con la Dirección de Protección Civil, se llegó a la conclusión de que sería una buena idea construir un alber-

gue para perros callejeros, pero yo les comenté que te habíamos contratado y que antes de tomar una decisión sería mejor escuchar tu recomendación.

¡Me quedé helado!

—Papá, ¿qué es un albergue? —preguntó Máximo.

—Es una casa grande para los que no tienen casa —respondió amablemente el secretario general.

—¡Te lo dije, papá! —contestó Máximo con mucha energía.

Los minutos que siguieron fueron muy incómodos, así que le pedí a mi hijo que se sentara en el sillón que estaba a cinco metros de donde estábamos y mi colaborador y yo le explicamos al secretario general que esa opción no era técnica, ni económicamente viable y que no atacaba las causas del problema.

—¡Es una verdadera estupidez! —le comenté al funcionario.

Le entregamos el reporte que hizo mi equipo y esa fue la última vez que me contrataron. Afortunadamente no construyeron el albergue.



**Sexta lección de este libro:** *contrata consultores que te digan la verdad, aunque eso te moleste.* Muchos de los “elefantes blancos” que se han generado en el país pudieron evitarse si se contaba con la opinión profesional de un tercero. El dinero gastado en consultores para evaluar la factibilidad de proyectos es dinero bien gastado.

### Los “elefantes blancos”

En mis seminarios de Análisis y Diseño de Política Pública, los servidores públicos participantes han compartido decenas de casos de “elefantes blancos” creados en distintas administraciones federales, estatales y municipales.

El léxico de la política mexicana define a un “elefante blanco” como a una obra con infraestructura que tiene muy poca utilidad para la ciu-

dadanía o que de plano no sirve. En mi opinión, también, los programas gubernamentales que no resuelven un problema público entran en esta categoría.

Uno de mis pasatiempos es coleccionar fichas de “elefantes blancos” de las ciudades a las que me invitan a impartir una conferencia o un taller. He logrado reunir 320 casos de los tres órdenes de gobierno.



La mayoría de mis alumnos son servidores públicos, por lo que conocen muy bien los “elefantes blancos” de la administración donde laboran y una vez que lo comparten en clase trato de verificarlo de primera mano. Eso me motiva para continuar con el trabajo de capacitación y asesoría en política pública, y para contribuir desde mi trinchera a detener el mal uso de los escasos recursos públicos en México.

Respecto a los “elefantes blancos” he llegado a varias conclusiones, pero mencionaré las dos más importantes: 1) suceden en gobiernos de todos los partidos políticos; y 2) seguramente ningún presidente de la república, gobernador o presidente municipal deseaba ver esas catástrofes, pero todos tenían a uno o más colaboradores cercanos con intereses personales en que se realizara la obra o implementara el programa y lo consiguieron gracias a sus habilidades de comunicación. Una vez anunciada y puesta en marcha la obra o el programa, era muy costoso políticamente echarse para atrás.

Veamos ejemplos de los tres tipos de “elefantes blancos” que he identificado: 1) el programa u obra que se implementó y no funciona; 2) aquel donde la inversión se quedó a medias; y 3) un programa u obra que se terminó y para los cuales ya no hay recursos para hacerlos funcionar.

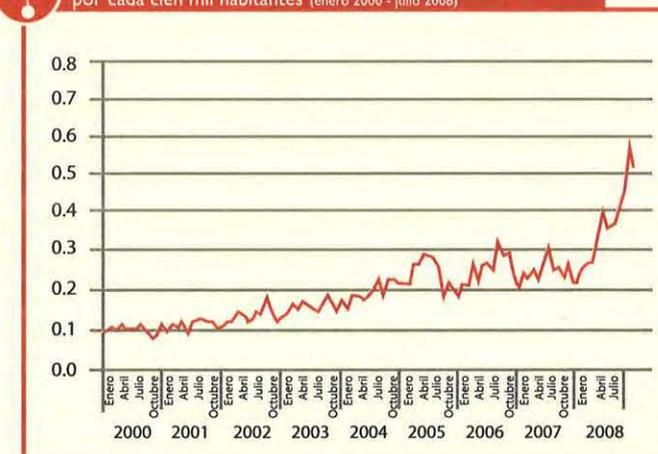


### Caso 1. El RENAUT del Gobierno Federal

A partir del año 2008, el delito de extorsión se incrementó de manera alarmante en México. De acuerdo con el secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y como se puede observar en la siguiente gráfica, la incidencia del delito de extorsión nacional por cada 100,000 habitantes tuvo un incremento de más del 100 %, de enero de 2007 a julio de 2008.



Gráfica 1. Incidencia en delitos de extorsión a nivel nacional por cada cien mil habitantes (enero 2000 - julio 2008)



FUENTE: Elaboración propia con información del Reporte de Incidencia Delictiva del secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública,<sup>2</sup> 2012.

<sup>2</sup> Secretaría de Gobernación. 2012. Reporte de Incidencia Delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: <[http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/28/1/images/RESIDFFFC1997-2012\\_27SEP2012.pdf](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/28/1/images/RESIDFFFC1997-2012_27SEP2012.pdf)> [Acceso el 10 de agosto de 2012].

De igual forma, del 2007 al 2008 se incrementaron en 56 % las denuncias ante el ministerio público por extorsión en todo el país.<sup>3</sup> A fin de evitar el uso indebido de la telefonía móvil en delitos como el secuestro, la extorsión y la amenaza, en el 2008, el Congreso de la Unión aprobó una propuesta para llevar a cabo el Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (RENAUT), que se materializó a través del “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones”, el cual creó dicho registro y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2009. A este proyecto se le destinaron más de \$1,000 millones de pesos.<sup>4</sup>

La mecánica establecía que todos los usuarios de telefonía celular debían registrar sus datos —nombre completo y CURP— en la operadora de su línea, a fin de que la COFETEL pudiera contar con una relación de los dueños de cada línea telefónica celular. La fecha límite para registrarse fue el 10 de abril de 2010. En caso de que algunos usuarios hicieran caso omiso a la disposición, se les cancelaría su línea.

El fracaso de esta propuesta se hizo evidente de forma casi inmediata, en diversos aspectos y los más relevantes son:

1. No existían medios de verificación sobre la información que se registró. Cualquiera podía mentir sobre los datos que proporcionaba.
2. Las compañías celulares se verían muy afectadas por la baja de líneas telefónicas, lo que derivó en un amparo que permitió que no se diera de baja a los usuarios que no cumplieran con la disposición.
3. El tiempo establecido para el registro era insuficiente, al 10 de enero de 2010 sólo se habían registrado 20 millones de los 80 millones de líneas y el cumplimiento fue de sólo el 25 %.

En junio del 2011 se dio a conocer, por diferentes medios, que la informa-

<sup>3</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia Delictiva del Fuero Común 2007 y 2008. Disponible en: <[http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/131/1/images/CIEISP\\_2008.pdf](http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/131/1/images/CIEISP_2008.pdf)> y <[http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/131/1/images/CIEISP\\_2007\(1\).pdf](http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/131/1/images/CIEISP_2007(1).pdf)> [Acceso en junio de 2007].

<sup>4</sup> Disponible en: <<http://www.excelsior.com.mx/2011/08/08/dinero/759287>> [Acceso el 13 de junio de 2012].

ción del Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (RENAUT) se estaba ofertando en sitios de internet y el 29 de abril de 2011, el Senado derogó el RENAUT.

Se destruyeron más de \$1,000 millones de pesos por una “buena idea” de un legislador federal.



## Caso 2. El Agrocentro Siglo XXI en Veracruz

De acuerdo con el Índice de Competitividad que elabora el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el estado de Veracruz ocupaba la posición 26 de las 32 entidades federativas en el año 2000. Al siguiente año bajó a la posición 29. En los años 2002 y 2003 se mantuvo en la posición 28.

Referente al aspecto agropecuario, en el 2005, el Colegio de Veracruz realizó un estudio denominado *Mitos y Realidades del Sector Agropecuario en Veracruz*. En dicho documento se especifica que existen una gran cantidad de productores que no tienen los niveles de competencia necesarios. También se concluye que existe una fuerte depresión en la actividad agropecuaria en el estado de Veracruz, ya que la rentabilidad del sector es muy baja porque el 32 % de la población económicamente activa (PEA) se dedica a ello y sólo producen el 10 % del PIB estatal.

La propuesta del gobierno estatal para coadyuvar en la solución del problema público consistió en la inversión de \$ 92.6 millones de pesos<sup>5</sup> para la creación del Agrocentro Siglo XXI, ubicado en la carretera Xalapa-Veracruz. La idea de la obra era crear un centro de negocios de 160,000 m<sup>2</sup> que incluyera salas de exposiciones y parcelas demostrativas de cultivo, para impulsar la competitividad de los productores agropecuarios de esa entidad federativa. Esta obra fue construida en un terreno de 200,000 m<sup>2</sup> y cuenta con dos helipuertos y un estacionamiento para 400 autos.

Los resultados fueron los siguientes:

1. El inmueble estuvo desocupado cinco años desde su inauguración en el año 2004.
2. En el 2009, la Comisión Permanente de Hacienda del Estado autorizó que la construcción, el inmueble y el terreno del Agrocentro Siglo XXI se enajenara a título gratuito a la empresa Automotive Trucks S.A. de C.V., para la instalación de una planta de ensamble de la marca Foton/Lovol, con el fin de fabricar maquinaria agrícola, camiones y vehículos ligeros.
3. El 17 de noviembre del 2010 se entregó el inmueble a la empresa Foton para que instalara su planta de producción de automotores.

Éste es un claro ejemplo de “elefante blanco” en el que se destinaron recursos a un proyecto que no cumplió con su objetivo y que no resolvió el problema público para el que fue creado.

<sup>5</sup> Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. *Sexto Informe de Gobierno 2003 – 2004*. Disponible en: <<http://www.alemanvelasco.org/Inf%20Veracruz/Informe.pdf>> [Acceso 12 de febrero de 2003]



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

En Quintana Roo, el gobierno estatal decidió invertir \$121 millones de pesos<sup>6</sup> en un complejo de tres museos y en una gran escultura, los cuales serían un atractivo turístico para la capital de esa entidad. La escultura denominada “Mestizaje Mexicano” fue diseñada por el escultor Sebastián. Asimismo se planearon instalaciones para albergar entre otros comercios: un mirador, un planetario, un acuario, un salón de fiestas, un restaurante y un área comercial.

Desde el 2004, cuando inició su construcción, la obra estaba coordinada por el Comité Pro Desarrollo Integral. Después de tres años de estar inconclusa fue rescatada por el Congreso del Estado y entregada al gobierno estatal, específicamente a la Secretaría de Cultura y a la Secretaría de Infraestructura y Transporte.

Las secretarías a cargo realizaron diagnósticos sobre el estado en que se encontraba la obra y descubrieron un alto grado de corrosión y falta

<sup>6</sup> En el oficio número: UTAIPPE/DG/CAS/1107/VIII/2006 de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo 2005-2011 se comprueba que durante la gestión de Joaquín Hendricks Díaz se destinaron \$100 millones para la construcción del monumento al mestizaje. En el gobierno de Félix Gutiérrez Cantú se designaron \$21 millones para continuar con la obra.

de mantenimiento. Se calcula que se necesitan aproximadamente otros \$180 millones de pesos para que se finalice la construcción y se instale el planetario o museo. Sin embargo, el Congreso del Estado se ha negado a destinarle más recursos, sobre todo considerando que no se cuenta con un informe sobre los \$121 millones de pesos ya invertidos.

Hasta el mes de agosto de 2011, el gobierno del estado no contemplaba ni un proyecto de rescate, ni la gestión de recursos para invertir en el proyecto, incluso algunos legisladores locales proponían su demolición.

Como resultado, nueve años después de iniciada la obra, al día de hoy sigue inconclusa y no hay algún plan para rescatarla.

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

Seguramente ninguno de los servidores públicos desearon que sus buenas intenciones se convirtieran en resultados desastrosos, sin embargo, confiaron en las decisiones de asesores cercanos, cuyas recomendaciones se basaron en la intuición o en información poco confiable.

¿Por qué las buenas intenciones de políticos y servidores públicos no siempre generan buenos resultados? La primera respuesta es que se crean muchos programas nuevos sin un diseño de política pública con método, es decir, no se analiza a detalle la factibilidad presupuestal, socioeconómica, legal, social, política, ambiental y administrativa de las alternativas de acción.

La segunda respuesta es que muchas decisiones importantes se toman con base en análisis poco serios. Finalmente, la tercera razón es que cada funcionario propone soluciones relacionadas con su formación y experiencia, pero la gran mayoría carece de formación en política pública.



**Séptima lección de este libro:** *si estás a punto de decidir sobre una inversión importante en un programa u obra, o eres colaborador en el diseño de una, ¡lee este libro!* Una de las intenciones por las que escribí este texto es para aniquilar “elefantes blancos” y la metodología que presento ha resultado útil para muchos servidores públicos que la han utilizado, ya sea para el diseño de sus proyectos o para fungir como auditores de los mismos.

Estoy convencido de que el análisis riguroso puede disminuir muchos errores que se cometen en la toma de decisiones en el sector público y que la metodología de diseño de política pública plasmada en este texto te ayudará a generar soluciones creativas pero viables a problemas públicos añejos y nuevos.

Aunque este libro fue escrito tomando en cuenta casos de México, la metodología puede ser muy útil para servidores públicos de América Latina que estén interesados en contar con una guía paso a paso para diseñar políticas públicas.

### **¿Qué te ofrece este libro?**

1. Herramientas para diseñar una política pública viable.
2. Un estándar para que tus colaboradores te presenten únicamente proyectos viables.
3. Todos los elementos para no echar a andar un “elefante blanco”.

¿Cómo te puede ayudar este libro?



Tabla 1. ¿Cómo te puede ayudar este libro?

|   |                          |
|---|--------------------------|
| "Deseo conocer sobre la disciplina de políticas públicas"                                       | Capítulos 1 y 2          |
| "Necesito una buena herramienta para verificar la solidez de una propuesta de política pública" | Capítulo 3               |
| "Tengo que realizar una propuesta sólida de política pública"                                   | Capítulos 4, 5, 6, 7 y 8 |
| "Tengo que convencer a un decisor sobre una propuesta de política pública"                      | Capítulo 7               |
| "Deseo que mis colaboradores me entreguen documentos concretos y viables de política pública"   | Capítulo 7               |

¡Bienvenidas y bienvenidos! Estoy seguro de que las herramientas de este libro harán más sencillo tu trabajo y te permitirán tomar mejores decisiones de política pública.

## Primera Parte

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

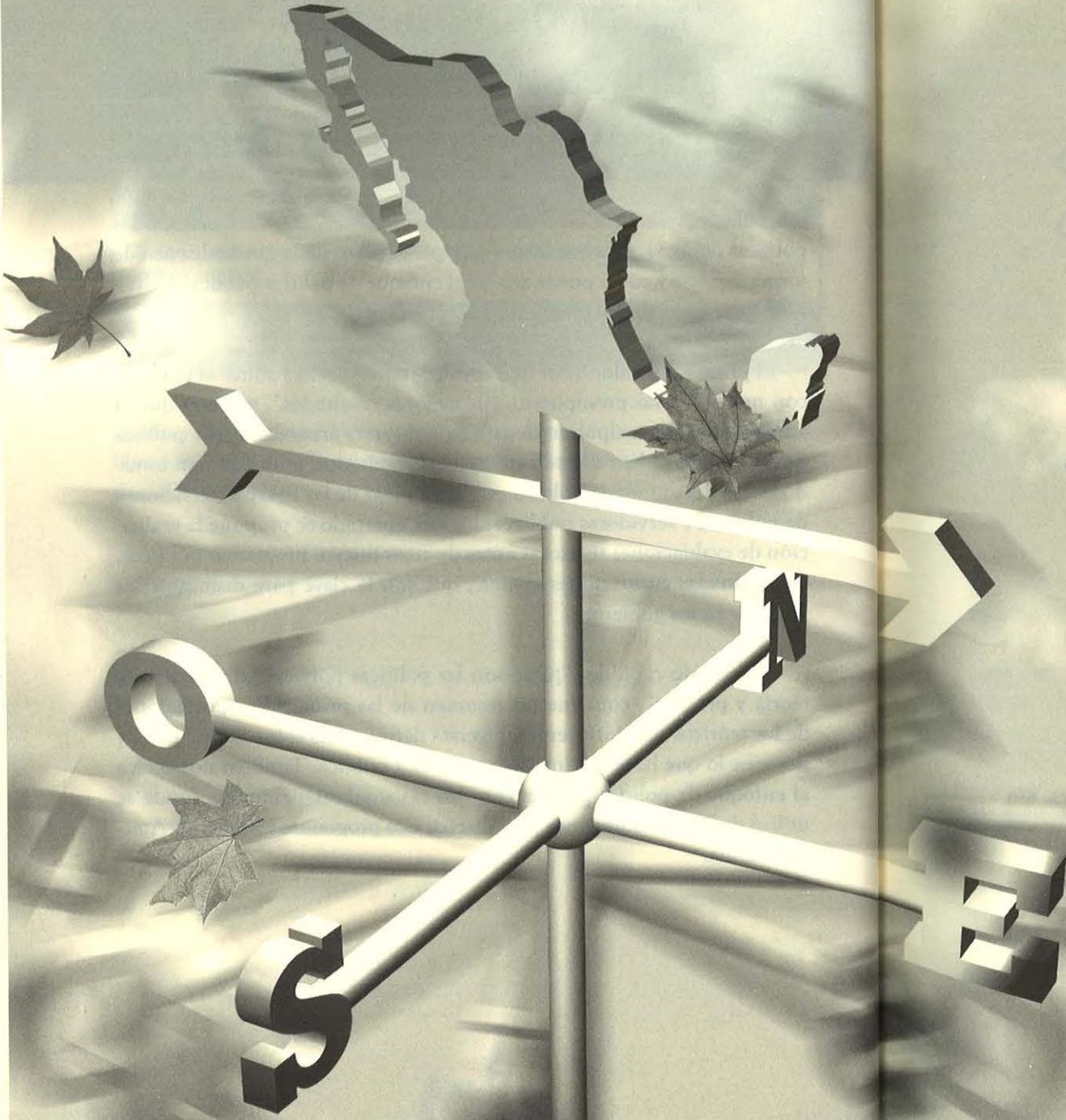
La primera parte del libro tiene la intención de que conozcas qué son las políticas públicas, para qué sirven, por qué es importante que se diseñen de forma correcta y cómo puede ayudar el enfoque de política pública a disminuir los fracasos en los programas gubernamentales.

El primer capítulo, "¿Por qué es importante diseñar políticas públicas con método? Más presupuesto, sin mejores resultados", muestra que el aumento en el presupuesto destinado a diversas áreas de la vida pública de México no se ha reflejado en mejores resultados, ya que se han tomado malas decisiones de política pública a pesar de las buenas intenciones de políticos y servidores públicos. En este apartado se propone la realización de evaluaciones rigurosas antes de crear nuevos programas públicos, denominadas evaluaciones *ex-ante*, que son la clave para disminuir los fracasos en los gobiernos.

El segundo capítulo, "¿Qué son las políticas públicas? Antecedentes, teoría y práctica", contiene un resumen de las principales aportaciones de los teóricos más influyentes, diversas definiciones sobre la disciplina y describe lo que hace un analista en política pública. También nos acerca al enfoque de política pública con dos casos sobresalientes en donde se utilizó dicho procedimiento para diseñar dos programas insignia en América Latina.

¿Por qué es importante diseñar políticas públicas con método?

Más presupuesto, sin mejores resultados



“Definición de locura: hacer las mismas actividades y esperar resultados distintos.”

Albert Einstein

## ¿Por qué es importante diseñar políticas públicas con método?

Más presupuesto, sin mejores resultados

¿Por qué aumentan año con año los presupuestos de los gobiernos federales, estatales y municipales, y no mejoran los resultados en las áreas estratégicas de la vida nacional?

**La respuesta de muchos políticos y servidores públicos:** las necesidades sociales crecen de forma más rápida que los presupuestos.

**La respuesta de este libro:** porque se han creado y se siguen creando programas públicos que no atacan las causas de los problemas, a pesar de las buenas intenciones que tienen políticos y servidores públicos. Muchos programas se crean a partir de ocurrencias que no generan los resultados esperados porque se diseñan sin método y con información poco confiable.

Una de las formas de combatir este mal es a través de la evaluación de políticas públicas.

A partir de mediados de los años noventa, muchos de los esfuerzos en evaluación en México se han realizado *ex-post*, es decir, una vez que los programas se encuentran en funcionamiento.

El primer argumento de este libro es que se requieren evaluaciones *ex-ante* en los tres órdenes de gobierno en México para valorar la viabilidad y la pertinencia de los mismos y así evitar que sigan creciendo los programas gubernamentales que no resuelven con eficacia y eficiencia los problemas públicos.

La evaluación *ex-ante* es especialmente importante, ya que una vez instrumentado un programa público es muy complicado eliminarlo, a pesar de que se presenten evaluaciones *ex-post* que demuestren que no están dando resultados. Una vez que los programas tienen un presupuesto asignado, éste crece inercialmente año con año, y los servidores públicos a cargo los defienden a capa y espada debido a que sus empleos pueden depender de éstos.

Para que puedas dimensionar qué tan rápido crecen los programas gubernamentales, basta echar un ojo al gobierno federal mexicano en materia de desarrollo social. De acuerdo con el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, en el 2004 existían 89 programas. En el 2011 el número creció a 272 programas de desarrollo social, lo que representa un incremento del 206%.<sup>1</sup>

Existe evidencia sobre el aumento del presupuesto y de los programas sin mejores resultados en muchas áreas donde el sector público tiene injerencia. Analicemos únicamente las áreas de competitividad y educación para que puedas percatarte del tamaño del problema.

<sup>1</sup> Disponible en <<http://www.coneval.gob.mx/sipf/historico.jsp>> [Acceso el 5 de enero de 2012].

## Más presupuesto para impulsar la competitividad, resultados mediocres

La definición moderna de competitividad es, en términos amplios, el aumento del bienestar de toda la economía (Warner 2006). En un sentido más acotado, la mayoría de las definiciones de competitividad consideran aspectos como crecimiento económico, grado de producción, inversión, crecimiento en el PIB, incremento en el ingreso per cápita e incluso aspectos relacionados con la eficiencia en la producción.

Por lo tanto, podemos entender a la competitividad como la capacidad de un país para incrementar sus niveles de producción y de servicios. Dicha capacidad está determinada por aspectos políticos, de capital humano, de seguridad pública, de Estado de Derecho, de infraestructura, entre otros.

La competitividad es importante ya que está íntimamente relacionada con el número y la calidad de empleos que se generan en un país. Latinobarómetro es una organización sin fines de lucro que desde 1995 lleva a cabo una encuesta en dieciocho países de América Latina para conocer las opiniones, las actitudes, los comportamientos y los valores de sus habitantes.

De acuerdo con los datos que se obtuvieron en los últimos diez años, el tema que más preocupa a los mexicanos es el de la inseguridad, seguido de forma cercana por el desempleo. El desempleo en América Latina representa 24.1 % de las respuestas que lo consideran como el tema más preocupante y la competitividad, como ya se mencionó, se relaciona con este problema.

Los tres órdenes de gobierno en México son corresponsables de la situación de la competitividad del país. Sin embargo, el gobierno federal mexicano es el responsable principal, ya que los recursos económicos con los que cuenta son mucho mayores al ejercido por gobiernos estatales y los municipales. El Presupuesto de Egresos de la Federación distribuye el gasto público de todos los ingresos de corte federal y cerca del 73 % de este gasto lo ejerce el propio gobierno federal en infraestructura, programas, sueldos, etc., por lo tanto, cuenta con más recursos para impulsar la competitividad. Anualmente existen incrementos en los presupuestos de las dependencias que participan en crear las condiciones para mejorarla.

Analicemos el comportamiento del presupuesto en la última década de la Administración Pública Federal (APF). Del 2000 al 2010, los presupuestos de las seis secretarías involucradas en la estrategia de competitividad del país: Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Energía (SENER) y Secretaría de Turismo (ST) han incrementado sus presupuestos 146%,<sup>2</sup> lo que nos haría concluir que la situación de competitividad de México en el mundo ha mejorado. Veamos los resultados:

Gráfica 2. Presupuesto federal de las Secretarías de Economía, Trabajo y Previsión Social, Hacienda y Crédito Público, Energía, Turismo, Comunicaciones y Transportes (2000 - 2010)



FUENTE: Elaboración propia con base en SHCP, Presupuestos de Egresos de la Federación, varios años.

El Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) y el Institute for Management Development (IMD) son las dos organizaciones internacionales que miden la competitividad de los países, a través de índices anuales que muestran los avances y los retrocesos de competitividad de las naciones. Aunque sus metodologías son distintas, en los dos índices México ha caído de forma importante en el periodo 2000-2010, a pesar del aumento en 146% de los presupuestos de las dependencias encargadas de impulsarla. En el Índice Global de Competitividad del WEF, México se encontraba en la posición 42 en el año 2000, diez años después cayó al lugar número 66.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Precios corrientes, estimaciones propias con base en la información del portal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/> [Acceso 16 de agosto de 2011].

<sup>3</sup> En 2010, México se ubicó en el lugar número 66 del ranking del Índice Global de Competitividad publicado por el Foro Económico Mundial. Véase Foro Económico Mundial (WEF), *The Global Competitiveness Report 2010-2011*.



FUENTE: Elaboración propia con base en el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial, varios años.

¿Qué significan los datos anteriores? Que en el año 2000 había 41 países más competitivos que México, pero diez años más tarde hay 65 países más atractivos para la inversión y en donde los negocios crecen de forma más rápida.<sup>4</sup> Esto quiere decir que más presupuesto para agencias públicas del gobierno federal no se ha reflejado en mejores resultados. Otra interpretación puede ser que países como Chile, Corea del Sur y China han implementado mejores medidas para favorecer la competitividad de esos países y han avanzado de manera más rápida que México.

### En los últimos años, ¿cuáles han sido las causas de la caída en la competitividad?

De acuerdo con tres reportes del WEF (2008, 2009 y 2010), México perdió lugares en el ranking por las siguientes razones:

- Regulaciones laborales poco flexibles, altos pagos de impuestos y contribuciones sociales.
- Falta de un entorno para adoptar y generar nuevas tecnologías.
- Bajos niveles de confianza y baja calidad de las instituciones.
- Percepción de inseguridad en la comunidad de inversionistas. En este rubro, México se encuentra en el lugar 134 de 139 países analizados.
- Falta de una reforma educativa que incremente su calidad.

<sup>4</sup> Foro Económico Mundial (WEF). n.d. *Reportes de Competitividad Global 1996-2006*. Foro Económico Mundial. Disponible en: <http://www.weforum.org/> [Acceso 10 de agosto de 2010].

Carlos Elizondo (2011, p.18) describe un escenario preocupante en este rubro “Entre 1981 y 1990 el PIB per cápita cayó 0.18 %, en los diez años siguientes creció, pero únicamente a un promedio anual de 1.86 %. De 2001 a 2010 este crecimiento fue de un bajísimo 0.66 % anual”.

Argumenta que existe una “ineficiencia de las instituciones en México para promover el crecimiento de la inversión, de la productividad y, por tanto, del bienestar” (Elizondo, 2011, p. 20). Dice que “la democracia debería servir para aglutinar a los ciudadanos de cara a los intereses corporativos y propiciar reformas benéficas para las mayorías en el mediano plazo a través no sólo del voto, sino también del debate respecto a cuáles son las mejores políticas públicas y cómo se pueden poner en práctica.” (Elizondo 2011, p. 266)

Elizondo comenta que el problema central del bajo crecimiento en el país “se encuentra en la capacidad de ciertos grupos para evitar la formulación y puesta en práctica de políticas públicas favorables al interés general que premien el mérito y doten a los mexicanos de verdaderos derechos universales, y en la debilidad y poca intención de nuestra sociedad para imponer esos cambios” (2011, p. 15). Una política pública bien diseñada encuentra su objetivo principal en la resolución de los problemas públicos de interés general, no en los beneficios de ciertos grupos de poder.

Una de las causas principales de que, frente a otros países, México se haya rezagado en competitividad es la baja calidad de políticas públicas en ese sector. A continuación les compartiré un caso.

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

En México, en el área de desarrollo económico existían doce programas y subsidios de orden federal en el año 2011, que representaron un gasto de \$10,975 millones de pesos. De ese monto, el 62.3 % se destinó al Fondo de Apoyo para la Micro y Mediana Empresa (Fondo PyME) con un presupuesto de \$6,843.2 millones de pesos. En la Secretaría de Economía éste es el programa al que más recursos se le destinó en el año 2011.

Este programa existe desde 2004, ha tenido importantes incrementos anuales en presupuesto y ha sido objeto de seis evaluaciones externas desde el 2007. Las evaluaciones han sido de tipo específica de desempeño, integral (diseño, procesos e impacto), consistencia y resultados, y específica costo-efectividad. Éstas han sido coordinadas por grupos de investigación de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Colegio de México y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.<sup>5</sup>

En las evaluaciones se han identificado problemas recurrentes en el programa:

- a. Retrasos en la entrega oportuna de los apoyos.
- b. Cobertura insuficiente.
- c. Alta dependencia de los organismos intermedios (OI) para alcanzar el objetivo del programa.
- d. Falta de coordinación institucional.
- e. Deficiencias en el sistema de seguimiento de resultados del programa.
- f. Problemas en la definición de la población objetivo.

La evaluación específica de desempeño que se efectuó en 2010 obtuvo los siguientes resultados:<sup>6</sup>

- a. Existen problemas en la coordinación y en la comunicación entre los distintos participantes. Se necesita documentar el proceso de planeación estratégica de tal manera que quede incorporado e institucionalizado en el programa.
- b. Los criterios para seleccionar a las empresas beneficiarias son muy generales y, por lo tanto, no se permite jerarquizar a las empresas de acuerdo con las necesidades de apoyo público.
- c. La mayoría de los beneficiarios consideró que hubieran realizado las mismas actividades sin apoyo del Fondo PyME.

<sup>5</sup> Tecnológico de Monterrey. n.d. *Evaluación integral 2008-2009 del Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Evaluación de Impacto, Reporte Final*. Ciudad de México: Centro de Estudios Estratégicos, Campus Ciudad de México. Disponible en: <<http://www.fondopyme.gob.mx/fondopyme/2010/evaluaciones/Reportemetodologico2008-2009.pdf>> [Acceso 20 de enero de 2010].

<sup>6</sup> CONEVAL. n.d. *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010*. CONEVAL. Disponible en: <<http://www.fondopyme.gob.mx/fondopyme/2010/evaluaciones/FondoPyME2009ejecutivo.pdf>> [Acceso 11 de marzo de 2011].

- d. Los apoyos se dan de acuerdo con la demanda recibida y no con la necesidad de las empresas, por lo que es necesario mejorar los canales y los instrumentos de difusión del programa.

El hecho de que la mayoría de los beneficiados considere que pudo haber realizado las mismas actividades sin el Fondo PYME es un aspecto muy grave del programa, ya que esos recursos pudieron tener un mejor uso en un programa mejor focalizado y donde el apoyo hubiera sido la clave para un mejor desempeño de las empresas beneficiarias.

Por su parte, los resultados de la evaluación específica de costo-beneficio, realizada en 2010, recomiendan: “generar una base de datos o un padrón de beneficiarios que permita asociar las características fundamentales con los factores de éxito en los diferentes mercados donde se desenvuelven las empresas, así como los mecanismos de coordinación con los OI, los cruces de información con entidades como el Instituto Mexicano del Seguro Social, para monitorear el empleo, y el Sistema de Administración Tributaria para el monitoreo de las empresas.”<sup>7</sup>

Los resultados de las evaluaciones realizadas al programa muestran diversos problemas en los procesos operativos, que dificultan la consecución de los objetivos que se plantean en las diversas modalidades que asume el programa.

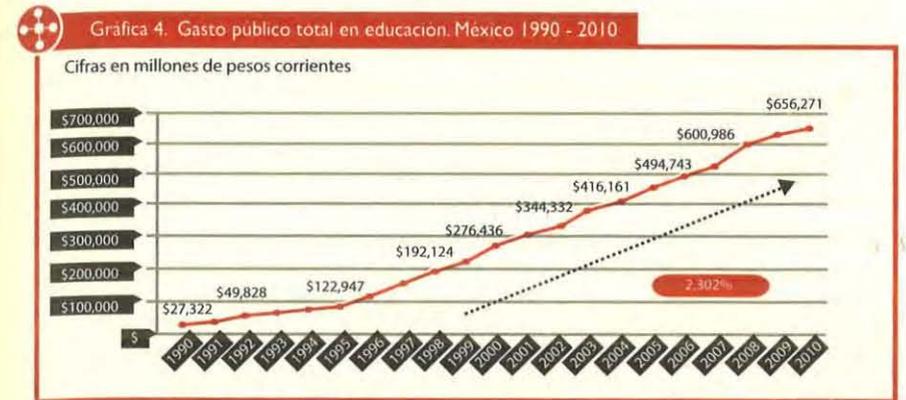
### Mayor presupuesto en educación en México, menor calidad educativa

La educación es otra área de la vida pública de México que ha tenido resultados muy desalentadores. Uno de los textos más certeros en el tema es *La Educación en México: un fracaso monumental. ¿Está México en riesgo?* de Eduardo Andere. En él, el autor muestra que el mito número uno de la política educativa en México es que el gasto en educación es insuficiente.

Los datos son claros “La educación es con mucho el rubro que mayor impacto presupuestario tiene [...], representa poco más del 25 % de todo el gasto programable del gobierno.” (Andere 2003, p.16). Pero el dato de polí-

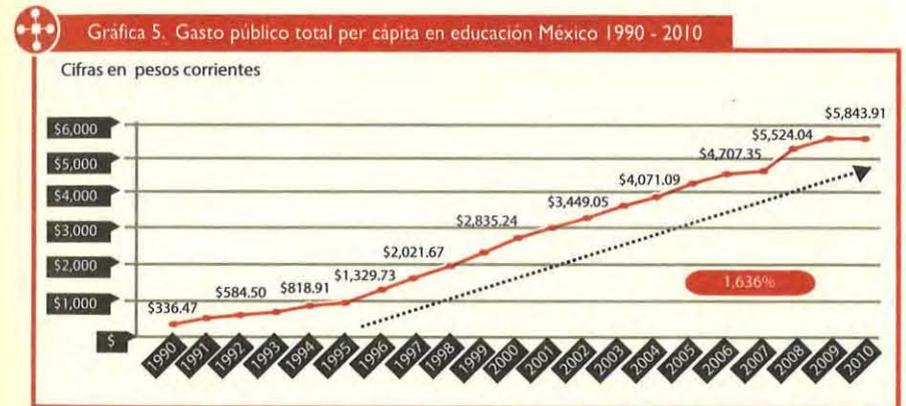
<sup>7</sup> Colegio de México. “Resumen de la Evaluación Específica de Costo-efectividad 2010-2011 del Fondo PYME”, Centro de Estudios Económicos. México, pp. 6 y 7.

tica pública más sorprendente es que el gasto federal en educación creció de 1990 al año 2002 casi 1,500 % (Andere 2003). Si actualizamos los datos del análisis de Andere, podemos observar que el incremento del gasto federal en educación hasta el año 2010 continúa en ascenso.<sup>8</sup>



FUENTE: Elaboración propia con base en los Informes de Gobierno de la Presidencia de la República.

Este incremento no se debe únicamente al crecimiento de la población. El crecimiento per cápita del presupuesto se muestra en la siguiente gráfica:

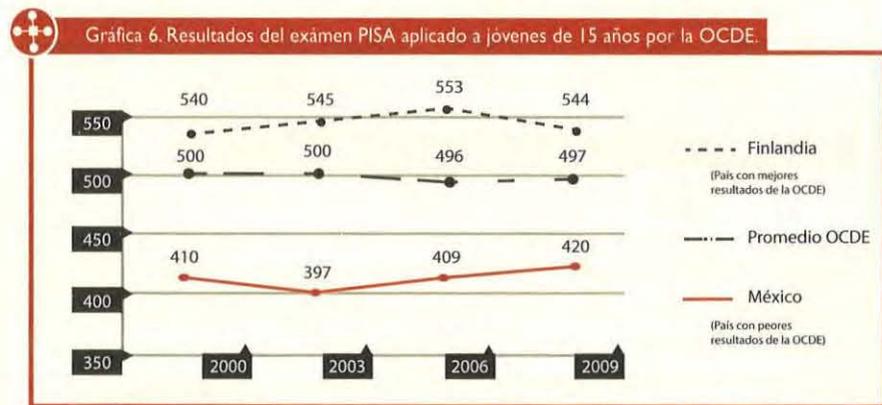


FUENTE: Elaboración propia con base en los Informes de Gobierno de la Presidencia de República y en la información de los censos de población y vivienda del INEGI.

<sup>8</sup> Disponible en: <http://www.inee.edu.mx/bie/mapa\_indica/2008/PanoramaEducativoDeMexico/AR/AR03/2008\_AR03\_.pdf> [Acceso 11 de marzo del 2011]

El análisis de Andere muestra que ningún otro sector de la Administración Pública ha crecido tanto como esta área, en lo relacionado con el gasto público federal.<sup>9</sup> La pregunta clave es: ¿ha mejorado la calidad educativa en proporción al impresionante aumento en el gasto? La respuesta contundente es no, ya sea en estándares nacionales o en evaluaciones internacionales, la posición de México en calidad educativa respecto a sí mismo o a otros países no ha mejorado a pesar de la impresionante inversión en el sector (*Ibid*).

Veamos los resultados de PISA (Programme for International Student Assessment)<sup>10</sup>, considerada como la evaluación más sólida, confiable e influyente en el mundo respecto a la calidad educativa. Desde el año 2000, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) puso en marcha este programa con el objetivo de crear y tener a disposición los indicadores de calidad sobre los sistemas educativos de los países miembros. Los resultados publicados del 2000 al 2009 muestran que de los países miembros de la OCDE, México se ubicó en el último lugar en dicha evaluación.



FUENTE: Elaboración propia con datos de la OCDE, Resultados del examen PISA, publicados en su portal. <<http://www.pisa.oecd.org>>. [Acceso 11 de marzo de 2011]

<sup>9</sup> En su análisis, toma en cuenta los recursos económicos utilizados en diez dependencias: educación, energía, salud, seguridad social, desarrollo regional y urbano, gobierno, desarrollo agropecuario y pesca, soberanía del territorio nacional, comunicaciones y transportes, impartición de justicia.

<sup>10</sup> El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus acrónimo en inglés), tiene por objeto evaluar hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria han adquirido algunos de los conocimientos y de las habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad del saber. PISA saca a relucir a aquellos países que han alcanzado un buen rendimiento y, al mismo tiempo, un reparto equitativo de oportunidades de aprendizaje, ayudando así a establecer metas ambiciosas para otros países. Las pruebas de PISA son aplicadas cada tres años, examinan el rendimiento de alumnos de 15 años en áreas temáticas clave y estudian igualmente una amplia gama de resultados educativos.

A pesar del incremento en los presupuestos, ¿cuáles son las causas de la baja calidad educativa? Andere resume muy bien las causas de este problema:

“Políticas públicas que no atacan la raíz de los problemas, que no constituyen instituciones ni establecen reglas del juego que promuevan la cooperación, la eficiencia, la igualdad y la competitividad, y que rebasen la presión de los intereses políticos de gobernante y grupos sociales o políticos, cuando obstaculizan o limitan la posibilidad de un desarrollo verdadero de la población.” (*Ibid*, pp. 194-195).

Analicemos dos casos de políticas públicas que se han implementado en el área de educación en México.



### Caso 1. Programa “Escuelas de Calidad”: muchos recursos, resultados mediocres

El programa “Escuelas de Calidad” inició en el 2001 y su objetivo es otorgar a las escuelas una cantidad determinada de dinero para mejorar la infraestructura, capacitar a los docentes y, a la vez, contribuir a mejorar el logro educativo en los alumnos de las escuelas públicas de educación básica. El programa se encontraba en el lugar 18 de los programas presupuestarios en el sector educativo que más recursos tienen destinados para el 2011.

“Escuelas de Calidad” ha contado con numerosas evaluaciones. En el 2006 el Centro de Estudios Educativos<sup>11</sup> realizó un estudio derivado de los resultados de la evaluación cualitativa del programa en cuanto a la gestión escolar. Sus conclusiones son contundentes:

- Después de cinco años de dar seguimiento puntual a una muestra de más de 800 escuelas de cuatro modalidades en todas las entidades de la república, es obvio que el programa no va a ser exitoso siguiendo tendencias inerciales, ni dejándose llevar por el mercadeo del propio programa, que como muchos suele caer en un triunfalismo carente de sustento en evidencias.
- Debe someterse a un serio proceso de rediseño de sus componentes y de sus estrategias de gestión que le permitan mejorar los niveles de aprendizaje de los estudiantes de educación básica.
- Existen fallas importantes en el programa y éste dista mucho de ser exitoso académicamente en la mayor parte de las escuelas.
- Los principios operativos del programa están contrapuestos a la lógica operativa del sistema educativo que tiende a impulsar decisiones autoritarias e insensibles al estado real de las escuelas (Loera Valera 2006, pp.7-18).

“Who Benefits from School-based Management in Mexico”, de Fernando Reimers y Sergio Cárdenas, presentó los principales resultados del programa para el año 2007 con conclusiones poco satisfactorias:

- A corto plazo, el programa ha beneficiado desproporcionalmente a escuelas urbanas y a estudiantes que no son pobres, a pesar de que el propio programa enfatiza que es una medida para fomentar la equidad educativa.
- No sólo las escuelas rurales e indígenas tienen menos probabilidades de participar en el programa, las que lo hacen gastan la mayor

<sup>11</sup> El Centro de Estudios Educativos es una institución académica independiente fundada en 1963, enfocada a la investigación educativa. El centro ha realizado estudios como:

- “Estándares para la Educación Básica en México. Componente de Desempeño Docente en el Aula”, financiado por la Subsecretaría de Educación Básica, coordinado por la Organización de Estados Iberoamericanos.
- “Capacitación a Asesores Técnico Pedagógicos de escuelas de educación indígena para la puesta en práctica de un modelo de mejora continua con base en estándares curriculares, de desempeño docente y de gestión escolar”, financiado por la Dirección General de Educación Indígena de la Subsecretaría de Educación Básica.

parte de los recursos en el mejoramiento de la infraestructura física de la escuela y una menor parte proporcional en el desarrollo profesional de los profesores, generando diferencias entre escuelas privadas y rurales.

- El hecho de que el personal de cada escuela sea quien diseña y ejecuta los programas de mejora no permite que, de forma inmediata, se incrementen los niveles de la calidad en la educación, ya que existen factores contextuales de cada escuela que influyen en los resultados del programa.

El Premio Bienal del Instituto de Administración Pública del Estado de México 2010 se otorgó a un estudio sobre el Programa Escuelas de Calidad en el Estado de México, donde el autor Bernardo Martínez García concluye: “El programa Escuelas de Calidad es un ejemplo irrefutable del verticalismo autoritario propio de nuestro sistema educativo y de la improvisación regida por relaciones de poder que se imponen a costa de las necesidades reales de la población.” (Martínez García 2010, p. 164)



## Caso 2. La Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM): muchos recursos, baja eficiencia terminal

Otro caso que generó controversia a finales del 2010 fue el de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), ya que fue la propia rectora de la institución quien comunicó los pobres resultados de la misma. La

universidad ha sido fuertemente cuestionada porque el número de egresados y titulados es muy bajo en proporción al número de alumnos inscritos y al presupuesto que se ha ejercido.

La UACM fue creada en 2001 con el objetivo de dar cabida a las personas que no contaran con los recursos económicos suficientes para cursar una carrera en una universidad privada. Desde su fundación, la universidad ha recibido \$ 5,171 millones de pesos (2001 al 2011)<sup>12</sup> de recursos para su operación.

Referente a la calidad educativa de la universidad, el 8 de abril del 2011 en conferencia de prensa, la máxima autoridad de la casa de estudios, la rectora Esther Orozco consideró que el resultado de la formación de los estudiantes es un fracaso. Señaló que el 52% de los estudiantes que han ingresado a la UACM entre 2001 y 2009, tienen un coeficiente de desempeño menor al 2.5 en una escala de cero a diez. Esta problemática ha sido objeto de debate al interior de la universidad (Grupo Fórmula 2011).

¿Y sobre la cantidad de titulados de la universidad? Nueve años después de su creación, la cantidad de titulados fue de 79 alumnos,<sup>13</sup> es decir, se invirtieron \$ 5,171 millones de pesos y sólo 79 personas se titularon formalmente.

A esta problemática se suman las pugnas internas que han llevado al cierre de cuatro planteles por parte de estudiantes inconformes, a raíz de la renovación del Consejo Universitario. Los estudiantes demandan la instalación de los consejeros estudiantiles electos a quienes les fue invalidado su nombramiento por parte del Consejo Electoral de la institución.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Disponible en: <http://www.uacm.edu.mx/transparencia/Informaci%C3%B3n%C3%BAblicadeoficio/tabid/991/Default.aspx> > Inciso X [Acceso 5 de enero de 2011].

<sup>13</sup> Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/04/08/index.php?section=capital&article=036n1cap> > [Acceso 15 de enero de 2011].

<sup>14</sup> El Universal. Rechazan estudiantes de la UACM mesas de diálogo <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/868156.html>>; Convoca rectora de la UACM a mesas de diálogo <http://www.eluniversal.com.mx/notas/868025.html> > [Acceso 15 de enero de 2011].

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

Como se ha mostrado a lo largo del capítulo, en México existe un importante reto para enfrentar los problemas en competitividad y educación, y estos retos también se presentan en las áreas de combate a la pobreza y seguridad. En todos los casos se ha incrementado el presupuesto a través de programas gubernamentales que no están generando los resultados deseados.

El segundo argumento de este libro es que la clave para disminuir los fracasos en los gobiernos está en realizar evaluaciones rigurosas antes de crear nuevos programas públicos, para evitar a toda costa asignarle recursos a ocurrencias de políticos y servidores públicos, a este tipo de evaluaciones se les denomina *ex-ante*.

Una evaluación *ex-ante* es un “examen o valoración de una propuesta de intervención (programa o proyecto) que busca solucionar o mitigar problemas o necesidades que aquejan a una comunidad de personas antes de que ésta se realice” (Ministerio de Planificación y Cooperación 2000, p.10).<sup>15</sup> La principal necesidad de este tipo de evaluaciones aparece como una acción imprescindible en un Estado que debe racionalizar la asignación de recursos frente a las restricciones presupuestarias existentes.

La evaluación *ex-ante* de programas gubernamentales permite diseñar de manera óptima un programa a fin de que obtenga los resultados deseados con el menor costo posible (Todd y Wolpin, 2006). Por lo tanto, si deseamos diseñar programas eficaces y si deseamos que el gasto público sea más eficiente, es necesario llevar a cabo este tipo de evaluación.

## Reflexiones finales

Más presupuesto no ha significado mejores resultados para los tres órdenes de gobierno en México. En temas prioritarios para el país, se gasta cada vez más sin obtener los resultados deseados. De 2000 a 2010, se incrementó 146% el presupuesto de las dependencias del gobierno federal relacionadas

<sup>15</sup> Metodología de Evaluación Ex-Ante de Programas Sociales, Serie: Material de Apoyo a la Planificación Social. Documento de Trabajo No. 4. Ministerio de Planificación y Cooperación. Departamento de Evaluación. Chile, agosto del 2000.

con la competitividad, pero en este rubro México descendió 24 posiciones en el mundo en ese periodo. En educación se ha incrementado el presupuesto federal 2,302 % de 1990 a 2010, pero seguimos siendo el último lugar en el examen PISA, entre los países miembros de la OCDE.

Para revertir estos malos resultados es necesario contar con políticas públicas diseñadas con método, que realmente ataquen las causas de los problemas públicos y que no sean un disfraz para cubrir intereses de ciertos grupos de poder.

Una evaluación *ex-ante* es una herramienta valiosa para propiciar que el problema público a atender sea resuelto. Las políticas públicas diseñadas con método son la mejor forma de hacer frente a los problemas públicos.

# ¿Qué son las políticas públicas?

Antecedentes, teoría y práctica



“ Cuando se pregunta uno: ¿por qué algunas naciones son ricas mientras otras son pobres? La idea clave es que las naciones producen dentro de sus fronteras no aquello que la dotación de recursos permiten [sic], sino aquello que las instituciones y las políticas públicas permiten.”

Mancur Olson

## ¿Qué son las políticas públicas?

Antecedentes, teoría y práctica

Uno de los términos más utilizados por políticos y servidores públicos para referirse a las acciones de gobierno es el de políticas públicas.

• Pero ¿todo lo que hace el gobierno son políticas públicas? ¿qué son las políticas públicas? ¿cuál es el origen de esta corriente de pensamiento? ¿por qué se ha difundido con tal rapidez? y ¿qué hacen los especialistas de política pública?

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

Muchas ramas de las ciencias sociales relacionadas con el quehacer gubernamental tienen varios siglos de haberse gestado. La ciencia política, cuyo objeto de estudio es el acceso y el mantenimiento en el poder, tiene sus orígenes en el pensamiento griego.

Por su parte, el estudio de la administración pública tiene sus orígenes, a principios del siglo XIX, en Francia (Sánchez 2001, p. 58). Para Omar Guerrero (1995, p. 214), el objeto de estudio de esta disciplina es el Poder Ejecutivo, ya que considera que es el responsable de hacer tangible la acción del Estado en la sociedad civil, a través de la actuación del gobierno.

Entonces: ¿las políticas públicas son materia de la ciencia política o de la administración pública?, ¿cuál es su objeto de estudio? y ¿cuándo surgieron?

Mientras la ciencia política se ha enfocado en las relaciones de poder y la administración pública en la acción gubernamental, las políticas públicas nacieron para estudiar la toma de decisiones en el ámbito de lo público.

En palabras de Luis F. Aguilar Villanueva, las políticas públicas son la primera disciplina que se planteó la capacidad directiva de los gobiernos y su objetivo es incrementar su capacidad de decisión.<sup>1</sup>

Wayne Parsons, en su libro *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, muestra la evolución de las políticas públicas como disciplina. Presenta a cuatro autores clave en la construcción del enfoque de esta disciplina, entre los que destacan: Harold Lasswell, considerado el padre de las políticas públicas, seguido por Herbert Simon, Charles E. Lindblom y Yehezkel Dror.

<sup>1</sup> Aguilar Villanueva, L. (2011). "Diseño e Implementación de Políticas Públicas". Taller. Universidad Iberoamericana, Campus Puebla, 26 y 27 de agosto de 2011, en Puebla, Puebla.

**Harold Lasswell (1902-1978)**

En 1951 se le atribuye a Lasswell el inicio del estudio de las políticas públicas, con la publicación de *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, un documento clásico. Este sociólogo norteamericano se formó en la Universidad de Chicago,<sup>2</sup> en donde se entrenó en el rigor metodológico tradicional de la escuela con el pensamiento crítico y multidisciplinario.

Lasswell propuso que el gobierno requería de mayor conocimiento y de mayores herramientas técnicas para mejorar la toma de decisiones. Consideraba que las ciencias sociales se encontraban fragmentadas y que la política demandaba de mayor integración para enfrentar con eficacia problemas públicos más complejos (Lasswell, citado en Aguilar Villanueva 1992).

Como menciona Aguilar Villanueva (1992), la propuesta de Lasswell buscaba articular ciencias interdisciplinarias con las decisiones de gobierno. Proponía la creación de *Policy Sciences*, a las que en este libro nos referiremos como políticas públicas. En la visión de Lasswell, las políticas públicas deberían responder tres preguntas:

- 1) ¿Cómo tomar decisiones de gobierno más inteligentes?
- 2) ¿Cómo generar y mejorar la información para los funcionarios a cargo del diseño de políticas públicas?
- 3) ¿Cómo incorporar en el gobierno mayores niveles, dosis de ciencia y racionalidad?

<sup>2</sup> Como relata Parsons, su entrada en la Escuela de Chicago motivó el establecimiento y su participación en uno de los primeros *think tank*, la American Policy Commission.



### Herbert Simon (1916-2001)

Científico estadounidense que ha hecho aportaciones en diferentes áreas del conocimiento como la economía, la psicología, la epistemología, la inteligencia artificial y las matemáticas, entre otras. Estudió ciencia política en la Universidad de Chicago y obtuvo el grado de doctor en la misma universidad. En 1978 recibió el Premio Nobel de Economía por su investigación en el proceso de toma de decisiones dentro de las organizaciones económicas.

La aportación de Herbert Simon (Parsons 2007) a la evolución del enfoque de las políticas públicas ha sido, sin duda, más trascendental que la de cualquier otro teórico. Sus aportaciones se orientaron a la forma en como se toman las decisiones, diseñando el modelo racional de adopción de decisiones. Este modelo condicionaba la toma de decisiones a una serie de etapas racionales que determinan las acciones de la política pública, que son:

La aportación de Herbert Simon (Parsons 2007) a la evolución del enfoque de las políticas públicas ha sido, sin duda, más trascendental que la de cualquier otro teórico. Sus aportaciones se orientaron a la forma en como se toman las decisiones, diseñando el modelo racional de adopción de decisiones. Este modelo condicionaba la toma de decisiones a una serie de etapas racionales que determinan las acciones de la política pública, que son:

1. Establecimiento de alternativas y priorización de objetivos.
2. Identificación y generación de todas las opciones.
3. Cálculo y valoración de las consecuencias de dichas opciones.
4. Comparación de las opciones.
5. Elección de la opción o conjunto de opciones que maximicen los objetivos priorizados.

De cualquier forma, el propio Simon reconoció que la aplicación pura y exacta de éste y cualquier modelo racional en la toma de decisiones de política pública es poco factible, ya que existen aspectos fuera del modelo racional que influyen en el tomador de decisiones, como lo pueden ser los instintos, la valoración subjetiva, los hábitos, la rutina, el entorno organizacional, etcétera. Por lo que concluyó que la racionalidad limitada no contempla la aplicación precisa del modelo racional puro (*Ibid*).



### Charles E. Lindblom (1917- )

Reconocido científico norteamericano. Se formó con el rigor de la Universidad de Chicago donde obtuvo su doctorado en Economía. Fue presidente de la Asociación Americana de Ciencia Política y de la Asociación de Estudios Comparativos de Economía. Actualmente es profesor de ciencia política y economía en la Universidad de Yale.

Lindblom rechazaba la idea de que la formulación de las políticas públicas tendría que obedecer a una serie de etapas y propuso un modelo que tomaba en cuenta el poder y la interacción entre fases y etapas (Parsons 2007). Aportó una alternativa al enfoque racional de Simon que denominó "incrementalismo", también conocido como "la ciencia de salir del paso" (*The Science of Muddling Through*).

Este enfoque cuestiona el uso excesivo de la racionalidad en el proceso de formulación de políticas públicas y señala la necesidad de integrar la discusión política en una aproximación en etapas sucesivas a la identificación del problema público.

Parte de la idea de que no se puede alcanzar un objetivo óptimo pero sí es posible lograr un objetivo satisfactorio a partir de la selección de estrategias adecuadas. Lindblom señala que los procesos están orientados a reconstruir, centrándose en lo urgente y dejando de lado el objetivo final, es decir, se ocupan de las ramas mas no de la raíz.

Establece que los decisores tienen poco control de su entorno por lo que tienen que realizar análisis marginales a partir de alternativas mínimas y de esta forma el decisor selecciona la política que ofrece un incremento de valor marginal respecto a las políticas previas o a las políticas alternativas. Así se ocupa de tomar aquellas decisiones que permitan el funcionamiento de la política seleccionada.

**Yehezkel Dror (1928- )**

Doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Harvard. Tiene vasta experiencia en el sector público israelí, donde ocupó el cargo de *Senior Policy Planning y Analysis Advisor* del Ministerio de Defensa de Israel. Actualmente es profesor de ciencia política de la Universidad Hebrea de Jerusalén.

Este autor representa un punto medio entre las dos corrientes mencionadas, ya que critica la postura del incrementalismo de Lindblom, aunque reconoce que la formulación de políticas públicas es demasiado compleja como para ajustarse al modelo racional.

Dror se mostró más sensible a las limitaciones del análisis de políticas públicas para países en vías de desarrollo, esto debido a su experiencia en el gobierno israelí. Propone un modelo que combina elementos centrales del modelo racional con factores fuera del modelo de la racionalidad pura (Parsons 2007).

Luis F. Aguilar Villanueva sintetiza las aportaciones de estos autores al señalar que han sido dos los momentos determinantes para el desarrollo del enfoque teórico de las políticas públicas:

“El primer momento, el del fundador Harold D. Lasswell, en los años cincuenta, entendía el movimiento de la Ciencia de las Políticas [Políticas Públicas] como la actividad teórica de producir conocimiento relevante y útil para la toma de decisiones del gobierno, en un contexto social en que los problemas (públicos), objeto de la decisión gubernamental, se caracterizaban por ser más complejos y de escala, aparecían en el marco de sociedades nacionales cada vez más pluralistas, informadas y críticas, y tenían lugar en un contexto internacional de guerra fría con su visión dual y enfrentada entre democracia y socialismo”. (Aguilar Villanueva 1990, p. 244)

En este primer momento el objetivo era producir conocimiento con el fin de mejorar la toma de decisiones gubernamentales que exigían no sólo legalidad sino racionalidad, eficacia y eficiencia.

“En un segundo momento, en los años setenta y ochenta, el movimiento teórico de las políticas públicas se configuró a partir de las críticas al Estado social interventor. Las políticas de gobierno, basadas en una fuerte recaudación fiscal y amplia regulación de las relaciones sociales habían mostrado ser una empresa fracasada de gestión pública” (Aguilar Villanueva 1983, p.245).

En este segundo momento, la teoría de las políticas públicas se orientó a contrarrestar los grandes problemas sociales y económicos generados por el intervencionismo y el proteccionismo estatal, con el fin de acabar con los déficits fiscales y políticos en los que había caído el Estado Asistencial.

El desarrollo teórico de las políticas públicas ha generado un número por demás considerable de conceptos o definiciones, todas con un elemento que las unifica: la idea de una actuación del gobierno para solucionar problemas públicos<sup>3</sup> específicos.

<sup>3</sup> Luis F. Aguilar Villanueva (1996) explica que el problema público es, por definición, lo que puede tener razonablemente una solución pública.

### ¿Qué son las políticas públicas?

Ahora analicemos algunas de las conceptualizaciones que diversos autores han hecho acerca de la noción de políticas públicas:

Según **Harold Lasswell**:

*Conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado. (1951, citado en Aguilar Villanueva 2000, p. 102)*

La definición de Lasswell presenta un esquema operativo sobre el diseño y la implementación de las políticas públicas, en el que se hace énfasis en la calidad de la información que servirá de referente para el análisis de un problema público.

De acuerdo con **Yehezkel Dror**:

*El objeto de la Ciencia de Políticas [Políticas Públicas] es contribuir a la mejora de las decisiones públicas a corto y largo plazo. Su primer objetivo, que es aportar su contribución a los procesos reales de decisión, marcará todas sus actividades, pero no impedirá que la investigación y la teoría pura sean un componente de éstas. (1989, p. 7-8)*

Para Dror, el principal objetivo de las políticas públicas es fortalecer la toma de decisiones gubernamentales, por ello, es necesario considerar aspectos técnicos, económicos, administrativos y sociales para que la decisión cuente con el aval y la legitimidad necesarios por parte de aquellos actores estratégicos que tienen un interés legítimo sobre la decisión.

**Luis F. Aguilar Villanueva** señala:

*Las características fundamentales de la política pública son: su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política. Pero lo distintivo de la política pública es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas.<sup>4</sup>*

Luis F. Aguilar Villanueva, principal estudioso de las políticas públicas en América Latina, considerado como el experto que introdujo el estudio del área a México, reflexiona sobre la capacidad institucional y operativa real que tienen las instituciones públicas para dirigir y gobernar a la sociedad. Esto significa que las políticas públicas son un instrumento para mejorar la acción gubernamental a favor de la sociedad, a través de la generación de altos niveles de eficacia, eficiencia administrativa y de legitimidad gubernamental.

**José Mejía Lira** nos dice que:

*Una política pública en México es una correlación entre elementos técnicos, intervención de analistas expertos que condicionan la orientación y la instrumentación al proyecto político del gobierno en turno y el manejo político que se produce.<sup>5</sup>*

Mejía Lira define a las políticas públicas como un curso de acción deliberadamente diseñado y calculado por un conjunto de decisores y operadores que eligen los medios para alcanzar objetivos determinados.

<sup>4</sup> Aguilar Villanueva, L. F., 2010. *Política Pública*. Ciudad de México: Editorial Siglo XXI.

<sup>5</sup> Definición presentada por el autor en conferencia en el Instituto de Administración Pública del Estado de Tabasco, en Villahermosa, el 30 de noviembre de 2004.

Después de haber analizado las diversas concepciones planteadas por los estudiosos más representativos de las políticas públicas, a continuación presento la definición propuesta en esta obra:



Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones.

Analicemos la definición de esta obra:

### **1. Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público, que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad:**

En esta definición propongo que las acciones de política pública tengan dos características fundamentales: 1) buscar objetivos de interés o beneficio público; y 2) ser resultado de un proceso de investigación que implica el uso de un método para asegurar que la decisión tomada es la mejor alternativa posible para resolver un determinado problema público.

En mi opinión, una acción de gobierno que no busca el interés público o que no está sustentada en un proceso de diagnóstico y análisis, no es una política pública, es simplemente un acto de autoridad.

### **2. Para la atención efectiva de problemas públicos específicos:**

En la segunda parte de la definición propongo que las políticas públicas sean tiros de precisión dirigidos a resolver las principales causas de la problemática que se pretende solucionar, donde se haga el mejor uso posible de los recursos públicos.

### **3. En donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones:**

En la tercera y última parte de la definición propongo que se incluyan las opiniones de la ciudadanía, especialmente las de los afectados por el problema público en el diseño de política pública, ya que le otorga legitimidad a este proceso y permite que la sociedad esté incluida y sea copartícipe en la solución de los problemas públicos.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que las políticas públicas son acciones que permiten un mejor desempeño gubernamental, tanto al interior como al exterior del aparato público, a partir de cuatro supuestos: el interés público, la racionalidad, la efectividad y la inclusión. Tales supuestos se logran a través del uso racional de los recursos públicos, la focalización de la gestión gubernamental a problemas públicos acotados y la incorporación de la participación ciudadana.

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

La respuesta es no, las acciones de gobierno se pueden clasificar en al menos tres tipos:

**Políticas de Estado:** son acciones plasmadas en la Constitución con preceptos claros que trascienden periodos de gestión de gobierno. Son implementadas únicamente por el ejecutivo federal y son de alcance general, su aplicación es nacional y atienden materias de tipo estratégico. Dos ejemplos de políticas de Estado son la política monetaria y la política exterior (Vargas Cuanalo 2004, p. 36).

**Políticas de Gobierno:** son acciones cotidianas y permanentes que se instrumentan por ramos y competencias administrativas por parte de las dependencias y entidades públicas. Presentan características tales como: 1) estar en los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo; 2) tener un sello distintivo de la administración en turno; y 3) en la práctica administrativa, en algunos casos suelen identificarse como acciones discrecionales en las que no hay un respaldo técnico de la decisión y que no son parte de una estrategia específica de gobierno como actos protocolarios,

gastos de representación, construcción de obras con objetivos electorales y programas temporales que se utilizan para promover candidatos, por mencionar algunos.

**Políticas Públicas:** Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones. Un ejemplo es el Programa Seguro Popular, que es un seguro público que cubre 1,400 padecimientos y que atiende el problema focalizado de falta de acceso a los servicios públicos de salud de mexicanos que no sean derechohabientes de alguna institución de seguridad social o no cuenten con algún otro mecanismo de previsión social de salud.

Tabla 2. Diferencias entre políticas de estado, de gobierno y políticas públicas

| Políticas de Estado  | Políticas de Gobierno   | Políticas Públicas  |
|--|---|---|
| Acciones de gobierno para alcanzar macro objetivos de interés nacional.                                      | Acciones de gobierno encaminadas a atender los males públicos que afectan a la sociedad en su conjunto.   | Acciones de gobierno orientadas a la atención eficaz, eficiente y legítima de problemas públicos específicos. |
| Intervienen en su diseño y en aplicación de las funciones legislativa y ejecutiva del Gobierno Federal.      | Intervienen para su diseño y aplicación las fundaciones ejecutivas de las tres órdenes de gobierno.   | Intervienen en su diseño o implementación el gobierno, la sociedad o en conjunto.                             |
| Por ejemplo: política exterior, política fiscal, política económica, política monetaria, seguridad nacional. | Por ejemplo: Programas de gobierno en materia de educación, seguridad, vivienda, salud, alimentación o con una visión específica de una administración. | Por ejemplo: Seguro Popular o Programa Oportunidades.   |

FUENTE: Elaboración propia con base en información proporcionada por Víctor Rosales en conferencia en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas el 20 de diciembre de 2011.

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

Existen diversos enfoques respecto al ciclo de vida de las políticas públicas, pero los especialistas coincidimos en que se pueden distinguir al menos cuatro momentos analíticos: la gestación, el diseño o formulación, la implementación o ejecución y la evaluación de impacto.



FUENTE: Elaboración propia.

### La etapa de gestación

Alejandro Medina Giopp y José Mejía Lira explican que “la gestación es el proceso donde el gobierno reconoce la existencia de un problema, el cual pasará a formar parte de los asuntos gubernamentales al ser incorporado en la agenda” (1993, p. 15).

En la etapa de gestación, el gobierno detecta la existencia de una demanda social que puede convertirse en un asunto de interés público y, al mismo tiempo, asume su obligación de intervenir en él. Los gobiernos atienden los problemas públicos con base en la formación de una agenda, la cual demuestra que existen problemas que despiertan, más que otros, la atención gubernamental. Al respecto, es importante distinguir la existencia de tres tipos de agenda:

La **agenda pública** se define como el “conjunto de temas que la ciudadanía y los distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes”

(Kingdon 1995).<sup>6</sup> La **agenda política** es el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate político y la acción de aquellos actores políticos que por su posición, tienen la capacidad de impulsarlos. La **agenda de gobierno** es el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato (Casar y Maldonado 2010, citado en Merino y Cejudo, 2010).

En la sociedad existen muchos problemas, pero la posibilidad de que alguno sea atendido por el gobierno requiere que transite, en una primera instancia, por la agenda pública, donde la sociedad le da el carácter de público<sup>7</sup> y, por lo tanto, considera que es el gobierno quien lo debe resolver. Posteriormente, deberá transitar por la agenda política, en la cual los actores políticos, por sus recursos y capacidades, lo incluirán en sus temas de debate y tratarán de impulsarlo.

Por último, debe encontrar cabida en la agenda de gobierno, la cual establece y planea la acción gubernamental para resolverlo. Por lo tanto, se puede concluir que no todos los que se consideran problemas pueden entrar a la agenda de gobierno para ser resueltos.

### La etapa de diseño o formulación

En la fase de diseño de la política pública, los servidores públicos o consultores independientes analizan con detalle el problema público que les ha sido planteado y buscan soluciones creativas y viables para resolverlo. Su tarea más importante es brindar una recomendación de política pública inteligente, presupuestal y económicamente viable, legalmente permisible y administrativa y políticamente posible, a uno o varios decisores que ostentan el poder público para que ésta se pueda llevar a cabo.

Para Thomas R. Dye (2002), la identificación del problema público es la fase más importante de este proceso, ya que de ello dependerán los siguientes pasos a realizar. En esta fase un especialista en políticas públicas debe responder al menos las siguientes preguntas clave:

<sup>6</sup> Para analizar más a fondo el tema de la agenda, así como algunos ejemplos reales, se puede revisar el texto de John Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*.

<sup>7</sup> En el capítulo 4 se definirá y explicará qué es un problema público y cómo se puede diferenciar de un problema privado.

- ¿Qué solución genera mayores beneficios a la sociedad?
- ¿Cuál es el mejor resultado que se puede lograr?

En un capítulo posterior propongo una metodología de cinco etapas para diseñar una política pública viable:

1. Análisis del problema.
2. Análisis de soluciones.
3. Análisis de factibilidad.
4. Recomendación de política pública.
5. Plan de acción de política pública.

### La etapa de implementación o ejecución

El concepto “implementación” deriva del término en inglés *implementation*, que en español se traduce como ejecutar, llevar a cabo, llevar a efecto o realizar. Ejecutar es aplicar un programa de acción a un problema, a una situación o a un comportamiento, implica modificaciones y perturbaciones en relación con el estado natural de la gente y de las cosas.

La implementación son “aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas” (Van Meter y Van Horn citado en Aguilar Villanueva 2000, pp. 99-100).

Es decir, la implementación es la acción encargada de ejecutar la política pública decidida, es el momento en el que lo decidido se aplica en la realidad, en el ámbito público con todas sus ventajas y desventajas; en ella concurren los recursos, la tecnología, la organización, la información y las capacidades.

En la fase de implementación de la política pública inicia la puesta en marcha del plan de acción delineado en la etapa del diseño de política pública. Aquí se realiza el proceso de presupuestación, la creación legal del

programa, el entrenamiento del equipo que lo llevará a cabo y la comunicación dentro de la agencia implementadora, así como con la ciudadanía. Esta fase es crucial, ya que el contenido y los posibles efectos de la política pública pueden ser modificados por la forma en que ésta se pone en práctica (Hill y Hupe 2002).

En esta fase, un especialista de política pública debe responder al menos las siguientes preguntas clave:

- 1) ¿Cuál es la mejor forma de ejecutar una política pública?
- 2) ¿Cómo planear y administrar los recursos para ejecutarla?
- 3) ¿Cómo comunicar a la población la nueva política pública?

Existen tres formas de instrumentar una política pública: la primera se llama directa, que es la que se lleva a cabo a través del aparato burocrático con sus recursos y su personal; la segunda es la indirecta y se lleva a cabo a través de una organización no gubernamental o una empresa privada y la tercera es cuando hay una intervención público-privada.

### La etapa de evaluación de impacto

Si consideramos al ciclo de políticas públicas como una consecución continua de determinadas acciones, la última fase correspondería a la evaluación de impacto, es decir, valorar los efectos para determinar cómo ha cambiado una determinada situación una vez que ha culminado la acción del gobierno. Sin embargo, es muy importante mencionar que el proceso de evaluación de políticas públicas se puede llevar a cabo durante el diseño, la implementación y su maduración.

La evaluación que se realiza en la etapa de diseño se denomina *ex-ante*, este tipo de evaluación será abordado en secciones posteriores de este libro. La evaluación en la etapa de implementación se denomina *evaluación concomitante* y la evaluación de impacto se denomina *ex-post*.

La evaluación *ex-ante* tiene como objetivo realizar un análisis previo a la decisión para garantizar mayores niveles de efectividad. La evaluación concomitante permite realizar los ajustes necesarios a la política pública

que se está ejecutando para lograr los objetivos previamente establecidos. Y la evaluación *ex-post* permite conocer los efectos de la política pública en la población objetivo.

En la fase de evaluación de impacto, un especialista en política pública debe responder al menos dos preguntas:

- 1) ¿La política pública generó los efectos deseados?
- 2) ¿Cuáles son las áreas de oportunidad para mejorar el diseño de la política pública?

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

Una vez descritas las cuatro fases del ciclo de vida de las políticas públicas, la pregunta obligada es: ¿qué hacen los especialistas en política pública cuando existen tantas tareas y tan diversas? Una respuesta muy socorrida es “análisis de política pública”.

Weimer y Vinning definen el análisis de política pública, en su libro *Policy Analysis, Concepts and Practice* (1999), como el consejo orientado al cliente, relevante para la toma de decisiones públicas. Esta definición muestra claramente el enfoque práctico de la disciplina, que es una respuesta a la necesidad de los gobiernos de enfrentar problemas públicos cada vez más complejos.

En las ciencias sociales existen cinco ramas distintas, cuyo objeto de estudio es el análisis de los problemas públicos (Weimer y Vining 1999, p. 30):

- 1) La investigación social académica.
- 2) La investigación de política pública.
- 3) La planeación clásica.
- 4) La “vieja” administración pública.
- 5) El periodismo.

A continuación presento un excelente análisis de similitudes y diferencias entre David L. Weimar y Adan R Vining:

**Tabla 3. El análisis de política pública en perspectiva**

|  | Objetivo principal   | Cliente   | Estilo común   | Limitaciones de tiempo  | Debilidad general  |
|--|--|---|--|---|--|
| Investigación académica de ciencias sociales | Construir teorías para entender a la sociedad.   | "Verdad" tal como se define por las disciplinas y otros académicos. | Métodos rigurosos para construir y probar teorías, por lo regular retrospectiva                              | Rara vez limitaciones externas de tiempo.   | A menudo irrelevante para las necesidades de información de los tomadores de decisiones. |
| Investigación de política pública            | Predecir impactos de los cambios en variables, que pueden ser alteradas por las políticas públicas.                          | Actores en el campo político. Disciplinas relacionadas.             | Aplicación de una metodología formal para preguntas relevantes de política, predicción de consecuencias.     | A veces presión en el plazo de entrega, quizá mitigado por la recurrencia del asunto.   | Dificultad para traducir hallazgos en acciones de gobierno.                              |
| Planeación clásica                           | Definir y alcanzar un futuro deseable de la sociedad.  | "Interés público" tal como se define profesionalmente.              | Reglas establecidas y normas profesionales; metas y objetivos especificados.                                 | Poca presión temporal inmediata por los tratos a largo plazo.   | Pensamiento optimista en planes mientras los procesos políticos son ignorados.           |
| La "vieja" administración pública            | Desempeño eficiente de programas establecidos por procesos políticos.  | "Interés público" tal como se contempla en el programa de mandato.  | De gestión y jurídicas.  | La presión del tiempo atado a la toma de decisiones rutinarias como los ciclos presupuestarios.                               | Exclusión de alternativas externas al programa.  |
| Periodismo                                   | Dirigir la atención pública en problemas sociales.   | Público general.  | Descriptivo.   | Fuerte presión en el tiempo límite de entrega — <i>strike while the issue is topical.</i>                                     | Falta de profundidad y balance analíticos.   |
| Análisis de política pública                 | Comparación sistemática y evaluación de alternativas disponibles para los actores públicos para resolver problemas sociales. | Persona específica o institución como tomador(a) de decisiones.     | Síntesis de la investigación y de la teoría existente para predecir consecuencias de políticas alternativas. | Fuerte presión en el tiempo límite de entrega. La terminación del análisis normalmente está sujeta a una decisión específica. | Miopía resultante de la orientación del cliente y la presión en el tiempo.               |

FUENTE: Elaboración propia basado en Weimer y Vining (1999, p.30).

Por su parte, Mauricio Merino y Guillermo Cejudo en la introducción de su libro *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, comentan que el análisis de políticas públicas está invariablemente ligado a la solución de un problema público.

“Todos los análisis de política pública comparten la misma idea central de que su objeto de estudio estriba en la definición y en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos. El análisis de políticas públicas tiene sentido si, y sólo si, el resultado de sus investigaciones apunta hacia la solución de los problemas públicos.

Entonces el objetivo principal del análisis de políticas públicas es definir y resolver problemas públicos, pero existen muchas formas para hacerlo, utilizando diferentes métodos o ciencias del conocimiento, por lo tanto “el análisis de política pública no sólo asume que ninguna disciplina tiene todas las respuestas, sino que de hecho, las mejores soluciones son aquellas capaces de reunir, en una sola decisión o una secuencia articulada de procesos, diversas aproximaciones teóricas.” (Merino y Cejudo 2010, p. 11).

Para terminar este capítulo quisiera profundizar en el trabajo de los especialistas en política pública, las principales áreas donde se desempeñan y cuáles son sus tareas cotidianas.

Un especialista en política pública es un profesional con al menos un posgrado en política pública y más de 5 años realizando análisis de política pública.

Los posgrados en política pública iniciaron en los Estados Unidos en los años setenta y en México diez años después, por lo que se les considera como programas relativamente nuevos. En la actualidad, existen en el país más de treinta instituciones de educación superior que ofrecen posgrados en política pública.

Los programas de posgrado en la materia comparten cuatro áreas de formación:

- 1) **Análisis cuantitativo** para que sus egresados manejen la estadística aplicada y la econometría, y de esa forma puedan cuantificar problemas públicos, hacer análisis de correlación para identificar causas y tener los fundamentos matemáticos para la evaluación de impacto de política pública.
- 2) **Análisis político** para que sus egresados conozcan el comportamiento de los actores en las distintas fases de la política pública y puedan entender la importancia del consenso, la legitimidad y la gobernabilidad.
- 3) **Análisis microeconómico** para que sus egresados puedan dominar las herramientas de la economía en la toma de decisiones con recursos limitados, la incertidumbre, las fallas de mercado y de gobierno.
- 4) **Análisis organizacional** para que sus egresados puedan entender los distintos retos institucionales para implementar una política pública y puedan dominar las herramientas para resolverlos.

En cuanto al campo de trabajo en México, existen al menos tres áreas principales en las que se desempeñan los especialistas en política pública en México:

- 1) La administración pública.
- 2) Las empresas de consultoría y las organizaciones de la sociedad civil.
- 3) Las universidades.

En la **administración pública**, los especialistas en política pública se desempeñan en cargos gerenciales en las áreas de planeación, evaluación y en las áreas *staff* de titulares de agencias gubernamentales o titulares del ejecutivo de los tres órdenes de gobierno (Kelly, 2003)<sup>8</sup>. Su formación multidisciplinaria está enfocada a resolver problemas y les permite desarrollar las siguientes tareas:

<sup>8</sup> Como señala Janet Kelly, si bien, el especialista de políticas públicas en la administración pública desempeña funciones muy específicas, es muy importante que tenga un enfoque integral en el que se llevan a cabo los programas públicos.

#### *Análisis de política pública*

- Producción de argumentos de política pública para defender programas.
- Análisis de factibilidad presupuestal, socioeconómica, legal, política, ambiental y administrativa de programas.
- Análisis de prensa para defender técnicamente una posición.

#### *Evaluación y seguimiento a programas*

- Elaboración de documentos para informar los resultados de una evaluación externa de un programa.
- Elaboración de documentos para informar sobre “cuellos de botella” en la implementación de programas.

#### *Redacción de discursos y presentaciones ejecutivas*

- Diseño de presentaciones ejecutivas sobre el estado de los programas.
- Elaboración de discursos de alto impacto.

#### *Presupuestos*

- Integración de programas operativos anuales.

En **empresas de consultoría privada y en las organizaciones de la sociedad civil** dedicadas a la investigación de áreas específicas de la política pública —competitividad, educación, seguridad, corrupción, desarrollo urbano, entre otras— que han crecido de manera significativa a partir de mediados de los años noventa, debido a que muchos gobiernos requieren de información técnica precisa para generar iniciativas o evaluar sus programas públicos para asegurar su objetividad e imparcialidad en los resultados.

En este caso, los especialistas en política pública pueden realizar las siguientes tareas:<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Janet Kelly (2003) identifica los tipos de análisis que pudiera desarrollar un analista de políticas públicas: clarificación del problema, identificación de objetivos, análisis de entorno, determinación de criterios de acción, estudio de opciones, formulación y diseño, implementación, evaluación.

*Evaluación de políticas públicas*

- Evaluaciones *ex-ante*, concomitante o *ex-post*.
- Análisis costo beneficio/costo eficiencia.
- Metaevaluaciones.

Esta es el área de especialidad de la empresa de consultoría que dirijo, EVALUARE ([www.evaluare.mx](http://www.evaluare.mx)).

*Construcción de indicadores e índices para comparar el desempeño de gobiernos*

- Competitividad.
- Corrupción.
- Seguridad.
- Calidad educativa.
- Transparencia y rendición de cuentas, entre otras.

*Estudios de mejores prácticas*

- Nacionales e internacionales.

*Análisis de política pública*

- Diseño de políticas públicas.

Finalmente, en las **universidades** encontramos especialistas en política pública como parte de los cuerpos docentes y en las áreas de investigación. Generalmente son los especialistas con mayores grados académicos –doctorado y post-doctorado–, y tienen la importante función de formar a los futuros especialistas en el área. Su formación técnica les permite participar en:

*Producción de conocimiento*

- Artículos especializados.

*Evaluación de políticas públicas*

- Evaluaciones *ex-ante*, concomitante o *ex-post*.
- Análisis costo beneficio/costo eficiencia.
- Metaevaluaciones.

*Estudios de mejores prácticas*

- Nacionales e internacionales.

Un especialista en políticas públicas domina más un arte que una ciencia, en el sentido de que debe tener la habilidad para diseñar argumentos con base en distintas áreas del conocimiento. Lahera Parada lo describe de forma muy clara en el libro *Introducción a las Políticas Públicas*:

“El analista de políticas es un productor de argumentos de las políticas, más semejante a un abogado –un especialista en argumentos legales– que a un ingeniero o un científico. Sus capacidades básicas no son algorítmicas, sino argumentativas: para examinar con espíritu crítico los supuestos, para producir y evaluar pruebas, para conservar muchos hilos en la mano, para buscar un argumento en muchas fuentes dispares, para comunicarse efectivamente” (2002, p. 115).

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

El Diccionario Crítico de Ciencias Sociales (2009) de la Universidad Complutense de Madrid define al enfoque de política pública como un “conjunto de métodos que permiten descomponer la compleja esfera de la acción pública, en actividades muy distintas y analíticamente separables.”

En el enfoque de política pública el proceso riguroso de análisis se presenta en las etapas de diseño, implementación y evaluación, con el objetivo de que se genere información para la toma de decisiones.

Para la etapa de diseño, el enfoque de política pública implica la identificación de causas de un problema público, la generación de soluciones que han pasado por un análisis de factibilidad, y la creación de un esquema de evaluación y monitoreo para ser ejecutado una vez que la política pública está en marcha.

Quisiera compartir un par de casos para ejemplificar el enfoque de política pública: PROGRESA-Oportunidades y Transmilenio.

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

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), hoy conocido como Oportunidades, fue diseñado en el año de 1997 durante el gobierno de Ernesto Zedillo y desde entonces, no ha dejado de implementarse durante tres administraciones federales.

PROGRESA surgió con el objetivo de favorecer el desarrollo de las capacidades asociadas a la educación, la salud y la nutrición de las familias en extrema pobreza. Para alcanzar su objetivo, PROGRESA utilizó el concepto de transferencias condicionadas, lo cual significa dar dinero a las familias beneficiarias del programa a cambio de que sus hijos asistan a la escuela, que acudan a revisiones periódicas de salud los miembros de la familia y que utilicen el apoyo para mejorar la nutrición familiar. El diseño del programa no se generó sólo de buenas intenciones, hubo un análisis de política pública previo que llevó a PROGRESA a ser uno de los programas más exitosos a nivel mundial para contener los avances de la pobreza extrema.

Al revisar los documentos normativos de PROGRESA-Oportunidades, podemos darnos cuenta que se invertieron muchas horas de trabajo en analizar la problemática de la pobreza extrema que enfrentan las familias mexicanas. En el mismo sentido, el análisis de factibilidad del programa se realizó durante los años 1995 y 1996, cuando se implementó un proyecto piloto en tres municipios del estado de Campeche.

De acuerdo con Myriam Cardozo (2006), en el libro *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, PROGRESA fue el primer programa mexicano cuya evaluación de impacto fue prevista desde su diseño, partiendo de un diagnóstico de la situación antes de su inicio, medida a través de la aplicación de encuestas a hogares. En palabras de Peter Bate (2004), el aspecto más importante para el éxito de PROGRESA-Oportunidades fue el concebir que las evaluaciones periódicas eran fundamentales para entregar buenos resultados. Por ello, este programa social ha sido uno de los más evaluados en México, y tiene, al menos, dieciocho evaluaciones externas:

Tabla 4. Evaluaciones externas al programa PROGRESA-Oportunidades

| Año  | Tipo de evaluación        | Evaluador   |
|------|---------------------------|---|
| 1999 | De resultados             | SEDESOL   |
| 2000 | Impacto                   | IPFRI   |
| 2001 | Indicadores e impacto     | CIDE  |
| 2001 | Cualitativa               | CIDE  |
| 2002 | Resultados de impacto     | INSP  |
| 2002 | Diagnóstico cualitativo   | CIESAS  |
| 2002 | Evaluación cualitativa    | CIESAS  |
| 2003 | Impacto                   | INSP  |
| 2004 | Impacto                   | INSP y CIESAS   |
| 2005 | Impacto                   | INSP, COLMEX y El Colegio Mexiquense A.C.   |
| 2006 | Impacto                   | INSP y CIESAS   |
| 2007 | Impacto                   | Paul Gertler, Jennifer Sturdy, Alan Fuchs   |
| 2007 | Consistencia y resultados | ITESM (Centro de Estudios Estratégicos Campus Ciudad de México)                               |
| 2008 | Específica de desempeño   | Iliana Yashchine Arroyo   |
| 2008 | Impacto                   | Efectos de Oportunidades a 10 años de evaluación  |
| 2009 | Específica de desempeño   | El Colegio de la Frontera Norte   |
| 2010 | Específica de desempeño   | Centro de Estudios Económicos y Sociales en Salud, Hospital Infantil de México Federico Gómez |
| 2011 | Consistencia y resultados | El Colegio de México, A.C.  |

FUENTE: Elaboración propia con base en el aparatado de evaluaciones del Coneval y el apartado del Programa Oportunidades en SEDESOL.

Algunos de los resultados más importantes de las evaluaciones realizadas a PROGRESA-Oportunidades son los siguientes:

El International Food Research Institute (IFPRI) de Washington D.C., bajo la supervisión del Emmanuel Skoufias, llevó a cabo la primera evaluación de impacto al programa PROGRESA, de finales de 1998 a mediados del 2000, donde se llegó a las siguientes conclusiones:

1. Muy buena focalización geográfica en las zonas rurales.
2. Bastante precisión en el método de selección de hogares.
3. Fuerte impacto en el ingreso real de las familias.
4. Ausencia de impactos negativos como disminución del tiempo que los padres de familia dedican al trabajo.
5. Errores administrativos menores como demora en la distribución de las transferencias, errores en las listas de beneficiarios etcétera.
6. Efectos indirectos positivos en las localidades con familias apoyadas debido a la derrama promedio de \$ 30,000 pesos mensuales adicionales.

Después de esta evaluación se llevaron a cabo encuestas de seguimiento denominadas Encuestas de Evaluación en Localidades, donde se identificaron problemas y se brindaron recomendaciones específicas que se solventaron. Esto dio pie a dos nuevos estudios de medición de impacto, los cuales brindaron los siguientes resultados:

1. PROGRESA benefició al 40 % de las familias en las zonas rurales.
2. Se confirmaron efectos en los años de escolaridad de los niños y niñas apoyados por el programa: 0.15 y 0.38 años más respectivamente, que los niños que no recibieron el apoyo.
3. Los datos “sugieren” un pequeño efecto en la inscripción de los ex becarios a la educación, punto que se reforzaría a partir del 2001 con el otorgamiento de becas PROGRESA.
4. La información “no sugiere” que los jóvenes de las localidades donde opera PROGRESA tengan mayor probabilidad de migrar fuera de sus comunidades, incluso cuando han dejado de ser elegibles para la obtención de becas de estudio.

El Centro de Estudios Estratégicos del Tecnológico de Monterrey, campus Ciudad de México, realizó otra evaluación a PROGRESA-Oportunidades en el año 2007, en la cual concluyó lo siguiente:

1. En el aspecto de la educación de los beneficiarios, aumentó la inscripción para las transiciones de primaria y secundaria, y de secundaria a media superior, particularmente en las mujeres; disminuyó la reprobación y la deserción escolar; aumentó la disposición de los padres a promover la continuidad educativa de sus hijos y el cumplimiento de sus obligaciones escolares.
2. En cuanto a salud hubo una reducción en las tasas de mortalidad materno-infantil; disminuyó la morbilidad e incapacidad; aumentó la utilización de servicios públicos ambulatorios de salud; se redujo la demanda de servicios privados y disminuyó el gasto en el bolsillo.
3. En términos de alimentación hubo una reducción de la prevalencia de anemia; incrementó la estatura y el peso de los niños en edades tempranas; mejoró la dieta de los hogares a través de aumento del consumo de alimentos de origen animal y de complemento alimenticio en los menores de dos años.
4. En aspectos demográficos, sociales, económicos y de género se encontró que hubo impactos no significativos o nulos sobre la migración, la violencia hacia las mujeres y en el deterioro de los vínculos comunitarios; aumentaron los recursos a necesidades esenciales, vivienda e inversión productiva por parte de los hogares beneficiarios.

Otra evaluación importante fue la realizada por el Centro de Estudios Económicos y Sociales en Salud, en el año 2011, con la cual se valoró el desempeño de PROGRESA-Oportunidades, a diez años de operar bajo una administración emanada del Partido Acción Nacional, en ella se encontraron los siguientes resultados:

1. Un impacto positivo en el nivel educativo, en especial en la población indígena, así como una mejora en matemáticas en niños que estaban en primaria al inicio del programa. Para niños que tenían menos de treinta y seis meses al inicio, se reporta un impacto positivo sobre los problemas conductuales, pero no se encuentra evidencia de impactos en indicadores de cognición, estado nutricional y logros educativos. Se reporta una mejora estadísticamente significativa de 1.5 cm en la estatura de los niños cuyas madres no tenían educación.
2. También se encuentra una mejora en la inserción laboral de los jóve-

nes beneficiarios del programa, el cual se da a través del incremento en la escolaridad. Asimismo, se observa un aumento salarial de entre 12 % y 14 %, aunque éste es mayor para hombres que para mujeres.

3. Los resultados de aprendizaje de los becarios de Oportunidades, medidos con la prueba ENLACE, son menores a los de los no beneficiarios. Los resultados son más bajos para primarias indígenas, escuelas multigrado y cursos comunitarios de CONAFE. Sin embargo, el 20 % de los becarios se ubica en los tres deciles de mejores puntajes obtenidos en la prueba. Las becarias presentan mejores resultados que los becarios.
4. Al concluir la primaria, el 30 % de los beneficiarios no tiene las competencias básicas de lenguaje para continuar con sus estudios; el porcentaje se eleva a 56.6 % en becarios en escuelas indígenas. También 54.9 % de los becarios no tiene los aprendizajes mínimos en lenguaje y comprensión de lectura al concluir la telesecundaria. Estos alumnos, aun cuando tienen mayor escolarización, no han adquirido plenamente las capacidades que corresponden al nivel de estudios. La estratificación de los resultados proviene de la combinación de tres elementos: ser becario, que probablemente implica ser más pobre que un no becario; asistir a una determinada modalidad y asistir a una escuela multigrado, siendo los alumnos que acuden a escuelas indígenas aquellos con resultados más bajos.

La evidencia de las evaluaciones externas muestra que PROGRESA-Oportunidades puede considerarse como un programa exitoso. Una parte importante del éxito es el enfoque de política pública aplicado desde su diseño, donde el diagnóstico detallado de la problemática que se quería solventar le dio un rumbo de acción enfocado a resultados. Considero que el segundo factor importante del éxito fue la obligatoriedad de evaluación desde el diseño del programa, con el fin de encontrar aspectos susceptibles de mejora.

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

El segundo ejemplo de un programa diseñado con enfoque de política pública es el del Sistema Transmilenio de Bogotá, Colombia, el cual se ha convertido en el modelo internacional a seguir por las ciudades que

buscan soluciones en transporte urbano. Transmilenio es un sistema de Transporte Público Rápido (TPR), compuesto por autobuses individuales o articulados que transitan en un espacio confinado, con paradas fijas en estaciones exclusivas.

La Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) financió la elaboración del “Estudio del plan maestro del transporte urbano en Bogotá”, que consistió en la aplicación de una encuesta domiciliaria de movilidad, cuyos resultados fueron la base para el desarrollo de estudios futuros.<sup>10</sup> Por su parte, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) participó con el gobierno en actividades para la realización del Proyecto de Reforma Regulatoria, el cual sirvió de base para la introducción de privatizaciones y licitaciones en los diversos sectores de la economía. Además, apoyó con financiamiento y asistencia técnica en el diseño conceptual de Transmilenio.

Las metodologías utilizadas para la implementación de este modelo de TPR han sido reconocidas internacionalmente por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la International Organization for Standardization (ISO) y el Banco Mundial, además de que se contó con el financiamiento y la asistencia técnica del Banco Mundial a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Al interior de Colombia, el modelo ha sido replicado en Pereira-Dosquebradas con el Megabús, en Cali con el sistema Mio, y en Bucaramanga con el Metrolínea. A nivel internacional se pueden identificar versiones en la Ciudad de México, en Ciudad del Cabo, Yakarta en Indonesia y Ahmedabad en India.

El sistema Transmilenio fue la punta de lanza del Programa Nacional de Transporte Urbano (PNTU) de Colombia, que se planteó como objetivo crear redes eficientes y accesibles en diez ciudades de este país en un periodo de diez años, teniendo como ciudad piloto a Bogotá. En 1996, el PNTU fue diseñado para resolver problemas públicos vinculados al tema de movilidad: 1)

<sup>10</sup> Chaparro, I., 2002. *Evaluación del impacto socioeconómico del transporte urbano en la ciudad de Bogotá. El caso del sistema de transporte masivo, Transmilenio*. Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Unidad de Transporte.

alto nivel de informalidad en las empresas de transporte público, como por ejemplo: el no pago de impuestos y ningún tipo de protección social a los trabajadores de este sector; y 2) la ausencia de regulaciones en el sector, aunado a un retraso a nivel nacional en materia de planificación, gestión, operación supervisión y fiscalización normativa en el transporte público urbano.

El diagnóstico específico que se realizó para la ciudad de Bogotá evidenció los serios problemas de congestionamiento vial a causa de una desordenada circulación y a la ausencia de condiciones que rigieran la forma de trabajo de las diferentes líneas de transporte urbano. Específicamente, el transporte público presentaba fuertes pérdidas económicas derivadas de los accidentes viales, altos niveles de inseguridad derivados del sobrecupo en las unidades y una tendencia creciente en el nivel de contaminación acústica y del aire por la obsolescencia de los vehículos.

En el año 2000, el alcalde de Bogotá anunció la creación del sistema de transporte Transmilenio, haciendo énfasis en la integración de los antiguos concesionarios del sistema de transporte. A nueve años de su implementación, los resultados alcanzados mostraban que 1.4 millones de pasajeros —27 % de la demanda de transporte público— hacían uso de sus servicios, el tiempo de traslado se redujo en promedio veinte minutos en comparación con el sistema anterior, se disminuyeron 90 % los accidentes en los corredores donde opera, y disminuyó también el ruido en la calle entre tres y diez decibeles. En el tema ambiental, se han reducido las emisiones de dióxido de carbono en 0.25 toneladas métricas al año. Un buen enfoque de política pública nos lleva a diseñar programas que entregan buenos resultados a la sociedad, como es el caso del Sistema Transmilenio.

### Reflexiones finales

Las políticas públicas son una de las ramas más novedosas de las ciencias sociales. Su estudio formal inició en 1951, bajo la tutela del gran politólogo norteamericano Harold Laswell, quien las define como un “conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado” (1951, citado en Aguilar Villanueva 2000, p.102).

Las políticas públicas surgen como la primera disciplina preocupada por estudiar la capacidad directiva del sector público. Su objetivo es incrementar los rendimientos gubernamentales y mejorar la toma de decisiones para resolver problemas públicos específicos.

La definición propuesta en este libro es: las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones.

No todo lo que realiza el gobierno son políticas públicas, el gobierno genera políticas de Estado, que son acciones plasmadas en la Constitución con preceptos claros y que trascienden periodos de gestión de gobierno. El gobierno también genera políticas gubernamentales, que son aquellas que tienen el sello de una administración y engloban las diferentes acciones que éste realizó. Finalmente, el gobierno hace políticas públicas, que son acciones focalizadas en la solución de problemas públicos específicos.

Se pueden distinguir al menos cuatro momentos analíticos en el ciclo de vida de las políticas públicas: la gestación, el diseño o formulación, la implementación o ejecución y la evaluación de impacto. Cabe mencionar que la evaluación puede estar presente durante el diseño y la implementación.

Asimismo, el análisis de política pública es “el consejo orientado al cliente para la toma de decisiones públicas” (Quade 1975, p.308) o “cualquier tipo de análisis que genere y presente información para que los servidores públicos mejoren sus decisiones” (*Ibid*).

Finalmente, el diseño de política pública es la construcción de soluciones viables a problemas públicos, a través de un análisis detallado de las causas de los problemas y las alternativas de solución disponibles en un determinado tiempo.

**ALOP®**

Una herramienta de análisis de política pública



“El que no aplique nuevos remedios debe esperar nuevos males, porque el tiempo es el máximo innovador.”

Sir Francis Bacon

**ALOP®**

Una herramienta de análisis de política pública

Durante años busqué en la literatura especializada en política pública un marco de referencia que me permitiera conocer los elementos básicos de una política pública exitosa con el objetivo de no perderme únicamente en los aspectos técnicos durante el diseño de la misma. Encontré diversas opiniones de especialistas que defendían áreas específicas, algunas con alto contenido matemático y económico, pero mi búsqueda terminó cuando decidí unir la perspectiva de cuatro diferentes corrientes de política pública.

En el 2004, elaboré una herramienta que denominé ALOP®, la cual probé en un curso de maestría para funcionarios y resultó todo un éxito en su presentación, y por más de ocho años ha sido de gran ayuda para mis alumnos servidores públicos. Hoy deseo compartirla contigo y la sitúo antes de la metodología de diseño de política pública que propongo en esta obra, por dos razones: 1) se deben tener en cuenta el contexto y los elementos político-institucionales antes y durante el proceso de diseño de política pública, y no sólo los elementos técnicos y 2) si se tiene poco tiempo o pocos recursos para el diseño de la política pública, es una herramienta que permite tener un marco de referencia sobre la posibilidad de que llegue a un buen fin la propuesta sin realizar el análisis detallado.

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

#### Respuesta 1. El Análisis

Un primer grupo de teóricos de política pública como Quigley y Scothmer (1989), considera que el análisis es lo primordial —entendido como una serie de exámenes detallados de un hecho para conocer sus elementos constitutivos, sus características representativas, así como sus interrelaciones y la relación de cada elemento en él—. El análisis es el elemento más importante para el éxito de la política pública porque, según ellos, un buen análisis contribuye a la toma de decisiones acertadas, independientemente del líder, de la organización y de los intereses políticos en juego.

Verificar si la política pública diseñada cuenta con la cantidad de análisis suficiente es muy importante, ya que la información es la base que se utiliza para tomar las decisiones que forman la política pública. Si la información utilizada no cuenta con la cantidad de análisis suficiente, la probabilidad de que la política pública fracase es muy alta.

Quigley y Scothmer (1989) también argumentan que existen al menos dos actividades para el análisis de política pública, la primera es la investigación de información para reducir la incertidumbre de las consecuencias sobre la alternativa decidida y la segunda es la interpretación de la información para facilitar la elección de la alternativa. Todo ello con la finalidad de encontrar la mejor opción.

El análisis nos permite saber si una propuesta de política pública es viable o no y si es la mejor alternativa para resolver un problema. Las decisiones son resultado de un proceso riguroso de análisis y tienen numerosas ventajas con respecto a las que se tomaron de una forma menos sistemática: los resultados pueden ser reproducidos, el razonamiento puede ser revisado, las suposiciones pueden ser identificadas, los hechos y las interpretaciones pueden separarse y se puede forzar a los líderes a hacerse responsables de sus acciones. Cuando el análisis se enfoca en argumentar las decisiones, éstas se acercan hacia la predictibilidad y los buenos resultados.

El análisis permite trabajar en el contenido de la política pública, pero si no se tiene un líder dispuesto a convencer a actores políticos para ingresarla a la agenda de gobierno, una agencia de gobierno con el equipo y los recursos materiales que se requiere para ejecutarla y poca adversidad política, entonces lo único que tenemos es un documento con buenas intenciones.

#### Respuesta 2. El Liderazgo

Un segundo grupo de teóricos de política pública considera que el liderazgo es el elemento clave para el éxito de una política pública. Existen muchas definiciones de este concepto, pero una de las más conocidas es: el arte por el cual se puede lograr que las personas hagan lo que tú deseas de manera voluntaria sin ejecutar el poder y la autoridad. Uno de los autores más influyentes de este grupo es Robert Behn (1989, pp. 494-500), quien argumenta que para producir resultados, tanto el análisis como las organizaciones necesitan liderazgo, porque un buen líder encuentra las oportunidades y puede evaluar el desempeño y los resultados de una organización.

Para Ana María Salazar (2009), un líder es el representante de una comunidad o grupo, capaz de promover ideas o proyectos y de convencer y negociar para crear consensos, siempre teniendo como objetivo, servir a la comunidad que representa.

Me gusta la idea de Kingdon respecto al papel del emprendedor de la política pública (*policy entrepreneur*) y sus esfuerzos de liderazgo por darle visibilidad y aprovechar una ventana de oportunidad (*policy window*) para

introducir a la propuesta de política pública en la agenda de gobierno. En ese sentido, el liderazgo se refiere a aprovechar momentos para ser un promotor de la política pública entre políticos y decisores de alto nivel.

El liderazgo permite darle visibilidad a la política pública pero sin un análisis sólido, una organización que la pueda instrumentar y una estrategia política para cabildear con opositores, lo único que tenemos es a un apasionado ingenuo.

### Respuesta 3. La Organización

El tercer elemento que responde a la pregunta planteada es la organización. Una definición muy socorrida de organización es un grupo de individuos unidos con el propósito común de alcanzar sus objetivos (North 1990).

Los pensadores que defienden a la organización como factor decisivo en el éxito de una política pública, entre los que se encuentra John Brandl, consideran que el análisis tendrá poco efecto en el éxito de una política pública sin la existencia de una organización conformada de manera tal que los resultados del análisis sean canalizados en acciones. Esto se debe a que sin mecanismos, metas, tareas y responsabilidades establecidas para hacerlas cumplir, se truncará todo proyecto.

El esfuerzo colectivo de los individuos es clave para el éxito de la política pública por lo que los ideales, las metas, y las tareas en la organización son decisivos. Por ello, para que la organización tenga éxito se requiere que ésta cuente con una clara asignación de actividades de los participantes en la implementación de la política pública.

La organización requiere de mucha atención, aunque al parecer en la mayoría de los casos de política pública es lo que menos se toma en consideración. Al establecer una jerarquía de las metas podemos hacer más eficaz la justificación de los métodos o formas para implementar la política pública.

La organización con el equipo y recursos adecuados permite la implementación de la política pública, pero sin un análisis serio para darle solidez al diseño, un emprendedor que dé visibilidad con su liderazgo y sin un decisor dispuesto a negociar con opositores, lo único que tenemos es un grupo de entusiastas.

### Respuesta 4. La política

Aunque a veces resulta difícil separar al liderazgo de la política, y esto se debe a que la línea que los divide es muy delgada, de alguna manera podría decirse que la política, como un elemento, es la suma de la experiencia y de la habilidad para entender y conducirse entre la marea de intereses, procedimientos y limitantes que existen dentro de la función pública.

Podemos decir que la política representa *las palancas* que hacen funcionar correctamente al análisis, el liderazgo y la organización. Cuando me refiero a política en el modelo ALOP, me refiero a las acciones que realiza el decisor que ha asumido la responsabilidad de defender y negociar la política pública con los opositores.

En el libro *La política de las políticas públicas* se analizan los procesos cruciales que dan forma a las políticas públicas y se menciona que “se parte de la premisa de que los procesos de debate, negociación, aprobación y ejecución de políticas públicas pueden ser al menos tan importantes como el contenido específico de las políticas mismas” (Stein, E. et al. 2006, p.4).

Para Stein, Tomassi, Echebarría, Lora y Payne (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006) en la política es importante considerar la naturaleza de las transacciones, los jugadores clave, el papel que desempeñan y los incentivos, y las características de los escenarios en los que interactúan. Al diseñar una política pública es importante tomar en consideración cada uno de estos aspectos, anticipando qué jugadores clave pueden oponerse o que tal vez los desempeños e incentivos no son suficientes o resulten incluso inefectivos para poder solucionar estos problemas.

Por ello, para poder diseñar políticas públicas viables se requiere identificar a los grupos o actores involucrados y después desarrollar la mejor estrategia de cabildeo, tema que se describe en el capítulo 6 y que es parte de la metodología de esta obra.

El contenido de una política pública no garantiza que sea exitosa. Es una realidad que la política pública debe ser aprobada, discutida o analizada por diferentes decisores, utilizando diversos parámetros, visiones, intereses y valores. Es posible que alguno de ellos no esté a favor de todos los componentes de la política pública y dependerá de la cantidad de poder que tenga para influir en su modificación o cancelación.

El no considerar a estos tomadores de decisiones es un grave error que puede generar que la política pública no se apruebe como se había diseñado o inclusive que simplemente no prospere.

La política a través de las acciones que realiza el decisor que defiende y negocia la propuesta de política pública sin una organización que la pueda implementar, un líder que le haya dado visibilidad en la agenda de gobierno y un diseño sólido, es únicamente demagogia.

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

Una propuesta exitosa de política pública requiere cuatro elementos: un **análisis** serio y profesional durante el diseño de la política pública para la toma de decisiones correctas, **liderazgo** para darle visibilidad a la propuesta de política pública, una **organización** con el equipo y recursos adecuados para ejecutar la política pública de manera eficaz y eficiente, y la **política** para crear consensos y vencer la resistencia u oposición a la propuesta que se desea implementar. Cada uno de estos cuatro elementos —ALOP— requieren sin excepción de los otros tres y forman una cadena, cuya fortaleza recae en la resistencia de cada eslabón que la compone.

La importancia de utilizar la herramienta ALOP antes de implementar la política pública radica en que permite identificar si alguno de estos cuatro eslabones está débil y requiere que se fortalezca.

Sin duda, es mejor que, antes de implementar la política pública, utilices el modelo ALOP para analizar qué tanta fortaleza tendrá esa propuesta probando su validez tanto *ex-ante* como *ex-post*.

### Caso: Aeropuerto de Texcoco<sup>1</sup>

#### Antecedentes

El Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) fue inaugurado en 1950 y para 1970 su capacidad se vio limitada por la gran cantidad de tráfico aéreo. La capacidad del aeropuerto llegó a su límite en 1994, por lo que se buscó el desarrollo de formas para complementar, sustituir y expandir el AICM. Las propuestas para construir un nuevo aeropuerto en Texcoco sugirieron en el año 2000 con el gobierno del ex presidente Vicente Fox, tratando de solucionar el problema de la saturación de operaciones y así minimizar los costos a largo plazo.

#### Problema público

Para 2001, el tránsito aéreo en el AICM llegó a 300 mil operaciones anuales, que considera las horas donde se concentra la máxima demanda. Asimismo, la infraestructura disponible (dos pistas paralelas con una separación de 305 m) dificultaba el aterrizaje teniendo solamente una capacidad máxima de 55 operaciones cada hora. Para el año 2002 ya eran más de 316,000 operaciones las que se efectuaban ante una capacidad de 310,000. Esto significa que el espacio libre disponible en el aeropuerto no era suficiente para satisfacer futuros requisitos aeronáuticos.

#### Alternativas

A fin de solucionar el problema se pensó en tres alternativas:

<sup>1</sup> Estudio analizado con base en "La política pública en México, un ensayo para su comprensión y análisis, caso aeropuerto de Texcoco" de José Mejía Lira. Publicado en la revista *Gobierno y Gestión*. Año 4. Número 16. pp. 63-74.

1. Ampliación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.
2. Construcción de un nuevo aeropuerto en Texcoco, con el fin de sustituir el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.
3. Construcción de un aeropuerto complementario en Puebla, Tizayuca o Toluca.

Después de un estudio sobre las alternativas, se concluyó que la opción de la ampliación del AICM y la ampliación del aeropuerto en la ciudad de Puebla no cumplían con factibilidades de carácter presupuestal y económico, al considerarse como inviables.

En este sentido se optó por hacer de conocimiento público las dos opciones restantes:

1. Construcción del nuevo aeropuerto en Texcoco, Estado de México.
2. Construcción de un aeropuerto complementario en Tizayuca, Hidalgo.

### **Decisión**

Ambas opciones se consideraron factibles, pero el gobierno federal decidió que la opción del nuevo aeropuerto en Texcoco era la que presentaba la mejor viabilidad aeronáutica, ambiental, técnica, urbana y financiera.

Se procedió a expropiar mediante decreto, en octubre de 2001, los terrenos donde se construiría dicho aeropuerto. Bajo un primer cálculo se estimó pagar \$ 800 millones de pesos, propuesta que fue inmediatamente rechazada por los propietarios, especialmente un grupo de ejidatarios en San Salvador Atenco, aunque se sumaron al rechazo dirigentes nacionales de partidos políticos, autoridades del D.F., legisladores, organizaciones de la sociedad civil y demás actores.

Después de diez meses de enfrentamientos con el gobierno federal, se tomó la decisión de cancelar el proyecto, dejando como consecuencia que el problema público permaneciera.

### **¿Qué falló?**

#### **El análisis**

El análisis partió de tres propuestas que se consideraban potencialmente viables. Una vez que se contó con las características representativas y los principales elementos de cada propuesta, se redujo a dos opciones.

Con la finalidad de garantizar que la decisión tomada fuera la correcta, se analizaron los resultados de las dos alternativas restantes y se examinaron la viabilidad aeronáutica, ambiental, técnica, urbana y financiera. Todos los aspectos técnicos y operativos estuvieron incluidos. Pero, a pesar de esta rigurosidad, se dejó fuera el análisis político determinante en el éxito o fracaso de una política pública.

No se previó el análisis de los actores involucrados en el proyecto, es decir, no se contó con información oportuna acerca de los intereses y de las expectativas tanto de los ejecutores y beneficiarios pero sobre todo de los opositores al proyecto.

#### **La política**

La ausencia de información clave y relevante de los grupos, organizaciones e individuos, tanto a favor como en contra del proyecto, impidió la elaboración e implementación de estrategias de negociación y cabildeo. El resultado fue la ausencia de un arreglo político.

## Reflexiones finales

Existen cuatro factores que siempre están presentes en las políticas públicas exitosas: Análisis, Liderazgo, Organización y Política (ALOP). Es común encontrar en la literatura de política pública diferentes enfoques de análisis de política pública que buscan validar las políticas a partir de los elementos mencionados por separado, pero en realidad la complejidad de las sociedades e instituciones de hoy en día requieren de modelos completos e integrales.

ALOP es una herramienta que sirve para tener en cuenta el contexto y los elementos político-institucionales antes y durante el proceso de diseño de una política pública.

La herramienta puede también ser muy útil si se tiene poco tiempo o pocos recursos para el diseño de la política pública, ya que permite tener un marco de referencia sobre la posibilidad de que llegue a buen fin la propuesta sin realizar el análisis detallado.

## Segunda Parte

# La metodología para el diseño de políticas públicas viables®

A través del análisis y el diseño de políticas públicas, construí la metodología que te mostraré en este texto, así como con las ideas de grandes expertos en análisis de política pública, entre los que destacan Yehezkel Dror, David Weimer, Aidan Vinning, William Dunn, Richard Zeckhauser, Eugene Bardach, Michael Munger, Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone.

Mi profesión de consultor me obligó a eliminar todos los modelos matemáticos y económicos complejos para que pudiera ser accesible y de fácil aplicación, sin obviar ninguna parte que le pudiera quitar solidez.

La intención de esta propuesta metodológica fue la de satisfacer las necesidades de servidores públicos que fueron mis alumnos y de algunos clientes, quienes me comentaron que les sería de mucha ayuda una guía clara para hacer una propuesta sólida de política pública, en un lapso razonable de tiempo. Esta metodología ha sido probada en proyectos de consultoría y en cursos para funcionarios públicos de maestría y licenciatura.

El principal objetivo de la metodología que te propongo es diseñar políticas públicas viables para convencer a decisores con argumentos sólidos. La metodología tiene cinco etapas: la primera es el análisis del problema; la segunda, el análisis de soluciones; la tercera, el análisis de factibilidad; la cuarta, la recomendación de política pública, y la quinta, el plan de acción de política pública.



FUENTE: Elaboración propia.

Es pertinente hacer dos aclaraciones muy importantes respecto a las personas que participan en el diseño de una política pública. Como lo mencioné en el primer párrafo de este libro, el esfuerzo de un buen diseño involucra a especialistas de diversas áreas del conocimiento, por esa razón, en cada una de las etapas he incluido un apartado con una sugerencia del perfil de las personas que pueden participar.

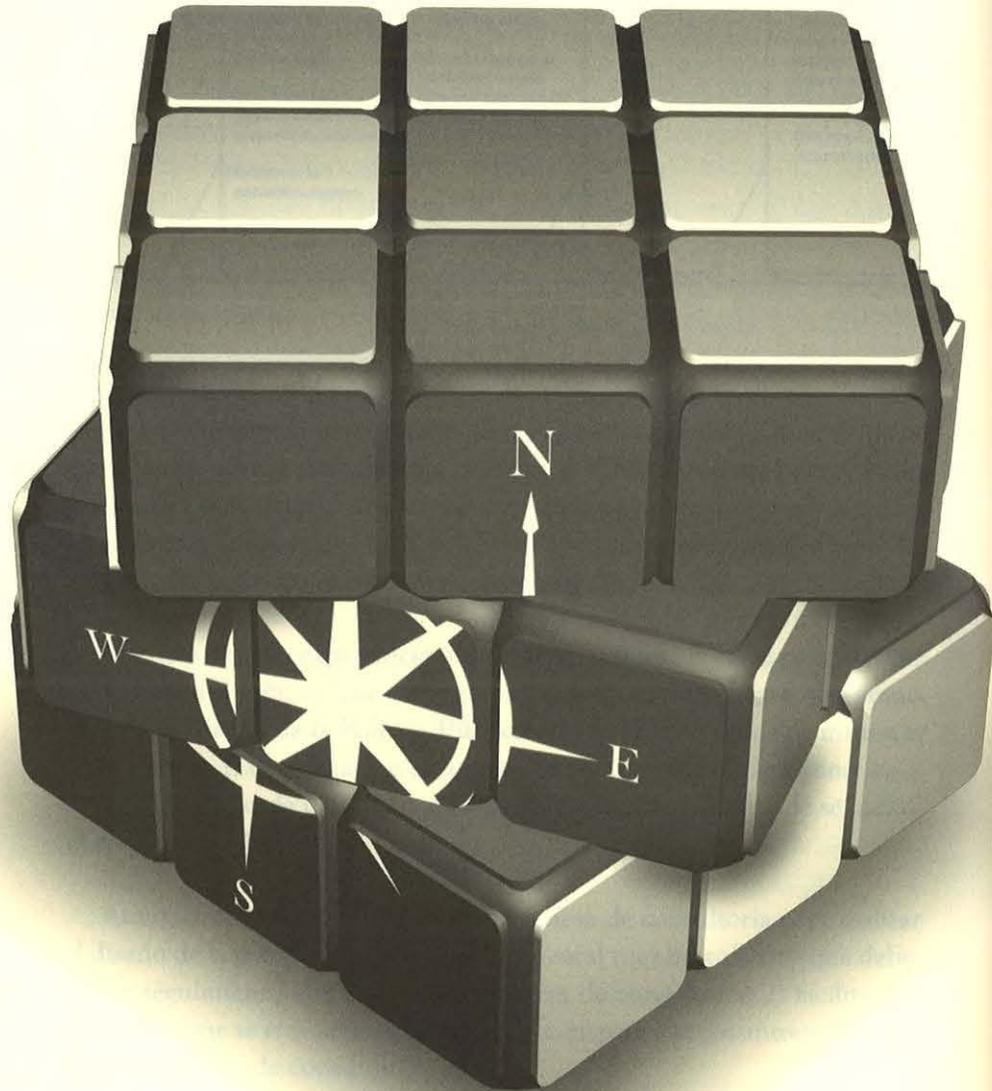
Por otro lado, la experiencia me ha mostrado que la clave para el éxito de un buen diseño es que se asigne a un responsable al que denomino **Líder del Diseño de la Política Pública (LDPP)**, el cual tiene dos misiones importantes: 1) coordinar los esfuerzos de los especialistas mencionados; y 2) documentar cada una de las actividades en una carpeta donde se incluirá el resultado del análisis.

Aunque se haya contratado a una empresa de consultoría para realizar el diseño de la política pública, es fundamental nombrar al LDPP que debe: 1) dar seguimiento al trabajo de la empresa de consultoría; 2) facilitar las reuniones que se requieran; y 3) integrar la carpeta con los entregables que haga la empresa de consultoría.

Los siguientes cinco capítulos contienen pasos detallados para cada una de las cinco etapas que propongo en esta metodología para diseñar políticas públicas viables. He incluido ejemplos para los puntos más importantes, muchos de ellos de alumnos o clientes que me compartieron experiencias difíciles en el diseño de políticas públicas.

## Análisis del problema

La primera etapa para el diseño de políticas públicas viables



“Los especialistas de política pública parecen fallar más en resolver el problema incorrecto que en tener la solución equivocada al problema correcto.”

William Dunn

## Análisis del problema

La primera etapa para el diseño de políticas públicas viables

Este capítulo responde cuatro preguntas que forman la primera etapa en el diseño de una política pública: 1) ¿cómo iniciar el diseño de una política pública?; 2) ¿cómo cuantificar un problema público?; 3) ¿cómo identificar las causas del problema para generar alternativas de solución?; y 4) ¿cómo seleccionar la causa más importante de un problema público?

Para facilitar la lectura de este texto, te muestro un mapa de navegación que te permitirá ubicarte en la metodología propuesta en la obra.



FUENTE: Elaboración propia.

Una de las características básicas de las políticas públicas es que deben responder a un problema público claro y delimitado. Una acción de gobierno sin un diagnóstico adecuado no es política pública, es simplemente una acción gubernamental.

Muchos de los “elefantes blancos” que describí en la introducción de este libro son resultado de pésimos diagnósticos y de ocurrencias que no resolvían un problema público específico. El nodo logístico del estado de Puebla de \$748 millones que no tiene ni una empresa instalada, el mirador turístico en la capital de Quintana Roo de \$181 millones que tiene ocho años sin poder ser terminado o el programa RENAUT al que se le invirtieron más de \$1,000 millones y se derogó a dos años de haber iniciado porque no resolvía el problema público para el cual se creó.

Por otro lado, existen casos donde los asuntos que llegan a la agenda de gobierno no son precisamente problemas públicos, son problemas privados, donde los afectados —grupos de poder— convencen al gobierno para resolverlos con recursos públicos. Por lo tanto, es muy importante tener muy claro ¿qué es un problema público?; ¿cómo se diferencia de un problema privado?; y ¿cómo determinar si merece la pena? y ¿compete invertirle tiempo y recursos para diseñar una política pública?

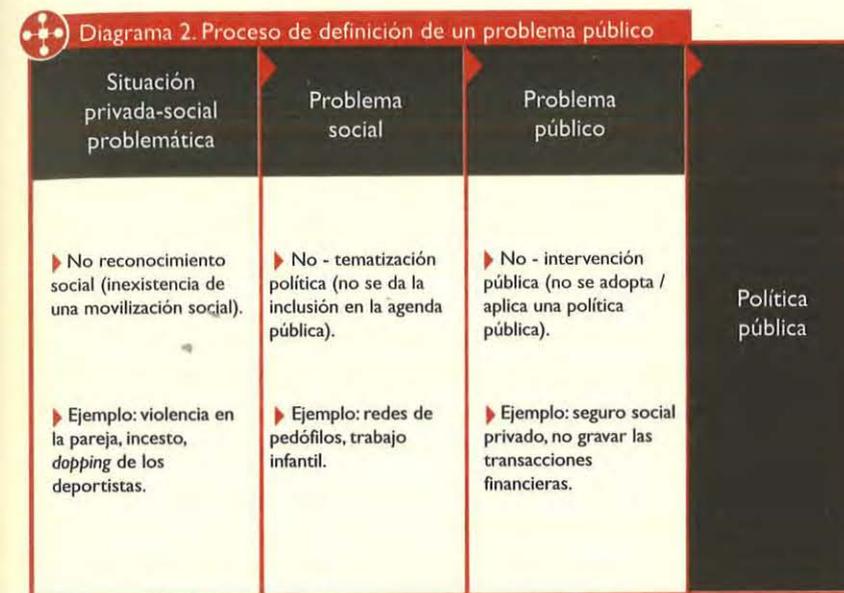
### ¿Qué es un problema público?

- a. Un problema que afecta a un gran número de personas y que tiene amplios efectos, incluyendo consecuencias a personas que no están directamente relacionadas con el problema (Cobb 1994).
- b. Una situación que produce una insatisfacción en la ciudadanía y que requiere de una solución pública, es decir, de una solución por parte del gobierno (Anderson 2003).
- c. Un problema social reconocido políticamente como público. (Subirats 2008).

Con base en estas tres definiciones, los problemas sociales como el tráfico en las ciudades, las muertes de inmigrantes que desean cruzar la frontera a los Estados Unidos, la pornografía infantil en Internet y las prisiones sobrepobladas, pueden convertirse en problemas públicos si generan el

suficiente descontento ciudadano y si se reconocen políticamente como públicos para que distintos órdenes de gobierno tomen acciones para mitigarlos o resolverlos, es decir, que el gobierno tome la decisión de incluirlo en la agenda de gobierno y así diseñar una política pública que lo resuelva.

Una excelente descripción del proceso de definición de un problema público y sus posibles obstáculos está plasmada en el libro *Análisis y gestión de políticas públicas*, de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2010).



FUENTE: Diseño propio con base en Garraud (1990), citado en Subirats, et. al. 2008, p.133.

Para estos especialistas, cuando una situación social se juzga políticamente como problemática y es objeto de debate público, se convierte en un problema público. En su texto, los autores citan a Garraud para mostrar las tres condiciones para calificar a un problema social como público: 1) una demanda que surge de grupos sociales determinados; 2) el desarrollo de un debate público; y 3) la existencia de un conflicto entre los grupos sociales organizados y las autoridades públicas. (Garraud 1990, citado en Subirats, et al., 2008, p.131).

Una vez reconocido el problema público, éste podrá ingresar a la agenda de gobierno a fin de que se diseñe una solución o una política pública que lo resuelva. La formulación de la agenda de gobierno se define como “el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública<sup>1</sup>”. (Aguilar Villanueva 1993, p.77).

John Kingdon (1995), autor del libro clásico *Agendas, Politics and Public Policy*, muestra una visión interesante sobre cómo los problemas pueden entrar a la agenda de gobierno; considera que existen momentos donde se abre una ventana de oportunidad —*policy window*— para que algunos asuntos tomen un lugar preponderante en las acciones de gobierno. Esta ventana de oportunidad puede ser un momento coyuntural, desastres naturales, crisis económicas, entre otros. Otros autores consideran que existen otros factores importantes como la presión de grupos de interés, los medios de comunicación o el liderazgo político.

Quisiera enfatizar que realizar un buen análisis de un problema público es crucial en el diseño de políticas públicas. Muchos de los fracasos de política pública se deben a la mala definición de problemas públicos. ¿Cómo se pretende resolver un problema público si ni siquiera se le conoce bien? La falta de un buen análisis de problemas públicos es como lanzar dardos con los ojos vendados.

Por lo tanto, lo que propongo es un análisis riguroso del problema público. Para ello, este capítulo proporciona herramientas que he probado como consultor para el sector público. El siguiente diagrama representa los pasos que sugiero para el análisis del problema.

<sup>1</sup> El artículo es de Charles D. Elder y Roger W. Cobb.



FUENTE: Elaboración propia.

### ¿Quién debe participar en el análisis del problema público?

Como lo mencioné en la introducción de esta sección, es fundamental que el **Líder del Diseño de la Política Pública** (en adelante LDPP) se haga cargo de esta etapa y documente los hallazgos. El equipo que el LDPP requiere es de, al menos, tres personas: 1) un economista o profesional con experiencia en cuantificación de costos sociales; 2) una persona con experiencia en manejo de bases de información geográfica del INEGI; y 3) una persona con amplia experiencia académica o en el servicio público, relacionada con el problema público que se desea resolver.

En caso de que para el diseño de la política pública se haya contratado a una empresa privada, es importante que el LDPP esté presente en las entrevistas que se requieren, las razones se explicarán a lo largo de esta propuesta metodológica.

En los dos casos, el LDPP deberá documentar los hallazgos e integrarlos en una carpeta que será su archivo físico. Respecto a la pregunta de si debe ser una carpeta electrónica o una física, recomiendo ampliamente las dos. Las carpetas deben contener: 1) hallazgos; 2) oficios de solicitud de reuniones; 3) oficio de designación del LDPP, en el que se le indique a los funcionarios que se está explorando una idea y que se requiere de su apoyo.

### Paso 1. Entender el problema público

Una vez que hemos comprendido qué es un problema público y suponiendo su ingreso a la agenda de gobierno, pasemos a la práctica: ¿cómo iniciar con el análisis de un problema público? El primer paso que te sugiero es llenar un cuadro que te permitirá tener un punto de partida para un análisis detallado. Es una herramienta sencilla para realizar una breve entrevista, de esa forma podrás hacer una búsqueda de información más eficiente para cuantificar el problema y buscar sus causas.

Si eres un servidor público al que se le solicitó el diseño de una solución, trata de llenar el cuadro con las ideas de tu superior, sin evaluarlas en ese momento.

Si eres consultor, te puede servir en la primera entrevista con tu cliente. El objetivo principal de la entrevista es contrastar la percepción de la problemática del decisor con los datos que se recaben en el trabajo de gabinete.

En mi trabajo como consultor este paso es crucial porque me permite destacar las diferencias entre la magnitud percibida y la magnitud real del problema para que mis clientes se den cuenta de la situación.

Tabla 5. Cuestionario para entender un problema público

| Pregunta al cliente / superior                             | ¿Qué estamos buscando?   | Ejemplo   |
|--|--|---|
| 1. ¿Cuál es el problema?                                   | Escribir la descripción textual de la persona que solicita ayuda en el diseño de la política pública.  | El turismo en la ciudad se redujo considerablemente en los últimos tres años.   |
| 2. ¿Cómo llegó el problema a la agenda de gobierno?        | Preguntar si el problema llegó a través de:<br>1) Los medios de comunicación, y especificar qué tipo de medio;<br>2) A través de sociedad organizada o grupos de presión;<br>3) Es parte de la oferta política del gobernante;<br>4) Se está anticipando al crecimiento de un problema mayor u otro. | Las asociaciones de hoteleros y restauranteros han pedido en numerosas ocasiones apoyo al gobernador, pero la atención en el problema se desató cuando la periodista D hizo un reportaje en la televisión donde se exhibía la incapacidad de las autoridades estatales para resolver el problema. |
| 3. ¿Quiénes son los afectados del problema?                | Preguntar quiénes son los afectados directos e indirectos y si no está claro por qué son los afectados, preguntarlo.   | Los dueños de hoteles y restaurantes que han cerrado, pero principalmente las personas que han perdido sus empleos.   |
| 4. ¿Cuál es la intensidad del problema?                    | Preguntar el tamaño de las consecuencias que perciben los afectados del problema.  | Han cerrado tres hoteles pequeños y un gran número de restaurantes locales. No tengo los datos a la mano.   |
| 5. ¿Qué tan difuso o concentrado se encuentra el problema? | Preguntar si el problema está concentrado en áreas específicas o difuso en varias áreas.   | Los hoteles y restaurantes que han cerrado están en la última parte de la zona costera.   |
| 6. ¿Qué tan novedoso es el problema?                       | Preguntar desde hace cuánto tiempo se manifiesta el problema, para determinar si es nuevo o si es un problema con el que han vivido.   | Es reciente, como le comenté tiene tres años que se manifestó.  |
| 7. ¿Qué tan urgente es el problema?                        | Preguntar si los efectos negativos del problema requieren de la intervención inmediata del gobierno.   | El cierre de hoteles y restaurantes se ha reflejado en un aumento del desempleo, repercutiendo en el bienestar de muchas familias.  |

FUENTE: Elaboración propia considerando las Dimensiones operacionales del análisis propuestas por Subitarts et al.

Una vez recopilada la información básica del problema público desde la visión del cliente o del superior, inicia el trabajo de análisis de política pública con la cuantificación detallada del problema.

### Paso 2. Cuantificar el problema

La cuantificación del problema público es muy importante ya que te permitirá conocer: 1) el número de personas afectadas por el problema; 2) las áreas geográficas en las que se manifiesta; y 3) los costos que ha generado el problema público.

Una visita al médico puede ayudar a que tengas una visión mucho más clara de la importancia de cuantificar problemas públicos. Cuando uno asiste a una consulta, el médico inicia con una entrevista para conocer los datos generales del paciente, los antecedentes médicos y los síntomas específicos que está padeciendo, entre otros.

Posteriormente, mide el peso, la estatura y la presión arterial del paciente y realiza una inspección física a detalle sobre la parte del cuerpo donde se presenta la molestia. En caso de requerir información adicional, solicita exámenes sanguíneos, ultrasonidos y radiografías, principalmente. Toda la información recabada le permitirá cuantificar el problema, identificar las probables causas del mismo y llegar a una conclusión para recetar los medicamentos que contribuirán a la cura del padecimiento.<sup>2</sup>

A un problema público se le puede tratar de una manera similar: se investigan los síntomas del problema y a partir de ahí se cuantifican para determinar las causas del mismo. La primera cuantificación que sugiero es la **identificación de afectados del problema público**. La pregunta de esta etapa es **¿cuántas personas están directamente afectadas por el problema?** Sugiero que cuantifiques claramente el número de personas y lo relativices con base en la proporción total de la población. Un ejemplo de esto es:

<sup>2</sup> En el primer capítulo del libro *How Doctors Think* de Jerome Grooman, se presenta la historia de Anne Dodge y es un excelente relato sobre la importancia de obtener de primera fuente y de manera detallada toda la información disponible sobre un problema. Anne sufrió por más de 15 años un padecimiento gastroenterológico que casi la lleva a la muerte, por ausencia de un reconocimiento completo y detallado de la sintomatología que sufría.

*Existen 13,000 niños con desnutrición en el municipio M, lo que representa el 14 % de los niños entre 1 y 14 años.*

La siguiente pregunta útil en la cuantificación de afectados es **¿cuál es su perfil?** Los perfiles que te sugiero documentar son población por edad, sexo y condición socioeconómica. Un ejemplo de esto es:

*Existen 13,000 niños con desnutrición en el municipio M, lo que representa el 14 % de los niños entre 1 y 14 años. Del total de niños en esta condición, el 55 % son niñas y el 45 % son niños. Respecto a su situación socioeconómica, el 65 % sufren de pobreza alimentaria y 35 % pobreza de capacidades. Con base en la información disponible, se identificó que las familias de estos niños cuentan con ingresos por debajo de tres salarios mínimos. De los niños en edad escolar, el 60 % asisten a la escuela.*

El tercer aspecto a investigar se refiere a los efectos colaterales que el problema ha tenido en otras personas. La pregunta es **¿cuántas personas están indirectamente afectadas y por qué?** Haciendo uso del ejemplo previamente expuesto, la redacción propuesta es:

*4, 300 madres solteras están afectadas indirectamente por el problema público, ya que una tercera parte de los hogares donde viven los niños con desnutrición en el municipio M, tienen como jefa de familia a una mujer que no cuenta con apoyo para el cuidado de los menores cuando se encuentra en el trabajo. Con base en la información de las estadísticas de la Secretaría Trabajo y Previsión Social, de la Secretaría de Salud y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) se calcula que:*

- *En el caso de las madres solteras, el 45 % de ellas se ausentan al menos una vez al mes por cuestiones vinculadas con la atención médica de hijos.*
- *El 10 % del total de las ausencias al trabajo tienen como causa el cuidado de hijos enfermos, repercutiendo en el nivel de productividad en alrededor del 0.5 %.*

Finalmente, te sugiero escribir la dimensión temporal del problema respondiendo dos preguntas: **¿ha crecido el número de afectados en los últimos cinco o diez años?**, **¿cómo se proyecta el crecimiento del problema**

**en los próximos cinco o diez años?** Lo anterior lo puedes realizar con una extrapolación, es decir, aplicando la tasa promedio del crecimiento del problema en los últimos cinco o diez años a periodos futuros.

Aunque existen métodos mucho más sofisticados y precisos para proyectar el crecimiento de problemas públicos, como los modelos AR, ARMA y ARIMA, las extrapolaciones son un buen punto de partida y de referencia. La recomendación de redacción, con base en el caso ejemplificado, es:

*De 2005 a 2012, el crecimiento promedio anual de los niños con desnutrición en el municipio M fue del 4.2 %. Con base en esta información se proyecta que para el año 2015 existirán alrededor de 14,707 niños en esta situación.*

Para resumir esta sección, te presento un cuadro que te puede servir como guía para identificar los afectados de un problema público.

 **Cuadro 1. Guía para identificar los afectados de un problema público**

| Objetivo  | Preguntas útiles  | Cuantificación   |
|---|---|--|
| Cuantificación del número de afectados por el problema. | ¿Cuántas personas están directamente afectadas por el problema? | Sugerencia: número de personas / proporción total.                             |
| Características de las personas afectadas.              | ¿Cuál es el perfil?   | Sugerencia: perfil de la población por edad / sexo / condición socioeconómica. |
| Dimensión de efectos colaterales (opcional).            | ¿Cuántas personas están indirectamente afectadas? y ¿por qué?   | Sugerencia: establecer claramente el porqué.                                   |
| Dimensión temporal.                                     | ¿Cuánto ha crecido el número de afectados?                      | Sugerencia: 5 años - 10 años de análisis histórico.                            |
| Amenaza.  | ¿Cómo se proyecta el crecimiento del problema?                  | Sugerencia: 5 años - 10 años hacia el futuro con extrapolaciones.              |

FUENTE: Elaboración propia.

La segunda cuantificación que sugiero es la **cuantificación espacial del problema**. El objetivo es ubicar las zonas geográficas que abarca la problemática. La pregunta que sugiero responder en esta sección es: **¿en qué áreas geográficas se manifiesta el problema?** Es muy importante el nivel de análisis geográfico que vas a utilizar. Sugiero que se tenga un análisis por lo menos a nivel localidad y de ser posible a nivel Área GeoEstadística Básica (AGEB).<sup>3</sup>

El análisis a nivel localidad cubre todo lugar ocupado por una o más viviendas y es reconocido por la ley o la costumbre; las localidades pueden ser urbanas y rurales. La localidad urbana es aquella que cuenta con 2,500 habitantes o más, o es una cabecera municipal, en este caso no importa el número de habitantes. La localidad rural cuenta con una población menor a 2,500 habitantes y no son cabeceras municipales.

El Área Geoestadística Básica (AGEB) se refiere a la extensión territorial que corresponde a la subdivisión de las áreas geoestadísticas municipales que se pueden clasificar en Básica Urbana y Básica Rural.

El Área Geoestadística Básica Urbana es el área, ocupada por un conjunto de manzanas, que puede abarcar de una a cincuenta manzanas, delimitada por calles, avenidas, andadores y cuyo uso de suelo puede ser habitacional, industrial, de servicios, comercial.

Por su parte, el Área Geoestadística Básica Rural es aquella que se caracteriza por el uso de suelo de tipo agropecuario o forestal y cuya extensión es variable. La extensión puede cubrir pantanos, lagos, desiertos y puede estar delimitada por ríos, arroyos, barrancas y culturales como vías de ferrocarril, líneas de conducción eléctrica, carreteras, brechas entre otros.

Siguiendo con el ejemplo de los niños del municipio M, te recomiendo escribir:

<sup>3</sup> Para ver la aplicación de las AGEB y la localidad, puedes consultar los textos "Distribución territorial de los índices de marginación en la zona metropolitana de Guadalajara" de María de Carmen Macías Huerta, María Dolores Andrade García y Gerardo Guzmán Silva y "Ubicación de la marginación en el área metropolitana de Monterrey" de Verónica Montes y Eric Ortega.

En el municipio M existen 13,000 niños con desnutrición, lo que representa el 14 % de los niños entre 1 y 14 años. Del total de niños en esta situación, el 45 % vive en cuatro localidades al sur del municipio, el 20 % en tres localidades del sureste del municipio y el 35 % en cinco localidades en la zona norte. A continuación se enlistan las localidades donde se localizan:

 **Tabla 8. Cuantificación espacial del problema**

| Zona    | Localidad   |
|---------|---|
| Sur     | La Margarita, Loma Linda, Villa Flores, Héroes de la Revolución.              |
| Sureste | La María, Resurrección, Las Fuentes, Loma Alta, Reforma Sur.                  |
| Norte   | San Martín, San Aparicio, Olimpiadas de 1968, Carmen Serdan y Miguel Hidalgo. |

FUENTE: Elaboración propia.

La siguiente sugerencia que propongo es que hagas un análisis temporal de la problemática. Responde: **¿cómo se ha extendido el área de influencia del problema en los últimos años?** Te recomiendo un periodo de cinco o diez años según los datos que tengas y que proyectes. Siguiendo con el ejemplo de la desnutrición en niños del municipio M:

*De 2005 a 2012, el crecimiento promedio anual de los niños con desnutrición en el municipio M fue 4.2 %, así mismo hubo un incremento en el número de localidades, pasando de nueve en el año 2005 a catorce en el año 2012, es decir, se extendió el área de influencia del problema en cinco localidades más.*

Finalmente, te aconsejo responder la pregunta **¿cómo crecerá geográficamente el problema?** Sugiero extrapolar los datos de cinco a diez años. Esta sección es importante porque, en mi experiencia, a los decisores les impacta mucho ver cómo se extiende geográficamente un problema público.

*Con base en las proyecciones realizadas para el año 2017, se calcula que existirán alrededor de 15,970 niños en esta situación, extendiéndose el área de influencia hacia tres nuevas localidades ubicadas en la zona sureste del municipio.*

Para resumir la segunda sección de cuantificación de los problemas públicos, te presento un cuadro que te puede servir como guía para identificar las áreas geográficas afectadas de un problema público.

 **Cuadro 2. Guía para identificar la cuantificación espacial de un problema público**

| Objetivo  | Preguntas útiles  | Cuantificación  |
|---|---|---|
| Ubicar la zona geográfica en donde se manifiesta la problemática. | ¿En qué áreas geográficas se presenta el problema?                            | Sugerencia: localidad / AGEB (Área Geoestadística Básica)<br>Siempre mostrar mapas macro (país / entidad - meso: municipio / micro: L/A). |
| Características de la zona geográfica.                            | ¿Existe algún patrón en las áreas afectadas?                                  | Sugerencia: clima, geografía, dispersión, IDH, marginación, cobertura de servicios.   |
| Dimensión temporal (opcional).                                    | ¿Cómo se ha extendido el área de influencia del problema en los últimos años? | Sugerencia: 5 años - 10 años de análisis histórico.   |
| Amenaza.  | ¿Cómo se proyecta el crecimiento del problema geográficamente?                | Sugerencia: 5 años - 10 años hacia el futuro con extrapolaciones históricas.  |

FUENTE: Elaboración propia.

La tercera y última cuantificación del problema público que sugiero es la **cuantificación de costos sociales**. Es importante conocer cuánto le ha costado a la sociedad el problema público y cuánto seguirá costando en caso de que no se mitiguen las causas del mismo. Es importante responder a la pregunta **¿cuántos recursos se han gastado en la atención al problema?**

La cuantificación de costos sociales se refiere a la valoración de los costos que las personas afectadas, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil han gastado en la atención al problema público. Para ejemplificar esta última cuantificación seguiremos utilizando el ejemplo del problema de la desnutrición en niños del municipio M.

1. Se dispone de información sobre el número de niños con problemas de desnutrición en el municipio M y a nivel nacional.
2. Se calcula el promedio de los costos de la atención de enfermedades vinculadas con la desnutrición. En los costos se incluye el pago a médicos, enfermeras, pago de medicinas, el uso de camas de hospital, el uso de equipo médico.
3. El costo promedio se multiplica por el número de niños en situación de desnutrición, contabilizados en el municipio.
4. Se calcula la variación histórica del problema. La comparación histórica relaciona el valor presente en el municipio respecto al valor que tenía el año anterior.

**Tabla 7. Cálculo de costos sociales del problema público**

Costos de la atención de enfermedades vinculadas con la desnutrición en el municipio M

|   | 2011           | 2012           | 2015           | 2016           | 2017           |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Gasto público</b> anual en la atención de enfermedades vinculadas con la desnutrición en el municipio M.                                       | \$2,000,000.00 | \$2,096,774.20 | \$2,372,096.78 | \$2,583,213.39 | \$2,813,119.39 |
| <b>Gasto privado</b> anual en la atención de enfermedades vinculadas con la desnutrición en el municipio M (médicos, medicinas, hospitalización). | \$1,240,000.00 | \$1,302,000.00 | \$1,367,100.00 | \$1,435,455.00 | \$1,507,227.75 |
| <b>Gasto total anual</b> en la atención de enfermedades vinculadas con la desnutrición.   | \$3,240,000.00 | \$3,398,774.20 | \$3,739,196.78 | \$4,018,668.39 | \$4,320,347.14 |
| Número de niños en estado de desnutrición en el municipio M.  | 12,400         | 13,000         | 14,708         | 15,325         | 15,969         |
| Gasto promedio por niño.  | \$261.29       | \$261.44       | \$254.23       | \$262.23       | \$270.55       |

FUENTE: Elaboración propia.

Los costos sociales de la desnutrición en el municipio M ascendieron a \$3 millones 398 mil pesos en el año 2011. El 61 % correspondió al gasto público anual en la atención de enfermedades vinculadas con la desnutrición y el 39% al gasto privado, representado principalmente por los costos de atención médica y de medicamentos que gastaron los familiares de los niños con esta condición.

Finalmente, para resumir la tercera y última sección de cuantificación de problemas públicos, te presento un cuadro que te puede servir como guía para identificar los costos sociales de un problema público.

**Cuadro 3. Guía para cuantificar los costos sociales de un problema público**

| Objetivo  | Preguntas útiles   | Cuantificación   |
|---|--|--|
| Conocer el costo monetario que produce el problema. | ¿Cuántos recursos se han gastado en la atención del problema?                | Sugerencia: cantidad representada en pesos.                                      |
| Dimensión temporal.                                 | ¿Cuántos recursos públicos se han gastado por el problema en el último año?  | Sugerencia: presentar un historial del costo que genera el problema en gráficos. |
| Amenaza.  | ¿Cuánto se proyecta que seguirá costando el problema en los siguientes años? | Sugerencia: presentar la proyección del costo generado en gráficos.              |

FUENTE: Elaboración propia.

### Ejemplo con las tres cuantificaciones del problema de desnutrición

En el año 2012, se identificaron 13 mil niños con desnutrición en el municipio M, lo que representó el 14 % de los niños entre 1 y 14 años. Del total de niños en esta condición, el 55 % son niñas y el 45 % son niños. Respecto a su situación socioeconómica, el 65 % sufren de pobreza alimentaria y 35 % pobreza de capacidades. Con base en la información disponible, se identificó que las familias de estos niños cuentan con ingresos por debajo de tres salarios mínimos. De los niños en edad escolar, el 60 % asisten a la escuela.

4,300 madres solteras están afectadas indirectamente por el problema público, ya que una tercera parte de los hogares donde viven los niños con desnutrición en el municipio M, tienen como jefa de familia a una mujer que no cuenta con apoyo para el cuidado de los menores cuando se encuentra en el trabajo. Con base en información de las estadísticas de la Secretaría Trabajo y Previsión Social, de la Secretaría de Salud y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) se calcula que:

- En el caso de las madres solteras, el 45 % de ellas se ausentan al menos una vez al mes por cuestiones vinculadas con la atención médica de hijos.
- El 10 % del total de las ausencia al trabajo tienen como causa el cuidado de hijos enfermos, repercutiendo en el nivel de productividad en alrededor del 0.5%.

De 2005 a 2012, el crecimiento promedio anual de los niños con desnutrición en el municipio M fue del 4.2 %. Con base en esta información se proyecta que para el año 2015 existirán alrededor de 14,707 niños en esta situación.

Del total de niños en esta situación, el 45 % vive en cuatro localidades al sur del municipio, el 20 % en tres localidades del sureste del municipio y el 35 % en cinco localidades en la zona norte mientras. A continuación se enlistan las localidades donde se localizan:

 **Tabla 8. Cuantificación espacial del problema**

| Zona    | Localidad   |
|---------|---|
| Sur     | La Margarita, Loma Linda, Villa Flores, Héroes de la Revolución.              |
| Sureste | La María, Resurrección, Las Fuentes, Loma Alta, Reforma Sur.                  |
| Norte   | San Martín, San Aparicio, Olimpiadas de 1968, Carmen Serdan y Miguel Hidalgo. |

FUENTE: Elaboración propia.

De 2005 a 2012, el crecimiento promedio anual de los niños con desnutrición en el municipio M fue del 4.2 %, así mismo hubo un incremento en el número de localidades pasando de nueve en el año 2005 a catorce en el año 2012, es decir se extendió el área de influencia del problema en cinco localidades más.

Con base en las proyecciones realizadas para el año 2017, se calcula que existirán alrededor de 15,970 niños en esta situación, extendiéndose el área de influencia hacia tres nuevas localidades ubicadas en la zona sureste del municipio.

Los costos sociales de la desnutrición en el municipio M ascendieron a \$3 millones 398 mil en el año 2011. El 61 % correspondió al gasto público anual en la atención de enfermedades vinculadas con la desnutrición y el 39 % al gasto privado representado principalmente por los costos de atención médica y de medicamentos que gastaron los familiares de los niños con esta condición.

### La importancia de la cuantificación de problemas

Durante diez años como consultor en evaluación de políticas públicas, una de las áreas donde mayores errores he visto es en la delimitación y cuantificación de problemas públicos. Servidores públicos sin experiencia en la administración pública o con una formación limitada invierten una gran cantidad de tiempo en la búsqueda de soluciones sin tener claro el tamaño del problema y dónde se manifiesta.<sup>4</sup> Te mostraré un par de ejemplos:

#### Caso 1. Combate a la desnutrición sin conocer el tamaño y la localización del problema

Un funcionario de un gobierno estatal que asistió a uno de mis seminarios me compartió que con una presentación de diez láminas un gobernador le aprobó un presupuesto de más de \$22 millones para un nuevo programa estatal para combatir la desnutrición.

Cuando terminó el seminario me pidió ayuda para rediseñar el programa y acepté hacerlo sin costo alguno con la condición de que me permitiera utilizar su presentación como ejemplo de lo que no se tiene que hacer. Obviamente me pidió que omitiera la entidad federativa, pero a continuación te muestro las láminas de su presentación:

<sup>4</sup> Para Bardach (2008), un error común en la definición del problema es incluir una solución implícita en ella, por lo que señala la necesidad de hacer una descripción del problema, dejando abierta la búsqueda de soluciones.

**1**

## Propuesta de Creación de un Programa Estatal de Combate a la Desnutrición

ENERO 2007

**2**

### Problemática General

- La desnutrición es la séptima causa de muerte en México.
- En México, uno de cada cinco habitantes del medio rural sufre algún problema de desnutrición.
- La desnutrición en Tamaulipas, Sinaloa, Jalisco, Durango, Coahuila, Baja California y Sonora afecta a menos del 8% de la población.
- Guerrero, Yucatán, Puebla, Oaxaca y Chiapas presentan una prevalencia de desnutrición moderada y severa superior al 20%.
- En el país, anualmente 20,000 niños mueren por desnutrición y por enfermedades relacionadas.



**3**

### Consecuencias de la Desnutrición

¿Qué pasa con un niño desnutrido?



**4**

### Consecuencias Sociales

Un niño desnutrido

- Riesgo de desarrollar enfermedades como diabetes, hipertensión y arteriosclerosis.
- Ya no se corrige
- Crece Limitado
- Bajo coeficiente mental
- Baja fuerza muscular
- Talla baja
- Deficiencia inmunológica
- Bajo peso
- Atrofia el cerebro
- Problemas neurológicos y un menor desarrollo intelectual



**5**

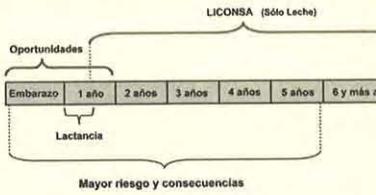
### ¿Qué está haciendo la federación?

| Programa                                | Agencias               | Población Objetivo   |
|---|------------------------|--|
| Oportunidades<br>Componente Alimentario | SEDESOL<br>IMSS<br>SSA | Niños menores de 5 años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.     |
| Programa de Abasto Social de Leche      | LICONSA                | Niños de 6 meses hasta 13 años, mujeres en periodo de gestación o lactancia. |
| Cocinas Populares                       | DIF                    | Población vulnerable en localidades de alto y muy alto grado de marginación  |

**6**

### ¿Qué se está haciendo?

Cobertura de Programas Existentes



**7**

### Propuesta

- Crear un programa estatal que complemente los ya existentes, entregando **paquetes alimentarios** con un contenido altamente nutricional.

**Objetivo del Programa**

- Combatir la desnutrición en 10 mil niños y niñas con edad entre 12 y 47 meses, que habiten en localidades con alto grado de pobreza y marginación.

**Selección de Familias Beneficiarias**

- Que habiten en localidades en donde exista una tienda Diconsa
- Se acerquen y registren en las Oficinas Regionales del Gobierno Estatal
- Que preferentemente cuenten con piso de cemento en sus viviendas

**8**

### Propuesta

¿Qué contiene el paquete alimentario?



- 1 kg de arroz
- 1 kg de frijol negro
- 2 kg de harina de maíz vitaminada
- 1 lt de aceite
- 3 sobres de 200 g de pasta para sopa de fideo enriquecida
- 8 sobres de 240 g de leche en polvo Liconsa
- 8 sobres de 240 g de cereal de amaranto amanece
- 1 kg de azúcar.
- 1 caja de cartón rotulada con el logotipo del gobierno estatal

**Costo: \$185.00**    **Duración: Un mes**

**9**

### Propuesta Económica

**Costos**

|                    |   |                 |   |                  |
|--------------------|---|-----------------|---|------------------|
| Población Objetivo | X | Costo Despensas | X | Entregas Anuales |
| 10,000             |   | \$ 185.00       |   | 12               |

**\$ 22'200,000.00**

**10**

### Beneficios

**Sociales**

- Erradicar la desnutrición en 10 mil de niños y niñas con edad entre 12 y 47 meses, que habiten en localidades con alto grado de pobreza y marginación.

**Políticos**

- Promover la imagen del gobierno estatal en los municipios rurales del estado, donde se tuvieron los peores resultados electorales en la pasada contienda.

**Económicos**

- Disminución de costos económicos de atención médica de enfermedades derivadas de la desnutrición.

Como puedes observar, su propuesta de distribuir despensas a familias parece más un programa electorero que de política pública, puesto que no cuenta con información precisa sobre la ubicación de las familias con niños en estado de desnutrición, ni el tipo de alimentación que requieren para mejorar su situación.

**Caso 2. Alarmas vecinales sin una definición del problema**  
Un servidor público le presentó a un presidente municipal una propuesta para combatir el crimen en unidades habitacionales. La idea era que con la instalación de cámaras de vigilancia disminuiría el problema de inseguridad. Éste es un resumen con los datos para gestionar los cursos que le presentó al presidente municipal:

**Tabla 9. Propuesta a un presidente municipal para la reducción de los niveles de crímenes en unidades habitacionales (UH)**

Antecedentes: Existen 736,252 crímenes anuales en el municipio, los cuales se han incrementado en un 5% respecto al año previo. En las UH se han gestado una cuarta parte de estos.

Los crímenes más comunes son: robo a transeúntes, robo a casa-habitación y robo de autopartes.

Son inaceptables los niveles de crímenes en el municipio, por ello se propone la instalación de cámaras de vigilancia en las UH del municipio.

Propuesta: Adquirir 50 cámaras de vigilancia con las características y la capacidad necesaria para monitorear a la ciudadanía, contando con una herramienta que permita actuar de manera oportuna.

Costo por cámara de seguridad (incluyendo instalación y equipo adicional): 60,000 pesos.

Se propone entregar 25 cámaras a las UH con poblaciones superiores a las 5,000 personas, 15 cámaras a las UH entre 1,000 - 5,000 habitantes y 10 cámaras a UH con menos de 1,000 habitantes.

FUENTE: Elaboración propia.

En este ejemplo se identifican varios errores: 1) no especifica el número de personas afectadas por el problema; 2) aunque menciona que el problema se manifiesta con mayor intensidad en unidades habitacionales, no menciona el número de unidades, tamaño y número de crímenes por unidad y 3) no presenta los costos que generan los crímenes en las unidades habitacionales.

En resumen, es muy importante realizar una cuantificación detallada del número de afectados, las áreas geográficas donde se manifiesta el problema y los costos sociales que ha generado para poder pasar al siguiente nivel de análisis del problema, que es el análisis causal.

### Paso 3. Análisis causal

El análisis causal es, probablemente, el paso más importante en la etapa de análisis del problema, debido a que las soluciones que planteemos deben estar enfocadas en atacar las causas del problema.

Para continuar con la analogía del problema de salud, quisiera compartir otra muy ilustrativa sobre la importancia del análisis causal. El diagrama de Ishikawa es una herramienta que se usa con mucha frecuencia en el sector privado para identificar causas de problemas de calidad. Fue diseñado por el ingeniero japonés Dr. Kaoru Ishikawa para facilitar el análisis de problemas y sus soluciones en esferas como la calidad de los procesos, los productos y los servicios. El siguiente es un sencillo ejemplo de aplicación del diagrama de Ishikawa en el sector privado.

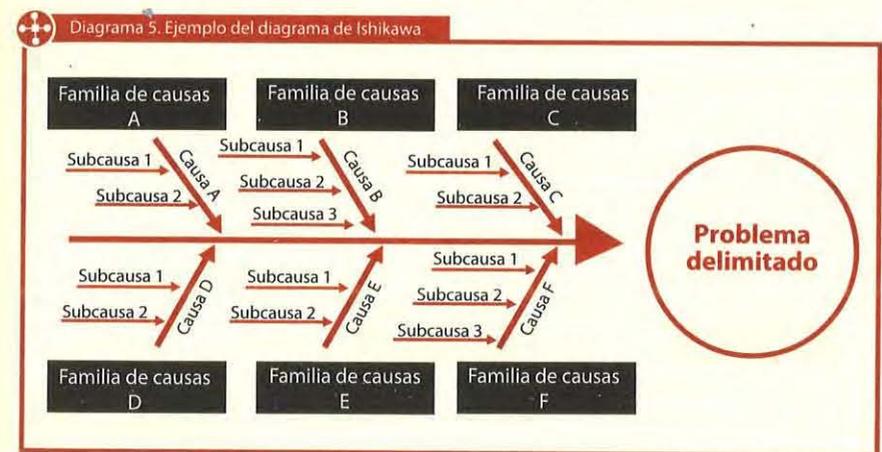


FUENTE: Elaboración propia.

El problema es que en una fábrica de tubos de concreto para drenaje ha aumentado el número de tubos defectuosos en los últimos tres meses. El diagrama de Ishikawa o de causa-efecto permite clasificar, en este ejemplo, en cuatro categorías el problema: material, método, maquinaria y mano de obra. Dichas categorías se conocen como las cuatro emes en el sector privado. A cada categoría se le asignan las probables causas que generan el problema. Con este diagrama se cuantifican las causas y se eligen las más importantes para generar acciones de mejora que permitan disminuir los tubos defectuosos.

En el diseño de políticas públicas esta herramienta es de gran utilidad y, para su correcto aprovechamiento, sugiero realizar cuatro pasos. El primero es dibujar un diagrama en blanco como el que se observa en el Diagrama 5. El segundo es escribir de forma breve el problema con las cuantificaciones que realizaste en el paso anterior.

El tercer paso es escribir las categorías que consideras apropiadas para el problema público y, finalmente, el cuarto paso es realizar una lluvia de ideas de posibles causas y relacionarlas con cada categoría.



FUENTE: Elaboración propia.

Los pasos son muy sencillos y se pueden realizar en una sesión de lluvia de ideas, donde el LDPP liderará la reunión con las personas involucradas en el diseño de la política pública. La parte compleja del proceso es la identificación de las causas del problema que describiré con detalle a continuación.

## ¿Dónde obtengo las causas del problema?

Las causas de un problema público pueden obtenerse de muchas fuentes. Bajo el enfoque racionalista de política pública, las causas se deben obtener de un análisis económico detallado del problema para identificar fallas de mercado e incentivos de los actores principales involucrados en el problema.

En mi experiencia como consultor, recomiendo tomar un enfoque más amplio que el económico y considerar al menos tres fuentes para identificar causas de problemas públicos:

- 1) Análisis de afectados.
- 2) Análisis de opinión de expertos académicos y expertos servidores públicos.
- 3) Análisis económico para identificar las causas de un problema público

A continuación explicaré cómo obtener información de las tres fuentes propuestas:

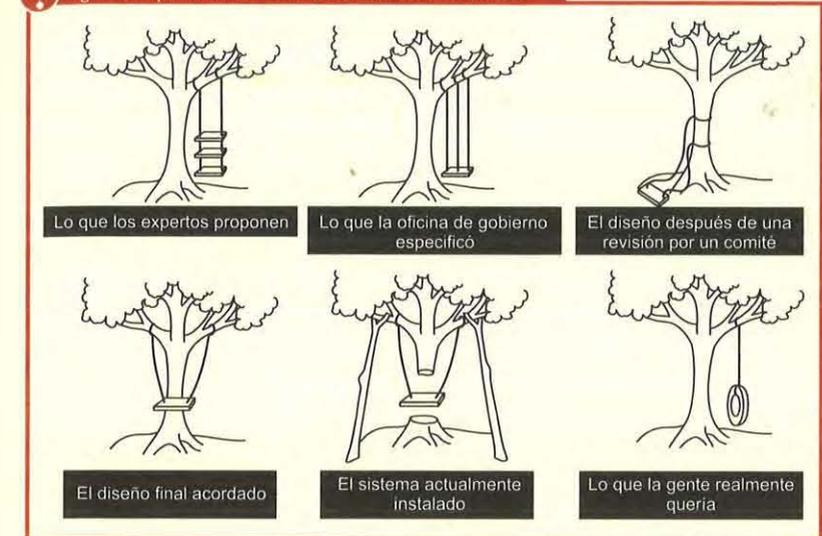
### 1. Análisis de afectados

Aunque parezca increíble, obtener información de los afectados es uno de los pasos que se pasan por alto con mayor frecuencia en el diseño de políticas públicas, debido a que los analistas de política pública confían en expertos y en información estadística.

En mi experiencia, diseñar una política pública de escritorio con información estadística y opiniones de expertos no es suficiente. Mi sugerencia es entrevistar a los afectados para conocer cuáles son las causas del problema que identifican.

Los afectados proporcionan excelente información sobre las causas de problemas públicos e incluso pueden aportar posibles soluciones, ya que están más familiarizados con el problema al experimentar directamente las consecuencias del mismo. Quiero ilustrar una representación de esto con la siguiente figura:

Figura 1. Importancia de tomar en cuenta a los involucrados



FUENTE: Anónima, extraída de la metodología de análisis involucrado (Abedrop, 2010)

Incluir las opiniones de los afectados en el diseño de política pública da legitimidad a este proceso y permite que la sociedad se sienta incluida en la solución de los problemas públicos.

John W. Kingdon en su libro *Agendas, Alternatives and Public Policy*, nos dice que “muchas personas tienen propuestas que quisieran que fueran consideradas seriamente, pero se descartan de forma casi automática” (1995, pp. 112-123).



Un paso clave en este proceso es realizar una encuesta o entrevistas a profundidad a afectados. El tipo de instrumento de investigación cualitativa que realices estará en función del presupuesto con el que cuentas para el diseño de la política pública. Si puedes combinar una encuesta con entrevistas a profundidad, tendrás información más valiosa.

Si deseas más información sobre metodologías de investigación cualitativa, te sugiero el libro *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook* de Miles y Huberman, que es considerado un libro clásico en el área, y contiene excelentes guías paso a paso para hacer distintos tipos de análisis cualitativo.

Te recomiendo que en el proceso de investigación cualitativa le plantees el problema delimitado a las personas que te brindarán su opinión para obtener al menos tres causas y dos soluciones para el problema público. También te aconsejo que incluyas una pregunta sobre qué no les gustaría que el gobierno hiciera para resolver el problema. Lo anterior nos servirá en el análisis de factibilidad que abordaré en el capítulo 5.

Con al menos tres preguntas muy sencillas como base, se puede obtener una información muy valiosa desde la perspectiva de las personas que viven el problema.

1. ¿Cuáles son las tres principales causas que consideras que generan el problema X?
2. ¿Qué le gustaría que las autoridades hicieran para resolver el problema X?
3. ¿Qué no le gustaría que hicieran las autoridades para resolver el problema X?

## 2. Opinión de expertos para conocer las causas de un problema público

La siguiente fuente para identificar las causas de un problema se refiere a expertos tanto de la academia como del sector público, pero antes de analizar qué información puede aportar cada uno de ellos, es necesario saber ¿qué es lo que hace a alguien experto, cómo puedes identificarlo?

Muchas personas se consideran expertas en uno o varios temas, sin embargo puede existir una gran diferencia entre los temas que dicen que dominan y lo que realmente saben, es decir, pueden tener un conocimiento superficial de los temas en los que se consideran expertos.

Por lo anterior, debemos de tener cuidado con la selección de los expertos a los que acudimos, ya que en el caso de hacer una mala elección podemos incurrir en el uso de información imprecisa que le quitará seriedad a nuestra investigación.

La Real Academia de la Lengua Española (2001) define al experto como alguien práctico, hábil y experimentado. Por su parte, el autor norteamericano Malcom Gladwell en su libro *Outliers: The Story of Success*, definió

de una forma más creativa a un experto. Gladwell (2008) menciona que un experto es aquella persona que ha dedicado al menos 10,000 horas de su vida a un tema específico. En su opinión, después de ese periodo una persona ha generado la suficiente destreza y habilidad para poder desempeñarse mejor que los demás.

Antes de contactar a algún experto, es conveniente hacer una breve revisión de su trayectoria profesional ya que, tomando en cuenta la idea de Gladwell, debemos de asegurarnos que tenga por lo menos cinco años de experiencia trabajando en el tema relacionado con el problema público del que deseas encontrar sus causas.

En mi opinión existen dos tipos de expertos a los que debemos consultar: los académicos y los servidores públicos.

### a) Expertos académicos

Los expertos académicos tienen el conocimiento sobre los datos duros del problema, así como la teoría relacionada con el mismo. Han dedicado varios años de su vida a investigar y estudiar un tema o problema en específico y su investigación puede servir para identificar las causas del problema público que nos interesa, así como las ideas y las propuestas para la solución a problemas públicos.

Identifico dos grandes ventajas de recurrir a los expertos académicos: la primera se refiere a que conocen ampliamente la literatura clásica y los estudios novedosos sobre las causas y consecuencias de un determinado problema público; la segunda es que muchos de ellos conocen las mejores prácticas nacionales e internacionales de atención al problema.

Una desventaja es que el enfoque académico les da una visión parcial sobre las soluciones que pueden implementar en la administración pública, ya que el poco o nulo contacto con la operación del gobierno no les permite ver las diversas factibilidades de las políticas públicas.

Mis recomendaciones para contactar a expertos académicos son las siguientes:

1. Buscar personas que cuenten con cinco o más años de experiencia investigando el problema público de interés en universidades o centros de investigación especializados y que tengan publicaciones relevantes.
2. Agendar una entrevista y comunicarles previamente que el objetivo es conocer su opinión sobre las causas y posibles soluciones de un problema público. Se debe especificar si se cuenta o no con los recursos para su participación en el proyecto.
3. La entrevista deberá ser breve y concisa, y deberá tener al menos tres momentos. En el primer momento sugiero presentar el problema público delimitado para conocer su opinión respecto a la delimitación que se realizó. En el segundo se les debe pedir su opinión respecto a las causas que consideran que generan el problema; es importante solicitar documentos de referencia. En el tercer y último momento aconsejo solicitar soluciones al problema, tanto personales como de mejores prácticas.
4. Es importante documentar bien todas sus respuestas para poder integrarlo al ejercicio de análisis causal.

**Tabla 10. Ficha para obtener la opinión de expertos académicos en el análisis de políticas públicas**

Formato de información clave de los expertos académicos

| Nombre del investigador  | Institución donde labora | Años de experiencia en el tema   | Principales publicaciones relacionadas al tema | Principales conclusiones de sus trabajos |
|--|--------------------------|--|--|--|
|  |                          |  | 1.   | 1.                                       |
|  |                          |  | 2.   | 2.                                       |
|  |                          |  | 3.   | 3.                                       |
| Opinión del experto  |                          |  |  |  |
| ¿Qué opina respecto a la delimitación que se realizó del problema público? |                          | En orden de importancia y de acuerdo con su punto de vista ¿cuáles son las tres principales causas que originan el problema? |  |  |
|  |                          | 1.   |  |  |
|  |                          | 2.   |  |  |
|  |                          | 3.   |  |  |
| Alternativas de solución del problema, propuestas por el experto           |                          | Mejores prácticas de solución del problema   |  |  |
| 1.   |                          |  |  |  |
| 2.   |                          |  |  |  |
| 3.   |                          |  |  |  |

FUENTE: Elaboración propia.

### b) Expertos servidores públicos

Llamaré “experto servidor público” a un funcionario que ha estado involucrado durante cinco años o más en la implementación de soluciones a un problema público. En mi opinión, su experiencia es fundamental en el diseño de una nueva política pública porque ha vivido los intentos de solución del problema y conoce las reglas del juego en el cual opera el gobierno. Es importante considerar a los servidores públicos que laboran en distintas entidades federativas de donde se esté presentando el problema público.

Un elemento importante que se debe considerar antes del contacto con los servidores públicos expertos es la “visión nublada”, que se refiere a las personas que cuentan con una amplia trayectoria en la administración pública, tienen una gran pasión por el área donde se presenta el problema y están casados con una o dos soluciones, lo que les dificulta ver el panorama completo, así como estar abiertos a soluciones alternativas.

A continuación te daré una serie de recomendaciones que debes considerar en tu búsqueda de “servidores públicos expertos”:

1. Busca a servidores públicos que tengan cinco o más años de experiencia en la administración pública y que desde entonces trabajen en la misma área. Mi experiencia me ha mostrado que enriquece mucho tener contacto al menos, con un servidor público federal, uno estatal y uno municipal.
2. La entrevista deberá ser breve y concisa, y deberá tener al menos tres momentos. En el primer momento sugiero presentar el problema público delimitado para conocer su opinión respecto a la delimitación que se realizó. En el segundo aconsejo pedirle su opinión respecto a las causas que considera que generan el problema, es importante solicitar documentos de referencia. En el tercer y último momento sugiero solicitar soluciones al problema, tanto personales como de mejores prácticas.
3. Es importante documentar bien todas sus respuestas para poder integrarlo al ejercicio de análisis causal.

 Tabla 11. Formato para obtener la opinión de un experto servidor público en el análisis de política pública

| Nombre del servidor público  | Institución o dependencia | Años de experiencia | Programas en los que ha participado y en qué rol  | Principales resultados del programa |
|--|---------------------------|---------------------|---|-------------------------------------|
|  |                           |                     | 1.  | 1.                                  |
|  |                           |                     | 2.  | 2.                                  |
|  |                           |                     | 3.  | 3.                                  |
| Opinión del experto  |                           |                     |   |                                     |
| ¿Qué opina respecto a la delimitación que se realizó del problema público? |                           |                     | En orden de importancia y de acuerdo con su punto de vista: ¿cuáles son las tres principales causas que originan el problema? |                                     |
|  |                           |                     | 1.<br>2.<br>3.  |                                     |
| Alternativas de solución del problema, propuestas por el experto           |                           |                     | ¿Conoce alguna buena práctica de solución del problema? / Descríbala  |                                     |
| 1.<br>2.<br>3.   |                           |                     |   |                                     |

FUENTE: Elaboración propia.

Uno de los mejores recuerdos que tengo de la valía de consultar a “servidores públicos expertos” el cual me hizo decidir que debía tomarlos en cuenta en la metodología de trabajo de mi empresa de consultoría, fue durante el proceso de diseño de un programa público para redefinir el sistema de transporte masivo de una ciudad mediana. Durante tres días participé, junto con servidores públicos de una agencia de comunicaciones y transportes, en el análisis del problema y llegamos a la conclusión de que la implementación de un sistema de transporte operado por el gobierno estatal mejoraría sustancialmente el servicio público de la ciudad.

Nos sentíamos muy orgullosos del análisis que habíamos realizado, así como de la propuesta final que diseñamos. Antes de escribir la recomendación para el cliente, mi socio me sugirió entrevistar a servidores públicos de otras entidades federativas que hubieran trabajado con sistemas de transporte operados por el gobierno, porque en su opinión eran un fracaso en México.

Seguí su consejo y me entrevisté con dos ex servidores públicos que habían laborado en los años ochenta y noventa en la implementación del servicio público de transporte del Distrito Federal. Quedé pasmado con las pésimas experiencias que me compartieron, lo que me motivó a entrevistar a tres servidores públicos más y casi me cuesta la rescisión de mi contrato de consultoría por la demora en la entrega del reporte final.

Una vez realizadas las entrevistas, cambié de opinión respecto a la alternativa más viable para resolver el problema público en esa ciudad. Convoqué a una reunión de urgencia con mis clientes y les presenté una opción distinta a la original. La primera respuesta fue de enojo, pero conforme presenté la evidencia, el ambiente mejoró. Logré mi cometido al convencerlos e influir en la decisión de política pública.

### **3. Análisis económico para identificar las causas de un problema público**

El análisis de políticas públicas ha estado influido de forma importante por la ciencia económica, que tiene entre sus objetivos el estudio de las interacciones de los individuos en una sociedad. Esta ciencia ha dedicado tiempo y recursos al desarrollo de estudios y herramientas que muestran la importancia de los incentivos como mecanismos que permiten moldear e incluso cambiar las decisiones de los individuos, exponiendo con claridad cómo es posible modificar los resultados en el mercado (Munger, 2000).

Según la teoría de las vinculaciones, se deben generar y vigorizar las acciones humanas en cierta dirección (esto se podría entender como generar incentivos) es decir “aquellas constelaciones de fuerzas productivas que mueven a los tomadores de decisiones privados o públicos a hacer algo a través de presiones especiales” (Hirschman 1977, p. 63). En el ámbito del

gobierno, los incentivos pueden asumir diversas modalidades como: regulaciones diseñadas con la finalidad de garantizar intercambios justos que promuevan la disponibilidad y el uso de información.

De esta forma, el análisis económico contribuye a justificar la intervención del gobierno en la economía, entre otros objetivos, para garantizar la existencia de las mejores condiciones que permitan que los actores sociales y económicos encuentren puntos de convergencia que se traduzcan en situaciones de bienestar para el conjunto de la sociedad.

La explicación económica de la intervención del gobierno se da a través del concepto fallas de mercado, que se refiere a las deficiencias del mercado que impiden que éste funcione de manera eficiente. Para entender lo que son las fallas de mercado y el modo en que influyen en la generación de incentivos por parte del gobierno, es necesario realizar una sencilla explicación de lo que es un mercado en equilibrio.

Un mercado en equilibrio se refiere a la situación en la que se da un intercambio de bienes o servicios en un punto donde la cantidad y el precio son aceptados por los actores participantes. Por una parte, se encuentra a los oferentes, quienes producen una cierta cantidad de un bien o servicio a un precio determinado. Por otra parte, se ubica a los demandantes, quienes requieren de esos productos o servicios y están dispuestos a pagar un precio.

El punto donde coinciden ambas partes representa una asignación eficiente de recursos, es decir, existe un mercado donde todos están conformes con lo que reciben. Los economistas se refieren a él como “un mercado perfecto” y los tres supuestos básicos que hacen posible su existencia son: 1) los agentes económicos son racionales; 2) buscan la maximización de su bienestar; y 3) el intercambio no supone costos. Todos los individuos tienen acceso a la misma información, el resultado es una asignación eficiente de recursos donde todos ganan.

Una acción económica es eficiente si produce más beneficios que costos para los individuos y las empresas que integran la economía, a lo que se le denomina eficiencia. Y aunque existen muchos otros valores en

política pública como equidad, eficacia y legalidad, la eficiencia es uno de los más utilizados por una sencilla razón: permite distribuir los recursos escasos de la forma más eficiente posible.

En la realidad, el mercado perfecto no existe y, por lo tanto, nunca se alcanza una asignación eficiente. Como señala Stiglitz (2010), los economistas ya no adoptan como dogma que los mercados son eficientes y reconocen como necesaria la intervención del gobierno, centrándose en aquellas áreas donde las fallas del mercado son más pronunciadas, como los sectores de la salud y las finanzas.

La intervención del gobierno en el mercado se justifica ante dos situaciones: la primera es una asignación ineficiente de recursos por parte del mercado; la segunda por la necesidad de redistribuir los recursos entre los miembros de la sociedad, la intervención sustentada desde una perspectiva de bienestar y los efectos positivos que sobre la sociedad se tendrían.

En línea con esta idea, diversos economistas han desarrollado estudios vinculados a las fallas de mercado, donde se muestran las diversas formas en que se pudiera intervenir para reducir y eliminarlas, un ejemplo es el modelo de la corrección de errores donde se establece que cuando el mercado no manda las señales adecuadas, es decir, a través de los precios que garanticen la producción en las cantidades requeridas, es necesario que el gobierno asigne subsidios para alcanzar este fin. La asignación de subsidios se justificaría en circunstancias como: a) cuando los bienes y servicios se producen por debajo de las necesidades sociales; b) cuando el mercado no oferta aquellos bienes sociales y públicos que responden a necesidades vitales; o c) cuando la provisión de un bien o servicio genera externalidades.

Aunque existen diversos tipos de fallas de mercado, me centraré en cinco que considero son las más frecuentes: 1) los bienes públicos; 2) la falta de competencia; 3) la existencia de información asimétrica, 4) las externalidades; y 5) la distribución equitativa del ingreso.

A través de las políticas públicas, el gobierno actúa con la finalidad de corregirlas, es decir, a través de acciones públicas busca acercar a la economía a un resultado eficiente (Amador Cabra 2011, pp. 101-118).

## Falla de mercado 1. Bienes públicos

Un bien público es aquel que no tiene rivalidad en el consumo y no es excluyente.

*No rivalidad en el consumo*, se refiere a que una vez que se provee un bien, muchas personas pueden disfrutar de éste sin restar utilidad a otros consumidores. La no exclusión se refiere a que resulta imposible o muy costoso excluir a alguien de consumir un bien, una vez que ha sido producido. Para el análisis causal, te sugiero que hagas la siguiente pregunta: **¿en el problema identificado existe algún bien público involucrado?**

Un ejemplo muy claro de un bien público es la justicia. Los mercados privados no pueden producir justicia por sí mismos, por ello es necesario la intervención del gobierno a través de sus instituciones para garantizarla. La razón que justifica la no producción de justicia por parte del mercado son los altos costos para producirla.

El enfoque institucional plantea que a través de los derechos de propiedad, los juicios legales definen los derechos de los actores involucrados en una situación de conflicto, siendo la vía para encontrar una solución. El mercado no puede asumir los costos en que se incurren en la producción de justicia de tal forma que el gobierno a través de su aparato judicial asume estos costos. Así, la justicia es un bien público al ser de acceso generalizado y del que se pueden beneficiar todos los habitantes de un territorio.

En este caso, el gobierno, a través del desarrollo de instituciones de procuración de justicia, genera las señales para modificar la acción de un individuo que pudiera tener la intención de actuar en perjuicio de un tercero.

## Falla de mercado 2. Falta de competencia

La segunda falla de mercado se llama falta de competencia. La competencia es vital para la operación apropiada de los mecanismos de precios, sin embargo, ya que la competencia es el enemigo de los altos precios, los vendedores tienen incentivos para formar monopolios u oligopolios.

El monopolio se presenta cuando en un mercado existe un solo oferente de un producto que determina la cantidad y los precios ofertados, ya que no enfrenta una competencia. Por su parte, el oligopolio se refiere a un mercado donde unas cuantas empresas producen un mismo producto, estableciendo un determinado un precio. Estas estructuras de mercado evitan la asignación eficiente de los precios.

En esta falla de mercado, el gobierno puede intervenir con diversas políticas públicas que fomenten la competencia y así evitar que monopolios y oligopolios controlen la asignación de precios. Para el análisis causal, te sugiero que hagas la siguiente pregunta: **¿el problema delimitado ha sido causado por falta de competencia en el mercado?**

Un ejemplo de oligopolio se presenta en el área de las comunicaciones, en donde las características del producto hacen que sea rentable sólo cuando se produce en grandes cantidades. Debido a que las empresas que forman el oligopolio pueden establecer el nivel de precios y el tipo de servicios que ofrecen, el consumidor no tiene más opción que adquirir el servicio bajo las condiciones que establecen.

En este caso, el gobierno puede trabajar en la regulación de este tipo de mercados con la finalidad de evitar que las empresas realicen prácticas oligopólicas que perjudiquen a los consumidores, además de disminuir las barreras de entrada al mercado, lo que se refiere a crear las condiciones para que más empresas incursionen en el mercado, promovándose con ello la competencia.

### **Falla de mercado 3. Información asimétrica**

La tercera falla de mercado se llama información asimétrica y se presenta en una situación en la que uno de los actores, en una transacción de mercado, tiene información diferente de la que tienen los otros actores.

Esta falla de mercado está íntimamente relacionada con los costos que enfrentan las partes para recolectar información. Si alguna de las partes que participa en una transacción no puede cubrir los costos de recolección de información entonces dispondrá de información incompleta, generando asimetrías.

Un ejemplo de esta falla de mercado se puede observar cuando los vendedores de cierto producto conocen sobre la calidad y los atributos de un producto cuya información no está disponible al potencial consumidor y a partir de la cual pudiera valorar la calidad del mismo y, por ende, tomar una decisión.

Para el análisis causal te sugiero que hagas la siguiente pregunta: **¿el problema delimitado ha sido causado por información asimétrica en el mercado?**

Un ejemplo de información asimétrica se presenta en la oferta educativa de un determinado lugar. Un estudiante interesado en ingresar a una institución tendrá que decidir entre las opciones disponibles, pero si no cuenta con la información sobre la calidad de las mismas puede tomar una decisión equivocada. En este caso, el gobierno puede establecer mecanismos de aseguramiento de mínimos de calidad a través de certificaciones periódicas.

### **Falla de mercado 4. Externalidades**

La cuarta falla de mercado se llama externalidades. Las externalidades son los efectos colaterales de una acción que se presentan cuando el actuar de un individuo o grupo afecta a otros sin su consentimiento. Existen dos tipos de externalidades, las positivas y las negativas. Una externalidad es positiva si se obtiene un beneficio de la misma y, en el mundo de las políticas públicas, son las externalidades deseables. En cambio, una externalidad es negativa cuando implica un costo para un tercero, como la contaminación, la deforestación, el deterioro del suelo, entre otros.

En las décadas pasadas, los analistas en políticas públicas se centraron en la identificación de las externalidades negativas para tratar de eliminarlas. Recientemente, la visión se ha ampliado y han incursionado en el desarrollo de estrategias de acción vinculadas a la atención de las externalidades positivas al reconocer su importancia en los procesos de aprendizaje, de innovación tecnológica y en la formación de capital humano (Stewart y Ghani 1991, p. 6).

Es importante señalar que una externalidad se presenta porque se generan costos de transacción,<sup>5</sup> por lo tanto, la intervención del gobierno se puede dar a través de mecanismos que busquen reducirlos.

Debido a que las externalidades implican que los beneficios y los costos que perciben los actores económicos difieren de los beneficios y costos sociales, la intervención del gobierno puede presentarse a través de impuestos, subsidios o derechos de propiedad, mecanismos que permiten su internalización. Para el análisis causal te sugiero que hagas la siguiente pregunta: **¿el problema delimitado ha sido causado por una externalidad?**

Existen externalidades que pueden tener consecuencias no sólo para un grupo de la sociedad sino para países enteros. Recientemente, los graves problemas que ha enfrentado la economía mundial han estado vinculados con las fallas del mercado en el sector financiero. De acuerdo con Stiglitz, el sector financiero falló porque los incentivos de quienes tomaban las decisiones de préstamos no estaban alineados ni siquiera con los intereses de los accionistas. El sistema de incentivos permitía obtener grandes recompensas pero deslindar de responsabilidades en momentos en que el mercado enfrentaba problemas, situaciones que llevaban a acciones de riesgo, las cuales causaron la crisis financiera mundial.

En este ejemplo, la intervención del gobierno se ha dado a través de propuestas de reforma para la regulación del mercado financiero, poniendo especial énfasis en temas como la gobernanza corporativa, para reducir la probabilidad de incentivos perversos, así como con la forma en que se remunera a los ejecutivos, haciendo necesario tomar en cuenta el desempeño a largo plazo.

En el caso de los bancos, Edlin y Stiglitz (1995) señalan la necesidad de regular la transparencia y la contabilidad, y de crear mecanismos que permitan la generación de incentivos que desalienten a los bancos a registrar en sus libros sólo los activos cuyo valor disminuyó. En el fondo de esta propuesta está un uso transparente de la información.

<sup>5</sup> Para más detalle sobre el tema consulta las obras de Ronald Coase.

## **Falla de mercado 5. Distribución inequitativa del ingreso**

Hasta ahora, las fallas que he expuesto se relacionan con una intervención del gobierno que busca hacer más eficiente la asignación de recursos en los mercados. Como expuse al inicio del apartado, la intervención del gobierno también se presenta por razones de equidad.

La falla de mercado en este caso se da ante una distribución inequitativa del ingreso, donde un pequeño porcentaje de la población concentra gran parte de los ingresos que genera en la economía, mientras que una gran proporción de la población obtiene ingresos por debajo de niveles, los cuales apenas le permiten subsistir.

Joseph Stiglitz, premio Nobel de Economía, ha publicado diversos estudios donde muestra cómo se mantiene una tendencia creciente en la distribución inequitativa de los recursos, demostrando, por ejemplo, que en Estados Unidos no ha mejorado la situación económica del 40 % de la población de más bajos ingresos y en cambio, el ingreso se ha concentrado en los estratos de mayor riqueza.

En este tipo de fallas, el gobierno interviene con políticas distributivas a través del gasto social. Si bien, las políticas públicas van dirigidas a una población objetivo, se considera que en el fondo la sociedad en su conjunto se ve beneficiada. Para el análisis causal te sugiero que hagas la siguiente pregunta: **¿el problema delimitado ha sido causado por una mala distribución del ingreso?**

Un ejemplo de esto son las políticas educativas que tienen como objetivo elevar la escolaridad, ya que a largo plazo permiten incrementar las oportunidades económicas de todos porque contribuyen al crecimiento de la economía. Asimismo, las campañas nacionales de vacunación, si bien, benefician directamente a los individuos que se las aplican, en el conjunto disminuyen la probabilidad de infección para toda la población. Al respecto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en un estudio realizado en ocho países latinoamericanos, mostró que los impactos distributivos del gasto social son mayores en los sectores de la educación primaria, secundaria y en la salud.

Finalmente, como he expuesto en cada uno de los tipos de fallas de mercado, es importante poner especial atención en los incentivos que se generan en el interior de los mercados. Así, en el área de las políticas públicas, el gobierno puede estimular la participación y la acción de los actores económicos, sociales y políticos a partir del diseño y la implementación de los incentivos *ad hoc*. Es necesario que los analistas de políticas públicas pongan atención a las condiciones que imperan en un mercado o en una determinada situación, para detectar las áreas de oportunidad, los actores y los estímulos que los acercarán a una situación óptima.

#### **Paso 4. Enfoque 80/20 para identificar las causas más importantes**

Decidir qué causas del problema público se van a atacar define prácticamente la política pública propuesta. Es de suma importancia identificar las causas que más influencia tienen en la manifestación del problema para diseñar una política pública eficaz.

Para realizar esta tarea es de gran utilidad el principio de Pareto o la regla del 80/20 que se utiliza ampliamente en la consultoría para las áreas de logística y calidad. El economista italiano Vilfredo Pareto<sup>6</sup> observó en su ciudad natal, hace más de un siglo, que el 20 % de la población poseía el 80 % de la riqueza y que esta proporción se repetía en diferentes áreas de la vida humana, por ejemplo: el 20 % de las tierras generaban el 80 % de la producción o el 20 % de la gente ostentaba el 80 % del poder político.

La idea central del principio 80/20 es que una “minoría” de causas o esfuerzos generan la “mayoría” de las consecuencias o resultados. Robert Koch, en su libro *The 80/20 Principle*, describe con detalle un gran número de ejemplos y casos en el sector privado para mostrar que es un principio válido. Por ejemplo, muestra que en muchas industrias el 20 % de los productos generan el 80 % de las ventas y que el 20 % de los clientes generan el 80 % de las utilidades de los negocios.

<sup>6</sup> Vilfredo Pareto, nacido en 1848 en París, Francia, realizó contribuciones importantes a la economía, la sociología y la filosofía moral, especialmente en el estudio de la distribución del ingreso y el análisis de las decisiones individuales. Introdujo el concepto de la “eficiencia de Pareto” y en el campo de la microeconomía aportó diferentes ideas y conceptos como la curva de la indiferencia. Disponible en <<http://www.gassner.co.il/pareto/>> [Acceso 14 de julio de 2010]

Koch describe cómo la empresa IBM fue una de las primeras que utilizaron con éxito el principio cuando descubrieron que el 80 % del tiempo de uso de una computadora se utiliza ejecutando el 20 % del sistema operativo. Esto los llevó a hacer más amigable el 20 % más utilizado, lo que le dio una ventaja sobre sus competidores.

Estas proporciones son aproximadas, ya que pueden cambiar a 75/15, 90/10 o 70/30, lo que no invalida el principio de que “pocas” causas generan la “mayoría” de los efectos. Esto la convierte en una herramienta muy útil en la selección de las causas más importantes que generan problemas.

Bajo la premisa 80/20, aproximadamente una quinta parte de las causas genera la mayor parte del problema. Éstas son las causas que se deben considerar en el diseño de la política pública para generar más resultados con menos recursos y con eso lograr uno de los dos principios básicos de las políticas públicas: *la eficiencia y la eficacia*.

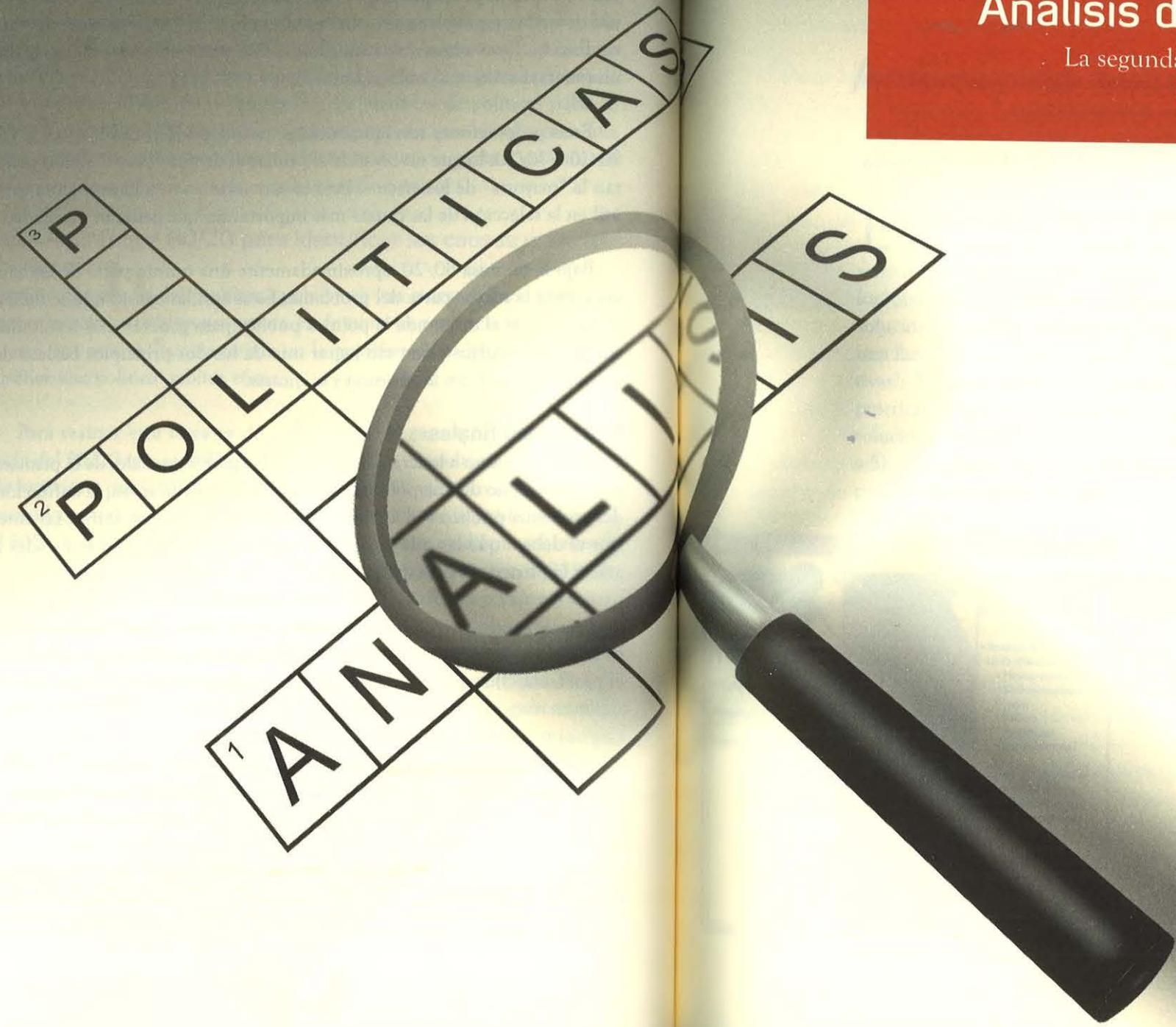
#### **Reflexiones finales**

Como he expuesto a lo largo del capítulo, las partes cruciales de la primera etapa del diseño de una política pública son la identificación, la definición del problema público y el análisis de las causas que lo generaron. Lo anterior se debe a que las soluciones que se planteen deben estar enfocadas a atacar la principal causa del problema.

En este capítulo te presenté los cuatro pasos para realizar un buen análisis de un problema público: 1) entender el problema público; 2) cuantificar el problema; 3) realizar el análisis causal; y 4) aplicar el enfoque 80/20.

# Análisis de soluciones

La segunda etapa para el diseño de políticas públicas viables



“La sabiduría consiste en perseguir los mejores fines con los mejores medios.”

Francis Hutcheson

## Análisis de soluciones

La segunda etapa para el diseño de políticas públicas viables

Este capítulo responde cinco preguntas que forman parte de la segunda etapa en el diseño de una política pública: 1) ¿cómo establecer los objetivos y la población potencial de una solución de política pública?; 2) ¿cómo generar una lluvia de ideas para obtener soluciones creativas?; 3) ¿cómo realizar un análisis de mejores prácticas de política pública?; 4) ¿cómo plantear soluciones de política pública con costos reales?; y 5) ¿cómo definir la población objetivo de una propuesta de política pública?



FUENTE: Elaboración propia.

## ¿Qué son las soluciones de política pública?

Son cursos de acción alternativos para mitigar las causas de un problema público. El análisis de soluciones de política pública implica cinco pasos básicos:

- 1) Establecer los objetivos y la población potencial.
- 2) Realizar una lluvia de ideas.
- 3) Analizar las acciones actuales y de mejores prácticas.
- 4) Seleccionar las mejores soluciones y costearlas.
- 5) Definir la población objetivo.



FUENTE: Elaboración propia.

## ¿Quién debe participar en el análisis de soluciones?

Como lo mencioné en la introducción de esta sección, es fundamental que el **Líder del Diseño de la Política Pública (LDPP)** se haga cargo de esta etapa y documente los hallazgos. El equipo que el LDPP requiere en esta etapa es de al menos tres personas: 1) una persona con experiencia en presupuestación; 2) una persona con experiencia en análisis de mejores prácticas; y 3) una persona con amplia experiencia académica o en el servicio público, relacionada con el problema público que se desea resolver.

El LDPP deberá documentar los hallazgos e integrarlos en una carpeta que será su archivo físico. Recomiendo ampliamente que se integren tanto la carpeta electrónica como la física, las cuales contendrán: 1) hallazgos; 2) oficios de solicitud de reuniones; 3) oficio de designación de LDPP que le indique a los funcionarios que se está explorando una idea y que se requiere apoyo.

### Paso 1. Establecer los objetivos y la población potencial

El primer paso para crear una solución de política pública es establecer claramente el objetivo, el cual se define como “la expresión de un fin en

forma técnica, en lo posible cuantificado en términos de volumen, distribución y tiempo, y especificados en relación con el espacio que se refieren” (OPS OMS, 1975 citado en Ruíz 1996, p. 23).

Hasta este momento, el LDPP tiene un problema público claramente definido y ha analizado las causas que lo generaron. También ha llegado a la conclusión de cuál es la causa más importante que generó el problema público. Esta información sirve para establecer el objetivo, el cual estará orientado a la resolución del problema público.

Por ejemplo, si el problema público es el incremento de extorsiones en un 25 % en el estado de Veracruz durante los últimos dos años, el objetivo podría ser: *lograr la disminución de al menos 15 puntos porcentuales en el número de extorsiones en el estado de Veracruz en los próximos 12 meses*. Es importante que recuerdes que el objetivo debe comprender aspectos de volumen (cantidad), tiempo y espacio como mínimo, y debe ser expresado de la forma más clara posible.

Además de escribir de forma clara el objetivo de la solución de política pública que se está buscando, es necesario especificar la población potencial, la cual será la base para establecer la población objetivo. **La población potencial** se refiere a todas las personas que son afectadas por el problema público, esta información se puede obtener a través de la cuantificación de afectados realizada anteriormente en la cuantificación del problema.

Para ejemplificar la población potencial se puede escribir de esta forma: *25,000 personas del estado de Veracruz fueron víctimas del delito de extorsión en el año 2012*.

### Paso 2. Realizar una lluvia de ideas para proponer soluciones creativas

Una vez definido el objetivo y la población potencial es necesario realizar una lluvia de ideas para proponer soluciones creativas. La lluvia de ideas es una herramienta de trabajo grupal que facilita el surgimiento de nuevas ideas sobre un tema o problema determinado. La lluvia de ideas es una técnica de grupo para generar ideas originales en un ambiente relajado.

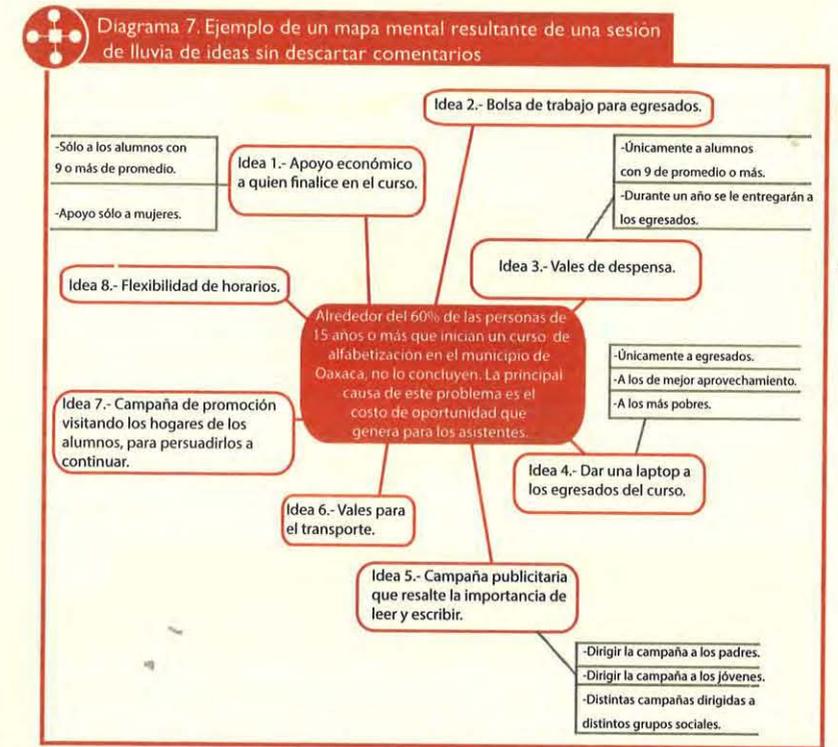
A continuación te presento una guía sencilla para realizar una lluvia de ideas para obtener soluciones creativas de política pública.

Sugiero iniciar formando un grupo pequeño con personas involucradas en el proyecto, un moderador y alguien que tome notas. En mi experiencia, el grupo deberá ser menor a ocho personas para que pueda funcionar de forma eficaz. Se deben establecer tres reglas básicas: 1) enfocarse en la cantidad de ideas; 2) no criticar las soluciones propuestas; y 3) aceptar ideas originales.

Es muy importante presentar al grupo dos tipos de información: 1) el problema delimitado con la causa que se haya decidido que se va a atacar, es decir, el diagrama de Ishikawa o de causa/efecto, producto de la etapa de análisis del problema y 2) el objetivo de las soluciones que se propondrán. Esto permitirá que las personas que participen en la sesión de lluvia de ideas no se salgan del contexto y sea eficiente el uso del tiempo de la sesión.

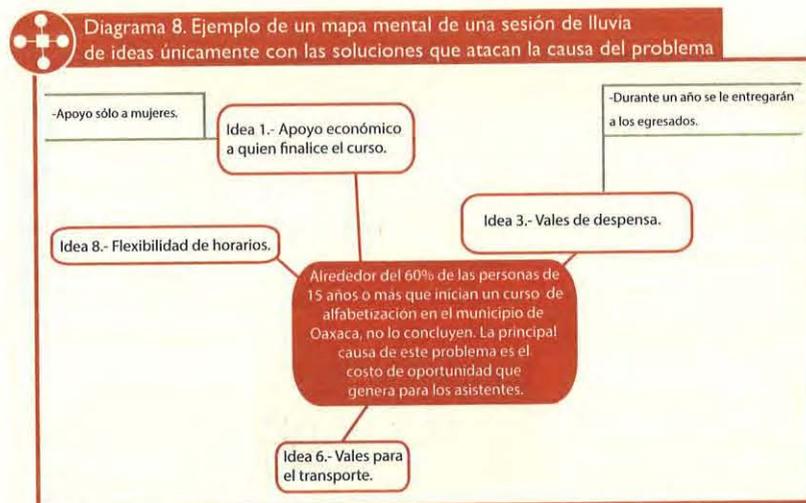
Sugiero que el moderador sea el LDPP, que es la persona que debe conocer mejor el proyecto. El LDPP deberá escribir sólo las soluciones y alternativas en un mapa mental. Los mapas mentales son una técnica usada para la representación gráfica del conocimiento; es una herramienta que recomiendo ampliamente, ya que te permite ordenar ideas rápidamente y de forma visual, facilita la comprensión de conceptos y muestra la relación entre ellos. Existen muchos programas informáticos para hacer rápidamente una lluvia de ideas y mapas mentales.

El diagrama 7 es un ejemplo de un mapa mental con soluciones alternativas y es el resultado de una sesión de lluvia de ideas. Como se puede observar, en el centro se escribe el problema delimitado con la principal causa que lo generó y a su alrededor se escriben las alternativas propuestas en la lluvia de ideas. Hay propuestas que son poco viables y hay otras con mayor posibilidad de resolver el problema. También se observa que hay ideas que generan sub-ideas en la sesión, es importante no descartarlas y agregarlas al mapa mental, esto nos dará una visión más clara de las alternativas.



FUENTE: Elaboración propia.

Finalizada la lluvia de ideas, se evalúan las respuestas y se agrupan con conceptos similares. La evaluación permitirá eliminar las respuestas que no ataquen la causa principal del problema. Con la opinión de todos los asistentes se seleccionarán las mejores alternativas.



FUENTE: Elaboración propia.

**Tabla 12. Guía para llevar a cabo una lluvia de ideas**

| Paso  | Recomendación  |
|---|--|
| 1. Formar un grupo pequeño de personas involucradas en el tema.   | El grupo deberá ser de personas que conocen el problema público y de colaboradores en el diseño de la política pública.                                |
| 2. Explicar de forma clara y detallada la dinámica a los participantes.   | Se deben explicar las reglas y establecer la autoridad del moderador para hacerlas cumplir.  |
| 3. Presentar el problema público cuantificado y el diagrama de Ishikawa con las causas del problema y el objetivo definido. | El diagrama permitirá que los participantes no se desvíen del tema en cuestión.  |
| 4. Crear un mapa mental para anotar las soluciones que propongan los asistentes a la reunión.                               | Deberá ser amplio, tener en el centro el problema público delimitado y permitir escribir las propuestas a fin de que todos los participantes las vean. |
| 5. Dar inicio a la lluvia de ideas escribiendo en el mapa mental las alternativas propuestas.                               | El moderador debe evitar que varios hablen a la vez o que se genere un ambiente de desorden.   |
| 6. Evaluar las alternativas y selección de las mejores.   | Es importante que se evalúen las alternativas en conjunto con todos los participantes ya que son los que conocen mejor el problema público.            |

FUENTE: Elaboración propia.

### Paso 3. Analizar las acciones actuales y de mejores prácticas de políticas públicas

Después de la sesión de lluvia de ideas, es necesario saber qué soluciones se han implementado para problemas similares. Sugiero que se realicen dos análisis: uno de prácticas actuales y uno de mejores prácticas de políticas públicas. Es importante que los análisis de prácticas actuales y de mejores prácticas se realicen después de la sesión de lluvia de ideas para evitar contaminarla.

#### Análisis de prácticas actuales de política pública

Este análisis nos permite conocer las acciones, que actualmente están realizando los tres órdenes de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, para atender el problema público en cuestión. Los beneficios de este análisis son:

- 1) Evitar duplicidad de esfuerzos.
- 2) Conocer desde hace cuánto tiempo se está atacando el problema.
- 3) Conocer qué acciones se han tomado que no están resolviendo el problema público.
- 4) Conocer los logros y los alcances de los organismos, así como las reacciones de los afectados.
- 5) Tener una visión más amplia de cómo se ha intentado mitigar el problema.

La siguiente guía te puede servir para realizar el análisis de prácticas actuales de política pública. Inicia con la búsqueda detallada de todas aquellas acciones que se hayan emprendido a nivel nacional o local sobre la problemática. La información mínima que se tiene que recabar es: a) la dependencia u organización de la sociedad civil que implementa la acción; b) el orden de gobierno; c) una descripción del programa o acción; d) población objetivo que atiende; y e) tiempo que el programa ha operado.

Una vez que se cuenta con la información básica, se requiere investigar los principales resultados que se han obtenido. Ésta es la parte complicada del análisis, ya que la mayoría de los reportes de resultados en la administración pública en México son, en realidad, reportes de acciones realizadas.

Lo que nos interesa conocer es si el programa ha generado los resultados esperados respecto a la mitigación de las causas que generaron el problema. Por esa razón, es importante contar con la información de contacto de la persona responsable del programa, para poder hablar con ella y de esa forma obtener la información que difícilmente se encuentra en páginas de Internet o en reportes públicos.

**Tabla 13. Matriz de información de prácticas actuales de política pública**

| Nombre de la acción o programa | Institución o dependencia | Orden de gobierno (federal, estatal o municipal) u organización de la sociedad civil | Descripción del programa o acción | Tiempo que ha operado el programa | Principales resultados |
|--------------------------------|---------------------------|--|-----------------------------------|-----------------------------------|------------------------|
| ①                              |                           |  |                                   |                                   |                        |
| ②                              |                           |  |                                   |                                   |                        |
| ③                              |                           |  |                                   |                                   |                        |

FUENTE: Elaboración propia.

Esta información nos permitirá identificar cuáles son las acciones que mejores resultados han generado, lo que nos dará una idea del tipo de actividades que la propuesta que estamos diseñando deberá incluir. A fin de evitar duplicidades se puede llegar a la conclusión de que, en lugar de diseñar una política pública nueva, se pueden utilizar como base los esfuerzos de dependencias públicas y organizaciones de la sociedad civil para atender el problema, a través del diseño de un esquema de coordinación interinstitucional formal.

### Análisis de mejores prácticas de políticas públicas

Un análisis de mejores prácticas de políticas públicas es la investigación de acciones exitosas con el fin de considerar su adaptación a la situación o problemática actual. Este análisis nos permite aprender sobre lo que ha funcionado, lo que no ha funcionado, analizar tendencias, obtener información generada en la práctica y, lo más importante, considerar si una mejor práctica puede ser una posible solución al problema público en el que se está trabajando.

Un análisis de mejores prácticas de política pública investiga acciones probadas que han mostrado ser las mejores soluciones posibles y en mi opinión, tienen tres características: innovadoras, efectivas y eficaces.

El análisis de mejores prácticas se genera con la información del análisis de prácticas actuales de política pública, presentado en el apartado anterior. Te recomiendo seleccionar por lo menos las dos mejores acciones que hayas identificado y realizar una entrevista telefónica con la persona encargada del programa.

Además de la información con la que ya cuentas, sugiero al menos recabar la siguiente: a) las evaluaciones internas que se hayan realizado al programa, especificando el tipo de evaluación y los principales resultados obtenidos. Solicita también una copia de la evaluación; b) las evaluaciones externas que se hayan realizado al programa, especificando el tipo de evaluación, el evaluador y los principales resultados obtenidos. Solicitar una copia de la evaluación; c) los indicadores con los que miden el impacto del programa; d) certificaciones que hayan obtenido, que pueden incluir procesos, calidad, ambientales, entre otras; y e) premios y reconocimientos recibidos, donde se especifique la principal razón por la que lo obtuvieron, así como la organización que lo otorgó.

**Tabla 14. Matriz de información de mejores prácticas de política pública**

| Nombre de la acción o del programa | a) Dependencia u organización de la sociedad civil | b) Orden de gobierno que la implementa (federal, estatal o municipal) | c) Descripción de la acción o del programa (en caso de tener reglas de operación, solicitarlas) | d) Población objetivo | e) Tiempo que ha operado el programa (Incluir mes y año de inicio de operación) | f) Principales resultados | g) Datos de la persona responsable del programa (nombre, cargo, correo electrónico y teléfono) |
|------------------------------------|--|---|---|-----------------------|---|---------------------------|--|
| ①                                  |  |   |   |                       |   |                           |  |
| ②                                  |  |   |   |                       |   |                           |  |
| ③                                  |  |   |   |                       |   |                           |  |

| Nombre de la acción o del programa | h) Resultados de evaluaciones internas realizadas | i) Resultados de evaluaciones externas realizadas | j) Indicador 1 utilizado para medir el impacto | k) Indicador 2 utilizado para medir el impacto | l) Indicador 3 utilizado para medir el impacto | m) Certificaciones recibidas | n) Premios o reconocimientos recibidos |
|------------------------------------|---|---|--|--|--|------------------------------|--|
| ①                                  |   |   |  |  |  |                              |  |
| ②                                  |   |   |  |  |  |                              |  |
| ③                                  |   |   |  |  |  |                              |  |

FUENTE: Elaboración propia.

Una vez que se tengan identificadas las acciones o los programas vinculados al tema de interés y que se haya recabado la información correspondiente, es muy importante que definamos los criterios que nos permitirán valorar si son o no mejores prácticas. Para ello se deben establecer criterios para compararlas, por ejemplo: población objetivo, bien o servicio entregado, requisitos, control, seguimiento y grado en que ha logrado abatir el problema público. Este último criterio deberá considerarse en cualquier estudio de mejores prácticas, independientemente del tipo de problema público.

La siguiente matriz es un ejemplo de cómo se puede valorar, con los criterios mencionados anteriormente, si una acción es o no una mejor práctica.

**Tabla 15. Matriz para identificar una mejor práctica**

| Programa   | Población objetivo correctamente identificada<br>Sí: 10 puntos<br>No: 0 Puntos | ¿Están correctamente especificado el bien o servicio que se entregará?<br>Sí: 10 puntos<br>No: 0 Puntos | ¿Se especifican con claridad los requisitos para la entrega de apoyos?<br>Sí: 10 Puntos<br>No: 0 Puntos | ¿Cuenta con indicadores para su control y seguimiento?<br>Sí: 10 puntos<br>No: 0 puntos | ¿Cuenta con los medios necesarios para comunicar información relacionada con el programa a los beneficiarios?<br>Sí: 10 puntos<br>No: 0 puntos | Grado en que se ha abatido el problema público<br>Alto: 30 puntos<br>Medio: 10 puntos<br>Nulo: 0 puntos | Total Puntos<br>Máximo 60 Puntos |
|------------|--|---|---|---|--|---|----------------------------------|
| Programa 1 |  |   |   |   |  |   |                                  |
| Programa 2 |  |   |   |   |  |   |                                  |
| Programa 3 |  |   |   |   |  |   |                                  |
| Programa n |  |   |   |   |  |   |                                  |

FUENTE: Elaboración propia.

La experiencia me ha enseñado que en esta etapa aún no se deben hacer recomendaciones de política pública por dos razones:

1. Estamos valorando las distintas soluciones que podrían convertirse en nuestra política pública propuesta, pero aún falta realizar el análisis de factibilidad. En esta etapa aún no se puede hacer ninguna recomendación inteligente.

2. Es muy importante considerar que una mejor práctica no es una fórmula que garantice la solución del problema, ya que existen factores de entorno como los económicos y culturales, pero principalmente los políticos que intervinieron en el éxito de esta mejor práctica y que probablemente no puedan ser replicados. ¿Cómo replicar el apoyo político o el liderazgo de un presidente de la república, gobernador o presidente municipal? Es imposible.

Esta tarea la puedes hacer con tu equipo o con un grupo externo de consultores. En la firma que dirijo hacemos estudios de mejores prácticas de política pública, después de muchos años de experiencia he notado que estos estudios son de gran utilidad para la toma de decisiones en el diseño de política pública.

#### Paso 4. Seleccionar las mejores soluciones y cuantificar sus costos

El cuarto paso para encontrar soluciones creativas de política pública es seleccionar las mejores soluciones y cuantificar sus costos. Hasta este momento tienes dos listas de alternativas de política pública, la que generaste en la sesión de lluvia de ideas y la que generaste a partir del análisis de prácticas actuales y de mejores prácticas de políticas públicas.

Haz una sola lista y redúcela a cuatro o cinco opciones. Te recomiendo que la primera alternativa sea “hacer nada” o “*status quo*” y las siguientes sean las mejores alternativas de la sesión de la lluvia de ideas y del análisis de mejores prácticas.

Ahora deberás realizar un análisis del presupuesto que se requiere para cada una de las alternativas. El presupuesto deberá estar dividido en costo de inversión y en costos de operación. Se aconseja, por lo menos, calcular los costos de operación para tres años. También sugiero que en la última columna de esta tabla se escriban los beneficiarios anuales que tendrán cada una de las alternativas.

Calcular los costos de alternativas de política pública puede parecer una tarea fácil pero no lo es, ya que requiere de un análisis serio donde se

deben calcular a detalle los componentes de los costos tanto de inversión como de operación que incluyen personal, tecnología, insumos o bienes a otorgar, etcétera. Lo anterior dependerá de las características del problema público a resolver. La tabla 18 es un ejemplo de cómo se deben presentar las alternativas.

 **Tabla 16. Guía para presentar costos de diferentes alternativas**

| Alternativas  | Costo de inversión | Costo de operación Año 1 | Costo de operación Año 2 | Costo de operación Año 3 | Beneficiarios anuales |
|---------------|--------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|-----------------------|
| Status quo    | 0                  | \$ 4,000,000             | \$ 5,000,000             | \$ 6,000,000             | 0                     |
| Alternativa 1 | \$ 200,000,000     | \$ 50,000,000            | \$ 60,000,000            | \$ 70,000,000            | 7500                  |
| Alternativa 2 | \$ 250,000,000     | \$ 11,000,000            | \$ 12,000,000            | \$ 15,000,000            | 4500                  |
| Alternativa 3 | \$ 88,750,000      | \$ 3,500,000             | \$ 4,000,000             | \$ 4,600,000             | 3000                  |
| Alternativa 4 | \$ 61,950,000      | \$ 24,350,000            | \$ 26,550,000            | \$ 30,050,000            | 3000                  |

FUENTE: Elaboración propia.

Es muy común que los actores políticos se dejen influir por el número de beneficiarios o por el costo promedio de una acción para tomar una decisión, ya que entre mayor sea el número de beneficiarios, mayor será el número de simpatizantes en sus proyectos personales.

 El número de beneficiarios anuales no debe ser determinante para elegir una alternativa porque ese dato no permite conocer el impacto probable de la solución.

Para elegir la mejor alternativa se requiere un análisis de factibilidad que se presentará en el próximo capítulo de esta obra.

### Paso 5. Definir población objetivo

En la mayoría de los casos, una política pública no puede atender a todos los afectados del problema público —población potencial—, debido a la escasez de recursos, por cuestiones geográficas o por el tiempo que se ocuparía para atender a todos. Por lo tanto, del total de los afectados del problema es necesario seleccionar a una población objetivo, la cual es la población a la que la política pública estará en condiciones de atender y que cubre una serie de requisitos o características previamente especificadas. En caso de que la política pública pueda beneficiar a todos los afectados por el problema público, la población potencial será la misma que la población objetivo.

Lamentablemente, existen muchos programas gubernamentales en México que no tienen definida claramente su población objetivo, lo que genera problemas serios de focalización, es decir, se benefician personas que no requieren la política pública y se niega el acceso al programa a personas que son afectadas por el problema público. Con el fin de evitar estos problemas, propongo la utilización de la siguiente herramienta para poder definir y redactar de forma correcta una población objetivo:



Tabla 17. Guía para definir la población objetivo de una política pública

| Paso   | Explicación  |
|--|--|
| 1. Identificación de población potencial (afectados).                | La población potencial está representada por las personas que están afectadas (o serán afectadas) por el problema público.   |
| 2. Selección de los criterios para establecer la población objetivo. | Se necesitan establecer criterios para reducir la cantidad de personas potenciales a personas que serán beneficiarias por la política pública. Los criterios se refieren principalmente a aspectos de edad, sexo, ubicación, características específicas, cuestiones socioeconómicas y/o étnicas y se debe tratar de incluir a las personas más vulnerables o afectadas por el problema. |
| 3. Cuantificación de la población objetivo.                          | Se debe cuantificar la población objetivo. Esta información servirá para calcular los recursos necesarios para cada posible solución.  |
| 4. Redacción de la población objetivo.                               | Ejemplo de redacción de población objetivo:<br><i>Madres solteras de 18 a 35 años de edad que vivan en una comunidad de alto grado de marginación.</i>   |
| 5. Establecimiento de criterios para un padrón de beneficiarios.     | Se debe diseñar un sistema que permita llevar el padrón de beneficiarios sin duplicidades y que impida que se registre a difuntos o a personas que no son parte de la población objetivo.  |

FUENTE: Elaboración propia.

El trabajo de construcción de alternativas de política pública y la cuantificación de costos no son suficientes para tomar una decisión inteligente de política pública. Se requiere un análisis serio de factibilidad de política pública para: 1) identificar todas las restricciones reales o potenciales y separarlas de los obstáculos ficticios; y 2) evaluar su importancia para diferentes estrategias de ejecución. Por ello, el siguiente paso en la metodología que propongo es el análisis de factibilidad y la recomendación de política pública.

## Reflexiones finales

Un análisis de soluciones bien fundamentado genera alternativas sólidas de política pública. Entre mejores alternativas se propongan, más sencillo será el análisis de factibilidad que se presenta en el siguiente capítulo.

Los cinco pasos presentados en este capítulo forman la segunda etapa del diseño de políticas públicas viables, los cuales son:

- 1) Establecer los objetivos y la población potencial.
- 2) Realizar una lluvia de ideas.
- 3) Analizar las acciones actuales y de mejores prácticas.
- 4) Seleccionar las mejores soluciones y costearlas.
- 5) Definir la población objetivo.

## Análisis de factibilidad

La tercera etapa para el diseño de políticas públicas viables



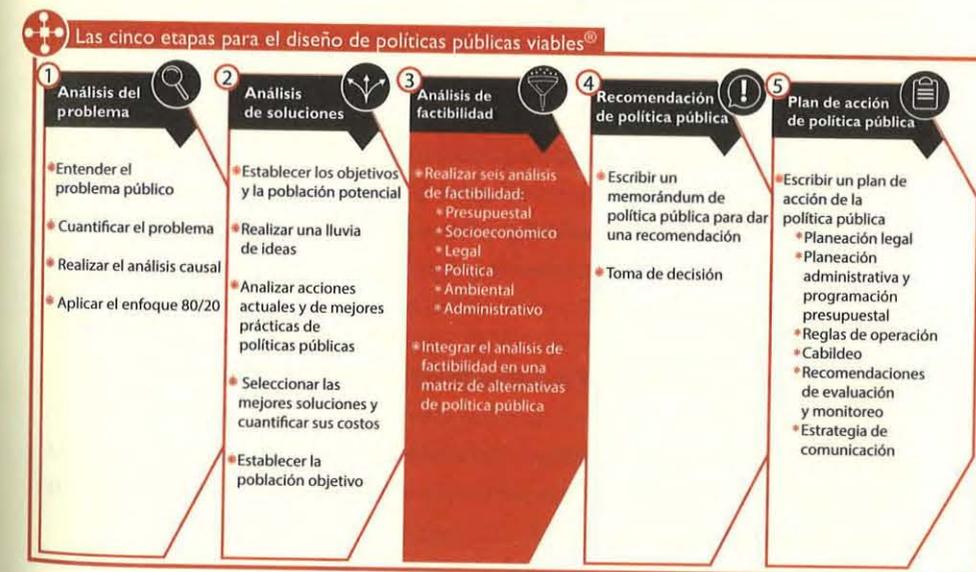
“¿Cuál es la esencia de un buen gobierno? No resolver los asuntos con precipitación y no buscar el propio provecho.”

Confucio

## Análisis de factibilidad

La tercera etapa para el diseño de políticas públicas viables

Las seis preguntas que aborda este capítulo son: 1) ¿cómo realizar un análisis de factibilidad presupuestal?; 2) ¿cómo realizar un análisis de factibilidad socioeconómico?; 3) ¿cómo realizar un análisis de factibilidad legal?; 4) ¿cómo realizar un análisis de factibilidad político?; 5) ¿cómo realizar un análisis de factibilidad ambiental?; y 6) ¿cómo realizar un análisis de factibilidad administrativo?



FUENTE: Elaboración propia.

### ¿Cómo separar las soluciones factibles de las ocurrencias?

Giandomenico Majone argumenta que “en cualquier campo de la actividad humana, la diferencia más notoria entre el aficionado y el profesional, es que, en contraste con el primero, el segundo es capaz de reconocer lo que bajo ciertas circunstancias no es en principio realizable” (1997, citado en Aguilar Villanueva 2000, p.393). Estoy totalmente de acuerdo.

Entonces, ¿cuándo es factible una política pública? Cuando tiene probabilidad de ser instrumentada en las circunstancias actuales de un particular entorno. El análisis de factibilidad requiere del trabajo conjunto de especialistas para generar un trabajo serio. Este trabajo multidisciplinario es fundamental para dar una recomendación inteligente de política pública.

La propuesta de este libro es realizar seis análisis de factibilidad que he denominado “filtros de factibilidad”: 1) presupuestal; 2) socioeconómico, 3) legal; 4) político; 5) ambiental; y 6) administrativo.

La idea de “filtros de factibilidad” es que funcionen como un filtro de agua para impedir que las impurezas salgan de éste. Con esa analogía presento esta sección en mis seminarios de política pública. El objetivo de los “filtros de factibilidad” es impedir que se implementen ideas que no tienen posibilidades de tener éxito.



La primera pregunta que me hacen los clientes que me contratan para apoyarlos en el diseño de una política pública es: ¿por qué tantos filtros?, nunca lo vamos a lograr. Y la respuesta que siempre doy es: la misión de un analista profesional de política pública es recomendar únicamente la solución de política pública con las mayores probabilidades de éxito.

### ¿Quién debe participar en el análisis de factibilidad?

Como lo mencioné en la introducción de esta sección es fundamental que el Líder del Diseño de la Política Pública (LDPP) se haga cargo de esta etapa y documente los hallazgos. El equipo que el LDPP requiere en esta sección es de, al menos, seis personas:

1. Un especialista en procesos de presupuestación.
2. Un especialista en evaluaciones socioeconómicas.
3. Un abogado con experiencia en derecho administrativo.
4. Un especialista en el área del problema público en cuestión con experiencia ejecutando soluciones sobre el tema.
5. Un especialista en análisis político.
6. Un ingeniero ambiental o especialista en análisis de impacto ambiental.

En caso de que para el diseño de la política pública se haya contratado a una empresa privada, es importante que el LDPP conozca al equipo que trabajará en el diseño de la misma, especialmente al experto en el área del problema público en cuestión, ya que su participación es fundamental en este proceso. Sugiero que el LDPP verifique que haya tenido experiencia en la administración pública, ejecutando por lo menos una solución al problema o que haya operado algún programa público relacionado con el área.

El LDPP deberá documentar los hallazgos e integrarlos en una carpeta que será su archivo físico, así como contar con un respaldo electrónico en el que se organizarán los hallazgos de acuerdo a cada tipo de factibilidad. En caso de que se contrate a una empresa privada, deberá solicitar seis carpetas separadas con el resultado del análisis y la información de soporte utilizada.

### Filtro 1. Factibilidad presupuestal

Sugiero que el primer filtro de factibilidad sea el presupuestal, el cual permite identificar la disponibilidad de recursos para la implementación de la política pública que se está diseñando. Utilizando la información derivada del análisis de costos realizado en el apartado de “desarrollo de soluciones”, se debe analizar si se cuenta con el presupuesto para poder llevar a cabo la solución planteada, en caso de no ser así, se deberán analizar alternativas de fondeo con las que se podría llevar a cabo.

Este tipo de análisis le permite a los analistas de política pública tener certeza sobre la probable asignación de recursos para las actividades indispensables que permitan la realización de la propuesta que se está planteando. Este tipo de análisis es parte de los instrumentos impulsados en el

enfoque de la Gestión por Resultados, específicamente en el Presupuesto basado en Resultados (PbR).

Este filtro es de suma importancia ya que nos permite descartar soluciones que serán imposibles de implementar porque están totalmente fuera del rango o del margen de maniobra del gobierno en cuestión.

En un par de ocasiones le solicité a mi equipo de trabajo realizar una cuantificación de costos de las propuestas de tres candidatos a una gubernatura. En los tres casos, para poder financiar todas las ideas que proponían, se hubiera requerido de dos a cuatro veces el presupuesto anual con el que contarían en caso de ganar. Aunque en una campaña política hay incentivos para proponer soluciones atractivas sin considerar las implicaciones financieras, este comportamiento también es común en autoridades electas.

El análisis de factibilidad presupuestal nos permite:

1. Conocer si se cuenta con los recursos financieros necesarios para poder implementar la política pública.
2. Identificar las áreas de trabajo en lo que se puede racionalizar recursos.
3. Conocer si existen fuentes alternativas de financiamiento con las que se podría financiar la propuesta de política pública.

### ¿Cómo se realiza el análisis de factibilidad presupuestal?

En el caso de gobiernos estatales y municipales, a continuación se enlistan las actividades a realizar:

- a. Verificar que el análisis de costos realizado en el apartado de “desarrollo de soluciones” contenga una propuesta sensata de inversión inicial y de costos de operación de la política pública (programación).
- b. Realizar un análisis sobre el margen de maniobra que tienen los gobiernos para conocer si se puede financiar con recursos propios.

- c. Desarrollar una proyección de los recursos que se obtendrán a través de transferencias por parte del gobierno federal, que puedan ser utilizados para la política pública. Este análisis es clave debido a que la mayoría de los recursos están etiquetados en ciertas actividades.
- d. Elaborar indicadores que permitan medir la eficiencia en el uso de los recursos respecto a las metas planteadas para la propuesta.

El análisis de los factores enlistados previamente dará como resultado la proyección de los gastos. Adicionalmente permitirá tener diversos escenarios en el caso de que la situación inicial se modifique.

El análisis de factibilidad presupuestal se realiza a nivel micro, es decir, se analiza a nivel propuesta de política pública. A nivel macro se realiza el Marco Fiscal de Mediano Plazo, que es una proyección de los ingresos y gastos para periodos superiores a los tres años, lo que nos permite conocer la viabilidad presupuestal de nuestro proyecto respecto a los objetivos y a las metas planteadas.

En el caso del gobierno federal, las actividades realizadas son similares a las señaladas previamente, pero se diferencian por dos aspectos: 1) no es necesario hacer análisis sobre el margen de maniobra para conocer si se pueden financiar con recursos propios; y 2) en el caso de acciones con alcances nacionales que requieran de la participación de entes públicos regionales, se tendrán que identificar y utilizar los mecanismos e instrumentos de coordinación y de intercambio de información presupuestal y de monitoreo de resultados.

### ¿Cuándo es presupuestalmente factible?

Una propuesta de política pública es presupuestalmente factible cuando la relación entre la programación y la disponibilidad de los recursos presupuestarios permitirá alcanzar los objetivos y las metas establecidas en la política pública.

Propongo que la factibilidad presupuestal tenga tres niveles de posibilidad: alto, medio y bajo. Lo anterior debido a que se pueden realizar esfuerzos por acceder a fuentes alternativas de financiamiento.

En la siguiente tabla se presenta un sistema de semaforización que nos servirá para identificar el nivel de factibilidad de la política pública.

 **Tabla 18. Factibilidad presupuestal**

| Factibilidad presupuestal | Descripción  | La disponibilidad de recursos permite cubrir actividades sustantivas |          |
|---------------------------|--|--|----------|
| Alta                      | Se pueden financiar la totalidad de las actividades.                 | Rango 75-100%  | Verde    |
| Media                     | Se pueden financiar parcialmente las actividades.                    | Rango 50-74%   | Amarillo |
| Baja                      | Se pueden financiar menos de la mitad de las actividades sustantivas | Menor a 50%  | Rojo     |

FUENTE: Elaboración propia

Cuando la propuesta de política pública cuenta con una factibilidad presupuestal media o baja, se recomienda la investigación de fuentes alternativas de financiamiento que permiten cubrir el costo de las actividades sustantivas.

### Filtro 2. Factibilidad socioeconómica

El segundo filtro que propongo es el de factibilidad socioeconómica y se refiere a la valoración tanto económica como social de los costos y los beneficios de la política pública. Este análisis permite priorizar y comparar los beneficios de diferentes alternativas de política pública y mostrar si los recursos planeados serán utilizados eficientemente. Además, en el caso de solicitar recursos de fuentes alternativas, será la base para mostrar la viabilidad de nuestra propuesta. A continuación enumero los cuatro tipos de análisis socioeconómicos más utilizados:

1. Análisis costo-beneficio o de pre-factibilidad.
2. Análisis costo-beneficio simplificado o de perfil.
3. Análisis costo-efectividad.
4. Justificación económica.

El **análisis costo-beneficio** o de pre-factibilidad proporciona un criterio para determinar si una política pública generará más beneficios que costos. En este análisis se asigna un valor monetario a todos los impactos que pudieran afectar a los grupos beneficiados o perjudicados por la propuesta de política pública que estamos buscando implementar. Para conocer más a detalle el tema puedes consultar el libro *Evaluación de Proyectos Sociales* de Ernesto Cohen y Rolando Franco, y *Análisis de costo-beneficio para la toma de decisiones* de Alfred R. Oxenfeldt. En este análisis se realiza una cuantificación de los costos y de los beneficios identificados. La obtención de información se hace a través del levantamiento de encuestas o de mediciones puntuales.

Un buen ejemplo de este tipo de análisis es el *Estudio de Costo - Beneficio del Primer Comedor Troncal de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla*<sup>1</sup>.

En el caso del **análisis simplificado o de perfil** se realiza un cálculo de costos y beneficios atribuibles al proyecto, tomando en cuenta los efectos sobre la población objetivo, en este caso, la cuantificación de costos y beneficios puede realizarse a partir de estudios técnicos o publicaciones ya existentes.

Un buen ejemplo de este tipo de análisis fue el realizado en el 2010 por el Instituto Mexicano del Transporte<sup>2</sup>, en la solicitud de recursos ante la SHCP para la construcción de una pista de pruebas con su infraestructura y equipamiento. Disponible en la página de transparencia.

El **análisis costo-efectividad** permite comparar el grado de eficiencia relativa que tienen proyectos diferentes para obtener los mismos productos.

<sup>1</sup> Disponible en <[http://www.fonadin.gob.mx/work/sites/fni/resources/LocalContent/513/41/ACB\\_Puebla.pdf](http://www.fonadin.gob.mx/work/sites/fni/resources/LocalContent/513/41/ACB_Puebla.pdf)> [Acceso 10 de julio de 2012]

<sup>2</sup> Disponible en <[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sistema\\_cartera\\_inversion/index.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sistema_cartera_inversion/index.html)> clave de cartera: 0909A000001. [Acceso 10 de julio de 2012]

De manera similar, en caso de existir diversas alternativas para alcanzar los objetivos de un proyecto, puede identificarse la óptima, ya sea minimizando los costos o maximizando el alcance de los fines. El análisis permite jerarquizar opciones sobre las diferentes magnitudes de recursos que cada uno de ellos requiere para el logro de una unidad de producto.

Un buen ejemplo de este tipo de análisis es el *Estudio de costo-efectividad de intervenciones para prevenir el abuso del alcohol en México*, de Medina-Mora et al.<sup>3</sup> (2009). Disponible en la página de internet de la UNAM.

La **justificación económica** consiste en una descripción detallada del problema que se busca resolver, así como de la justificación de la solución seleccionada. Es importante hacer una breve descripción, el desglose del monto de los componentes del proyecto y la fuente de recursos que va a llevar a cabo la inversión del proyecto. La elección de realizar alguno de los estudios dependerá del tipo de proyecto del que se trate, el cual deberá estar a cargo de personal especializado en este tipo de análisis.

Un buen ejemplo de este tipo de análisis es el que presentó la Secretaría de Gobernación Federal a la SHCP para solicitar recursos de inversión en el 2009<sup>4</sup>, referente al "Programa de adquisición de mobiliario y acondicionamiento del Inmueble destinado a la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal", disponible en la página de internet de la SHCP.

### ¿Cómo se realiza el análisis de factibilidad socioeconómico?

Si bien cada estudio requiere cubrir requerimientos de información distintos, existen dos elementos mínimos comunes para el desarrollo del análisis de factibilidad socioeconómica. El primer nivel se vincula con la información de los costos de la propuesta de política pública. Esta información se desarrolló en el paso anterior de la metodología, "desarrollo de soluciones".

En un segundo nivel se necesitan cuantificar los beneficios que generará la política pública; es importante proyectar los beneficios directos (la resolución

<sup>3</sup> Disponible en <<http://saelo.unam.mx/pdf/sm/v33ns/v33n5a1.pdf>> [Acceso 11 de julio de 2012]

<sup>4</sup> Disponible en <[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sistema\\_cartera\\_inversion/index.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sistema_cartera_inversion/index.html)> clave de cartera: 09048120006. [Acceso 13 de julio de 2012]

del problema público, específicamente) y los beneficios indirectos (beneficios alternos que podrían existir en caso de que la política pública fuese exitosa).

Por último, se requiere contar con la estimación del valor presente neto de la propuesta de política pública, el cual nos permite conocer al día de hoy es rentable, y se obtiene sacando la diferencia entre el flujo de ingresos (beneficios) menos el flujo de egresos (costos), teniendo presente una tasa de descuento o costo de oportunidad. En caso de que el resultado sea positivo, se considera que la propuesta es viable. El libro *Evaluación de Proyectos Sociales* de Cohen y Franco (2003) tiene una guía detallada de cómo realizarlo.

A continuación se presenta una matriz para registrar la información obtenida en ambos niveles.

 **Tabla 19. Identificación de costos y beneficios de una propuesta de política pública**

| Propuesta | Actividades | Costos directos |   | Costos indirectos |   | Costo Total | Beneficios directos |   | Beneficios indirectos |   | Beneficio total |
|-----------|-------------|-----------------|---|-------------------|---|-------------|---------------------|---|-----------------------|---|-----------------|
|           |             | \$              | % | \$                | % |             | \$                  | % | \$                    | % |                 |
| 1         | 1.1         |                 |   |                   |   |             |                     |   |                       |   |                 |
|           | 1.2         |                 |   |                   |   |             |                     |   |                       |   |                 |
|           | 1.3         |                 |   |                   |   |             |                     |   |                       |   |                 |
| 2         | 2.1         |                 |   |                   |   |             |                     |   |                       |   |                 |
|           | 2.2         |                 |   |                   |   |             |                     |   |                       |   |                 |
|           | 2.3         |                 |   |                   |   |             |                     |   |                       |   |                 |

FUENTE: Elaboración propia.

Es importante que se consideren los costos totales y los beneficios totales, es decir, no sólo los referentes a la inversión sino también los de operación. Para ello, es necesario que se establezca un periodo de tiempo para ambos casos (costos y beneficios).

### ¿Cuándo es socioeconómicamente viable?

Se considera que la propuesta de política pública es socioeconómicamente viable cuando el valor actual de los beneficios es mayor que el valor actual de los costos utilizando la misma tasa de descuento. En caso de que sea

negativo, la propuesta de política pública generaría pérdidas en términos socioeconómicos, por lo que sería necesario replantear una alternativa distinta.

### Filtro 3. Factibilidad legal

El tercer filtro de factibilidad que propongo es el legal. Este análisis es de suma importancia ya que implica verificar que la solución propuesta responde a algún mandamiento establecido en la Constitución, la normatividad y los reglamentos específicos.

Muchas de las propuestas de política pública que se generan en la lluvia de ideas están fuera del marco de la ley, por lo que el análisis de factibilidad legal permitirá separar las que son legalmente viables y la que no, y también permitirá saber qué tan complejo es realizar modificaciones normativas para aquellas propuestas legalmente no viables.

Virgilio Andrade<sup>5</sup> señala que el análisis del marco legal para el diseño de una política pública debe ser abordado desde tres ángulos: 1) como marco y causa, ya que el marco legal vigente puede dar origen al diseño e instrumentación de políticas públicas para su cumplimiento; 2) como instrumento, ya que una vez que se ha tomado la decisión sobre la opción a implementar se deben tener presentes los elementos a regular, así como la normatividad legal que ya se encuentra vigente y que puede servir como herramienta para desarrollar las acciones elegidas; y 3) como restricción, ya que al decidir sobre la política que será instrumentada se debe analizar la existencia de la normatividad legal que pudiera impedir ejecutar la acción elegida.

Andrade señala que en caso de que existan normas jurídicas que pudieran ser violentadas, deberán realizarse las propuestas de modificación, estudiando la viabilidad de cada una de ellas tomando en consideración la constitucionalidad de las mismas, el apoyo de posibles aliados y la irrupción de adversarios en caso de impulsarlas con los actores correspondientes.

### ¿Cómo se realiza el análisis de factibilidad legal?

Al igual que el análisis de factibilidad socioeconómico, es recomendable que este análisis lo realice un especialista en el área, sin embargo, a conti-

<sup>5</sup> Conferencia impartida el día 8 de agosto del 2012 en el Hotel Grand Oasis de la ciudad de Cancún.

nuación presento lineamientos generales que se deberán tomar en cuenta en un primer acercamiento al tema.

La factibilidad legal tiene por objeto decidir sobre la posibilidad y la conveniencia, desde el punto de vista jurídico, de realizar una política pública o determinar la mejor forma de llevarla a cabo.

Para desarrollar un buen estudio de factibilidad legal se deben conocer el marco normativo que regirá la acción u operación de la política pública que directa o indirectamente impactará en el desarrollo de la misma, así como los requerimientos previos a su instalación y puesta en marcha.

Lo anterior tendrá como consecuencia lógica la determinación de los alcances o de las limitantes que tendrá el proyecto, así como los obstáculos administrativos a los que nos podemos enfrentar en caso de tomar la decisión de realizar modificaciones al marco legal. En este sentido se recomienda llevar a cabo el análisis del marco normativo en el siguiente orden:

#### 1. Análisis general de la norma constitucional

El fundamento de la política pública que estamos proponiendo deberá ubicarse desde el nivel jerárquico más alto, en este caso, la Constitución. A partir de ella, las disposiciones en materia de evaluación se especifican y vinculan con una serie de ordenamientos federales, reglamentarios y administrativos que establecen facultades de las autoridades involucradas.

#### 2. Análisis de los planes de desarrollo respectivos

La propuesta que estamos diseñando deberá estar alineada con las acciones estratégicas a nivel nacional, así como con los fines y propósitos que estén establecidos en el sector en el que se inserta nuestra propuesta.

La alineación se refiere a que nuestra propuesta de política pública responde a una gestión estratégica que se ha planificado y que ha establecido objetivos muy específicos a nivel general y que se van concretando a medida que se avanza en la estructura organizacional de la administración pública que se trate. Así, nuestra propuesta deberá insertarse dentro de la lógica de la gestión y el desempeño de un sector.

### 3. Análisis de las normas administrativas y reglamentarias que regularán la política pública

Una vez que se ha analizado la norma superior, y si ésta puede ser incluida dentro del paquete de actividades del sector donde se inserta, el siguiente paso es la revisión de la legislación específica y le corresponde a la entidad o dependencia encargada de ejecutar o supervisar la política pública que estamos proponiendo.

La tabla 20 nos permite visualizar la alineación y el cumplimiento de la normativa vigente a la que responderá nuestra política pública.

 **Tabla 20. Análisis de factibilidad legal**

| Normativa  | Se contrapone con la propuesta de política pública |    |
|--|--|----|
|  | Si   | No |
| <b>Fundamento constitucional</b>   |  |    |
| Artículo:<br>Fracción:   |  |    |
| <b>Objetivo del Eje y objetivo del Plan Nacional de Desarrollo con el que se relaciona la política pública</b> |  |    |
| A. Eje:<br>B. Objetivo:  |  |    |
| <b>Listado de normas administrativas a las que responderá</b>  |  |    |
| 1.   | 4.   |    |
| 2.   | 5.   |    |
| 3.   | 6.   |    |

FUENTE: Elaboración propia.

### ¿Cuándo es legalmente factible?

Una alternativa de política pública es legalmente viable cuando responde a un ordenamiento superior y está alineada con los objetivos establecidos en

el plan estratégico que rige las acciones a nivel nacional o estatal y cumple con la normativa y los reglamentos establecidos en el sector en el que se planea implementar.

Si del análisis del marco normativo se concluye la necesidad de realizar modificaciones a alguna disposición legal, será necesario valorar una propuesta que permita modificar el marco normativo.

### Filtro 4. Factibilidad política

Sugiero que el cuarto filtro de factibilidad sea el político. Este filtro nos permite conocer los intereses y el poder que tienen las personas, grupos u organizaciones que estarían tanto a favor como en contra de la propuesta de política pública.

Este análisis nos permite conocer qué tan adverso o favorable será el contexto político en el cual operará la política pública. Este filtro evalúa los actores involucrados que pueden ser individuos, grupos u organizaciones, sus motivaciones, creencias y los recursos que tienen para oponerse o apoyar una propuesta de política pública. Entender estos elementos permitirá comprender las actitudes y opiniones que pudieran tener frente a la política pública.<sup>6</sup>

### ¿Cómo se realiza el análisis de factibilidad política?

- 1) Te sugiero identificar los actores que están a favor y en contra de la política pública, divididos por actor individual, organización y partido político.
- 2) Describir su principal motivación para oponerse o apoyar la política pública.
- 3) Investigar si su reacción será activa (comunicados, marchas, ruedas de prensa) o pasiva relacionada con la propuesta de política pública.
- 4) Cuantificar los recursos políticos con los que cuenta, que pueden ir desde el número de seguidores que tiene, el número de votos que tienen en el congreso, los recursos financieros, el control de la agenda hasta la atención de los medios de comunicación.

<sup>6</sup> Birkland (2001), en su libro *An introduction to the policy process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*, los identifica como actores oficiales y no oficiales. Los oficiales son todos aquellos que están involucrados en el proceso de políticas con una responsabilidad específica y con la facultad de hacer cumplir lo establecido en las políticas públicas.

Recomiendo el uso de la siguiente tabla para el análisis de esta factibilidad. Su uso aplica tanto para los que están a favor como los que están en contra de la política pública y considera los actores, sus motivaciones, la ideología y los recursos con los que cuentan.

**Tabla 21. Análisis de factibilidad política**

| Actores                | Principal motivo a favor o en contra | Reacción pasiva o activa | Recursos con los que cuenta |
|------------------------|--------------------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| Actor a favor          |                                      |                          |                             |
| Grupo a favor          |                                      |                          |                             |
| Organización a favor   |                                      |                          |                             |
| Actor en contra        |                                      |                          |                             |
| Grupo en contra        |                                      |                          |                             |
| Organización en contra |                                      |                          |                             |

FUENTE: Elaboración propia.

Una vez que se tengan identificados a todos los actores, es conveniente elaborar una ficha que identifique los posibles recursos con los que pudiera disponer para hacer frente a un determinado contexto político.

Propongo que la factibilidad política tenga tres niveles de posibilidad: alta, media y baja. Lo anterior debido a que se pueden realizar estrategias de negociación para pasar de una situación de baja posibilidad a una media o alta.

### ¿Cuándo es políticamente factible una propuesta de política pública?

Cuando los opositores de la política pública no tendrán una reacción activa hacia la misma y no cuentan con los recursos para generar una masa crítica de personas que se puedan oponer a la propuesta.

**Tabla 22. Factibilidad política**

| Factibilidad política | Grupos de interés   |          |
|-----------------------|---|----------|
| Alta                  | Reacción pasiva y pocos recursos para oponerse a la política pública. | Verde    |
| Media                 | Reacción activa y pocos recursos para oponerse a la política pública. | Amarillo |
| Baja                  | Reacción activa y muchos recursos para oponerse.                      | Rojo     |

FUENTE: Elaboración propia.

### Filtro 5. Factibilidad ambiental

La factibilidad ambiental evalúa el impacto que la propuesta de política pública generará en el medio ambiente. Para este análisis de factibilidad es importante la asesoría de especialistas de carácter ambiental que pueden valorar, además del impacto, la sustentabilidad de la política pública. El estudio del impacto ambiental deberá valorar el grado de afectación que tendrá la propuesta y, en caso de afectarlo, plantear alternativas que subsanen en el corto y mediano plazo la degradación que podría generar.

Como lo señala Oñate, *et al.* en *La evaluación ambiental estratégica de políticas, planes y programas* (2002), las consecuencias ambientales deben ser incorporadas desde las fases de planeación e integradas en procesos de toma de decisión de políticas, planes y proyectos.

### ¿Cómo se realiza el análisis de factibilidad ambiental?

Sugiero la metodología propuesta por la OCDE en *La Evaluación Ambiental Estratégica. Una guía práctica en la cooperación para el desarrollo* (2007) que tiene cinco pasos para realizar este análisis de factibilidad:

1. Identificar riesgos o problemas ambientales clave.
2. Identificar que actores se verían afectados por estos riesgos.
3. Identificar recursos necesarios para negociar con los actores.
4. Reconocer las instancias y/o dependencias que tendrían que participar.
5. Desarrollar un plan de coordinación intersectorial.

La tabla 23 te ayudará a identificar y visualizar cuatro de los cinco pasos<sup>7</sup> para realizar un análisis de factibilidad ambiental:

**Tabla 23. Identificación de principales riesgos ambientales**

| Riesgos o problemas ambientales clave | Identificación de actores afectados | Recursos requeridos | Instancias y/o dependencias que deben participar |
|---------------------------------------|-------------------------------------|---------------------|--|
| Riesgo 1                              |                                     |                     |  |
| Riesgo 2                              |                                     |                     |  |

FUENTE: Elaboración propia.

### ¿Cuándo es ambientalmente factible?

Cuando la propuesta de política pública no genera efectos negativos en el medio ambiente. Sugiero tres niveles de factibilidad ambiental:

**Tabla 24. Factibilidad ambiental**

| Factibilidad ambiental | La propuesta de política pública   |          |
|------------------------|--|----------|
| Alta                   | No causará efectos negativos en el medio ambiente.   | Verde    |
| Media                  | Causará efectos negativos en el medio ambiente pero que pueden resarcirse de alguna forma. | Amarillo |
| Baja                   | Causará efectos negativos en el medio ambiente difíciles de resarcir.                      | Rojo     |

FUENTE: elaboración propia

### Filtro 6. Factibilidad administrativa

Finalmente, el sexto y último filtro que propongo es la factibilidad administrativa. Muchas alternativas de política pública no pueden ser ejecutadas debido a que el área donde se planea implementar carece de la capacidad

<sup>7</sup> El quinto paso no se incluye en la tabla, pues implica el desarrollo de un plan a través del análisis de los cuatro pasos anteriores.

organizacional para llevarla a cabo. La factibilidad administrativa se refiere a la condición organizacional que hace posible la idea de política pública.

El análisis de factibilidad administrativa es la valoración de los recursos organizacionales y técnicos con los que se dispondrá para la implementación de una propuesta con base en la estructura organizacional bajo la que operará.

Propongo que la factibilidad administrativa tenga, al igual que la presupuestal, tres niveles de posibilidad: alta, media y baja. Lo anterior debido a que se pueden realizar cambios en la agencia en la que se pretende instrumentar la política pública para que se ejecute con éxito.

### ¿Cómo se realiza el análisis de factibilidad administrativa?

Las necesidades financieras de las alternativas de política pública fueron estipuladas en el paso anterior de la metodología, específicamente en el apartado de análisis de costos de soluciones, por lo tanto recomiendo partir de ese análisis.

En este apartado se deberá definir qué dependencia —macrolocalización— y área —microlocalización— se proponen como ejecutoras de la política pública (Franco Corzo y Gómez Cruz, 2006).<sup>8</sup> Lo anterior para analizar si cuentan con los recursos necesarios para implementarla, los cuales incluyen:

- **Humanos.** Se refiere al número de personas capacitadas y con el tiempo disponible para ejecutar la política pública.
- **Infraestructura física.** Se refiere a los espacios físicos y a las áreas básicas de trabajo para su implementación.
- **Tecnológicos.** Se refiere al equipo tecnológico (*hardware*) y programas de computación (*software*) necesarios para ejecutar la política pública.
- **Servicios auxiliares.** Servicios y productos complementarios para la gestión de nuestra propuesta. En este rubro es importante detectar si estos servicios auxiliares necesitarán ser adquiridos de forma externa o si la organización tiene capacidad para realizarlos.

<sup>8</sup> Las ideas de macro y microlocalización se exponen con detalle en el libro *Gobierno Inteligente* (2006) de Oscar Gómez Cruz y Julio Franco Corzo.

A fin de proveer información sobre el uso de los recursos, la disponibilidad o la necesidad de adquisición de un determinado recurso y los responsables, recomiendo la siguiente tabla:

**Tabla 25. Identificación de los recursos principales para operar la política pública**

|                        | Cantidad | Descripción |
|------------------------|----------|-------------|
| Recursos humanos       |          |             |
| Infraestructura física |          |             |
| Recursos tecnológicos  |          |             |
| Servicios auxiliares   |          |             |

FUENTE: Elaboración propia.

En resumen, el análisis de factibilidad administrativa permite conocer la capacidad de la organización que será responsable de la política pública, considerando recursos materiales y humanos para ejecutar nuestra propuesta. En caso de que no se cuente con los recursos necesarios, es forzoso rediseñar la propuesta a una que sea administrativamente factible.

### ¿Cuándo es administrativamente factible?

Cuando la organización que se planea que ejecute la política pública tiene los recursos materiales y humanos necesarios para alcanzar el propósito planteado.

**Tabla 26. Factibilidad administrativa**

| Factibilidad administrativa | La organización cuenta con                    | Ajustes que se requieren para implementar la política pública                           |          |
|-----------------------------|---|---|----------|
| Alta                        | Los recursos materiales y humanos necesarios. | Ninguno.  | Verde    |
| Media                       | Únicamente los recursos materiales.           | Se requiere de un equipo con experiencia.   | Amarillo |
| Baja                        | Ni los recursos materiales ni humanos.        | Se requiere de un equipo con experiencia y con los recursos materiales para ejecutarla. | Rojo     |

Fuente: Elaboración propia.

## Paso 2. Integrar el análisis de factibilidad en una matriz de alternativas de política pública

La matriz de alternativas de política pública es, probablemente, la herramienta más importante para hacer una recomendación inteligente y profesional de política pública. Esta matriz está conformada por las seis factibilidades que presenté anteriormente. Es una gran herramienta porque permite identificar rápidamente cuál es la mejor opción de política pública. Las respuestas de la matriz de alternativas en los seis niveles contemplan lo siguiente:

**Tabla 27. Matriz de alternativas**

|                           | Factibilidad presupuestal | Factibilidad socioeconómica | Factibilidad legal      | Factibilidad política | Factibilidad ambiental | Factibilidad administrativa |
|---------------------------|---------------------------|-----------------------------|-------------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------------|
| Opciones                  | Alta<br>Media<br>Baja     | Factible<br>No factible     | Factible<br>No factible | Alta<br>Media<br>Baja | Alta<br>Media<br>Baja  | Alta<br>Media<br>Baja       |
| Status Quo o "Hacer nada" |                           |                             |                         |                       |                        |                             |
| Alternativa 1             |                           |                             |                         |                       |                        |                             |
| Alternativa 2             |                           |                             |                         |                       |                        |                             |

FUENTE: Elaboración propia.

Considerando todos estos aspectos se deberá seleccionar la alternativa de política pública que: 1) tenga más posibilidades de implementarse; y 2) tenga la más alta probabilidad de resolver el problema público que propició su diseño.

Lamentablemente, el análisis de factibilidad no siempre es considerado como indispensable. En la fase de diseño es común que se centren los esfuerzos en cómo resolver el problema público, quién lo hará y cuántos recursos se necesitarán para hacerlo.

Aunque pareciera que son muchos "filtros de factibilidad" los que propongo para realizar las propuestas de política pública, considero que todos son necesarios para lograr que únicamente se implementen políticas públicas con alta probabilidad de éxito.

## ¿El gobierno federal exige análisis de factibilidad para los proyectos y programas de inversión?

El gobierno federal, a través de la SHCP, cuenta con una serie de requisitos para que las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal puedan ingresar algún programa o proyecto de inversión. Dentro de esos requisitos se encuentran un análisis costo beneficio y las evaluaciones de factibilidad técnica, legal y ambiental.

Los programas y proyectos sujetos a esta obligación están plasmados en el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. El Artículo 53 de esta ley establece lo siguiente:

“Los programas y proyectos de inversión sujetos a esta obligación son:  
I. Los nuevos proyectos de infraestructura productiva de largo plazo;  
II. Los nuevos programas y proyectos de inversión presupuestaria en infraestructura de hidrocarburos, eléctrica, hidráulica y de transporte, incluyendo carreteras, cuyo monto total de inversión sea superior al que determine la Secretaría, y  
III. Las modificaciones al alcance de los programas y proyectos a que se refieren las fracciones I y II anteriores.”

Por otra parte, en los “Lineamientos para el Registro en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión” (Publicado en el DOF el martes 18 de marzo de 2008) en el Lineamiento 4, Fracción Tercera se establece que:

“Para efectos del registro en Cartera de nuevos programas y proyectos de inversión, se deberá cumplir:  
Además del análisis costo y beneficio, las dependencias y entidades deberán enviar, “cuando así corresponda”, las hojas electrónicas con la memoria de cálculo para estimar los indicadores de rentabilidad, así como las evaluaciones en materia de factibilidad técnica, legal y ambiental.”

Como se puede observar, en las solicitudes de los programas y proyectos “cuando así corresponda” se deberán enviar las evaluaciones en materia de factibilidad técnica, legal y ambiental, lo que refleja cierta flexibilidad para los que presentan los proyectos propuestos a ingresar a la Cartera de Proyectos y Programas de Inversión.

## ¿Cuáles son las definiciones de factibilidad del marco legal mexicano?

En los Lineamientos Relativos a los Dictámenes de los Programas y Proyectos de Inversión a Cargo de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal<sup>9</sup> se establecen las siguientes definiciones:

**Análisis de factibilidad ambiental:** los estudios en donde se determina que un programa o proyecto de inversión cumple con la normatividad aplicable en materia ambiental.

**Análisis de factibilidad económica:** los estudios sobre la cuantificación de los costos y beneficios de un programa o proyecto de inversión en donde se muestre que el mismo es susceptible de generar, por sí mismo, beneficios netos bajo supuestos razonables.

**Análisis de factibilidad técnica:** los estudios sobre los materiales, maquinaria, equipo, tecnología y calificación de personal que se requieren para la ejecución y operación de un programa o proyecto de inversión, en donde se determine si el proyecto se apega a las normas establecidas por la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, así como a las prácticas aceptadas de ingeniería y a los desarrollos tecnológicos disponibles.

El Lineamiento 5 establece que estos análisis deberán ser realizados por personas físicas o morales que acrediten experiencia probada en la elaboración o revisión de análisis de factibilidad técnica, económica y ambiental. Por último, en este mismo documento se desarrollan los temas mínimos o los aspectos que deberán ser considerados por el experto en cada una de las partes del análisis.<sup>10</sup>

## Análisis de la calidad del análisis de factibilidad de los programas y proyectos de inversión de la SHCP

Para conocer la calidad de los análisis de factibilidad que tenía la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión disponibles en la página de la SHCP,

<sup>9</sup> Disponible en <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5031731&fecha=18/03/2008](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5031731&fecha=18/03/2008)> [Acceso 19 de junio de 2012]

<sup>10</sup> En los “Lineamientos Relativos a los Dictámenes de los Programas y Proyectos de Inversión a Cargo de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal” sólo fue posible identificar esos tres tipos de factibilidad.

le pedí a cinco de mis consultores “calificar” la calidad de los análisis de factibilidad de los proyectos que se encontraran en la página de internet de la Secretaría. Los resultados de la investigación son muy interesantes.

El análisis se realizó en el mes noviembre de 2011. En ese mes había 10,083 proyectos y programas registrados en la página de SHCP, apartado Cartera de Programas y Proyectos de Inversión.<sup>11</sup> El equipo de consultores optó por tomar una muestra representativa con un nivel de confianza del 95 % y un margen del error del 7.5 %, que dio como resultado 165 programas y proyectos de inversión a analizar.<sup>12</sup>

Del total de programas y proyectos que fueron revisados, sólo el 22 % tenía un análisis de factibilidad (legal, técnica y ambiental) o parte de éste, es decir, el 78 % de las personas que presentaron los proyectos aprovecharon el criterio de “cuando así corresponda, (...) las evaluaciones en materia de factibilidad técnica, legal y ambiental”.

Respecto al análisis de calidad, el equipo de consultores desarrolló una metodología sencilla para clasificar los proyectos. Si ninguno o sólo un análisis de factibilidad estuvo bien desarrollado, la clasificación fue mala. Si se desarrollaron correctamente dos análisis de factibilidad se clasificó como calidad media y si los tres fueron desarrollados ampliamente la clasificación fue buena.

De los 37 proyectos de inversión, siete fueron clasificados con calidad baja (18.91 %), ocho clasificados con calidad media (21.62 %), 22 clasificados con calidad buena (61.45 %). La mayoría de los proyectos y programas de inversión catalogados como “buenos” fueron del ramo de comunicaciones y transportes. Quizá lo anterior se debe a que la SCT elaboró la “Guía para la Obtención de los Elementos de Obra Pública” (publicado en el 2010), donde se conduce al interesado desde el proceso de cómo se realiza el registro en Cartera de Proyectos de la SHCP y cómo se realiza el dictamen.

<sup>11</sup> Disponible en <[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sistema\\_cartera\\_inversion/index.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sistema_cartera_inversion/index.html)> [Acceso 11 de julio de 2012]

<sup>12</sup> La muestra se calculó tomando la población con un error de 7.5 % y con un nivel de confianza de 95 %. Sin embargo, para simplificar el análisis y para dar mayor representatividad a los estados con mayor participación, se eligen las diez entidades federativas con mayor participación de programas y proyectos dentro de la cartera de factibilidad (D.F., Veracruz, Estado de México, Oaxaca, Chiapas, Michoacán, Sinaloa, Guerrero, Tamaulipas y Jalisco). La selección de proyectos de cada una de las entidades seleccionadas se realizó de manera aleatoria y sistemática, dependiendo de la cantidad de proyectos que contenga cada una.

Lo que resulta preocupante es que sólo uno de cada cinco proyectos o programas de inversión cuenten con un análisis de factibilidad, ya que da un margen muy amplio a cometer errores de política pública como los que presenté en la introducción de este libro.

## Reflexiones Finales

Una propuesta de política pública es factible cuando tiene probabilidad de ser instrumentada en las circunstancias actuales en un particular entorno. La propuesta de este libro es realizar seis análisis de factibilidad que he denominado “filtros de factibilidad”: 1) presupuestal; 2) socioeconómico, 3) legal; 4) político; 5) ambiental; y 6) administrativo.

Una propuesta de política pública es **presupuestalmente factible** cuando la relación entre la programación y la disponibilidad de los recursos presupuestarios permitirá alcanzar los objetivos y las metas establecidas en la política pública. Se considera que la propuesta de política pública es **socioeconómicamente viable** cuando el valor actual de los beneficios es mayor que el valor actual de los costos utilizando la misma tasa de descuento.

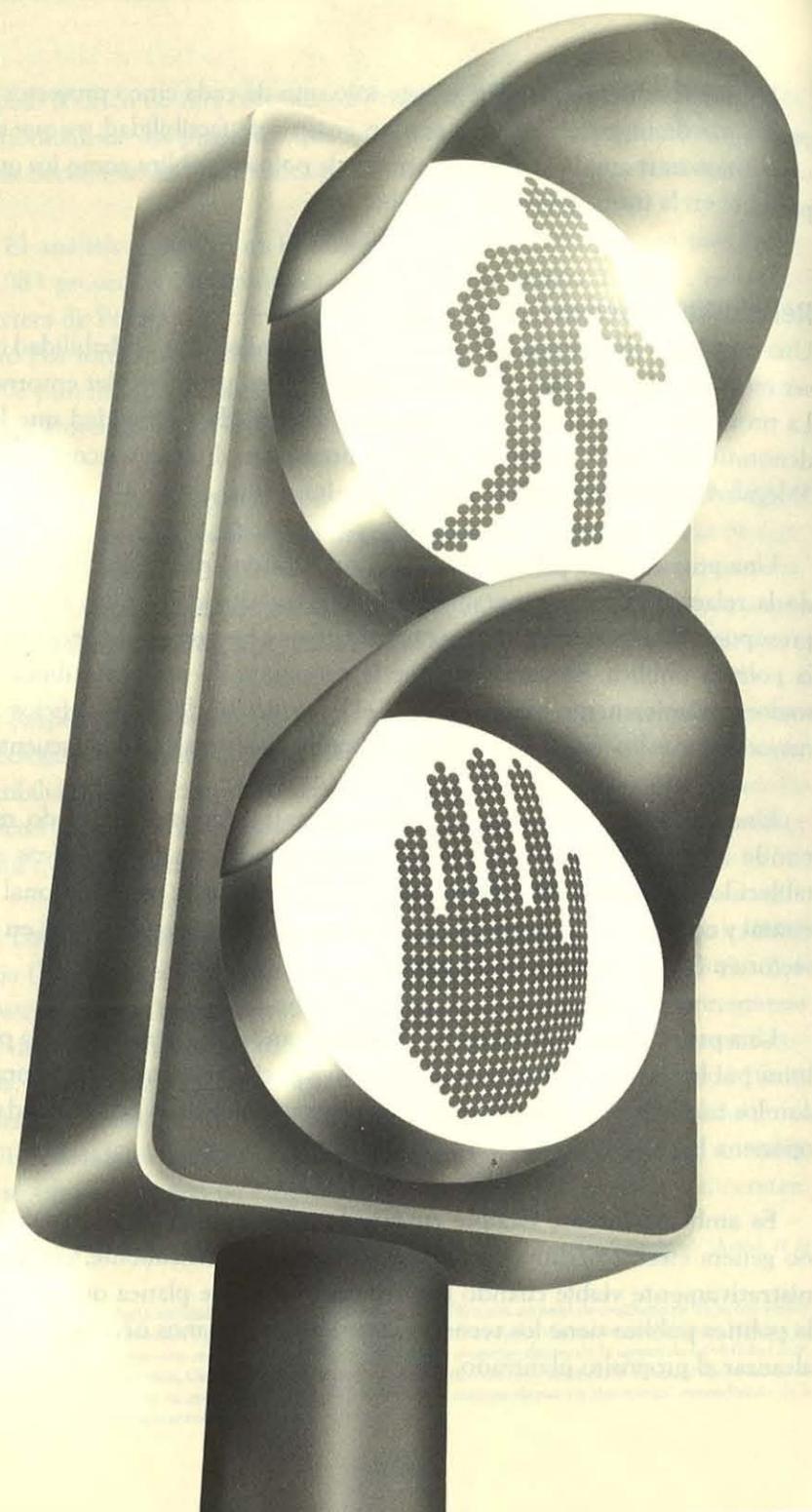
Una alternativa de política pública es **legalmente viable** cuando responde a un ordenamiento superior, está alineada con los objetivos establecidos en el plan estratégico que rige las acciones a nivel nacional o estatal y cumple con la normativa y con los reglamentos establecidos en el sector en el que se planea implementar.

Una propuesta es **políticamente factible** cuando los opositores de la política pública no tendrán una reacción activa hacia la misma y no cuentan con los recursos para generar una masa crítica de personas que se puedan oponer a la propuesta.

Es **ambientalmente factible** cuando la propuesta de política pública no genera efectos negativos en el medio ambiente. Finalmente, es **administrativamente viable** cuando la organización que se planea que ejecute la política pública tiene los recursos materiales y humanos necesarios para alcanzar el propósito planteado.

# Recomendaciones de política pública

La cuarta etapa para el diseño de políticas públicas viables



“Lo que no se comunica, no existe.”

Gabriel García Márquez

## Recomendaciones de Política Pública

La cuarta etapa para el diseño de políticas públicas viables

Este capítulo responde a la pregunta que forma la cuarta etapa en el diseño de una política pública: ¿cómo escribir una recomendación de política pública?



FUENTE: Elaboración propia.

Una vez que hemos integrado una matriz de alternativas de política pública estamos en la posibilidad de realizar una recomendación clara, concisa e inteligente de política pública. Uno de los instrumentos más utilizados por los profesionales de las políticas públicas se llama memorándum de política pública o *policy memo*. A continuación describiré este instrumento, te mostraré cómo se estructura y te brindaré un par de ejemplos.

### ¿Qué es un memorándum de política pública o *policy memo*?

Es un documento de análisis y recomendaciones que pretende influir en la toma de decisiones de política pública. Es un informe de hechos con una valoración y una interpretación del analista de política pública. Utilizaré el concepto de memorándum de política pública en el idioma inglés como *policy memo*, ya que como mencioné en el capítulo 2, es en los Estados Unidos donde se generaron las principales corrientes teóricas y las herramientas prácticas para el diseño y la evaluación de políticas públicas.

El propósito de un *policy memo* es proveer información de política pública relevante para la toma de decisiones. En general, entre más alta es la jerarquía de un decisor, menor es su conocimiento sobre cualquier tema y menor su habilidad para enfocarse en un tema, por eso, un *policy memo* efectivo debe:

- 1) Explicar por qué el problema es importante y por qué se necesita tomar una decisión.
- 2) Suministrar los hechos esenciales y la información de apoyo con sólida evidencia técnica y empírica, no anecdótica.
- 3) Describir y recomendar un curso de acción claro.

En un *policy memo*, típicamente, se responden las siguientes preguntas (Dunn 1994):

- ¿Cuál es el problema?, ¿de qué maneras puede definirse?
- ¿Cuál es el alcance y la severidad del problema?
- ¿Cuáles son las modificaciones que puede sufrir el problema en los próximos meses o años?

- ¿Qué metas y objetivos deberían ser perseguidos para resolver el problema?
- ¿Cómo puede medirse el grado de éxito al enfrentar el problema?
- ¿Qué acciones se están llevando a cabo para tratar de resolver el problema?
- ¿Qué cursos de acción actuales o potenciales causan conflicto o desacuerdo entre las partes involucradas?
- ¿Qué opciones de política pública deberían ser consideradas para resolver el problema?
- ¿Qué opciones son preferibles, dados ciertos objetivos y metas?

Es importante señalar que el *policy memo* debe contener una recomendación que permita elegir un curso de acción determinado con base en el análisis presentado en él. En este sentido, el *policy memo* es esencialmente una investigación prospectiva *-ex-ante-* que comienza con información limitada acerca de un problema público y termina con definiciones del problema y acciones a tomar (*Ibid.*).<sup>1</sup>

Antes de describir el formato de un *policy memo*, te presento las diez recomendaciones de Jack E. Appleman en su libro *10 Steps to Successful Business Writing* (2008) para lograr un documento efectivo:

- **Reconoce que hay demanda de buenos escritos**  
Debes darle al *policy memo* la importancia que tiene y nunca subestimar sus alcances. Si, en el mejor de los casos, tienes la oportunidad de realizar tu presentación frente al decisor, un texto convincente, bien documentado y bien elaborado puede ser la diferencia para convencerlo o no.
- **Debes saber hacia dónde estás llevando al tomador de decisiones**  
Resulta fundamental conocer dónde se encuentra el líder al que te diriges y hacia dónde quieres llevarlo a través del *policy memo*. Tu objetivo debe estar muy claro desde el principio.

<sup>1</sup> Como señala William Dunn, el documento de política pública es una investigación en prospectiva que puede iniciarse con información limitada y que culmina con la información más completa del problema público y de las acciones que pueden utilizarse a futuro.

- **Procura ser explícito, claro y conciso**

Da sólo la información necesaria y no uses giros inusuales. No intentes mostrar lo bien que haces literatura, no se trata de eso. Un texto breve pero lleno de contenido demuestra que ha sido elaborado con sumo cuidado y con un enfoque claro de lo que se desea comunicar. A través de él se puede reconocer a una persona que realmente sabe de lo que habla.

- **Atrapa la atención de quien lee el documento**

Esto se logra cuando destacas, desde el inicio mismo, lo que más le importa al tomador de decisiones. El uso de elementos gráficos visualmente atractivos también nos permitirá llegar a este deseado escenario.

- **Escribe con un ritmo adecuado para mantener conectado al decisor**

Puesto que un *policy memo* está muy limitado en extensión, es importante mantener un ritmo dinámico y lleno de contenido, evitando en todo momento mostrar datos irrelevantes.

- **Organiza correctamente tu texto para que sea entendible**

En la siguiente sección te presentaré la estructura para un *policy memo* de diseño de política pública que permitirá que tu documento impacte, comunique de manera sencilla, argumente y mantenga la atención del decisor.

- **Elige un buen tono para producir los mejores resultados**

Este punto se refiere tanto al estilo que le darás al documento como a la “voz” que tendrá. El estilo consiste precisamente en el tipo de entregable que harás: el *policy memo* es un escrito formal, aunque más político que académico. Por otro lado, debes decidir cómo sonará la voz en la mente de quien lo lea: puedes querer parecer, por ejemplo, indignado, cauto, consternado, amigable, impersonal, etcétera. Recuerda que no se trata sólo de la propuesta, sino de cómo la presentas; en este caso es muy importante cuidar cómo la describes por escrito. Elegir un estilo y un tono adecuados es sumamente importante y deberás mantenerlos consistentemente a lo largo del *policy memo*.

- **Debes poner mucha atención en la gramática, la puntuación y la ortografía**

El contenido de tu texto puede ser extraordinario, tener la mejor estructura y diseño, pero con una falta de ortografía todo se derrumbaría. Por supuesto, hay faltas más graves que otras, pero cuando cometes una, tu credibilidad y tu preparación se ponen en duda. Ten mucho cuidado en ese sentido. Por otro lado, la puntuación y la gramática bien aplicadas te permitirán mantener un ritmo acorde con tus objetivos de estilo y tono.

- **Edita, reescribe y refina**

Tu entregable debe ser perfecto. La revisión y la edición son básicas al redactar cualquier tipo de texto. De tener tiempo, debes revisarlo por la mañana y una vez más durante la noche: tu percepción de lo adecuado puede variar a lo largo del día.

- **Cuida el aspecto y la estética del documento**

La forma es fondo. Un documento diseñado de manera estética y atractiva puede hacer que un líder decida leerlo primero. Un entregable con una apariencia agradable, con las imágenes y los colores adecuados, también puede hacer más fluida su lectura y comprensión. Debes poner la atención necesaria en ese aspecto, pero el elemento visual no son sólo imágenes y gráficas sino todo el diseño general que definirá el aspecto del entregable, esto forzosamente incluye al texto. La elección de la familia tipográfica correcta resulta crucial para lograr un documento atractivo, fuerte y convincente. Presentar un documento con una familia tipográfica inadecuada puede restarle fuerza y seriedad a tu propuesta, haciéndola parecer de baja calidad y credibilidad.

En suma, un *policy memo* efectivo debe contar con una estructura bien diseñada que se mantenga bajo los principios de la claridad y la concreción. Deberá igualmente generar impacto y tocar tanto las emociones como la razón.

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

El *policy memo* es un documento corto y contiene información concisa, no es un documento de investigación. La extensión que recomiendo para un *policy memo* es de mínimo dos y máximo cuatro cuartillas. Debe tener un tipo de letra de fácil lectura como *Arial* o *Times New Roman* de, por lo menos, 12 puntos. El espaciado debe ser de, al menos, uno y medio líneas. La alineación debe estar justificada. Puede ser escrito en una o dos columnas, resaltando las ideas clave con negrita e incluyendo las tablas o gráficas necesarias.

Por otro lado, los documentos tradicionales para informar a decisores en la administración pública pueden variar de tamaño según la persona que escribe. En mi experiencia, he visto que muchas personas desean impresionar o demostrar todo el trabajo de investigación que realizaron y escriben cuartillas y cuartillas con toda la información consultada. ¡He visto documentos de 100 cuartillas!

Tabla 28. Comparativo de formatos de documentos para informar a decisores en la administración pública

|                                   | Documento tradicional para informar a decisores en la administración pública        | <i>Policy memo</i>  |
|-----------------------------------|---|---|
| <b>Objetivo</b>                   | Informar la mayor parte de hechos sobre un asunto público.                          | Informar sólo los hechos esenciales.  |
| <b>Extensión</b>                  | Ilimitada.  | Limitada de una a cuatro cuartillas.  |
| <b>Tipo de papel</b>              | Hoja carta de papel bond.   | Hoja carta de papel bond, opalina o tarjeta media carta opalina cartulina.          |
| <b>Tipo de letra</b>              | El que desee quien escribe. a veces utilizan varios tipos de letra en un documento. | <i>Arial</i> o <i>Times New Roman</i> y un solo tipo de letra en todo el documento. |
| <b>Tamaño de letra</b>            | 10, 11 o 12 puntos.   | 12 o 13 puntos.   |
| <b>Interlineado</b>               | Sencillo.   | 1.5 líneas o doble espacio.   |
| <b>Alineación</b>                 | Justificada.  | Justificada.  |
| <b>Uso de negrita en el texto</b> | No.   | Sí.   |
| <b>Acompañados</b>                | Sí.   | No.   |

FUENTE: Elaboración propia.

### El formato de un *policy memo* para presentar un diseño de política pública

En mi experiencia, un buen *policy memo* para presentar una propuesta de política pública debe tener al menos seis secciones: 1) el encabezado; 2) el resumen; 3) los antecedentes; 4) el análisis del problema; 5) el análisis de las soluciones; y 6) el análisis de factibilidad y recomendación. Propongo estas secciones con base en la metodología que presenté en esta obra y en mi experiencia como consultor.

#### Descripción de las secciones de un *policy memo* para presentar un diseño de política pública

A continuación se describirán minuciosamente las seis secciones que debe incluir un buen *policy memo* y desarrollaré dos ejemplos para facilitar su comprensión.

**Sección 1.** El **encabezado** debe contener: 1) ¿a quién va dirigida la recomendación?; 2) ¿quién la escribe?; y 3) ¿cuál es el asunto? Debe dejar claro que el objetivo del documento es una recomendación de política pública.

**Sección 2.** El **resumen ejecutivo** es un elemento clave de un *policy memo*, ya que le permite al lector conocer, en los primeros párrafos, el resultado del análisis y la recomendación sugerida por el analista en política pública. La extensión sugerida es de dos o tres párrafos. En esta sección se deben responder al menos tres preguntas: 1) ¿por qué se creó el documento?; 2) ¿cuál fue el resultado del análisis?; y 3) ¿cuál es la recomendación de política pública?

**Sección 3.** Los **antecedentes** permiten informar al lector sobre la importancia del problema público y por qué se requiere de una acción de gobierno para atenderlo. La extensión sugerida es de uno o dos párrafos y debe responder al menos tres preguntas: 1) ¿por qué es un asunto público importante?; 2) ¿cómo se posicionó el problema en la agenda pública?; y 3) ¿por qué se sugiere incluir el asunto en la agenda de gobierno?

**Sección 4.** Una vez escritos el resumen y los antecedentes, se presenta el **análisis del problema**. La extensión sugerida es de tres a cuatro párrafos

y debe responder al menos cuatro preguntas: 1) ¿cuántos afectados tiene el problema?; 2) ¿en qué áreas geográficas se manifiesta?; 3) ¿cuáles son los costos sociales del problema?; y 4) ¿cuál es la principal causa que generó el problema?

**Sección 5.** La quinta sección es el **análisis de soluciones**. En este apartado deberás presentar al menos las dos mejores soluciones que atacan la principal causa identificada en el apartado anterior. Se deberán responder al menos cuatro preguntas: 1) ¿cuáles son los objetivos y la población objetivo de las soluciones propuestas?; 2) ¿qué acciones se han emprendido para solucionar el problema?; 3) ¿cuáles son las mejoras prácticas?; 4) ¿cuáles son los costos de las soluciones propuestas?

**Sección 6.** En esta sección se presenta el **análisis de factibilidad y la recomendación**, y se debe presentar el resultado de las factibilidades: 1) presupuestal; 2) socioeconómica; 3) legal; 4) administrativa; 5) política; 6) ambiental, así como una recomendación clara y concisa de la política pública. En algunas ocasiones, algunos especialistas incluyen la matriz de alternativas de política pública para hacer más fácil la lectura del documento.

### Elementos básicos que debe contener un *policy memo* para presentar un diseño de política pública

| Elemento del policy memo | Información que contiene  | Lineamientos   |
|--------------------------|---|--|
| 1. Encabezado            | 1) ¿A quién va dirigida la recomendación?<br>2) ¿Quién la escribe?<br>3) ¿Cuál es el objetivo del documento?  | -Es comprensible para cualquier audiencia.   |
| 2. Resumen ejecutivo     | 1. ¿Por qué se creó el documento?<br>2. ¿Cuál fue el resultado del análisis?<br>3. ¿Cuál es la recomendación de política pública?   | - Se describen todos los elementos del documento.<br>- Es claro, conciso y específico.<br>-Es comprensible para cualquier audiencia.<br>-Las recomendaciones son resaltadas. |
| 3. Antecedentes          | 1. ¿Por qué es un asunto público importante?<br>2. ¿Cómo se posicionó el problema en la agenda pública?<br>3. ¿Por qué se sugiere incluir el asunto en la agenda de gobierno?                                     | -Se describen claramente las razones por las que se posicionó el tema en la agenda pública y en la agenda de gobierno.   |
| 4. Análisis del problema | 1. ¿Cuántos afectados tiene el problema?<br>2. ¿En qué áreas geográficas se manifiesta el problema?<br>3. ¿Cuáles son los costos sociales del problema?<br>4. ¿Cuál es la principal causa que generó el problema? | - Se describen claramente todas las dimensiones del problema y la causa principal que generó el problema   |

|  |   |  |
|--|---|--|
| <p>5. Análisis de soluciones</p>                   | <p>1. ¿Cuáles son los objetivos y la población objetivo de las soluciones propuestas?<br/>                 2. ¿Qué acciones se han emprendido para solucionar el problema?<br/>                 3. ¿Cuáles son las mejoras prácticas?<br/>                 4. ¿Cuáles son los costos de las soluciones propuestas?</p>  | <p>- Se presentan al menos las dos mejores soluciones que atacan la principal causa identificada en el apartado anterior.<br/>                 - Se describen los resultados de esfuerzos previos para resolver el problema y las mejores prácticas.</p> |
| <p>6. Análisis de factibilidad y recomendación</p> | <p>1. ¿Cuál es el resultado del análisis de factibilidad?<br/>                 I. Presupuestal<br/>                 II. Socioeconómico<br/>                 III. Legal<br/>                 IV. Política<br/>                 V. Ambiental<br/>                 VI. Administrativa<br/>                 2. ¿Cuáles son las limitaciones de las propuestas?<br/>                 3. ¿Cuál es la recomendación de política pública?</p> | <p>- Se especifican claramente todos los criterios relevantes para recomendar opciones.<br/>                 - Se toman en cuenta las limitaciones de las propuestas<br/>                 - Se describe claramente la opción preferida.</p>              |

FUENTE: Elaboración propia.

## Ejemplo 1 de un *policy memo* de diseño de política pública

Ciudad de México a 20 de agosto de 2003

**Para:** Jefe de Gobierno del Distrito Federal

**De:** Director general de Grupo Consultor M

**Asunto:** Análisis de propuesta de política pública para mejorar la movilidad entre la Ciudad de México y Puebla, a través de un sistema de tren de pasajeros

### Encabezado

1. ¿A quién va dirigida la recomendación?
2. ¿Quién la escribe?
3. ¿Cuál es el objetivo del documento?

De acuerdo con el interés de su equipo de trabajo de contar con una estrategia innovadora de transporte entre las ciudades de México y Puebla, a través de un servicio ferroviario, se evaluó la posibilidad de establecer un servicio de pasajeros aprovechando la infraestructura existente y compartiéndola con el actual servicio de carga.

La conclusión es que **la propuesta es desaconsejable** por tres razones: 1) el costo de la estrategia es de **\$8,700 millones** y se estima que con el margen financiero del GDF se podría financiar sólo el 10% con recursos propios, 2) la **viabilidad económica es negativa** (-\$4,800 millones), lo que haría muy difícil acceder a otras fuentes de financiamiento y 3) **políticamente se ve difícil de implementar** ya que se tendrían como opositores a importantes empresas de autobuses que argumentarán que el tiempo de recorrido de 2 hs 20 min es similar al que ellos ofrecen.

Se analizó una **segunda opción** propuesta por el equipo consultor, que es la construcción de una doble vía, electrificada, exclusiva de pasajeros, aprovechando al máximo los derechos de vía existentes en la ruta Calpulalpan-Puebla. Esta opción tiene un costo de **\$19,000 millones** de pesos y tiene un tiempo de recorrido de 1 hora 20 min. También se **concluye** que es una **propuesta desaconsejable** por dos razones: 1) tiene una **viabilidad económica negativa** (-\$11,835 millones) y 2) **políticamente se ve difícil de implementar**, ya que se requieren cerca de 110 negociaciones para la adquisición de terrenos para los derechos de vía, y una tercera parte de ellas con grupos de ejidatarios bien organizados que tienen antecedentes de negarse rotundamente a vender sus propiedades.

### Resumen

1. ¿Por qué se creó el documento?
2. ¿Cuál fue el resultado del análisis?
3. ¿Cuál es la recomendación de política pública?

**Antecedentes**

1. ¿Por qué es un asunto público importante?
2. ¿Cómo se posicionó el problema en la agenda pública?
3. ¿Por qué se sugiere incluir el asunto en la agenda de gobierno?

La entrada del sureste mexicano a la Ciudad de México es a través de la autopista México-Puebla. Actualmente la saturación de tráfico de esa vialidad se estima en 3,000 pasajeros/carril/hora, lo cual se considera como alto. Este nivel de saturación aún no se considera como un problema público relevante y el tema no se encuentra dentro de los medios de comunicación.

Existe una oportunidad para realizar una política pública que se anticipe al crecimiento del 60% que se generará en las próximas dos décadas por el incremento del parque vehicular nuevo y de los autos importados de los Estados Unidos a nuestro país.

**Análisis del problema**

1. ¿Cuántos afectados tiene el problema?
2. ¿En qué áreas geográficas se manifiesta el problema?
3. ¿Cuáles son los costos sociales del problema?
4. ¿Cuál es la principal causa que generó el problema?

En los últimos diez años, ha habido un crecimiento anual promedio de 3.4% en la saturación del tráfico en la autopista México-Puebla, hasta llegar a 3,000 pasajeros/carril/hora en el año 2003. Con esas tasas de crecimiento, el tránsito de la Ciudad de México a Puebla y de regreso, difícilmente podrá absorber un mayor número de vehículos a partir del año 2023.

Por otro lado, en los últimos tres años ha habido en promedio 60,500 accidentes anuales, con 38,000 lesionados y 5,000 muertos, lo que la hace una de las cinco autopistas más peligrosas de México. Lo anterior genera anualmente costos sociales por \$950 millones.

Adicionalmente, existe incertidumbre en el recorrido por la autopista debido al congestionamiento vial, especialmente en las horas pico en las entradas y salidas de las ciudades (6 a.m. – 9 a.m y 6 p.m – 9 p.m), principalmente del D.F.

La principal causa que ha generado este problema es el crecimiento del parque vehicular y la falta de alternativas de acceso a la Ciudad de México desde la ciudad de Puebla y el sureste del país.

Los objetivos de las soluciones analizadas son reducir el tiempo de recorrido de la Ciudad de México a la ciudad de Puebla en 30% y una disminución de accidentes en un 50%.

La población objetivo de las propuestas son hombres y mujeres mayores de edad de niveles socioeconómico A/B (>\$98,000 mensuales), C+ (<\$97,000 y >\$40,000 mensuales), C (<\$39,000 y >\$13,500 mensuales) y D (<\$13,400 y >\$8,000 mensuales).

Las acciones que se han realizado para mitigar el problema en los últimos diez años han sido la ampliación de carriles a la autopista México – Puebla, que ha aumentado la capacidad de tráfico en un 25%, pero que son insuficientes para el tráfico previsto a partir del año 2023.

Las mejores prácticas en soluciones a través de trenes para ciudades con esta distancia se encuentran en Europa, donde destaca el caso del Tren de Alta Velocidad Madrid-Ciudad Real-Puertollano (211 km) por el tipo de mercado y demanda, que han traído consigo un cambio significativo de pautas de movilidad en la región, una gran integración económica y mayor movilidad laboral.

Las soluciones analizadas son dos: **Primera opción** (solicitada), utilizar la vía existente vía Apizaco que tiene una distancia de 197 km entre la Ciudad de México y la ciudad de Puebla y se encuentra concesionado a Ferrosur y Ferrovalle. Esa propuesta permitiría sólo dos viajes diarios con un tiempo de recorrido de 2 hrs 22 min, debido a que un tren de pasajeros tendría que convivir con trenes de carga. Esta opción tiene un costo de \$8,712 millones para adecuaciones de la vía (72%), material rodante (11%), puentes (9%) y estaciones (8%). El tránsito diario entre la Ciudad de México y Puebla es de 90,000 personas. En esta opción sólo se podrían captar a 2,800 pasajeros diarios con una tarifa máxima de \$70 por viaje.

**Análisis de soluciones**

1. ¿Cuáles son los objetivos y la población objetivo de las soluciones propuestas?
2. ¿Qué acciones se han emprendido para solucionar el problema?
3. ¿Cuáles son las mejoras prácticas?
4. ¿Cuáles son los costos de las soluciones propuestas?

**Segunda opción** (propuesta por el equipo consultor): desarrollar un nuevo trazo exclusivo para trenes de pasajeros vía Calpulalpan con una distancia de 153 km y un tiempo de recorrido de 1 hora 20 minutos. Esta propuesta permitiría realizar 57 viajes diarios y podría captar hasta 30,000 pasajeros al día, que representa el 30% de la afluencia actual. Se propone también una tarifa máxima de \$70 por viaje.

**Análisis de factibilidad y recomendación**

1. ¿Cuál es el resultado del análisis de factibilidad?

- I.-Presupuestal
- II.-Socioeconómica
- III.-Legal
- IV.-Administrativa
- V.-Política
- VI.-Ambiental

2. ¿Cuáles son las limitaciones de las propuestas?

3. ¿Cuál es la recomendación de política pública?

El análisis de factibilidad realizado mostró lo siguiente:

|  | Presupuestal   | Socioeconómica                    | Legal  |
|--|--|-----------------------------------|--|
| Opción 1.<br>Vía Apizaco                         | <b>Baja</b><br>Costo: \$8,700 mdp<br>Recursos propios 10%. | <b>Negativa</b><br>-\$4,800 mdp.  | <b>Alta</b><br>Permisos ante SCT.  |
| Opción 2.<br>Nuevo trazo exclusivo de pasajeros. | <b>Baja</b><br>Costo: \$19,000 mdp<br>Recursos propios 5%. | <b>Negativa</b><br>-\$11,835 mdp. | <b>Baja</b><br>Propiedad de terrenos, permisos de SEMARNAT, permisos ante SCT. |

|  | Política  | Ambiental   | Administrativa  |
|--|---|---|---|
| Opción 1.<br>Vía Apizaco                         | <b>Media</b><br>Opositores: empresas de autobuses.          | <b>Alta</b><br>Ya está construida la vía.   | <b>Alta</b><br>Se cuenta con los recursos humanos y materiales. |
| Opción 2.<br>Nuevo trazo exclusivo de pasajeros. | <b>Baja</b><br>Seis grupos de ejidatarios bien organizados. | <b>Media</b><br>Permisos federales, estatales y municipales, programas de manejo de RSE, programas de restitución de daños ambientales. | <b>Media</b><br>Mayores gastos administrativos.                 |

Las principales limitaciones de la opción 1 son: el costo de la estrategia es de **\$8,700 millones** y se estima que con el margen financiero del GDF se podría financiar sólo el 10% con recursos propios; la **viabilidad económica es negativa** (-\$4,800 millones), lo que haría muy difícil acceder a otras fuentes de financiamiento y **políticamente se ve difícil de implementar**, ya que se tendrían como opositores a importantes empresas de autobuses

que argumentarán que el tiempo de recorrido de 2hrs 20 min es similar al que ellos ofrecen.

Las principales limitaciones de la opción 2 son: tiene una **viabilidad económica negativa** (-\$11,835 millones); **políticamente se ve difícil de implementar**, ya que se requieren cerca de 110 negociaciones para la adquisición de terrenos para los derechos de vía y una tercera parte de ellas con grupos de ejidatarios bien organizados que tienen antecedentes de negarse rotundamente a vender sus propiedades, y **ambientalmente la factibilidad es media**, ya que aumentaría los costos de implementación debido a las regulaciones de protección ambiental.

La recomendación de política pública es buscar alternativas a un sistema ferroviario, ya que ninguna de las opciones analizadas es aconsejable.

## Ejemplo 2 de un *policy memo* de diseño de política pública

### Encabezado

- 1 ¿A quién va dirigida la recomendación?
- 2 ¿Quién la escribe?
- 3 ¿Cuál es el objetivo del documento?

Villahermosa a 14 de enero de 2004

**Para:** Gobernador del Estado de Tabasco

**De:** Titular de la Comisión de Innovación Gubernamental

**Asunto:** Propuesta de política pública para disminuir la pobreza patrimonial de 50,000 tabasqueños a través de un programa de regularización de tenencia de la tierra.

### Resumen

1. ¿Por qué se creó el documento?
2. ¿Cuál fue el resultado del análisis?
3. ¿Cuál es la recomendación de política pública?

En los últimos dos meses ha habido once notas periodísticas y un reportaje en televisión local respecto al creciente número de personas que viven en asentamientos irregulares en la entidad. En esos reportes se hace una fuerte crítica a su gestión respecto a la atención de este problema público.

Actualmente viven **500,000 personas** (26% de la población) en **predios irregulares** en 47 localidades, y se calcula que el 100% se encuentran en pobreza patrimonial. Se estima que esas personas viven en **100,000 predios** irregulares, que representan el **17% del suelo privado no ejidal de la entidad**.

Se propone **crear una política pública de regularización de tenencia de la tierra a través de una estrategia** que incluya **tres acciones: 1) concentrar en un solo organismo público las funciones de verificación y autorización** en materia de regularización de predios –hasta ahora dispersas en 3 dependencias–; **2) la creación de una bolsa de tierra** para personas en pobreza; y **3) una estrategia para limitar con fuerza la futura invasión de predios irregulares**.

La propuesta tiene un costo de **inversión inicial de \$150 millones** y **costos operativos** anuales por **\$15 millones** con una alta rentabilidad socioeconómica (\$359 millones). La **población objetivo** es de **50,000 personas** y tiene **alta aceptabilidad social**, especialmente entre los afectados por el problema. La propuesta es **legal, administrativamente y ambientalmente viable**.

Se considera que la **viabilidad política** es **baja** ya que se tienen como **potenciales opositores a 17 líderes de organizaciones** que invaden predios para venderlos de forma ilegal a personas con ingresos bajos y que están afiliados al grupo político opositor a su gobierno. La estrategia les quitará su principal fuente de ingresos.

La vivienda en propiedades irregulares es un problema social y urbano que tiene repercusiones en el crecimiento económico del estado, ya que impide la realización de transacciones de venta o renta, la obtención de créditos, así como el incremento del valor de la propiedad.

En los últimos dos meses ha habido once notas periodísticas, la mitad de ellas en el diario de mayor circulación en la entidad y un reportaje en televisión local respecto al creciente número de personas que viven en asentamientos irregulares en los municipios de Centro, Cárdenas, Comalcalco y Cunduacán.

En esos reportes se hace una fuerte crítica a su gestión respecto a la atención de este problema público, aunque sólo circunscriben el problema a los riesgos que existen de pérdidas humanas en caso de desastres naturales que afecten a los predios cerca de zonas de peligro. Por lo anterior, existe una oportunidad de generar una estrategia innovadora que tenga beneficios en muchas aristas.

### Antecedentes

1. ¿Por qué es un asunto público importante?
2. ¿Cómo se posicionó el problema en la agenda pública?
3. ¿Por qué se sugiere incluir el asunto en la agenda de gobierno?

**Análisis del problema**

1. ¿Cuántos afectados tiene el problema?
2. ¿En qué áreas geográficas se manifiesta el problema?
3. ¿Cuáles son los costos sociales del problema?
4. ¿Cuál es la principal causa que generó el problema?

Actualmente viven 500 mil personas en predios irregulares en 47 localidades de los municipios de Centro, Cárdenas, Comalcalco y Cunduacán. Se calcula que la totalidad de estas personas se encuentran en pobreza patrimonial y que están imposibilitadas para utilizar sus casas como colateral para un crédito.

Los costos sociales del problema público incluyen gastos en el cuidado de la salud, que se estiman en \$300 millones anuales debido a la insalubridad de las viviendas por la falta de incentivos de inversión. Además, se estima que las personas que viven en estos asentamientos irregulares, pierden \$225 millones al año por no poderse mudar a otras regiones con mejores sueldos, lo cual genera una baja movilidad laboral.

**Análisis de soluciones**

1. ¿Cuáles son los objetivos y la población objetivo de las soluciones propuestas?
2. ¿Qué acciones se han emprendido para solucionar el problema?
3. ¿Cuáles son las mejores prácticas?
4. ¿Cuáles son los costos de las soluciones propuestas?

Los objetivos de las soluciones analizadas son regularizar 10,000 predios irregulares y darle certeza jurídica a 50,000 tabasqueños sobre su vivienda en un periodo de 4 años.

La Coordinación Estatal para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CERTT), organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobierno, tiene un presupuesto autorizado para este ejercicio fiscal de \$12'903,895. En dos años ha regularizado únicamente 1,100 predios, debido a que se tiene que coordinar con otras 2 dependencias gubernamentales.

Las mejores prácticas de regularización de tenencia de la tierra se encuentran en los gobiernos de los estados de México, Nuevo León y Baja California, donde un solo organismo concentra todas las funciones requeridas para regularizar los predios. Con base en lo anterior se proponen 3 opciones:

**Opción 1: Mantener la situación actual [Status quo]**

- Que el CERTT continúe trabajando como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno, compartiendo funciones con otras instancias.

**Opción 2: Mantener la situación actual, aumentando los programas de asistencia social en la zona**

- Que el CERTT continúe trabajando como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno, compartiendo funciones con otras instancias.
- Aumentar el número de beneficiarios de programas de asistencia social en las zonas con predios irregulares.

**Opción 3: Estrategia integral con tres ejes**

- 1) Concentración de funciones en un solo organismo público; 2) Creación de una bolsa de tierra; y 3) Limitar con fuerza la futura invasión

1. Concentrar en un solo organismo las funciones de verificación y autorización —hasta ahora dispersas entre la CERTT, las direcciones de obras públicas y catastros municipales—, a través de la concreción del convenio de colaboración y coordinación en materia de regularización de predios, con la totalidad de los municipios del estado. [Costo: 30 mdp, ya se cuenta con el proyecto ejecutivo]
  - Modificar la personalidad jurídica de la CERTT, a fin de convertirla en un organismo descentralizado con autonomía en la toma de decisiones.
  - Efectuar una reingeniería a los procesos para la regularización de la tenencia de la tierra, a efecto de reducir significativamente los tiempos de respuesta a menos de 3 meses.
  - Aumentar la capacidad de respuesta (cantidad de solicitudes a procesar), mediante la adquisición de tecnología de medición.
  - Generar y administrar una base de datos segura y confiable, susceptible de ser compartida con las instancias que lo requieran (Registro Público de la Propiedad y el Comercio de la Secretaría de Finanzas y direcciones de obras públicas municipales).

2. Creación de una bolsa de tierra para generar desarrollos accesibles a personas en pobreza. [Costo: 120 mdp, ya se cuenta con el proyecto ejecutivo]
3. Crear una estrategia en conjunto con la Secretaría de Seguridad Pública para combatir con fuerza las futuras invasiones de predios.

**Análisis de factibilidad y la recomendación**

1. ¿Cuál es el resultado del análisis de factibilidad?

- I.-Presupuestal
- II.-Socioeconómica
- III.-Legal
- IV.-Administrativa
- V.-Política
- VI.-Ambiental

2. ¿Cuáles son las limitaciones de las propuestas?

3. ¿Cuál es la recomendación de política pública?

El análisis de factibilidad realizado mostró lo siguiente:

|   | Presupuestal             | Socioeconómica          | Legal   |
|---|--------------------------|-------------------------|---|
| Opción 1. Situación actual. <i>Status Quo.</i>  | <b>Alta</b><br>20 mdp.   | <b>Baja</b><br>-55 mdp. | <b>Alta</b><br>No hay limitantes legales.   |
| Opción 2. Mantener la situación actual, aumentando los programas de asistencia social en la zona. | <b>Alta</b><br>40 mdp.   | <b>Media</b><br>50 mdp. | <b>Alta</b><br>No hay limitantes legales.   |
| Opción 3 Estrategia integral.   | <b>Media</b><br>150 mdp. | <b>Alta</b><br>359 mdp. | <b>Media</b><br>Modificaciones a estatutos y reforma de la LOAPE del Estado de Tabasco. |

|   | -Política  | Ambiental   | Administrativa  |
|---|--|---|---|
| Opción 1. Situación actual. <i>Status Quo.</i>  | <b>Alta</b><br>Sin oposición.  | <b>Baja</b><br>Se siguen contaminando los suelos y acuíferos.   | <b>Alta</b><br>Se mantiene el <i>status quo.</i>                    |
| Opción 2. Mantener la situación actual, aumentando los programas de asistencia social en la zona. | <b>Alta</b><br>Sin oposición.  | <b>Baja</b><br>Se siguen contaminando los suelos y acuíferos.   | <b>Alta</b><br>Se mantiene el <i>status quo.</i>                    |
| Opción 3 Estrategia integral.   | <b>Media</b><br>Oposición de 17 líderes de organizaciones que invaden predios. | <b>Alta</b><br>Se evita la contaminación de suelos y acuíferos. | <b>Media</b><br>Se requiere implementar un plan de fusión de áreas. |

La opción 1, mantener el la situación actual, es la menos recomendable, debido a los altos costos socioeconómicos (-\$55 millones) y la baja factibilidad ambiental.

La opción 2 busca únicamente dar un paliativo a las consecuencias del problema (pobreza patrimonial) y no a las causas que la generan.

Se recomienda implementar la opción 3 "Estrategia integral", en la cual 1) se concentran en un solo organismo público las funciones de verificación y autorización en materia de regularización de predios –hasta ahora dispersas en tres dependencias–; 2) la creación de una bolsa de tierra para personas en pobreza; y 3) una estrategia para limitar con la fuerza pública las futuras invasiones de predios irregulares.

La propuesta tiene un costo de inversión inicial de \$150 millones y costos operativos anuales por \$15 millones con una alta rentabilidad socioeconómica (\$359 millones). La población objetivo es de 50,000 personas y tiene alta aceptabilidad social, especialmente entre los afectados por el problema. La propuesta es legal, administrativa y ambientalmente viable.

La limitación de la propuesta es que tendrá como oposición a 17 líderes de organizaciones que invaden predios para venderlos de forma ilegal.

**Paso 2. Toma de decisión**

Una vez que se ha escrito el *policy memo* con la recomendación de política pública, se solicita una reunión con la persona o grupo de personas que tomarán la decisión de ejecución o no de la acción pública. Sugiero que para la reunión se impriman ejemplares del *policy memo* para todos los asistentes y se realice una presentación impecable que deberá tener la misma estructura que el *policy memo*.

Existen al menos tres posibilidades de decisión derivadas de la recomendación de política pública: 1) se acepta como está; 2) se piden cambios derivados de observaciones al análisis o de intereses especiales del decisor; o 3) se rechaza la recomendación.

En caso de que se acepte una recomendación y que ésta incluya la creación de un nuevo programa, se deberá realizar un plan de acción que se describe en el capítulo 7 de esta obra, para ser entregado al equipo que operará la política pública.

En caso de que se acepte una recomendación y ésta no incluya la creación de un programa (como el ejemplo de *policy memo* de Sistema Ferroviario de la pp. 223), el proceso de análisis se termina en esta etapa.

En caso de que se soliciten cambios a la propuesta, derivados de las observaciones al análisis, se deberá regresar a las etapas 1, 2 y 3 de esta metodología para hacer los ajustes necesarios.

En caso de que se soliciten cambios a la propuesta, derivados de intereses particulares de la persona o de un grupo de personas que deciden si se rechaza o no la propuesta, sugiero valorar la segunda opción de política pública que tal vez, técnicamente no sea la mejor opción pero políticamente sea más sencilla de ejecutar.

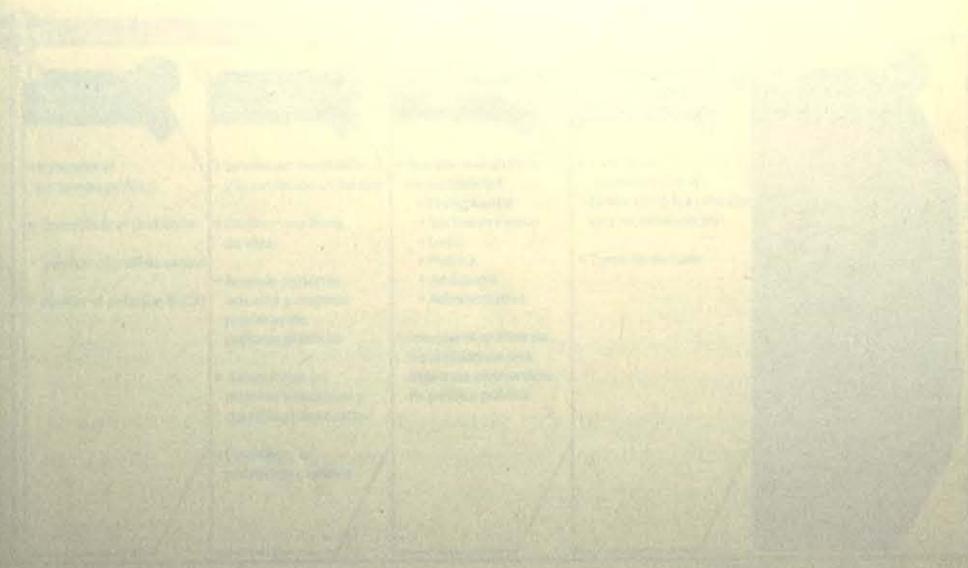
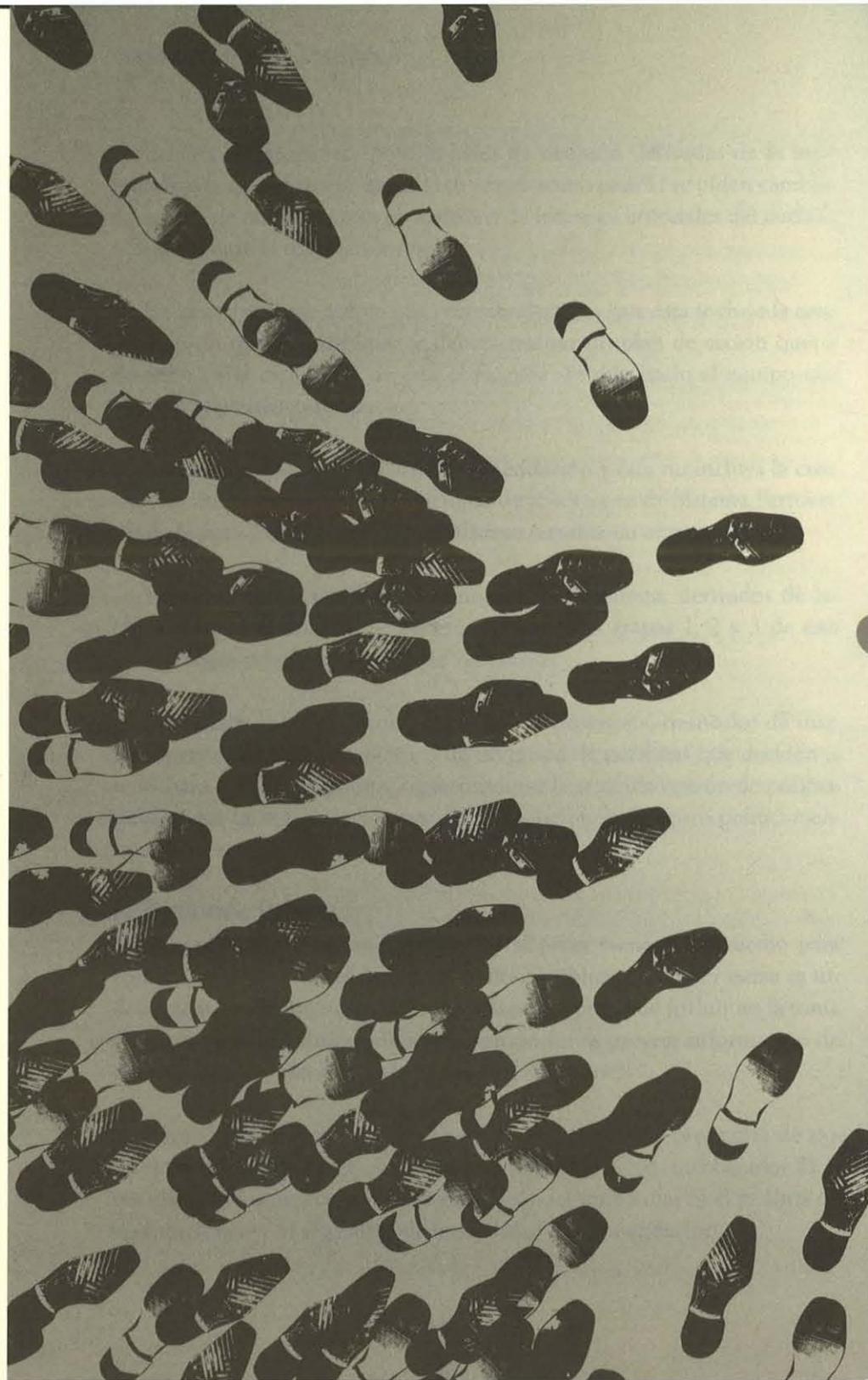
### **Reflexiones finales**

En este capítulo se recomendó utilizar al *policy memo* como medio para comunicar una recomendación de política pública. Un *policy memo* es un documento de análisis y recomendaciones que pretende influir en la toma de decisiones de política pública. Su propósito es proveer información de política pública relevante para la toma de decisiones.

Sugerí que un buen *policy memo* para presentar una propuesta de política pública debe tener al menos seis secciones: 1) el encabezado; 2) el resumen; 3) los antecedentes; 4) el análisis del problema; 5) el análisis de las soluciones; y 6) el análisis de factibilidad y recomendación.

# Plan de acción de política pública

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



“Fracasar no es una opción.”

*Apollo 13 (1995)*

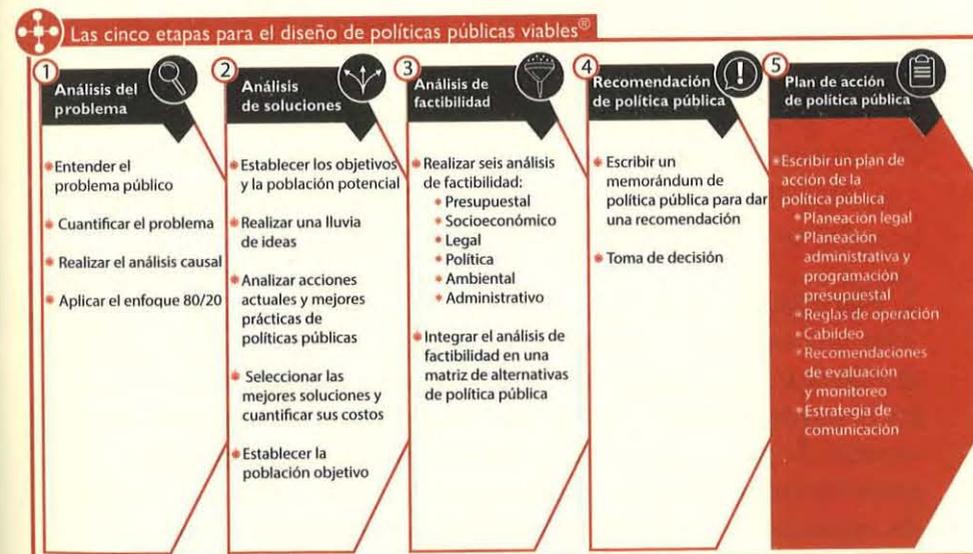
Dirección: Ron Howard

## Plan de acción de política pública

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

La pregunta que responde este capítulo es: ¿cómo hacer un plan de acción para instrumentar una política pública? Dicha respuesta forma la quinta y última etapa en el diseño de una política pública.

Este capítulo consta de una descripción de los seis apartados de un plan de acción de política pública. 1) planeación legal; 2) planeación administrativa y programación presupuestal; 3) reglas de operación; 4) cabildéo; 5) evaluación y monitoreo; 6) estrategia de comunicación. Asimismo, contiene los elementos que deben integrarse en el documento de factores críticos de éxito de la política pública.



FUENTE: Elaboración propia.

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

Si el decisor ha aceptado la recomendación de política pública, el equipo que participó en el diseño de la política pública deberá presentar un plan de acción de la misma, que es la culminación del diseño de la política pública.

En el plan de acción se presentan de forma clara y a detalle las acciones clave a llevar a cabo en la implementación de la política pública, es decir, se sitúa en el paso intermedio entre el diseño y la implementación de la misma y se realiza una vez que se ha seleccionado la mejor alternativa de política pública.

En la mayoría de los casos, el equipo de trabajo que realiza el diseño de la política pública no es el mismo que el que se encarga de implementarla, es por ello que es de suma importancia que el plan de acción presente de forma precisa las actividades y las consideraciones más importantes para su implementación y así, el equipo encargado de ejecutarla cuente con las bases para hacer a detalle el plan de implementación.

En mi experiencia, los mejores planes de acción que he desarrollado fueron en colaboración con el equipo que ejecutará la política pública, ya que son mucho más exigentes que si son entregados a un equipo que no participará en la implementación. Por esa razón, recomiendo ampliamente que el trabajo se realice de forma conjunta.



El plan de acción debe considerar al menos seis aspectos: 1) planeación legal; 2) planeación administrativa y programación presupuestal; 3) reglas de operación; 4) cabildeo; 5) evaluación y monitoreo; y 6) estrategia de comunicación.

**1. Planeación legal**

Toda política pública requiere de un sustento de carácter legal y dependiendo de las características de la misma pueden ser uno o más los elementos normativos que requiere, por ejemplo, si la política pública implica la creación de alguna agencia de gobierno se necesitan desahogar diferentes procedimientos legales que sustenten su instauración, además de las reglas de operación de la política pública y demás reglamentos, lineamientos, manuales, etcétera.

Una vez que se ha determinado la necesidad de realizar modificaciones a la normatividad jurídica, para permitir la ejecución de la política pública, y que han sido determinadas las propuestas concretas de reformas, deberá considerarse también el tiempo necesario para el cumplimiento de los plazos en los procedimientos jurídico-administrativos, tanto directos como indirectos, que deben seguirse para concretar la misma.

En este apartado también se deberá incluir la unidad responsable de la implementación y se deben tener en cuenta dos aspectos: 1) qué secretaría u organismo implementará la política pública; y 2) a qué área específica se le responsabilizará la implementación. Los aspectos mencionados son importantes porque se debe justificar a través de algún ordenamiento jurídico por qué le compete a cierta dependencia implementar la política pública.

Lo anterior es fundamental, ya que si se avanza en la fase de implementación sin el sustento legal, llegará un momento en que se tendrá que frenar todo con el objetivo de subsanar los requisitos legales, lo que generará pérdida de tiempo, de recursos y será una planeación en vano.

Otro aspecto importante que debe considerarse, y que después se analizará más a detalle, es el de normar la parte operativa de la política pública, a través de reglas de operación (si se requieren) o de facultades y obligaciones de alguna dependencia, las cuales podrían inclusive modificar las leyes orgánicas de la administración pública y sus reglamentos internos.

Por lo tanto, recomiendo ampliamente que el plan de acción establezca la necesidad de responsabilizar a una persona para que antes de la implementación de la política pública se asegure de que no hay procesos legales pendientes. Dicha persona también deberá elaborar un cronograma con las fechas y procedimientos por realizar.



Tabla 29. Guía para la elaboración de la planeación legal de un plan de acción política pública

| Paso  | Recomendación   |
|---|---|
| 1. Revisión del marco normativo relacionado con la propuesta de política pública.   | Es necesario que un abogado experto en el tema realice la revisión del marco normativo.   |
| 2. Identificación de las actividades legales necesarias para llevar a cabo la política pública.                               | En caso de que exista alguna norma que no permita la implementación de la política pública se deben considerar las reformas legales pertinentes que lo permitan o el rediseño de la política pública.   |
| 3. Identificación de las actividades legales necesarias que indirectamente repercuten para llevar a cabo la política pública. | En caso de que exista alguna norma o procedimiento que indirectamente repercuta en la implementación de la política pública se deben contemplar los plazos jurídico administrativos que sean necesarios para llevar a cabo las reformas legales que la permitan o el rediseño de la política pública. |
| 4. Calendarización de las actividades legales necesarias.   | En un cronograma se debe estipular el tiempo requerido para la realización de cada actividad legal.   |
| 5. Alineación de tiempos de actividades legales y de la implementación de la política pública.                                | Esta alineación permitirá implementar la política pública sin problemas legales.  |

FUENTE: Elaboración propia.

## 2. Planeación administrativa y programación presupuestal

Este punto contiene la estrategia de operación de la política pública y la de aseguramiento de los recursos financieros para la ejecución de la misma. La planeación administrativa deberá contener al menos cuatro apartados: recursos humanos, infraestructura física, recursos tecnológicos y mecánica operativa.

### 1. Recursos humanos

En este apartado deberás contemplar al menos tres aspectos: la cantidad de personas que se requerirán para poder implementar la política pública, el perfil de cada cargo, con grado de estudios y experiencia deseados, así como el diseño de un organigrama del personal que operará la política pública.

### 2. Infraestructura física

Toda política pública requiere de infraestructura física básica que le permita operar. Dependiendo de la naturaleza de la política pública es el requerimiento de la infraestructura, la cual puede ser de espacios físicos, oficinas, muebles, inmuebles, maquinaria, entre otros. En este punto es muy importante que se contemplen todos los requerimientos de infraestructura que sean necesarios para operar la política pública.

### 3. Tecnológicos

Se refiere al equipo tecnológico (*hardware*) y a los programas de computación (*software*) necesarios para ejecutar la política pública. Como el punto anterior, éste dependerá de la naturaleza de la política pública, y del tipo de tecnologías que se requieran.

### 4. Mecánica operativa

Toda política pública requiere de alguna mecánica operativa para funcionar. Esto se refiere a los pasos esenciales que permitirán que la política pública opere de forma correcta, para ello, es necesario que se tengan claras las actividades sustantivas y que se enlisten en orden cronológico. Es altamente recomendable integrar en este apartado un diagrama que muestre claramente dichas acciones sustantivas y a los responsables de ejecutarlas.

Por su parte, la programación presupuestal deberá incluir la inversión total requerida para un ejercicio presupuestal, estableciendo claramente la proporción de los recursos que se destinarán para la inversión y los que serán para operación.

En caso de haber mezcla de recursos se deberá especificar el origen de los recursos por orden de gobierno, así como la organización no gubernamental, la empresa o los beneficiarios que se tiene planteado que hagan aportaciones al programa.

También debe contener un calendario presupuestal en el que se establezca la distribución periódica del monto de los recursos. En caso de que

se desee acceder a los recursos de fondos que estén sujetos a reglas de operación, se sugiere incluirlos en el documento y comentar los requisitos más importantes de los mismos.

Los tres órdenes de gobierno y distintas administraciones tienen formatos muy claros para presentar la programación presupuestaria. A continuación se presenta una ficha que contiene la información más básica que prácticamente requieren todos los gobiernos.



Tabla 30. Ficha para presentar la programación presupuestaria

| Nombre de la política pública |                    |                   |                  |                    |           |                    |           |
|-------------------------------|--------------------|-------------------|------------------|--------------------|-----------|--------------------|-----------|
| Origen                        | Clave presupuestal | Monto total       |                  | Monto de inversión |           | Monto de operación |           |
|                               |                    | \$                | %                | \$                 | %         | \$                 | %         |
| Federal                       |                    | 30,420,000        | 78               | 21,060,000         | 54        | 9,360,000          | 24        |
| Estatad                       |                    | 8,580,000         | 22               | 5,940,000          | 15        | 2,640,000          | 7         |
| <b>Totales</b>                |                    | <b>39,000,000</b> | <b>100</b>       | <b>27,000,000</b>  | <b>69</b> | <b>12,000,000</b>  | <b>31</b> |
| Calendario presupuestal       |                    |                   |                  |                    |           |                    |           |
| Origen                        | Marzo              | Junio             | Septiembre       | Total              |           |                    |           |
| Federal                       | 15,210,000         | 7,605,000         | 7,605,000        | 30,420,000         |           |                    |           |
| Estatad                       | 4,290,000          | 2,145,000         | 2,145,000        | 8,580,000          |           |                    |           |
| <b>Totales</b>                | <b>19,500,000</b>  | <b>9,750,000</b>  | <b>9,750,000</b> | <b>39,000,000</b>  |           |                    |           |

FUENTE: Elaboración propia.

### 3. Reglas de operación

En caso de que la política pública requiera de reglas de operación, éstas deberán tener al menos cuatro apartados:

#### 1. Introducción

En este apartado se presentan de forma clara y sencilla las razones que propiciaron el diseño de la política pública, es decir, se expone un contexto resumido del problema público con datos duros. Recomendando que este apartado sea no mayor a dos cuartillas.

#### 2. Alineación

Las políticas públicas deben estar alineadas, a un eje, objetivo o estrategia del Plan Nacional de Desarrollo o en su caso del Plan Estatal o Municipal de Desarrollo. Este apartado es de suma importancia ya que permite justificar la existencia de la política pública a través de una referencia rectora de la acción pública.

#### 3. Objetivo general y objetivos específicos

En el caso del objetivo general simplemente se debe transcribir el objetivo diseñado en el segundo paso de la metodología de esta obra. Sin embargo, los objetivos específicos se deberán desglosar de acuerdo con el objetivo general. Sugiero redactar cuáles son los objetivos de menor alcance del objetivo general, los cuales se obtendrán al implementar la política pública. Sugiero que sean máximo cinco objetivos específicos.

#### 4. Lineamientos generales de la política pública

En este apartado se presentarán las especificaciones técnicas de la política pública:

##### 1. Cobertura

Se debe especificar la cobertura espacial que tendrá la política pública, por ejemplo, habrá políticas públicas que tendrán una cobertura de ciertas localidades o municipios. Cuando la cobertura es extensa se deben especificar las características de las regiones o de las comunidades a atender. Por ejemplo se puede contar con una política pública de cobertura nacional, pero que atienda únicamente a las comunidades rurales de menos de 5,000 habitantes.

##### 2. Población objetivo

En este apartado se debe transcribir la población objetivo identificada en el segundo paso de la metodología de esta obra. Recuerda que se deben especificar las características de las personas que serán atendidas por la política pública.

**3. Criterios y requisitos de elegibilidad**

Especialmente en políticas públicas de desarrollo social, aunque no exclusivamente, se requiere establecer criterios y requisitos para seleccionar a los beneficiarios.

**4. Criterios de selección**

En este apartado se presenta el orden de atención que se dará a los beneficiarios, es decir, se especifican los que serán atendidos prioritariamente. De acuerdo con este orden se atenderán a la mayor cantidad posible de beneficiarios considerando siempre la suficiencia presupuestal.

**5. Tipos y montos de apoyo**

En caso de que la política pública implique la entrega de apoyos, sean económicos o no, se deben especificar las cantidades máximas y la frecuencia de entrega.

**6. Derechos y obligaciones de los beneficiarios**

En caso de que exista una vinculación directa con los beneficiarios es necesario aclarar desde un inicio cuáles son los derechos a los que son acreedores y cuáles son las obligaciones o requisitos que deben cubrir. El punto es importante, ya que en él se deben mencionar los casos en que se retendrá o suspenderá el otorgamiento de apoyos, bienes o servicios.

**7. Padrones de beneficiarios**

Se recomienda establecer quiénes serán los responsables de integrar un padrón de beneficiarios y qué características tendrá dicho padrón, lo que permitirá evitar duplicidades, certificación de la existencia de los beneficiarios y agilizará la evaluación concomitante del programa.

**8. Instancias participantes**

En este punto se deberá establecer cuál será la unidad responsable y ejecutora de la política pública. Se debe especificar desde la dependencia centralizada hasta sus unidades administrativas involu-

cradas y la forma en cómo se tendrán que vincular, especificando responsabilidades y atribuciones.

**9. Mecánica operativa**

En este apartado se especificarán las actividades necesarias para implementar la política pública. Este es quizá el apartado donde se requerirá mayor claridad, misma que servirá en todo el documento. Se debe especificar como mínimo:

- El ejercicio y el aprovechamiento de los recursos.
- Los procesos de operación (actividades específicas con responsabilidades fincadas).
- Cronograma de actividades.

**10. Evaluación y monitoreo**

A fin de poder realizar evaluaciones posteriores a la política pública —concomitantes y *ex-post*— será necesario establecer desde el diseño una serie de indicadores. Actualmente, el gobierno federal y algunas entidades federativas cuentan con avances considerables referentes a la construcción de Matrices de Indicadores de Resultados (MIR) a través de la Metodología de Marco Lógico (MML). Esta visión permite contar con indicadores de desempeño bien estructurados. Recomiendo ampliamente que en este apartado se presente la MIR. Para ello será necesario que se solicite la asesoría de servidores públicos o consultores que conozcan la MML.

También se puede incluir una recomendación del tipo de evaluación a aplicar y la periodicidad en que se llevarían a cabo, aunque esto ya dependerá de las instancias evaluadoras competentes.

Por último, se deberá especificar la dependencia y el área que se encargará de dar seguimiento a los resultados, usualmente son las áreas de evaluación o de finanzas.

**4. Cabildeo**

Toda política pública cuenta con actores que tienen distintos intereses y posiciones respecto a la misma. Estos actores se analizaron en el apar-

tado de factibilidad política y dependiendo de la propuesta que estemos diseñando, dependerá su grado de interés para apoyar u oponerse a la política pública.

El contenido principal de este apartado será la estrategia de cabildeo con los actores que se oponen a la política pública. La Real Academia de la Lengua Española (2001) define cabildear como gestionar con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación.<sup>1</sup> En el mismo sentido, la *Democracy Education Network* identifica los siguientes aspectos para los cuales el cabildeo puede servir:

- Conocer a los involucrados que pueden incidir en la ejecución de la política pública.
- Averiguar el poder económico, social o político que tienen los tomadores de decisiones.
- Educar a los tomadores de decisiones sobre el tema o problema que quiere solucionar la política pública.
- Informar sobre las soluciones que propones.
- Saber si las soluciones que propones ya eran consideradas o si se consideran otras.
- Aprender acerca de otros tomadores de decisiones que pueden estar involucrados.
- Comprometer a los tomadores de decisiones para actuar a favor en el problema o tema que te preocupa.

Un cabildeo exitoso permite contar con la aprobación y el apoyo de los involucrados que tengan el poder de aceptar o rechazar la política pública.

De acuerdo con la *Democracy Education Network* (2001), la siguiente tabla muestra los pasos clave para planear una estrategia de cabildeo:

<sup>1</sup> El término en inglés para esta acción es *lobbying*. Salazar Vargas (2010) señala que el *lobbying* es una actividad para influir sobre las decisiones, por lo que debe considerarse como una herramienta que puede utilizar cualquier actor para lograr la efectividad y no resulta difícil aceptar la profunda y decisiva incidencia que esta técnica puede tener sobre todas y cada una de las etapas del proceso integral de políticas públicas.

**Tabla 31. Pasos clave para un cabildeo exitoso**

| Paso  | Recomendación   |
|---|---|
| 1. Identifica qué organizaciones, dependencias gubernamentales o empresas pueden aportar al resultado que quieres.  | El cabildeo no sólo se lleva a cabo en el poder legislativo, también hay otros organismos dentro del gobierno, la sociedad civil y el ámbito privado que pueden influir en la política pública.     |
| 2. Identifica a los tomadores de decisiones de las organizaciones en las que quieres influir.   | No se deben gastar recursos ni tiempo con personas que no tienen las facultades para darte lo que buscas. De lo contrario, el desgaste para el equipo de trabajo será mayor.                        |
| 3. Establece el grado de poder e influencia en cada uno de los actores identificados.   | Es necesario clasificar el grado de poder e influencia de los actores como alto, medio o bajo y, de acuerdo con eso, prestar mayor atención a los actores con alto grado de poder.                  |
| 4. Realiza una investigación minuciosa de cada tomador de decisiones: sus prioridades, en qué proyectos está o en qué proyectos ha trabajado y si ha estado involucrado en alguna toma de decisión sobre el tema o problema que te concierne. | Conocer al tomador de decisiones con el que te reunirás, te permitirá saber cómo abordar el tema de forma más efectiva.   |
| 5. Prepara resúmenes de lo que quieres obtener (entre 3 a 5 páginas), tus propuestas de solución al problema, todos los costos y beneficios de esas soluciones.   | Entrega un resumen ejecutivo a tu interlocutor, lo que facilitará el entendimiento del tema que se tratará durante el cabildeo.   |
| 6. Escoge un portavoz que se pueda comunicar efectivamente con el tomador de decisión.  | Muchas veces uno no tiene las habilidades retóricas o el carisma para transmitir ideas claramente. Por ello, es importante identificar a la persona adecuada que pueda comunicarse de mejor manera. |

|  |   |
|--|---|
| 7. Prepara varios escenarios de negociación.   | ¿Qué pasaría si el tomador de decisiones te ofrece algo muy cercano a lo que quieres?, ¿qué pasaría si te ofrece hacer lo que tú quieres, pero bajo ciertas condiciones?, ¿qué responderías?                  |
| 8. Prepara tu posición <i>Bottom-Line</i> , que se refiere a lo último que estarías dispuesto a aceptar o a ceder del tomador de decisión.                       | Debes tener muy claro qué es lo último que estarías dispuesto a aceptar o a ceder del tomador de decisión, de otra forma podrías salir con acuerdos que no servirán para la ejecución de la política pública. |
| 9. No termines una reunión de cabildeo sin que el tomador de decisión haga un compromiso para llevar a cabo pasos observables hacia lo que tú quieres conseguir. | Las reuniones que terminan sin acuerdos son una pérdida de tiempo y de recursos, por lo que debes evitar que esto suceda.   |
| 10. No termines una reunión de cabildeo sin entender los sentimientos sobre lo que se habló en la reunión, del tomador de decisiones.                            | Para buscar un acercamiento más efectivo en las reuniones posteriores, es importante saber cómo se siente el tomador de decisiones ante el tema o problema que se platicó en la reunión.                      |
| 11. Asegúrate de que cuentas con el tiempo y los recursos para continuar con el acercamiento a los tomadores de decisiones.                                      | Es poco probable que de una primera reunión se alcance lo que uno busca del tomador de decisión. Por ello, se deben planear reuniones posteriores de cabildeo.  |

FUENTE: Elaboración propia con base en *Democracy Education Network*.

### 5. Recomendaciones de evaluación y monitoreo

Con el objetivo de dar seguimiento al proceso de evaluación, es importante establecer recomendaciones de la forma en como se evaluará la política pública una vez implementada. Se debe establecer el tipo de evaluación a aplicar, la fecha propuesta de evaluación, así como retomar los indicadores diseñados para las reglas de operación.

Es necesario que en este apartado se considere que las evaluaciones de la política pública podrán ser interna o externas. Son internas cuando

algún equipo dentro de la agencia que operará la política pública la llevará a cabo y externa cuando una institución de educación superior o una consultoría es contratada para aplicarla. Recomiendo ampliamente que, en la medida de lo posible, se recomienden evaluaciones externas que proporcionarán mayor objetividad en el análisis y en los resultados.

La siguiente tabla te permitirá recomendar el tipo de evaluación de política pública:

**Tabla 32. Recomendaciones de evaluación de la política pública**

| Instancia evaluadora | Fecha de evaluación | Tipo de evaluación | Alcance de la evaluación | Observaciones |
|----------------------|---------------------|--------------------|--------------------------|---------------|
|                      |                     |                    |                          |               |

FUENTE: Elaboración propia.

Por último, la siguiente tabla le ayudará recomendar el tipo de monitoreo de resultados de la política pública:

**Tabla 33. Recomendaciones del monitoreo de la política pública**

| Responsable del monitoreo | Indicadores diseñados | Periodicidad del monitoreo | Alcance del monitoreo | Observaciones |
|---------------------------|-----------------------|----------------------------|-----------------------|---------------|
|                           |                       |                            |                       |               |

FUENTE: Elaboración propia.

### 6. Estrategia de comunicación

Es la propuesta de comunicación de la política pública, la cual debe considerarse de forma interna y externa. La comunicación interna se refiere a cómo se comunicará la política pública al equipo que participará en la implementación, así como a los servidores públicos de las diferentes agencias y dependencias que estén involucradas. La estrategia más eficaz y recomendable es a través de una reunión donde se les comunique a detalle la parte técnica de la política pública y la importancia de su trabajo para el éxito de la misma.

La comunicación externa tiene como objetivo dar a conocer a la sociedad la nueva política pública y plantear cómo resolverá el problema público para

el que fue creada. Se propone utilizar los principios de la mercadotecnia social que, a pesar de que comparte algunos principios con la mercadotecnia comercial, tiene tres diferencias: la primera es que vende un cambio de comportamiento en lugar de vender bienes y servicios, la segunda es que su principal objetivo es la ganancia social, en lugar de la ganancia financiera, y finalmente, la tercera es cambiar el comportamiento actual de una población objetivo, a diferencia de la mercadotecnia comercial que tiene como objetivo vender más productos y servicios<sup>2</sup>.

Una definición muy común de mercadotecnia social es:

“Un proceso de aplicación de técnicas, que comprenden: la investigación, análisis, planificación, diseño, ejecución, control y evaluación de programas; que tienen como objetivo promover un cambio social favorable, a través de la oferta de un producto social, que esté orientado a que sea aceptada o modificada voluntariamente, una determinada idea o práctica en uno o más grupos de destinatarios.” (Mendive 2008, p.35)

Es importante que se establezca la necesidad de definir a un encargado para la comunicación tanto externa como interna, ya que permite responsabilizar de generar una comunicación de política pública efectiva y exitosa a un funcionario.

Una vez realizado el proceso de comunicación interna, te propongo utilizar la metodología de mercadotecnia social de Mendive (2008) para la comunicación externa, la cual se resume en la siguiente tabla:

<sup>2</sup> Se ha desarrollado en el área de la mercadotecnia una rama especializada en el sector público. Como señalan Kotler y Lee (2006) en su libro *Marketing in the public sector*, la mercadotecnia para el sector público se desarrolló bajo un enfoque centrado en el ciudadano, lo que permite capturar sus quejas, cambiar su percepción sobre un tema y mejorar su desempeño. Para ello se requiere un plan que incluya metas, análisis de contexto, segmentación y análisis del mercado, selección de herramientas estratégicas entre otras.



Tabla 35. Elementos para lograr la comunicación externa

| Paso                     | Definición  |
|--------------------------|---|
| Definir causa            | Se requiere un objetivo social, que los agentes de cambio consideren que ofrecerá una respuesta acertada a un problema social.  |
| Elegir agentes de cambio | Fijar al individuo u organización que intenta generar un cambio social.   |
| Elegir destinatarios     | Los objetivos de los llamados al cambio son los individuos, grupos o poblaciones enteras.   |
| Seleccionar canales      | Vías de comunicación y de distribución a lo largo de las que se intercambian y se transmiten, hacia atrás y hacia adelante, la influencia y la respuesta entre los agentes de cambio y los destinatarios. |
| Estrategia de cambio     | Confirmar que la dirección y el programa sean adoptados por un agente de cambio, para llevar a cabo el cambio en las actitudes y conducta de los destinatarios.   |

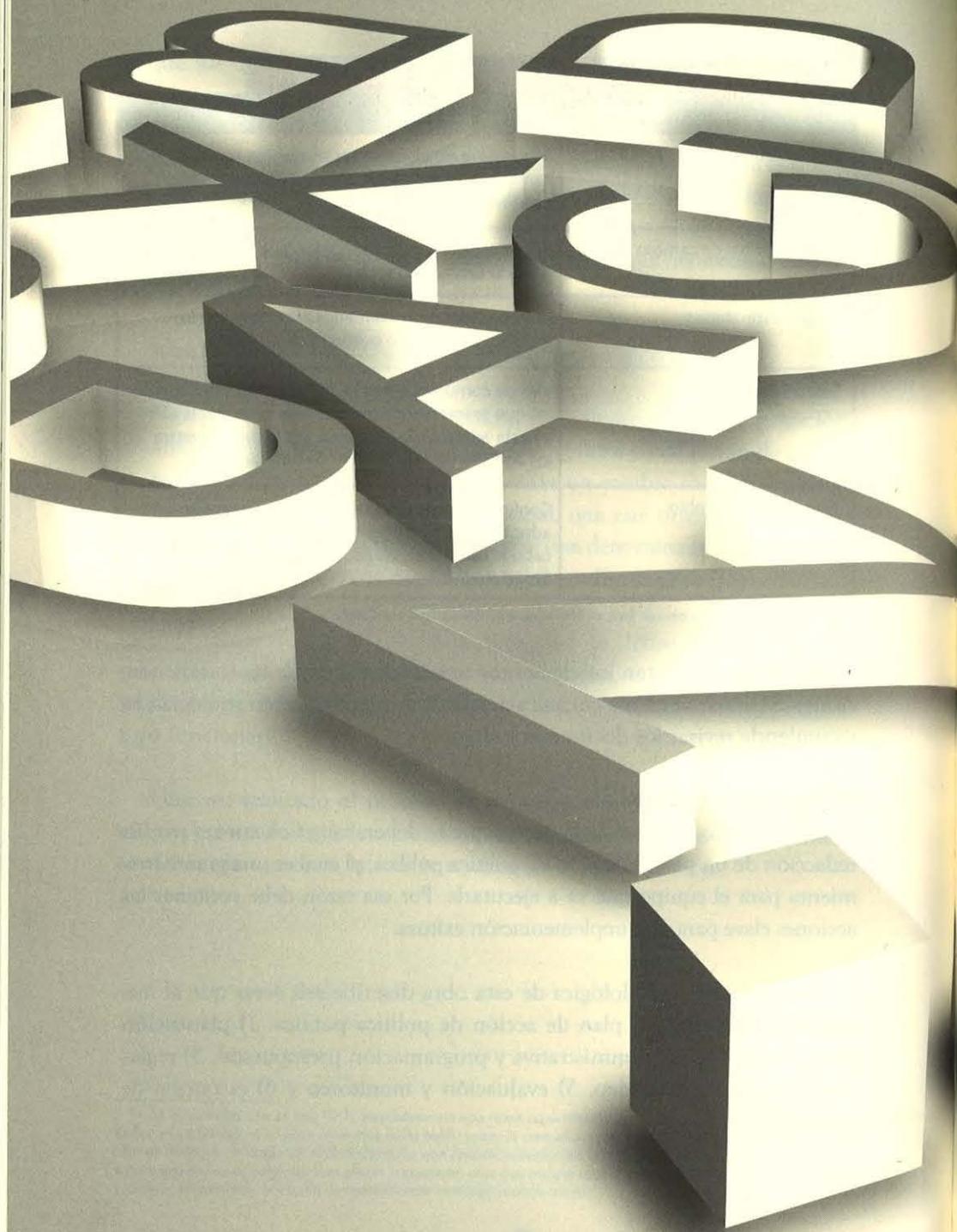
FUENTE: Elaboración propia con base en *Marketing social. Manual práctico* (2008).

En las tablas se enlistan los elementos más importantes de las recomendaciones. Si se requiere una consulta detallada de alguna de las estrategias, se recomienda revisar los documentos citados.

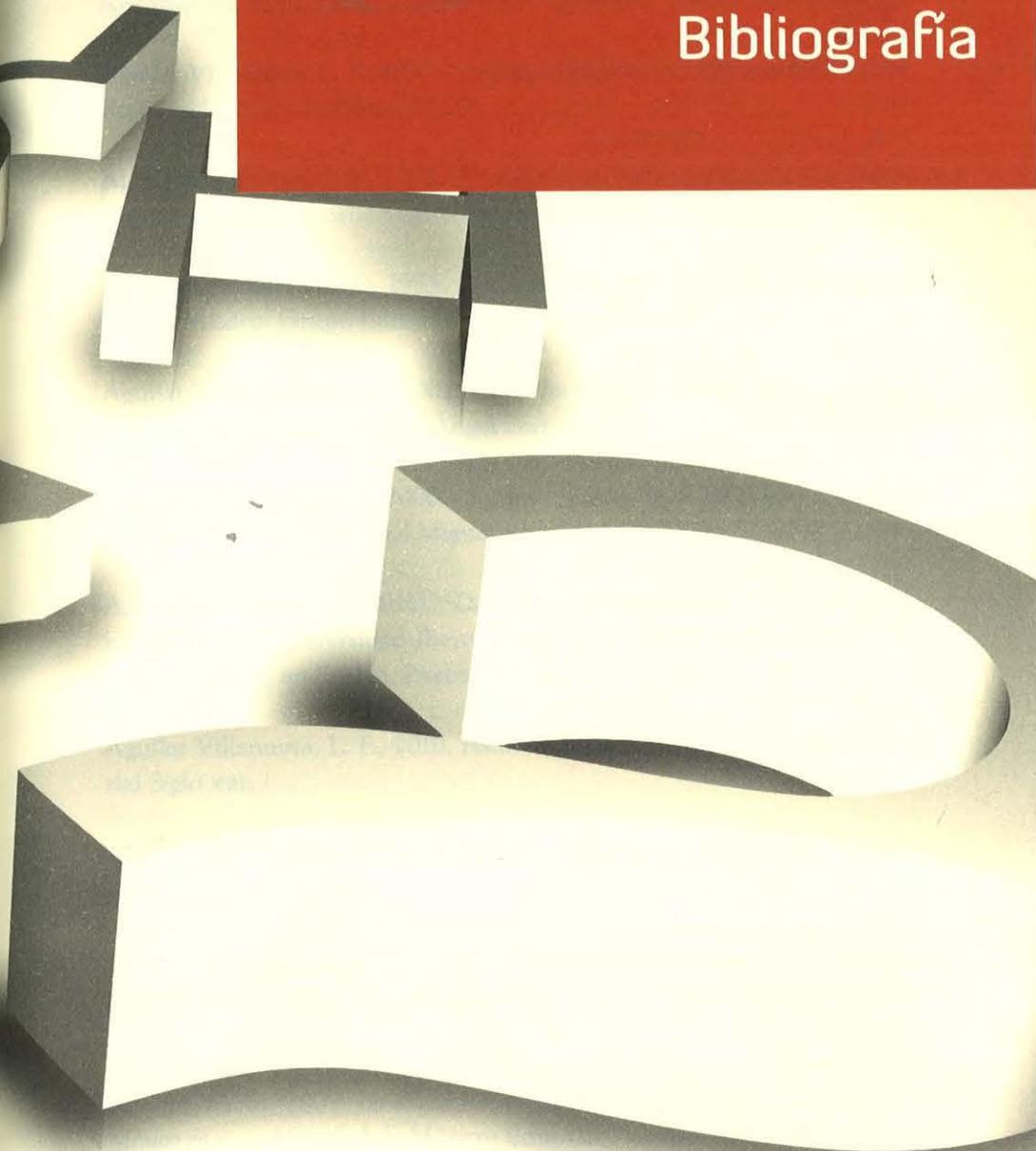
### Reflexiones finales

En este capítulo presenté los aspectos que se deben tomar en cuenta para la redacción de un plan de acción de política pública, el cual es una gran herramienta para el equipo que va a ejecutarla. Por esa razón debe contener las acciones clave para una implementación exitosa.

La propuesta metodológica de esta obra describe seis áreas que al menos debe contener un plan de acción de política pública: 1) planeación legal, 2) planeación administrativa y programación presupuestal, 3) reglas de operación, 4) cabildeo, 5) evaluación y monitoreo y 6) estrategia de comunicación.



Bibliografía



**Bibliografía**

- Abedrop, E., 2010. *Presupuesto basado en Resultados*. Puebla: IEXE editorial.
- Aguilar Villanueva, L. F., 1990. "Políticas Públicas y Gobierno del Estado". *Revista del Colegio de México*, 11 (4).
- Aguilar Villanueva, L. F., 1992. *El estudio de las Políticas Públicas*. Ciudad de México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F., 1993. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Ciudad de México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F., 2000a. *La Hechura de las Políticas*. Ciudad de México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. 2000b. *La Implementación de las Políticas*. Ciudad de México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (2011), "Diseño e implementación de Políticas Públicas". Taller. Universidad Iberoamericana, Campus Puebla, 26 y 27 de agosto de 2011, en Puebla, Puebla.
- Aguilar Villanueva, L. F., 2010. *Política Pública*. Ciudad de México: Editorial Siglo XXI.
- Albi, E., 2000. *Público y privado. Un acuerdo necesario*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Amador Cabra, L. E., 2011. "Fallas del mercado y capacidad de pago: una propuesta para los servicios de acueducto y alcantarillado". *Opinión Jurídica*. 10 (19).
- Andere, M. E., 2003. *La educación en México: un fracaso monumental ¿Está México en riesgo?* Ciudad de México: Editorial Planeta.

- Andere M. E., 2006. *México sigue en riesgo: el monumental reto de la educación*. Ciudad de México: Editorial Planeta.
- Anderson, J., 2003. *Public Policymaking*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Andrade Frich, A., 2005. *Evaluación de impacto y política social*. Ciudad de México: Sans Serif Editores.
- Andrade, Virgilio (2012), n.d. Conferencia magistral. Hotel Grand Oasis. 8 de Agosto del 2012, en Cancún, Quintana Roo.
- Appleman, J.E. 2008. *10 Steps to Successful Business Writing*. Virginia: ASTD Press.
- Audirac Camarena, C. A., 2007. *Desarrollo organizacional y consultoría*. Ciudad de México: Editorial Trillas.
- Ayala Espino, J., 1999. *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ayala Espino, J., 2000. *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Ciudad de México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Bardach, E., 2008. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Barzelay, M., 2003. *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Bate, P., 2004. "La historia detrás de Oportunidades". *Revista del Banco Internacional de Desarrollo*. Octubre de 2004. Disponible en: <<http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3050>> [Acceso el 5 de octubre de 2010]
- Bazúa, F. y Valenti, G., 1993. *Hacia un enfoque amplio de política pública*. *Revista de Administración Pública. Políticas Públicas*, 84.

- Becker, Gary S., y Nashat Becker, G., 1996. *The Economics of Life. From Baseball to Affirmative Action to Immigration, How Real-World Issues Affect Our Everyday Life*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Behn, R., 1989. "Leadership Counts". *Journal of Policy Analysis and Management*, 8 (3), pp. 494-500.
- Béjar Navarro, R., 2004. *Las políticas públicas en la alternancia mexicana*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. Serie Cuadernos del CRIM.
- Birkland, T. A., 2001. *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Nueva York: M.E. Sharpe.
- Blanchard, K., y Muchnick, M., 2004. *La píldora del liderazgo. Cómo dirigir y motivar a las personas*. Barcelona: Editorial Grijalbo.
- Bozeman, B., 1998a. *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Bozeman, B., 1998b. *La gestión pública. Su situación actual*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero Mendoza, E., 1998. *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) logros y desencantos*. Ciudad de México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero Mendoza, E., 2003. *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. Ciudad de México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, CIDE
- Cabrero Mendoza, E., 2000. "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de la *polycscience* en contexto cultural y políticamente diferentes". *Gestión y Política Pública*, 9 (2), pp. 189-229.

Cardozo Brum, M. I., 2006. *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. Ciudad de México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Caso Raphael, A., 2011. *El presupuesto basado en resultados (PbR) y el sistema de evaluación del desempeño (SED) en México: una propuesta para entidades federativas*. Ciudad de México: El Colegio de la Frontera Norte y el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Chaparro, I., 2002. *Evaluación del impacto socioeconómico del transporte urbano en la ciudad de Bogotá. El caso del sistema de transporte masivo, Transmilenio*. Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Unidad de Transporte.

Chávez Presa, J. A., 2000. *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Clemons, R. S. y McBeth, M. K., 2001. *Public policy praxis. Theory and pragmatism: a case approach*. Nueva York: Prentice-Hall.

Coase, R. H., 1994. *Essays on Economics and Economists*. Chicago: The University of Chicago Press.

Cobb, R., 1994. *The politics of problem definition: shaping the policy agenda*. Lawrence: University Press of Kansas.

Cohen, E. y Franco, R., 2003. *Evaluación de proyectos sociales*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Colegio de México. "Resumen de la Evaluación Específica de Costo-efectividad 2010-2011 del Fondo PYME", Centro de Estudios Económicos. México.

CONEVAL. n.d. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010. Disponible en: <<http://www.fondopyme.gob.mx/fondopyme/2010/evaluaciones/FondoPyME2009ejecutivo.pdf>> [Acceso 11 de marzo de 2011].

CONEVAL. Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social. Disponible en: <<http://www.coneval.gob.mx/sipf/historico.jsp>> [Acceso el 5 de enero de 2012]

De Soto, H., 2000. *The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Nueva York: Basic Books.

Deutsch, K. W., 1998. *Política y gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Diario Oficial de la Federación. 2008. Lineamientos relativos a los dictámenes de los programas y proyectos de inversión a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Disponible en <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5031731&fecha=18/03/2008](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5031731&fecha=18/03/2008)> [Acceso 19 de junio de 2012]

Dror, Y., 1989. *Public Policymaking Re-examined*. Nueva Jersey: Transaction Publishers.

Dunn, N. W., 1994. *Public Policy Analysis*. Nueva York: Prentice-Hall.

Dye, T. R., 2002. *Understanding public policy*. Nueva York: Prentice Hall.

Edlin, A. S. y Stiglitz, J. E., 1995. Discouraging rivals: managerial rent-seeking and economic inefficiencies. *American Economic Review*, 85 (5), pp. 1301-1312.

Elizondo Mayer-Serra, C., 2011. *Por eso estamos como estamos. La economía política de un crecimiento mediocre*. Ciudad de México: Random House Mondadori.

Ernesto Stein, et al. "La política de las políticas públicas". *Progreso económico y social en América Latina*, México: Banco Interamericano de Desarrollo, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Planeta, pp. 11-22.

Farkas, C. M. y De Backer, P., 1996. *Maximum Leadership. The World's Leading CEO's Share Their Five Strategies For Success*. Nueva York: Henry Holt and Company.

Foro Económico Mundial (WEF). n.d. Reportes de Competitividad Global 1996-2006. Disponible en: <<http://www.weforum.org>> [Acceso agosto de 2010].

Franco Corzo, J. y Gómez Cruz, O., 2006. *Gobierno inteligente hacia un México competitivo*. Ciudad de México: Limusa. Noriega Editores.

Franco Corzo, J., et al. 2007. *Misión Riqueza. Para rehacer a Venezuela con ética y libertad*. Caracas: Cedice, A.C. Tomo III.

Friedman, M., 1984. *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press.

García, J. A., 2012. "Rechazan estudiantes de la UACM mesas de diálogo". *El Universal*. 3 de septiembre de 2012. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/868156.html>> [Acceso el 3 de septiembre de 2012]

García, J. A., 2012. "Convoca rectora de la UACM a mesas de diálogo". *El Universal*. 3 de septiembre de 2012. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/868025.html>> [Acceso el 3 de septiembre de 2012]

Giandomenico, M., 2000. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Giuliani, R. W., 2002. *Leadership*. Nueva York: Hyperion.

Gladde, E. N., 1989. *Una historia de la administración pública*, Ciudad de México, INAP-FCE, II tomo.

Gladwell, M., 2008. *Outliers: The Story of Success*. Nueva York: Little Brown.

Gobierno del Estado de Puebla (2008-2010). 4°, 5° y 6° *Informes de Gobierno*. Disponible en: <[http://transparencia.puebla.gob.mx/index.php?option=com\\_docman&Itemid=4384](http://transparencia.puebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&Itemid=4384)> [Acceso el 11 de octubre de 2012]

Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (2003-2004). 6° *Informe de Gobierno*. Disponible en: <<http://www.alemanvelasco.org/Inf%20Veracruz/Informe.pdf>> [Acceso 12 de febrero de 2003].

Goodin, R. E., 1984. *Political Theory and Public Policy*. Chicago: The University of Chicago Press.

Goodin, R. E., y Klingemann, H. D., 2000. *A New Handbook of Political Science*. Nueva York: Oxford University Press.

Greene, R., 1998. *The 48 Laws of Power*. Nueva York: Penguin Books.

Groopman, J., M.D. 2007. *How Doctors Think*. Nueva York: Houghton Mifflin Company.

Guadarrama, J. "El Renault dio como resultado un fracaso millonario". *Excelsior*. 8 de agosto de 2011. Disponible en: <<http://www.excelsior.com.mx/2011/08/08/dinero/759287>> [Acceso el 13 de junio de 2012].

Guerrero, O., 1995. *La Administración Pública del Estado Capitalista*. Ciudad de México: Fontamara.

Guerrero, O. 1997. "Las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas." *Gestión y Política Pública* 6, no 2, pp. 257-282

Hardin, R., 1993. *Colective Action*. Mryland: The Johns Hopkins University Press.

Hargrove, E. C. y Glidewell, J. C., 1990. *Impossible Jobs in Public Management*. Kansas: University Press of Kansas.

Harmon, M. M. y Mayer, R. T., 2001. *Teoría de la organización para la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Heady, F., 2000. *Administración Pública. Una perspectiva comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.

Heilbroner, R., y Thurow, L., 1994. *Economics Explained. Everything You Need to Know About How the Economy Works and Where It's Going*. Nueva York: Simon & Schuster.

Hill, M. y Hupe, P., 2002. *Implementing Public Policy*. California: SAGE Publications.

Hirschman, A. O., 1977. *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Massachusetts: Harvard University Press.

Hurt McCarty, M., 2000. *The Nobel Laureates. How the World's Greatest Economic Minds Shaped Modern Thought*. Nueva York: McGraw-Hill.

Instituto Nacional para la Evaluación Educativa. Gasto nacional en educación total y como porcentaje del PIB (1990-2008). Disponible en: <[http://www.inee.edu.mx/bie/mapa\\_indica/2008/PanoramaEducativoDeMexico/AR/AR03/2008\\_AR03\\_.pdf](http://www.inee.edu.mx/bie/mapa_indica/2008/PanoramaEducativoDeMexico/AR/AR03/2008_AR03_.pdf)> [Acceso 11 de marzo del 2011]

Jencks, C., 1993. *Rethinking Social Policy. Race, Poverty, and the Underclass*. Nueva York: Harper Perennial.

Kelly, J., 2003. *Políticas públicas en América Latina. Teoría y práctica*. Caracas: Ediciones IESA.

Kingdon, J. W., 1995. *Agendas, alternatives and public policies*. Nueva York: Prentice Hall.

Koch, R., 2008. *The 80/20 Principle. The Secret of Achieving More with Less*. Nueva Jersey: Doubleday.

Kotler, P. y Lee, N., 2006. *Marketing in the public sector. A roadmap for improved performance*. Nueva York: Wharton School Publishing.

Lahera Parada, E., 2002. *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Lasswell, H. D. y Lerner, D., 1951. *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. California: Stanford University Press.

Ledeem, M. A., 1999. *Machiavelli on Modern Leadership. Why Machiavelli's Iron Rules are as Timely and Important Today as Five Centuries Ago*. Nueva York: Truman Talley Books.

LeRoy Miller, R., Daniel K, B, North, Douglass C, N., 1999. *The Economics of Public Issues*. Nueva York: Addison-Wesley Educational Publishers.

Levitt, S. D. y Dubner, S. J. 2010. *Super freakonomics. Enfriamiento global, prostitutas patrióticas y por qué los terroristas suicidas deberían contratar un seguro de vida*. Ciudad de México: Debate.

Levy, S., 2008. *Good intentions, bad outcomes. Social policy, informality, and economic growth in Mexico*. Washington: The Brookings Institution.

Lindblom, C., 2007. *The Market System: What It Is, How It Works, and What To Make of It*. Connecticut: Yale University Press.

Loera Valera, A., 2006. "Lecciones para la Política Educativa Derivadas de los Resultados de la Evaluación Cualitativa del PEC en cuanto a la Gestión Escolar". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. xxxvi (3-4), pp. 7-18.

Lynn, N. B. y Wildavsky, A., 1999. *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Martinelli, J. M., (coord.) 2002. *Políticas públicas en el nuevo sexenio*. Ciudad de México: Plaza y Valdes, Universidad Autónoma Metropolitana.

Martínez Anzures, L. M., 2002. *Antología sobre la Teoría de la Administración Pública*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Martínez García, B., 2010. *El Programa Escuelas de Calidad en las escuelas primarias del Estado de México como política pública*. Estado de México: IAPEM.

Maxwell, J. C., 2007. *Las 21 leyes irrefutables del liderazgo*. Nashville: Grupo Nelson.

Maxwell, J. C., 2011. *Elementos esenciales del liderazgo. Lo que todo líder necesita saber*. Estados Unidos: Grupo Nelson.

Medina Giopp, A., y Mejía Lira, J., 1993. *El control en la implantación de la política pública*. Madrid: Plaza y Valdés.

Medina Mora et al., 2010. "Estudio de Costo-efectividad de intervenciones para prevenir el abuso del alcohol en México", *Salud Mental*. Disponible en: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pi=S0185-33252010000500001](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pi=S0185-33252010000500001)> [Acceso 22 de julio de 2011].

Mejía, J., 2003. *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Mejía Lira, J. 2003. "La política pública en México, un ensayo para su comprensión y análisis, caso aeropuerto de Texcoco". *Gobierno y Gestión*, 4(16), pp. 63-74.

Mejía Lira, J. (2004), n.d. Conferencia magistral. Instituto de la Administración Pública del Estado de Tabasco. 30 de noviembre del 2004, en Villahermosa, Tabasco.

Mena, Marco A., (comp.) 2011. *Gestión de crisis*. Ciudad de México: Editorial Siglo XXI.

Mendive, D., 2008. *Marketing social. Manual práctico*. Buenos Aires: De los cuatro vientos.

Meny, Y. y Thoening, J.C., 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Merino, M. y Cejudo, G. M., 2010. *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. Ciudad de México. Fondo de Cultura Económica, CIDE.

Miles, M. B. y Huberman, A. M., 1994. *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. California: SAGE Publications.

Ministerio de Planificación y Cooperación 2000. *Metodología de Evaluación Ex-Ante de Programas Sociales*. Serie: Material de Apoyo a la Planificación Social. Documento de Trabajo No. 4. Departamento de Evaluación. Santiago de Chile.

Munger, M., 2000. *Analyzing Policy. Choices, Conflicts, and Practices*. Nueva York: W. W. Norton & Company Ltd.

Muñoz Gutiérrez, R., 2004. *Innovación gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Nagel, S., 2002. *Teaching Public Administration and Public Policy*. Nueva York: Snova Books.

Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V., 2003. *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.

North, D., 1990. *Institutions, Institutional change and economic performance*. Nueva York: Cambridge University Press.

Olson, M., 1992. *La lógica de la Acción Colectiva. Bienes Públicos y la Teoría de Grupos*. México: Limusa. Noriega Editores.

Oñate, J. J., Pereira, D., Francisco Suárez, Juan José Rodríguez y Javier Cachón (2002). *Evaluación ambiental estratégica. La evaluación ambiental de políticas, planes y programas*, Madrid, Barcelona, México, Mundi-prensa.

Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico (2007). *La Evaluación Ambiental Estratégica. Una guía práctica en la cooperación para el desarrollo*. París.

Oppenheimer, A., 2010. *¡Basta de historias! La obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro*. Ciudad de México: Debate.

Ostrom, E., 1996. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Nueva York: Cambridge University Press.

Oxenfeldt, A. R., 1985. *Análisis de costo-beneficio para la toma de decisiones*. Bogotá: Norma.

Pariente Fragoso, J. L., 2001. *Teoría de las organizaciones. Un enfoque de metáforas*. Ciudad de México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Parkin, M., 1995. *Macroeconomía*. Madrid: Addison-Wesley Iberoamericana.

Parsons, W., 2007. *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Peters, G. B., 1999. *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Pfeffer, J., 1994. *Managing with Power. Politics and Influence in Organizations*. Massachusetts: Harvard Business School Press.

Pollin, R. y Luce, S., 1998. *The Living Wage. Building a Fair Economy*. Nueva York: The New Press.

Portal Único de Gobierno del Estado de Puebla 2005-2011. Dirección General de Comunicación Social y Relaciones Públicas. Coloca Gobernador primera piedra de "La Célula". Disponible en: <[http://www.comunicacionsocial.puebla.gob.mx/index.php?option=com\\_ccntext&task=view&id=116668Itemid=46](http://www.comunicacionsocial.puebla.gob.mx/index.php?option=com_ccntext&task=view&id=116668Itemid=46)> [Acceso el 17 de diciembre de 2010]

Portal Único de Gobierno del Estado de Puebla 2005-2011. Dirección General de Comunicación Social y Relaciones Públicas. La Célula. Disponible en: <[http://www.puebla.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=520](http://www.puebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=520)> [Acceso 17 de diciembre de 2010]

Pressman, J. L. y Wildavsky, A., 1998. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.

Quade, E. S., 1975. *Analysis for Public Decisions*. Nueva York: American Elsevier Publishing.

Quigley, J. M. y Scotchmer, S. 1989. "What counts? Analysis counts". *Journal of Policy Analysis and Management*, 8 (3), pp. 483-489.

Ramírez, T. "Aumentar formas de titulación en la UACM, plantean aspirantes a rectoría", *La Jornada*. 8 de abril de 2010. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2010/04/08/index.php?section=capital&article=036n1cap>> [Acceso 15 de enero de 2011].

Real Academia de la Lengua Española, 2001. *Diccionario de la lengua española*. Madrid: Espasa Libros, S.L.U.

Reich, R. B., 1990. *The Power of Public Ideas*. Massachusetts: Harvard University Press.

Reimers, F. y Cárdenas, S. 2007. "Who Benefits from School-based Management in Mexico". *FOOTER: Prospects*. xxxvii (1).

Reporte de Incidencia Delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: <[http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/28/1/images/RESIDFFFC1997-2012\\_27SEP2012.pdf](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/28/1/images/RESIDFFFC1997-2012_27SEP2012.pdf)> [Acceso en septiembre de 2012]

Reyes, R., 2009. *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología científico-social*. Madrid: Plaza y Valdés.

- Rodríguez Mansilla, D., 1996. *Gestión organizacional. Elementos para su estudio*. México: Plaza y Valdes Editores, Universidad Iberoamericana.
- Roemer, A., 1998. *Introducción al análisis económico del derecho*, Ciudad de México: Instituto Tecnológico Autónomo de México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Fondo de Cultura Económica.
- Roemer, A., 2003. *Enigmas y paradigmas*. México: Editorial Limusa.
- Rosales Martínez, M. de L., 2006. *La agenda de gobierno municipal. Los casos de Apetatitlán de Antonio Carvajal, Panotla y Totolac*. México: El Colegio de Tlaxcala.
- Rosales, V., (2011), "Para entender las políticas públicas". Conferencia magistral. Instituto de Administración Pública del Estado de Chiapas, 20 de diciembre de 2011, en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
- Rose, R., 1998. *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rossi, P. H., Lipsey, Mark W., Freeman, Howard, E., 2004. *Evaluation. A Systematic Approach*. United States of America: SAGE Publications.
- Roth Deubel, A. N., 2006. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Ruiz Sánchez, C., 1996. *Manual para la elaboración de políticas públicas*. México: Plaza y Valdés Editores.
- Salazar Slack, A. M., 2009. *Manual de liderazgo. Para no ser un líder jurásico*. México: Aguilar.
- Salazar Vargas, C., 2010. *Políticas públicas*. México: IPOES.
- Sánchez González, J. J., 2001. *La administración pública como ciencia. Su objeto y su Estudio*. México: Plaza y Valdés.
- Sánchez González, J. J., 2004. *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Sawhill, I. V., 1989. "Strengthening the three-legged stool of policy analysis, organization and leadership". *Journal of Policy Analysis and Management*. 8 (3), pp. 501-504.
- Scott, W. R., 2001. *Institutions and Organizations*. United States of America: SAGE Publications.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia Delictiva del Fuero Común 2007 y 2008. Disponible en: <[http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/131/1/images/CIEISP\\_2008.pdf](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/131/1/images/CIEISP_2008.pdf)> y <[http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/131/1/images/CIEISP\\_2007\(1\).pdf](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/131/1/images/CIEISP_2007(1).pdf)> [Acceso en junio del 2007].
- Secretaría de Gobernación. 2012. Reporte de Incidencia Delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: <[http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/28/1/images/RESIDFFFC1997-2012\\_27SEP2012.pdf](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/28/1/images/RESIDFFFC1997-2012_27SEP2012.pdf)> [Acceso el 10 de agosto de 2012].
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: <<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/>> [Acceso 16 de agosto de 2011].
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cartera de Programas y Proyectos de Inversión. Disponible en: <<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/>> [Acceso 16 de agosto de 2011].
- Sen, A., 2000. The Discipline of Cost-Benefit Analysis. *The journal of Legal Studies*. 29 (2), pp.931-952.
- Shafritz, J. M. y Hyde, A. C., 1999. *Clásicos de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Shepsle, K. A. y Bonchek, M. S., 2005. *Las formulas de la política. Instrucciones, racionalidad y comportamiento*. México: Taurus. CIDE.

Soria, V. M., 2000. *Crecimiento económico, crisis estructural y evolución de la pobreza en México*. México: Plaza y Valdes Editores. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Iztapalapa.

Stein, E. et al., 2006. *La política de las políticas públicas. Progreso económica y social en América Latina*. México: Grupo Planeta.

Stewart, F. y Ghani, E., 1991. How significant are externalities for development? *World Development*, 19 (6), pp.569-594.

Stiglitz, J., 2010. Regulación y fallas. *Revista de Economía Institucional*, 12 (23), pp. 13-28.

Stokey, E. y Zeckhauser, R. A., 1978. *Primer for Policy Analysis*. New York: W.W. Norton & Company Inc.

Stone, D., 2002. *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton & Company Inc.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F., 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Székely, M., 2005. *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza. Escuchando "lo que dicen los pobres"* México. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Tecnológico de Monterrey. n.d. *Evaluación integral 2008-2009 del Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Evaluación de Impacto, Reporte Final*. Ciudad de México: Centro de Estudios Estratégicos, Campus Ciudad de México. Disponible en: <<http://www.fondopyme.gob.mx/fondopyme/2010/evaluaciones/Reportemetodologico2008-2009.pdf>> [Acceso 20 de enero de 2010].

Todd, P. y Wolpin, K. I., 2006. *Ex Ante Evaluation of Social Programs*. Estados Unidos: Penn Institute for Economic Research (PIER). Disponible en: <<http://ssrn.com/abstract=931393>> [Acceso 15 de noviembre de 2006].

Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo 2005 - 2011. oficio número: UTAIPPE/DG/CAS/1107/VIII/2006

Universidad Autónoma de la Ciudad de México. *Información pública de oficio*. Ciudad de México. Disponible en: <<http://www.uacm.edu.mx/transparencia/Informaci%C3%B3n%20p%C3%BAblicadeoficio/tabid/991/Default.aspx>> Inciso x [Acceso 5 de enero de 2011].

Uvalle Berrones, R., 1993. *La teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*. México: Plaza y Valdés.

Van Overtveldt, J., 2007. *The Chicago School. How the University of Chicago Assembled the Thinkers Who Revolutionized Economics and Business*. United States of America: B2 Book.

Vargas Cuanalo, V. I., *Estrategia para el Fomento de la Participación Ciudadana a Nivel de la Gestión Pública en el Municipio de Puebla (1999-2008)*, Tesis Doctoral, p. 36.

Vela Martínez, R., 2005. *Mitos y Realidades del Sector Agropecuario en Veracruz*. México: Colegio de Veracruz.

Villareal, R. y de Villareal, R., 2002. *México competitivo 2020. Un modelo de competitividad sistémica para el desarrollo*. México: Océano.

Warner, A., 2006. *Definición y evaluación de la competitividad. Consenso sobre su definición y medición de su impacto*. National Bureau of Economic Research y Center for Global Development. Disponible en: <<http://www.eclac.cl/mexico/capacidadescomerciales/TallerBasesdeDatosRep.Dom/Documentospresentaciones/2.2Warner.pdf>> [Acceso 3 de enero de 2010].

Weimer, D. L. y Vining A. R., 1999. *Policy Analysis. Concepts and practice*. New Jersey: Prentice Hall.

Wheelan, C., 2003. *Naked Economics*. Estados Unidos: W. W. Norton & Company.

Williams, G. A. y Miller, R., 2002. Change the Way you Persuade. *Harvard Business Review*.

Wilson, J., 1989. *Bureaucracy, What Government Agencies Do and Why They Do It*. United States of America: Basic Books.

World Economic Forum 2010. The Global Competitiveness Report 2010-2011. Switzerland: SRO-Kunding.

Zorrilla-Vázquez, E., 1999. *Introducción al diseño de políticas para el desarrollo*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.



Diseño de  
Políticas Públicas

de Julio Franco Corzo, se terminó de imprimir en febrero de 2013, en los talleres de El Errante Editor s.A. de c.v. El tiraje consta de cuatro mil ejemplares.

“No sólo he aprendido con el excelente análisis de *Diseño de Políticas Públicas* sino que he disfrutado la sagacidad de Julio Franco al ofrecernos solidez teórica, con una amena amalgama de casos y fracasos; tinos y guías para los estudiosos y practicantes de políticas públicas. Es una lectura obligatoria para todos quienes tratamos de escudriñar en el mundo de las complejas decisiones públicas.”

**Eduardo Andere**

Autor del *bestseller*

"La educación en México, un fracaso monumental"

Más comentarios sobre este libro en:  
[www.iexe.edu.mx/iexe-editorial](http://www.iexe.edu.mx/iexe-editorial)

— ● —  
De la misma colección:

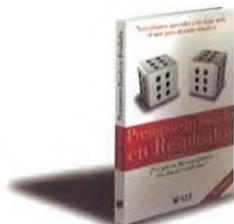
**De lo Insostenible a lo Sustentable**  
Propuestas básicas, indicadores y casos de éxito para tomar decisiones sustentables en México de Ulrich Thoma



**2-3-15**  
Una guía práctica para comunicar estrategias de Oscar Gómez Cruz



**Presupuesto basado en Resultados**  
de Enrique Abedrop



## ¿Cómo te puede ayudar este libro?

“Deseo conocer sobre la disciplina de políticas públicas”

▶ Capítulos 1 y 2

“Necesito una buena herramienta para verificar la solidez de una propuesta de política pública”

▶ Capítulo 3

“Tengo que realizar una propuesta sólida de política pública”

▶ Capítulos 4, 5, 6, 7 y 8

“Tengo que convencer a un decisor sobre una propuesta de política pública”

▶ Capítulo 7

“Deseo que mis colaboradores me entreguen documentos, concretos y viables de política pública”

▶ Capítulo 7

— ● —

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

**Luis F. Aguilar Villanueva**

Director del Instituto de Políticas Públicas y Gobierno  
Universidad de Guadalajara

ISBN: 978-607-95539-3-7



9 786079 553937