



Hacienda
Secretaría de Hacienda y Crédito Público



Módulo III

El nuevo paradigma de la Metodología
de Marco Lógico en México



Hacienda
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SSE Subsecretaría
de Egresos

UPER Unidad de Política
y Estrategia para
Resultados

Diplomado Presupuesto Basado en Resultados

15.^a edición, septiembre de 2025

Subsecretaría de Egresos

Unidad de Política y Estrategia para Resultados

Av. Insurgentes Sur 1971, Torre III, Piso 12

Col. Guadalupe Inn, C.P. 01020

Alcaldía Álvaro Obregón, Ciudad de México

Créditos

Edgar Abraham Amador Zamora
Secretario de Hacienda y Crédito Público

Bertha Gómez Castro
Subsecretaria de Egresos

Juan Armando Rodríguez Lara
Titular de la Unidad de Política y Estrategia para Resultados

Coordinación del Diplomado

Yamileth Lugo Cano
Directora de Profesionalización

Equipo Técnico

Gabriela Cantón Santana
Subdirectora de Planes y Programas de Formación

Jessica Estrada Sánchez
Subdirectora de Contenidos

Maribel García Rivera
Jefa de Departamento de Metodologías de Formación

Ricardo Ángel Ayala González
Jefe de Departamento de Programas de Formación



Contenido

Tema 14. La Metodología de Marco Lógico como herramienta para el diseño de Programas presupuestarios	4
Tema 15. Una nueva mirada a la Metodología de Marco Lógico en México	8
Tema 16. Etapa 1: Definición del problema público	17
Tema 17. Etapa 2. Análisis del problema público	28
Tema 18. Etapa 3: Análisis de los objetivos	39
Tema 19. Etapa 4: Selección de alternativas	44
Tema 20. Etapa 5: Estructura Analítica del Programa	54
Lista de figuras, cuadros y tablas	60
Referencias	62

Tema 14. La Metodología de Marco Lógico como herramienta para el diseño de Programas presupuestarios

Tal como se revisó en el primer Módulo del presente Diplomado, la Metodología de Marco Lógico (MML) ha sido una herramienta fundamental para la implementación de la Gestión para Resultados (GpR) en México desde la primera década del siglo XXI. Su introducción formal en la administración pública mexicana se remonta al año 2007, con la emisión de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. Desde entonces, la MML ha orientado la planeación estratégica y operativa de los Programas presupuestarios, vinculando el diagnóstico de problemas públicos con objetivos claros, resultados esperados, indicadores verificables y supuestos críticos para su cumplimiento.

Durante más de quince años, México ha logrado avances notables en la sistematización de esta metodología en todo el ciclo presupuestario, desde el diseño y programación, hasta el monitoreo y evaluación del desempeño. Así, la MML se ha convertido en una herramienta central para identificar objetivos, resultados e indicadores de desempeño, permitiendo una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos (Banco Mundial, 2016). Asimismo, ha fomentado el desarrollo de capacidades técnicas en las dependencias federales y subnacionales (OCDE, 2018).

Uno de los logros más significativos ha sido su contribución a la consolidación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) como pilares de la gestión pública federal. Esta evolución ha fortalecido la rendición de cuentas ante la ciudadanía y los órganos legislativos, al generar evidencia concreta del impacto de las políticas públicas (López-Acevedo et al., 2012). Además, la incorporación de la metodología en los sistemas de programación presupuestaria ha permitido alinear los objetivos institucionales con los recursos, promoviendo una asignación más eficiente y estratégica del gasto (Pereira & Villota, 2020).



También es destacable la adopción progresiva de la MML por parte de gobiernos estatales y municipales, quienes han comenzado a adaptarla a sus contextos y capacidades. Esto ha generado una valiosa experiencia local que nutre la gobernanza multinivel y fortalece los vínculos entre la planeación nacional y las realidades territoriales (PNUD, 2021). En particular, **algunos municipios han utilizado la Matriz de Indicadores de Desempeño (MIR) como base para integrar sus planes de desarrollo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible**, lo que representa un avance hacia la planificación glocal (CEPAL, 2022).



Otro aspecto relevante ha sido el creciente **uso de la MML en sectores específicos como salud, educación, desarrollo social y medio ambiente**. Esto ha permitido estandarizar prácticas de planificación, seguimiento y evaluación, facilitando el aprendizaje institucional y la mejora continua (Perrin, 2006). Asimismo, la capacitación de personas servidoras públicas en el uso de esta herramienta ha contribuido a profesionalizar la gestión pública y a institucionalizar una cultura de resultados (Kusek & Rist, 2004).

En este sentido, el estudio de **la MML** sigue siendo una necesidad vigente al ser la **base del diseño de los Programas presupuestarios y de la generación de instrumentos para darle seguimiento a las intervenciones públicas**, aunque se han incorporado ajustes para aumentar la flexibilidad a favor de cada uno de los actores que la utilizan.

En el documento fundacional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) “Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas” se plantea que la MML “es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas” (Ortegón, 2005).



Esta consta de dos etapas básicas para su implementación: la identificación del problema y de las alternativas de solución; y la etapa de planificación en la que la idea del proyecto se convierte en un plan operativo práctico para la ejecución.

A lo largo de los años, el modelo ha evolucionado en México, a fin de adaptar la MML a las necesidades y garantizar su correcta aplicación en el contexto nacional. Por ello, para los efectos de este Diplomado, **se considerarán seis etapas**, mismas que se enuncian en la Figura 14.1, lo cual garantiza su correcta aplicación en el caso mexicano.

Figura 14.1 Etapas de la Metodología de Marco Lógico

METODOLOGÍA DE MARCO LÓGICO



Fuente: elaboración propia SHCP, 2025

En la **primera etapa** se lleva a cabo un análisis para **“identificar” o “construir” el problema** que recibirá atención gubernamental por medio de un Programa presupuestario. En la **segunda etapa** se vinculan las causas y efectos relacionadas con el problema público, a través del esquema llamado **“Árbol del Problema”**.

En la **tercera etapa** se plantean los objetivos o las situaciones deseadas que pretenden alcanzarse con el Programa. De esta forma, el Problema principal se convierte en el objetivo central, las causas en medios para resolverlo y los efectos en fines; conformando así el **“Árbol de Objetivos”**. En la **cuarta etapa**, se llevan a cabo dos procesos; el primero es **identificar las acciones** que deben realizarse para lograr los objetivos, partiendo de las capacidades técnicas e institucionales,

y el segundo es **seleccionar las alternativas** de acuerdo con una serie de criterios específicos relacionados con el programa.

La **quinta etapa** corresponde a la definición de la **Estructura Analítica del Programa**, en donde se hace una revisión lógico-causal para la identificación de la coherencia interna del Programa y se corrobora que las alternativas seleccionadas lleven al cumplimiento del objetivo o la solución del problema.



Finalmente, en la **sexta etapa**, se procede a la **elaboración de un Instrumento de Seguimiento del Desempeño (ISD)**, entendido como aquel que agrupa a los indicadores estratégicos y de gestión de un Programa presupuestario, con los cuales se mide el cumplimiento de sus objetivos; y que en el caso de la Administración Pública Federal se refiere a la Matriz de Indicadores para Resultados (**MIR**), Ficha de Monitoreo Estratégico (**FiME**) y a la Ficha de Seguimiento a la Gestión (**FiSeG**).

Por tanto, esta metodología representa un instrumento que guía, de principio a fin, el proceso de planeación y que permite proyectar los resultados esperados de la implementación de un Programa presupuestario; al tiempo que los ISD se han consolidado como elementos fundamentales para su monitoreo; confirmando el valor que aportan al PbR-SED.

Considerando lo anterior, en los siguientes temas y Módulos, se estudiará detalladamente la MML y los ISD, así como el importante esfuerzo de renovación emprendido por la actual Administración y las mejoras en las que se ha materializado.

Tema 15. Una nueva mirada a la Metodología de Marco Lógico en México

Antes de entrar de lleno al estudio de la Metodología de Marco Lógico (MML) es importante enfatizar que su implantación en México no ha estado exenta de desafíos. La aplicación homogénea a toda clase de intervenciones públicas ha evidenciado ciertas limitaciones que deben ser analizadas con detenimiento para que, con base en ellas, se pueda proponer un modelo que represente un cambio estructural.

Uno de los retos más relevantes consiste en que la MML ha sido implementada, en muchos casos, de forma mecánica, lo que ha dado lugar a una hiperfocalización de las intervenciones públicas. En lugar de favorecer estrategias integrales que atiendan las múltiples dimensiones de un problema público — económicas, sociales, territoriales, ambientales y culturales —, la MML ha sido utilizada para justificar intervenciones fragmentadas, orientadas únicamente al cumplimiento de resultados operativos o de corto plazo. Esto ha debilitado la visión universalista de las políticas públicas y ha dificultado su capacidad para garantizar derechos fundamentales.

La MML, cuando se emplea de forma rígida y sin considerar el contexto, tiende a reducir la complejidad de los problemas públicos a lógicas causales lineales. Este enfoque limita la construcción de políticas basadas en principios de justicia social, como la integralidad de las intervenciones, la universalidad en el acceso y la promoción efectiva de derechos. En consecuencia, se privilegian acciones aisladas con poblaciones focalizadas, sin atender las condiciones estructurales que perpetúan la desigualdad y la exclusión. En el contexto mexicano, esto se ha traducido en Programas presupuestarios atomizados, sin articulación territorial ni sectorial.

La experiencia internacional ofrece aprendizajes valiosos sobre cómo superar estas limitaciones mediante el desarrollo de metodologías complementarias o adaptadas a distintas tipologías de intervención, algunas de ellas se resumen en la Figura 15.1.



Figura 15.1 Metodologías complementarias derivadas de la experiencia internacional



Fuente: elaboración propia SHCP, 2025. Con base en la experiencia internacional citada.



El **gobierno canadiense**, a través de la Secretaría del Consejo del Tesoro, ha desarrollado estrategias de medición del desempeño que permiten adaptar los principios del Marco Lógico a programas normativos o institucionales. En lugar de exigir una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) rígida, utilizan narrativas estratégicas, cadenas de resultados y mapas de impacto que permiten expresar la lógica de intervención sin forzar la estructura tradicional de la MML. Éstas son especialmente útiles en sectores regulatorios, como medio ambiente, comercio o seguridad.

Además, las "*Performance Measurement Strategies*" (Estrategias de medición del desempeño) canadienses integran revisiones periódicas y participativas de sus indicadores, lo que evita su acumulación excesiva. Las dependencias federales están obligadas a justificar cada indicador con base en su utilidad estratégica, reduciendo la burocracia y facilitando el análisis por parte del parlamento.

Este enfoque flexible ha permitido que Canadá mejore la articulación entre diseño, ejecución y evaluación de programas, y ha sido reconocido por organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como una práctica avanzada en materia de gobernanza pública.

En **Países Bajos**, el diseño de políticas públicas se apoya en el enfoque de "*Policy Programmes*", que permiten combinar metas de largo plazo con resultados a corto plazo en una misma estrategia de intervención. Estos programas articulan acciones de diferentes ministerios o agencias en torno a objetivos comunes, como la descarbonización de la economía o la inclusión laboral de personas migrantes.



Uno de los elementos innovadores es que emplean matrices simplificadas con objetivos estratégicos, líneas de acción e indicadores clave, acompañadas de diagramas de causalidad y supuestos; lo que permite representar teorías de cambio complejas sin necesidad de un marco lógico tradicional.

Además, se promueve una gobernanza colaborativa a través de convenios interministeriales y fondos de cofinanciamiento, lo que fortalece la integralidad de las intervenciones y evita la fragmentación institucional.



En **Colombia**, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha desarrollado las "Fichas de Diseño de Intervenciones", herramientas que permiten a los gobiernos subnacionales estructurar programas y proyectos con base en análisis de contexto, alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y metas del Plan Nacional de Desarrollo; y que están pensadas para adaptarse a diferentes escalas territoriales y niveles de capacidad institucional.

A diferencia de la MIR, estas fichas no exigen una estructura de Marco Lógico completa, pero sí promueven la coherencia interna del diseño, la definición de beneficiarios, supuestos clave y mecanismos de evaluación. Han sido especialmente útiles para municipios y departamentos que carecen de experiencia técnica en metodologías complejas.

Este instrumento ha sido valorado por organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por su capacidad para mejorar la calidad del gasto público territorial y para fomentar una planeación con enfoque a resultados y sostenibilidad.

En **Chile**, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) ha impulsado la implementación de herramientas alternativas para la planificación y el monitoreo de intervenciones, especialmente en el marco de la innovación pública y la gestión intersectorial. Uno de los instrumentos más



relevantes ha sido el “Resumen Ejecutivo Estratégico” (REE), el cual permite describir de forma breve el problema público, la población, los objetivos y la teoría de cambio, sin requerir una MIR completa.

Esto ha sido clave para fomentar intervenciones experimentales o en etapas piloto, especialmente en temas como cambio climático, innovación educativa y salud mental. Las REE han reducido la carga administrativa para programas que aún no justifican una Matriz de Indicadores compleja, pero requieren planificación estratégica. Se han utilizado también en intervenciones de respuesta rápida, como las implementadas durante la pandemia de COVID-19.

Además, el sistema de evaluación *ex post* de Chile permite retroalimentar estos resúmenes ejecutivos para incorporarlos a un eventual diseño más robusto, si la intervención evoluciona. De este modo, se promueve una planeación escalonada que mejora la calidad del gasto sin imponer rigideces metodológicas desde el inicio.



Alemania ha adoptado enfoques diferenciados para el diseño y seguimiento de políticas públicas, especialmente en el ámbito local. Una práctica destacada ha sido la aplicación de *Logical Framework Light* o versiones simplificadas del marco lógico para programas comunitarios o intersectoriales. Estas herramientas han sido empleadas por gobiernos regionales y ayuntamientos para diseñar intervenciones en salud pública, integración de migrantes y transición energética.

Aquí se privilegia el uso de diagramas causales y mapas de actores, sin requerir matrices complejas. También incorporan espacios participativos para que los beneficiarios contribuyan al diseño del programa; reconociendo además que no todas las intervenciones responden a una lógica lineal causa-efecto, por lo que se permite una mayor flexibilidad en la definición de resultados.

En materia de monitoreo, Alemania ha desarrollado tableros de control integrados que priorizan un número reducido de indicadores estratégicos. Por ejemplo, el programa *Integration durch Sport* de Baviera utiliza solo tres indicadores clave para evaluar la cohesión social, la participación de migrantes y la sostenibilidad comunitaria. Esta racionalización permite una toma de decisiones más efectiva y reduce la carga operativa de los equipos de implementación.

El estudio de la forma en que otros países innovan en el seguimiento y evaluación de sus intervenciones públicas es indispensable para fortalecer la Metodología de Marco Lógico y para contar con elementos suficientes para aplicarla en políticas públicas complejas. Esto, mediante el diseño de instrumentos más flexibles, estratégicos y adaptados a las distintas naturalezas de las intervenciones. No todas las políticas públicas se ajustan a un formato rígido de matriz causa-efecto; por el contrario, las políticas con enfoque territorial, de justicia social o aquellas que requieren coordinación interinstitucional, demandan una lectura más holística del ecosistema de intervención.



En ese sentido, uno de los grandes avances que debe consolidarse en el caso mexicano es la capacidad para construir **indicadores del desempeño relevantes, granulares y trazables**, que estén alineados con intervenciones integrales. La utilidad de la metodología no debe medirse por la cantidad de indicadores clave de rendimiento generados, sino por su capacidad para reflejar transformaciones reales, evaluar avances sustantivos en la garantía de derechos y fortalecer el diseño estratégico de la política pública.

Asimismo, es importante reforzar la idea de que el carácter de la MML es eminentemente estratégico y adaptativo: permite caracterizar intervenciones complejas desde una lógica de coordinación intergubernamental y gobernanza, enfoque sistémico e integralidad (Figura 15.2). El verdadero valor de esta metodología se encuentra en su capacidad para identificar relaciones entre actores, marcos institucionales, restricciones normativas, sinergias territoriales y rutas de acción efectivas para resolver problemas públicos de forma sostenible.

Figura 15.2 Elementos orientados hacia una MML estratégica y adaptativa



Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

Por ello, debe superarse la aplicación mecánica de la metodología. La planeación y presupuestación para resultados exige procesos deliberativos, participativos y basados en evidencia, que reconozcan que cada intervención pública forma parte de un entramado más amplio de programas e instituciones. Solo así será posible construir políticas públicas orientadas a la justicia social, que respondan con pertinencia a las necesidades de la población y que contribuyan al cumplimiento efectivo del Plan Nacional de Desarrollo y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, desde el ámbito local hasta el plano federal.

El **enfoque sistémico** en la MML permite reconocer que **ningún problema público existe en aislamiento**. Cada desafío está interconectado con factores sociales, económicos, institucionales y ambientales que requieren ser comprendidos en su totalidad. Este enfoque obliga a mirar más allá de una intervención puntual, e invita a mapear actores, capacidades institucionales, marcos normativos y sinergias en el entorno, promoviendo así políticas más robustas y sostenibles.

Asimismo, la **integralidad** en la aplicación de la MML implica que **el diseño de intervenciones debe considerar las múltiples dimensiones que conforman el bienestar social**. Una política pública no se limita a atender un síntoma, sino a transformar condiciones estructurales. Este principio exige identificar distintos instrumentos, fuentes de financiamiento, esquemas de participación ciudadana y mecanismos de articulación entre sectores y niveles de gobierno. La metodología debe facilitar esta visión transversal, no restringirla.

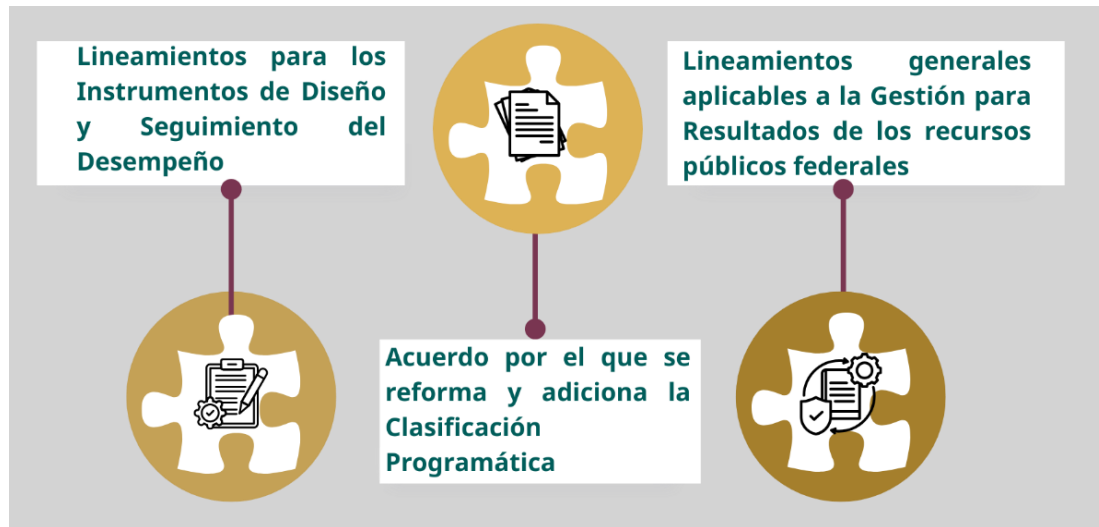
Desde la perspectiva de la **gobernanza**, la MML **debe ser una herramienta para facilitar la coordinación intergubernamental e interinstitucional**. La definición de problemas, objetivos y resultados debe incorporar voces, niveles de decisión y experiencias territoriales. De este modo, se fortalece la legitimidad de las intervenciones, se mejora su implementación y se amplifica su impacto. El Marco Lógico, bien aplicado, se convierte en una plataforma para el diálogo y la corresponsabilidad.

Finalmente, una mirada estratégica del Marco Lógico requiere que **cada intervención se inscriba en una visión de largo plazo, alineada con los grandes objetivos nacionales y globales como los ODS**. No se trata de justificar presupuestos con narrativas técnicas, sino de contribuir al cambio estructural desde el territorio. **La MML debe ser una herramienta viva, que permita a los equipos públicos pensar con rigor, actuar con propósito y transformar con justicia.**



El presente Módulo del Diplomado tiene como propósito ofrecer una visión renovada e integral de la Gestión para Resultados, de la Metodología de Marco Lógico y del Sistema de Evaluación del Desempeño en su conjunto, actualizada con base en los avances normativos, metodológicos y procedimentales más recientes. En este sentido, se busca que las personas participantes no solo comprendan los fundamentos técnicos de la herramienta, sino que los apliquen con un enfoque estratégico, sistémico e incluyente.

Entre las principales actualizaciones que marcan un nuevo paradigma en la gestión pública federal, como ya lo vimos en el módulo I, destacan las reformas normativas, los nuevos lineamientos de evaluación y seguimiento, y los avances en clasificaciones programáticas. Estas actualizaciones, permiten entender el alcance y la articulación del nuevo modelo de planeación y presupuestación basado en resultados y orientado a derechos. En la Figura 15.3 se presentan las principales disposiciones emitidas recientemente que cambian el panorama de la implementación de la GpR en México.

Figura 15.3 Principales disposiciones que impactan sobre la MML en México

Fuente: elaboración propia SHCP, 2025. Con base en la normativa citada.

Si bien, estas tres disposiciones impactan directamente en el proceso de creación de Programas presupuestarios, son los Lineamientos para regular la gestión de los Instrumentos de Diseño y de Seguimiento del desempeño de los Programas presupuestarios los que tienen mayor impacto en la Metodología de Marco Lógico, ya que por un lado asientan los elementos a considerar para su implementación por medio de los Instrumentos de Diseño (ID); y por el otro, establecen tres diferentes Instrumentos de Seguimiento del Desempeño (ISD) que derivan de la implementación de la Metodología. Estos se presentan en la Figura 15.4.

De acuerdo con estos lineamientos, un **Instrumento de Diseño** es el documento estratégico de un Programa presupuestario (Pp) en el que se justifica su existencia, partiendo del establecimiento del Problema público, la identificación de la población objetivo, los Árboles del Problema y de Objetivos, la Estructura Analítica del Pp y la determinación del ISD. Operativamente, los ID son las herramientas por medio de las cuales se generan los ISD. Por su parte, los **Instrumentos de Seguimiento de Desempeño** son herramientas que agrupan Indicadores de Desempeño del Pp, por medio de los cuales, se mide el cumplimiento de los objetivos.

Figura 15.4 ID-ISD



Fuente: elaboración propia SHCP, 2025. Con base en los Lineamientos para regular la gestión de los Instrumentos de Diseño y de Seguimiento del desempeño de los Programas presupuestarios.

En los siguientes Temas que conforman este Módulo, se hará una revisión de las seis etapas de la Metodología haciendo especial énfasis en las consideraciones que hay que tomar en cuenta para cada Instrumento de Diseño. Los documentos de los Instrumentos de Diseño se pueden descargar dando clic a las siguientes imágenes. Tenerlos a la mano es altamente recomendable para irlos revisando conforme avanza el presente Módulo.



Tema 16. Etapa 1: Definición del problema público

En esta primera etapa se busca problematizar determinada situación o necesidad pública con el fin de orientar la intervención gubernamental que se realizará a través de un Programa presupuestario. Esta “problematización” es necesaria porque desde el enfoque de Políticas Públicas, no existe por sí misma (Montecinos, 2007), son construcciones analíticas que se crean con base en una situación no deseada o una necesidad que requiere atención e incluso, con base en acciones que el Estado requiere realizar para su correcto funcionamiento. Es decir, los problemas públicos son “toda situación que requiere la intervención del Estado, a través de Políticas Públicas y Programas presupuestarios para su atención”. Por esta razón, para identificar sus causas y efectos utilizaremos la herramienta de **Metodología del Marco Lógico (MML)**.

De acuerdo con Aguilar Villanueva, la definición de un problema público consiste en establecer un equilibrio operativo entre los hechos indeseados que se pretende eliminar (objetivos) y los medios disponibles para lograrlo (recursos) (Aguilar, 1992:71). Alcanzar dicho equilibrio requiere identificar con precisión los recursos necesarios, lo cual demanda información suficiente y pertinente; en este sentido, una de las actividades fundamentales de la etapa de Definición del Problema es la realización de una investigación exhaustiva sobre la situación no deseada.

En este sentido, el ejercicio de investigación que se realice permitirá comprender de manera más precisa la problemática que el Programa presupuestario atenderá, por lo que, independientemente de la modalidad en que se trabaje, dicho ejercicio deberá llevarse a cabo. No obstante, como se observa en el Cuadro 16.1, la información derivada de esta investigación exhaustiva, únicamente se reflejará en el Diagnóstico Ampliado y en el Diagnóstico Simplificado.

El punto de partida ya sea la definición del problema o la realización de una investigación profunda, dependerá de diversos factores, entre ellos: el tipo de Programa, la información disponible y el nivel de conocimiento e



involucramiento de las personas responsables de su diseño. Cuando se trate de un Programa con antecedentes identificables, con información de calidad — como la proveniente de evaluaciones de desempeño— y con una orientación clara de la intervención pública, será posible iniciar directamente con la definición del problema. En cambio, si se trata de un Programa relativamente nuevo, con información limitada o con diseñadores poco familiarizados con la temática, se recomienda comenzar con la investigación previa al planteamiento del problema.

Cuadro 16.1 La investigación del problema público en los Instrumentos de Diseño

Diagnóstico Ampliado	Diagnóstico Simplificado	Ficha Diagnóstico
1. Introducción Se presenta el entorno político, económico, social e institucional en el que opera u operará el Pp. Se incluye: <ul style="list-style-type: none">Contexto en el que se inserta el Pp.Información sobre el inicio de la operación.Descripción de los principales cambios sustanciales (en casos aplicables).	1. Introducción Se presenta el entorno político, económico, social e institucional en el que opera u operará el Pp. Se incluye: <ul style="list-style-type: none">Contexto en el que se inserta el Pp.Información sobre el inicio de la operación.Descripción de los principales cambios sustanciales (en casos aplicables).	N/A
3. Experiencias de atención Análisis documental de experiencias nacionales e internacionales que atiendan temáticas similares. Se incluye: <ul style="list-style-type: none">Experiencias nacionales e internacionales.Análisis de resultados y dificultades identificadas en las experiencias analizadas.Señalar si en el Pp se incorporarán elementos de la experiencia revisada.	N/A	N/A

La numeración que se presenta corresponde a los apartados establecidos en los modelos para la Integración de Instrumentos de Diseño Diagnóstico Ampliado y Diagnóstico Simplificado.

Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

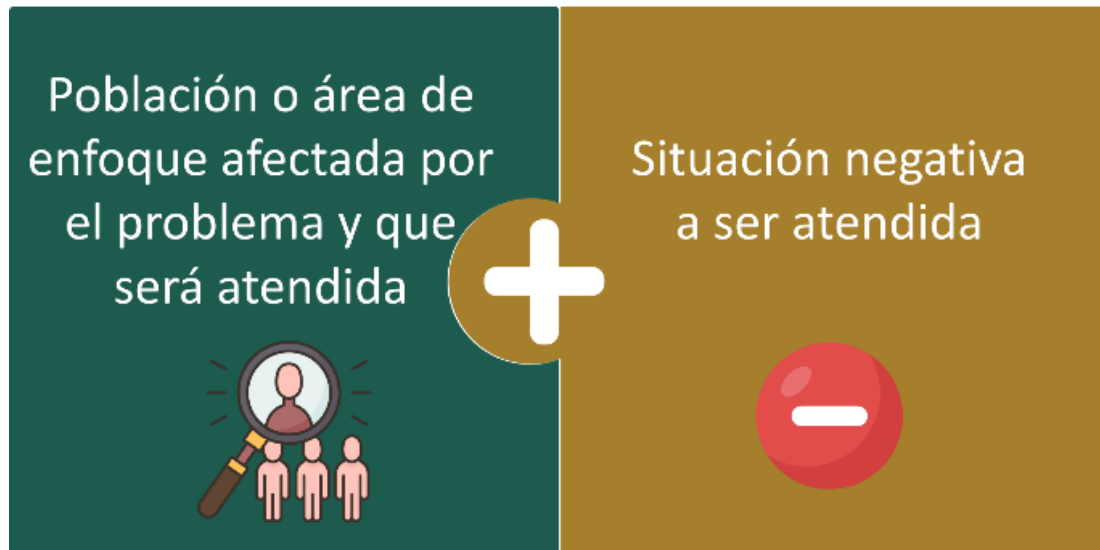
En todo caso, se sugiere que el equipo involucrado en el diseño del Programa sea multidisciplinario y que incluya tanto a personas operadoras como a tomadoras de decisiones, debido a que la MML cuenta con un componente deliberativo importante, y cada persona deberá estar en condiciones de hacer aportaciones desde su experiencia y tramo de control.

Una vez que se cuenta con claridad sobre las características y el alcance del Programa presupuestario, se deberá definir el problema público que se busca resolver. Este primer planteamiento del problema no es definitivo. A medida que



la Metodología avanza, el análisis permite realizar ajustes hasta que se esté satisfecho con sus características. En este sentido, se debe considerar que el problema público es una herramienta analítica; y, por ende, entre más se afine, será un sustento más eficaz para el éxito de las siguientes etapas de la Metodología. Por esta razón, se recomienda que, desde sus primeros planteamientos, se estructure de la forma como se representa en la Figura 16.1.

Figura 16.1 Planteamiento del problema público



Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

En este contexto, el siguiente paso en la definición del problema, es identificar la población o área de enfoque. La “población” se define como el grupo de personas directamente afectadas por una situación negativa que será atendida por medio del Programa presupuestario. Por otro lado, el área de enfoque es un conjunto de elementos que se ven afectados directamente por la situación negativa, distintos a los seres humanos. En este entendido pueden ser sectores, instituciones, empresas, flora y fauna, entre otros. Es importante destacar que los Programas presupuestarios se enfocan en atender a una población objetivo o en su caso área de enfoque.

Es muy importante que se tengan varias consideraciones al momento de hacer su planteamiento, mismas que a continuación se presentan.

Consideraciones para la correcta identificación de la población objetivo o área de enfoque

La identificación de la **población objetivo** o **área de enfoque** de un Programa se hace por medio de lo que conocemos como **Análisis de poblaciones**, el cual parte del supuesto de que su definición determina el alcance de la intervención pública. Para ello, se requiere conocer los **distintos tipos de poblaciones involucrados en la problemática**, mismo que se muestran en la Figura 16.2

Figura 16.2 Identificación de tipos de población



Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

La población de referencia es el universo o total de población (con y sin problema), relacionada con el área o sector en el que se está definiendo el problema. Por ejemplo, para un Programa de atención a madres jóvenes y jóvenes embarazadas, la población de referencia puede definirse como “mujeres de 12 a 18 años de edad”. En este caso, en la población de referencia se encuentran, tanto las personas afectadas por el problema público, como aquellas que no son afectadas por el mismo.

La **población sin problema** se encuentra dentro de la población de referencia; sin embargo, no se encuentra afectada por el problema detectado, motivo por el cual queda automáticamente agrupada y fuera de los alcances del Programa. En este caso serían “las mujeres de 12 a 18 años que no son madres o no están embarazadas”. Aquí es importante considerar que estas mujeres pueden tener distintos problemas relacionados con diversos factores sociales, psicológicos o económicos, entre otros. Pero en este punto, cuando se hace referencia a la “población sin problema”, concretamente se habla del problema público que se está planteando.

Por su parte, la **población potencial** se construye partiendo de la población de referencia y es la afectada directamente o que presenta el problema que se está definiendo y que justifica la existencia del Programa. Siguiendo con el mismo ejemplo, corresponde a las “mujeres de 12 a 18 años de edad que son madres jóvenes o que están embarazadas”.

Entre estas mujeres se va a encontrar una amplia gama de posibilidades. Se podrán encontrar mujeres con estas características, pero que tienen una sólida red de apoyo y diversos factores de protección, generalmente relacionado con un nivel socioeconómico medio o alto, y con apoyo por parte de su familia para afrontar la situación. A su vez, en la misma población potencial se podrán encontrar mujeres que a parte del problema que se está analizando, presenten otras situaciones de vulnerabilidad, como puede ser un nivel socioeconómico bajo, diversos factores de riesgo, acceso deficiente a servicios de salud, residencia en una zona marginada o incomunicada, condición de discapacidad, procedencia de una minoría indígena, entre otros.

La **población objetivo** se refiere a un subgrupo de la población potencial (población afectada) que el Programa ha determinado atender en un periodo determinado. Es decir, aquella parte de la población potencial a la que el Programa, una vez aplicados criterios de selección (ubicación geográfica, grupo



de edad, nivel de ingreso, etc.) y restricciones (limitaciones técnicas, lineamientos de política, etc.), estará en condiciones reales de atender. Ello implica la delimitación del alcance de la intervención, por lo que la definición debe ser exhaustiva en su caracterización, para lograr una mejor **focalización** del problema priorizando a la **población en mayor situación de vulnerabilidad** con respecto al problema o aquella que sea afectada con mayor magnitud.

La parte de la población potencial que queda excluida del tratamiento del Programa debido a su menor vulnerabilidad se le conoce como “**población postergada**”. Idealmente, si se contaran con recursos ilimitados, la población postergada también sería atendida ya que también se ve afectada por el problema público. Sin embargo, los recursos limitados no permiten su atención en el momento en el que se está diseñando el Programa. En este caso se encuentran las mujeres de 12 a 18 años que a pesar de estar embarazadas o ser madres jóvenes, cuentan con una sólida red de apoyo y diversos factores de protección.



La **población beneficiaria o atendida** corresponde en algunos casos con el padrón de beneficiarios que anualmente conforman ciertos Programas. Dos ejemplos de aplicación de criterios de focalización en el mismo caso serían: “las madres jóvenes o jóvenes embarazadas cuyo hogar se encuentra por debajo de la Línea de Pobreza por Ingreso (LPI)” o “las madres jóvenes o jóvenes embarazadas que abandonaron la escuela”. De esta forma, solo se atendería a una parte de la población afectada.

Algunos ejemplos de poblaciones objetivo pueden ser “madres jóvenes y jóvenes embarazadas de 12 a 18 años”, “niñas y niños de cero a dos años”, “personas adultas mayores de zonas rurales”. También caen dentro de estas categorías algunas colectividades de seres humanos como “servidores públicos de la Secretaría de Cultura” o “Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana”.

Con respecto al **área de enfoque**, algunos ejemplos pueden ser “la gestión de la Secretaría de Cultura”, “la investigación científica en materia de recursos renovables”

o “los ecosistemas del sureste de la República”. En estos casos, los Programas se orientan a la mejora de la gestión, la investigación o la conservación medioambiental, ya sea para fortalecer su funcionamiento o porque podrían beneficiarse de la intervención gubernamental que impulse mejoras. Cabe señalar que, en este tipo de Programas, el beneficiario directo no son las personas en lo individual, sino los sectores en su conjunto.

Las poblaciones previamente revisadas, son todas aquellas que pudieran identificarse. Sin embargo, no necesariamente en todos los Programas se podrán definir cada una de ellas. Adicionalmente, **en algunos casos, la población potencial, la población objetivo y la población atendida pueden ser la misma**, dependiendo de las características específicas de cada Programa. El análisis de poblaciones servirá para conformar la definición del problema, pero también forma parte de los Instrumentos de Diseño, tal como se puede observar en el Cuadro 16.2.

Cuadro 16.2 El análisis de poblaciones en los Instrumentos de Diseño

Diagnóstico Ampliado	Diagnóstico Simplificado	Ficha Diagnóstico
<p>4. Análisis de poblaciones Información para identificar, caracterizar y cuantificar a la población que presenta el problema público. Se debe incluir la siguiente información:</p> <p>4.1 Población potencial</p> <ul style="list-style-type: none">• Identificación de la población que justifica la existencia del Pp.• Caracterización de dicha población.• Cuantificación. <p>4.2 Población objetivo</p> <ul style="list-style-type: none">• Subconjunto de la población potencial que el Pp atenderá con base en los criterios de elegibilidad.• Caracterización de dicha población.• Cuantificación. <p>4.3 Fuente de información y frecuencia de actualización</p> <ul style="list-style-type: none">• Documento que sustenta la información y sus principales características.• Periodicidad de la actualización de la información.	<p>3. Análisis de poblaciones Información para identificar, caracterizar y cuantificar a la población que presenta el problema público. Se debe incluir la siguiente información:</p> <p>3.1 Población potencial</p> <ul style="list-style-type: none">• Identificación de la población que justifica la existencia del Pp.• Caracterización de dicha población.• Cuantificación. <p>3.2 Población objetivo</p> <ul style="list-style-type: none">• Subconjunto de la población potencial que el Pp atenderá con base en los criterios de elegibilidad.• Caracterización de dicha población.• Cuantificación. <p>3.3 Fuente de información y frecuencia de actualización</p> <ul style="list-style-type: none">• Documento que sustenta la información y sus principales características.• Periodicidad de la actualización de la información.	<p>De los elementos que conforman el análisis de poblaciones, en la Ficha Diagnóstico solo se considera la cuantificación de la población objetivo.</p>

La numeración que se presenta corresponde a los apartados establecidos en los modelos para la Integración de Instrumentos de Diseño Diagnóstico Ampliado y Diagnóstico Simplificado.

Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.



Consideraciones para la correcta definición de la descripción de la situación negativa a ser atendida.

La **descripción precisa de la situación negativa** que se busca atender es tan relevante como la correcta **identificación de la población objetivo**, ya que este último elemento proporciona las herramientas analíticas necesarias para las etapas posteriores de la metodología. No es lo mismo analizar una problemática definida de manera general como “*hambre*”, que una formulación más específica como “*las y los niños cuyos hogares se encuentran por debajo de la Línea de Pobreza por Ingreso reciben una nutrición deficiente durante sus primeros 1000 días de vida*”. En el primer caso, resulta complejo identificar causas y efectos, dado que no se conocen las condiciones particulares de esa situación. En cambio, el segundo ejemplo delimita con claridad a la población objetivo y aporta características adicionales que permiten contextualizar y precisar el análisis del problema.

Para lograr definiciones del problema público, se recomienda considerar tres conceptos fundamentales que ayudarán a delimitar la magnitud de la problemática, mismos que se presentan en la Figura 16.3

Figura 16.3 Elementos para la delimitación de la magnitud del problema



Integralidad

Busca atender todas las causas profundas de los problemas identificados. Su análisis y consideración son indispensables para garantizar que no se está excluyendo a un grupo vulnerable que no es visible.



Intersectorialidad

Implica reconocer que se necesita un trabajo coordinado de todos los involucrados con las causas de origen del problema para aspirar a resolverlo. En este contexto cobra relevancia el análisis de los involucrados que se llevará a cabo como último paso de la primera etapa de la MML.



Transversalidad

Incorpora una visión organizativa que dirige la creación de Políticas Públicas que contempla a las poblaciones y temas que históricamente no habían sido considerados, debido al enfoque jerárquico de la administración pública tradicional.

Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

Se busca que estos ejercicios de análisis estén orientados a identificar el estado actual de la problemática, así como las causas de raíz y las consecuencias de los problemas, analizando la existencia de brechas de desigualdad, rezagos o afectaciones desproporcionadas entre territorios, comunidades o personas, reconociendo los problemas como multifactoriales y que, por tanto, requieren soluciones multisectoriales e integrales.

Consideraciones para la redacción del problema público

En las secciones anteriores se revisó que cuando se define el problema que atenderá un Pp, es indispensable describir exhaustivamente el problema en su totalidad a partir de evidencia e investigación de la magnitud del problema y una adecuada delimitación del alcance de la intervención pública a través de un Programa (población objetivo o área de enfoque). Sin embargo, la redacción del problema público también es relevante. En este sentido, se establece que, para su formulación, se tomen en cuenta las consideraciones que se presentan en la Figura 16.4.

Figura 16.4 Consideraciones para redactar el problema público



Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

Por su parte, en la Figura 16.5 se retoman algunos de los problemas antes citados para ejemplificar la incorporación de distintos elementos analíticos en la definición del problema.

Figura 16.5 Elementos analíticos dentro de la definición del problema

PROBLEMA	PROBLEMA CORRECTAMENTE DEFINIDO	IDENTIFICACIÓN DE LA DELIMITACIÓN GEOGRÁFICA TEMPORAL Y DE MAGNITUD		
POBREZA EXTREMA	Los pueblos originarios que radican en la sierra Madre del Sur experimentan un incremento en sus índices de pobreza extrema debido a la pérdida de tierras.	Los pueblos originarios que radican en la sierra Madre del Sur experimentan un incremento en sus índices de pobreza extrema debido a la pérdida de tierras.		
ASENTAMIENTOS URBANOS IRREGULARES	La población que radican en asentamientos urbanos irregulares en la zona norte de la ciudad se ha incrementado.	La población que radican en asentamientos urbanos irregulares en la zona norte de la ciudad se ha incrementado.		
DESNUTRICIÓN DE LOS NIÑOS Y NIÑAS DURANTE SUS PRIMEROS 1000 DÍAS DE VIDA	Los niños y niñas cuyos hogares se encuentran por debajo de la PLI reciben una nutrición deficiente durante sus primeros 1000 días de vida.	Los niños y niñas cuyos hogares se encuentran por debajo de la PLI* reciben una nutrición deficiente durante sus primeros 1000 días de vida.		
Población objetivo.	Descripción del problema que afecta a la población objetivo.	Delimitación temporal.	Delimitación geográfica.	Delimitación de magnitud.

Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

En la primera columna denominada “Problema correctamente definido”, el texto se divide en dos partes. Lo que se encuentra en color gris corresponde a la población objetivo o área de enfoque, mientras que lo que está en verde es la descripción del problema. En la segunda columna denominada “Identificación de la delimitación geográfica, temporal y de magnitud”, asociados con los colores cereza, oro y verde oscuro respectivamente, se destacan las precisiones que se hacen sobre el tipo de problema público.

Es importante observar dos características. La primera es que los elementos para delimitar el problema no necesariamente se encuentran en la descripción de la situación negativa por atender, sino que también pueden incorporarse en la redacción de la población objetivo o área de enfoque. La segunda es que, cada problema público tendrá diferentes precisiones a considerar. En estos ejemplos son geográficos, temporales y de magnitud, pero pudiera ser que no todos se incorporen, como sucede en los dos primeros casos, o que se requiera considerar alguno de otro tipo. **Lo importante de esto es que, el problema quede caracterizado de la mejor manera posible sin incluir causas o efectos en esta redacción.**

La definición del problema es una parte central de los Instrumentos de Diseño, por lo que se deberá incorporar en el documento con los elementos que se presentan en el Cuadro 16.3.

Cuadro 16.3 La definición del problema en los Instrumentos de Diseño

Diagnóstico Ampliado	Diagnóstico Simplificado	Ficha Diagnóstico
<p>2. Definición y análisis del problema</p> <p>Se presenta la definición del problema y un análisis sobre su origen, comportamiento y consecuencias, así como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definición, clara, concreta y única. • Antecedentes del problema. • Estado actual de la problemática. • Prospectiva que prevea el posible comportamiento del problema. • Identificación y análisis de brechas y afectaciones diferenciadas. 	<p>2. Definición del problema</p> <p>Se presenta una definición clara, concreta y única del problema público. (no es necesario incorporar el análisis que se requiere en el Diagnóstico Ampliado).</p>	<p>Definición del problema del Pp</p> <p>No se proporcionan detalles sobre la definición del problema, pero se pueden seguir las consideraciones establecidas en el Diagnóstico Simplificado.</p>

La numeración que se presenta corresponde a los apartados establecidos en los modelos para la Integración de Instrumentos de Diseño Diagnóstico Ampliado y Diagnóstico Simplificado.

Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

Sobre el último punto dentro de la columna del Diagnóstico Ampliado que hace referencia a la identificación y análisis de brechas y afectaciones diferenciadas, es importante comentar que la información de este análisis procede de la “transversalidad” que se estudió en la Figura 16.3. Sin embargo, este tema se abordará con detenimiento en el Módulo VI del Diplomado denominado “Transversalidad”.

Como se mencionó previamente, **el primer planteamiento del problema**, no necesariamente es definitivo, ya que siempre **está abierto a ajustes conforme se avanza en la implementación de la Metodología**. Sin embargo, una vez que se cuenta con esta primera versión con las consideraciones previamente incorporadas, se puede proceder a hacer el análisis causal, del cual se obtendrá el Árbol del Problema, siendo esta la segunda etapa de la Metodología de Marco Lógico.

Tema 17. Etapa 2: Análisis del Problema

La segunda etapa de la Metodología de Marco Lógico es el **Análisis del Problema**, que se enfoca en la **identificación de fenómenos y problemáticas** que se relacionan causalmente con el **problema público**, mismo que se definió en la primera etapa. Posteriormente, estos elementos se clasifican en causas y efectos para construir un esquema que se conoce como **Árbol del Problema**.

Al iniciar la identificación de los fenómenos y las problemáticas, se recomienda el uso de la técnica de **“lluvia de ideas”**. Y aunque es muy probable que, durante el proceso, surjan diferentes ideas y propuestas, éstas puedan ser descartadas como problema central. Por ello, es importante que estas ideas sean registradas y reservadas para ser consideradas posteriormente junto con otras que vayan surgiendo, conforme se avanza en la implementación de la Metodología.

De acuerdo con la CEPAL (Ortegón, 2010: 18,74), es recomendable incorporar la técnica de “lluvia de ideas” o *“brainstorming”* para plantear y analizar causalmente el problema. Esta herramienta procede del sector privado y fue creada en 1939 por un publicista llamado Alex Faickneey Osborn. La lluvia de ideas se basa en la exposición de manera informal y libre de todas las ideas en torno a un tema o problema planteado que ayuda a estimular la creatividad (VIU, s/f). Es una técnica de grupo para generar ideas originales en un ambiente relajado. El tamaño del grupo puede ser variado, pero se recomienda que no se excedan las 12 personas, ya que entre más personas participen, se requiere más orden y por ende se pierde el ambiente informal y libre que lo caracteriza. En la Figura 17.1 se presentan cuatro reglas básicas a considerar durante la lluvia de ideas.

Figura 17.1 Reglas a considerar durante una lluvia de ideas

Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

Es importante distinguir que el ambiente informal y libre que impera en la lluvia de ideas no debe confundirse con un ejercicio puramente deliberativo y desinformado. Para que el ejercicio sea útil y se realice un efectivo análisis del problema público, es indispensable que se lleve a cabo una investigación previa y con apego a la normativa vigente.

En la Figura 17.2 se presenta un ejemplo de enunciados que derivan de un ejercicio de lluvia de ideas sobre el sector productivo industrial. En el centro de la Figura se destaca la idea que “un equipo de trabajo hipotético” eligió como la indicada para conformar el problema central del Programa. Al ser este un ejemplo, es importante considerar que no es un ejercicio integral cuyo análisis es exhaustivo.

Figura 17.2 Ejemplo de lluvia de ideas sobre el sector productivo industrial



Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

En este ejemplo, los expertos identificaron diferentes problemas que tiene el sector productivo nacional, pero aquel que definieron como principal o central es que éste “se encuentra en una fase de estancamiento”. Algunos de los otros elementos identificados son causas del estancamiento, mientras que otros tantos son resultado o consecuencia de dicho estancamiento.

Construcción del Árbol de Problemas

Cuando se considera que el ejercicio de análisis ha concluido, o bien, que ya no surgen nuevas ideas, es momento de llevar a cabo un análisis lógico-causal de los fenómenos y problemáticas vinculadas al problema público. Para ello, se utiliza la herramienta conocida como **Árbol del Problema**.

Éste, es un esquema gráfico que permite analizar las causas y efectos del problema central que debe atenderse a través del Programa presupuestario (Pp). El Árbol del Problema funciona como una herramienta que se construye

participativamente con los miembros del equipo que están diseñando el Programa y/o con los involucrados en la solución del problema público. Además, de que se va definiendo con base en la identificación de las situaciones problemáticas planteadas previamente en la lluvia de ideas. Otra forma de entender el Árbol del Problema es como un conjunto de problemáticas causalmente vinculadas en donde los niveles inferiores son explicativos de los superiores.

Para iniciar el diseño del Árbol del Problema, **el primer paso es el colocar el problema público al centro del esquema** a manera de “tronco”. En esta posición, el problema público fungirá como herramienta analítica central, y todos los elementos estarán relacionados de forma directa o indirecta con éste. Por su parte, las causas serán las “raíces” y los efectos el “follaje”. En la Figura 17.3 se representa el Árbol del Problema.

Figura 17.3 Árbol del Problema

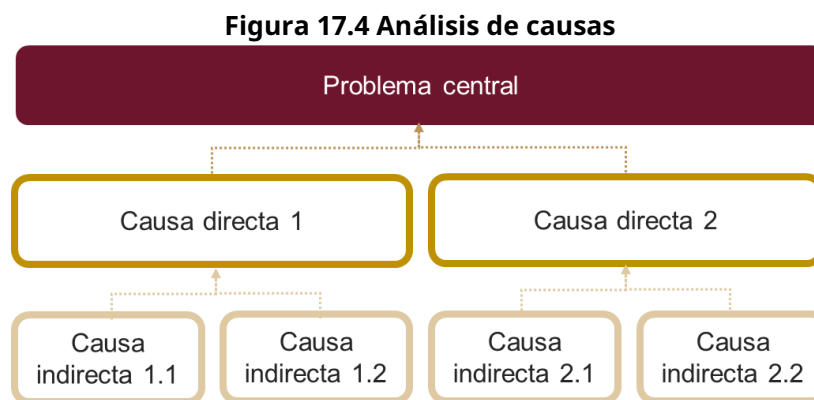


Estructura con fines ilustrativos, el número de causas y efectos puede variar de acuerdo con el problema definido y la naturaleza del Pp.

Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

En la determinación de causas y efectos, se consideran como directos o principales aquéllos que están relacionados de primera mano con el problema y que ofrecen la posibilidad de desagregarse analíticamente en causas y efectos indirectos, secundarios o profundos. Las causas y efectos indirectos, secundarios o profundos son derivaciones analíticas que ayudan a explicar a detalle las causas y efectos directos o primarios. **Una de las principales características del Árbol del Problema es que todos sus elementos están expresados en un sentido negativo a manera de problemática.** En contraposición, el Árbol de Objetivos que se construye en la siguiente etapa, todos sus elementos estarán expresados en un sentido positivo.

Es importante considerar que la construcción de la Metodología utiliza tanto un enfoque de arriba hacia abajo como de abajo hacia arriba, integrando ambos para una planificación y análisis efectivos, como la vinculación causal que se podrá identificar en ambos sentidos. Por esta razón, se iniciará revisando la construcción de las causas (Figura 17.4).



Estructura con fines ilustrativos, el número de causas y efectos puede variar de acuerdo con el problema definido y la naturaleza del Pp.

Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

Las **causas** son las condiciones negativas que están determinando o provocando que el problema exista. Para identificarlas, es importante preguntar, ¿Qué situaciones o condiciones originan la existencia del problema? La respuesta serán las causas, las cuales se clasifican en directas e indirectas. **Las directas** son aquellas que explican directamente el problema y **las indirectas** son las que provocan las causas directas. Para realizar un adecuado planteamiento de las causas se recomienda observar los criterios que se presentan en la figura 17.5.

Figura 17.5 Criterios para realizar el análisis de causas

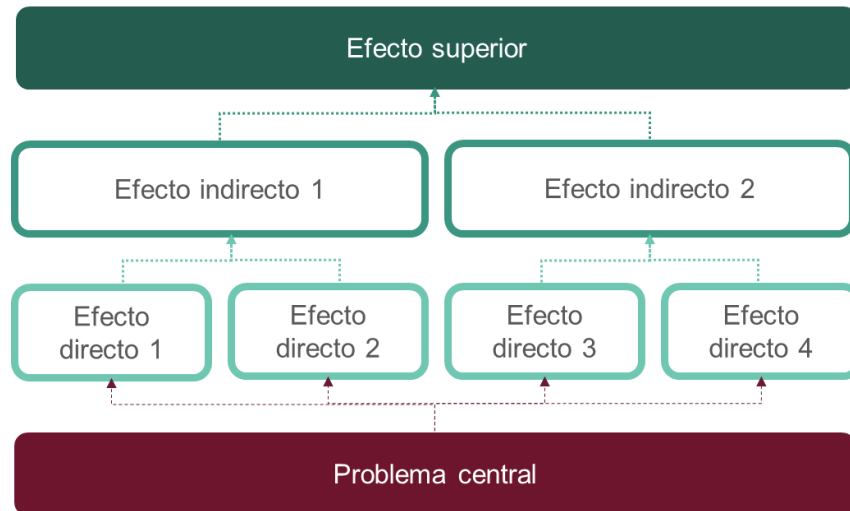
Criterio	Definir las causas solo como condiciones negativas , no como faltas o ausencias.	
Criterio	Recuperar las opiniones vertidas durante la lluvia de ideas inicial o identificar causas con base en la revisión documental y/o evidencia empírica que sustenta el problema central.	
Criterio	Se pueden incluir el número de "raíces" (línea causal directa e indirecta agrupada) que sean necesarias. Sin embargo, se recomienda que se elijan las más sustantivas. Considerar que el árbol puede funcionar perfectamente con una sola raíz.	
Criterio	Se pueden definir cuantos niveles de causas sean necesarias, sin embargo, se recomienda que no sean más de tres . Lo que se debe hacer es acotar a las causas sustantivas y directamente relacionadas con el problema. Lo anterior, reconociendo la naturaleza multifactorial de los problemas públicos.	
Criterio	Cada una de las raíces del árbol (línea causal) deberá estar conformada al menos por una causa directa y una indirecta , es decir, cada raíz deberá tener al menos dos niveles.	
Criterio	Cada una de las raíces o agrupaciones de causas directas e indirectas deberán tener congruencia temática. Por ejemplo, podrán ser factores socioeconómicos, factores institucionales, factores familiares, entre otros.	

Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

Cuando cualquiera de los elementos del Árbol del Problema se plantea en términos de "faltas" o "ausencias" se está limitando a la metodología y su análisis, ya que la forma de resolver una "falta" o "ausencia" de determinado bien, servicio o situación en general, es proporcionándolo. Por ejemplo, si se identifica que una de las causas del problema central es la "falta de agua", la solución sería la provisión de este servicio. En cambio, si se plantea la causa como "mala distribución del agua potable", se cuenta con más herramientas para analizar el problema con mayor profundidad, ya que, se puede indagar sobre las razones por las cuales se presenta esta mala distribución.

Una vez identificadas las causas, se puede hacer el análisis de efectos que corresponde a la copa o follaje del Árbol (Figura 17.6).

Figura 17.6 Análisis de efectos






Estructura con fines ilustrativos, el número de causas y efectos puede variar de acuerdo con el problema definido y la naturaleza del Pp.

Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

En esta parte, **se definen las consecuencias (efectos) que resultan de la existencia del problema central y la relación que estas tienen con las causas identificadas**. En otras palabras, se definen aquellas condiciones negativas que sucederán en caso de que no se resuelva el problema central. Esto servirá para tener una idea del orden y gravedad de las consecuencias que tiene el problema que se ha detectado, lo cual hace que se amerite la búsqueda de soluciones (Ortegón, 2005). En la Figura 17.7 se presentan algunas recomendaciones a considerar para la construcción del análisis de efectos.

Figura 17.7 Criterios para definir los efectos del problema

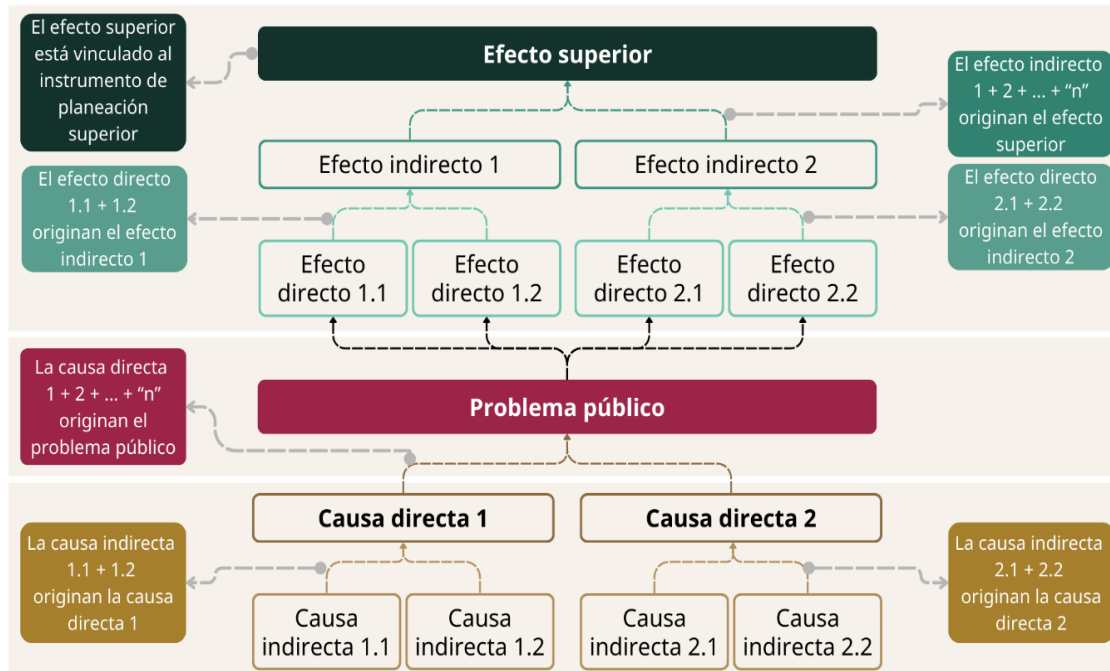
Criterio 1	Preferentemente, definir los efectos como condiciones negativas . Sin embargo, pueden ser también faltas o ausencias.	
Criterio 2	Se puede incluir el número de "ramas" (efectos directos e indirectos) que sean necesarios. Sin embargo, se recomienda que se elijan las más sustantivas. Considerar que el árbol puede funcionar perfectamente con una sola rama.	
Criterio 3	No necesariamente se tendrán que constituir el mismo número de ramas que de raíces. Tampoco necesitan estar vinculadas las ramas con las raíces , ya que el análisis de efectos se lleva a cabo de forma independiente al de las causas.	
Criterio 4	Se recomienda que se tengan mínimo dos y máximo tres niveles de efectos . El último nivel debe englobar el impacto que la existencia del problema podría generar.	
Criterio 5	Es necesario verificar que no se estén repitiendo las causas , incluso cuando la redacción de las mismas sea un tanto distinta.	
Criterio 6	Antes de dar por terminado el análisis de los efectos será necesario confirmar por medio de la "lógica vertical" que la causalidad del árbol es correcta y que no se tienen efectos en la parte de causas y causas en la parte de los efectos.	

Fuente: elaboración propia SHCP, 2025

Es muy importante mencionar que la **lógica vertical** o **lógica causal** es un concepto que a lo largo de la MML se usa de forma recurrente. Se refiere a la relación causa – efecto que existe entre los distintos niveles de análisis, siguiendo un orden ascendente. En otras palabras, es la capacidad que los elementos inferiores del Árbol tienen para explicar los elementos superiores del mismo. La relevancia de esta lógica es que, por medio de ella, se logra la alineación entre los distintos niveles de objetivos que se revisaron en el Módulo de Planeación del Diplomado (operativo, táctico y estratégico).

Por esta razón, al concluir el Árbol del Problema, se recomienda hacer una revisión de la lógica vertical preguntando: "¿la problemática "a" + la problemática "b" + la problemática "n" provocan la problemática del siguiente nivel?" Si las problemáticas del nivel inferior son las necesarias y suficientes para explicar la del siguiente nivel, entonces se concluye el análisis de esa línea causal. Si, por el contrario, se identifica que no todo es necesario o suficiente, entonces se debe hacer una revisión hasta estar satisfecho con el análisis realizado. Este ejercicio se explica en la Figura 17.8.

Figura 17.8 Lógica vertical del Árbol del problema



Estructura con fines ilustrativos, el número de causas y efectos puede variar de acuerdo con el problema definido y la naturaleza del Pp.

Donde "n" corresponde al total de causas o efectos identificados en el nivel.

Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

Por otro lado, la forma en como este instrumento de planeación de nivel operativo se vincula con la planeación táctica y estratégica, es a través del **efecto superior**. Concretamente, la existencia del problema público genera una serie de efectos que, en su conjunto, ponen en riesgo el cumplimiento de los objetivos de los niveles medios y superior de planeación. A nivel federal esto correspondería a los Derivados del Plan Nacional de Desarrollo y al PND respectivamente. Al ser la alineación uno de los elementos más relevantes en la implementación de la Metodología de Marco Lógico (MML), es indispensable que, desde el origen del análisis, se haga esta verificación.

Por esta razón, con el fin de garantizar que la vinculación esté hecha adecuadamente y que por ende el Programa presupuestario contribuya al cumplimiento de la visión de país que se plasma en el PND, se recomienda que en el Efecto superior del Árbol se incluya en términos negativos, la estrategia o línea de acción del derivado del PND al cual está alineado el Programa presupuestario.

Cuando la Metodología se esté implementando para Programas de otro nivel de gobierno, la alineación se hará a los instrumentos de planeación del nivel correspondiente en los términos que la normativa así lo indique.

Es importante también considerar que, **a lo largo del análisis del problema, se puede requerir ajustar el problema público e incluso cambiarlo por completo.** Esto es perfectamente válido y recomendable en esta etapa de la metodología. Tómese como ejemplo el problema público “Los pueblos originarios que radican en la sierra Madre del Sur experimentan un incremento en sus índices de pobreza extrema debido a la pérdida sus tierras y a las pocas oportunidades que tienen”. En este caso, el problema público es la “pobreza extrema de la población”, pero al intentar hacer una herramienta analítica más precisa, se incluye una causa dentro de la definición del problema, que es “debido a la pérdida sus tierras y a las pocas oportunidades que tienen”. Entonces, la solución es ajustar el problema público para que cumpla con las características que la MML nos dicta.

En caso de realizarse cambios sustanciales en el Árbol de Problemas, es indispensable realizar nuevamente la lectura de la lógica vertical, ya que se podrá identificar si en el análisis se confundieron causas con efectos, situación que debe ser corregida de forma integral, porque cada movimiento de elementos en el Árbol puede afectar la lógica general del esquema.

Por otro lado, el esquema del Árbol del Problema es parte de los Instrumentos de Diseño, por lo que se deberá incorporar en el documento con los elementos que se presentan en el Cuadro 17.1

Cuadro 17.1 El Árbol del Problema en los Instrumentos de Diseño

Diagnóstico Ampliado	Diagnóstico Simplificado	Ficha Diagnóstico
5. Árbol del Problema Se presenta el esquema del Árbol Problema, el cual vincula de manera explícita y lógica las causas estructurales, causas intermedias, efectos intermedios y efecto final del problema público que atiende o atenderá el Pp.	4. Árbol del Problema Se presenta el esquema del Árbol Problema, el cual vincula de manera explícita y lógica las causas estructurales, causas intermedias, efectos intermedios y efecto final del problema público que atiende o atenderá el Pp.	N/A

La numeración que se presenta corresponde a los apartados establecidos en los modelos para la Integración de Instrumentos de Diseño Diagnóstico Ampliado y Diagnóstico Simplificado.

Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

Hasta el momento, el planteamiento del problema y la construcción del Árbol del Problema requirieron de un importante ejercicio analítico, ya que éste será la base de todas las etapas subsecuentes de la Metodología. Si se cuenta con un Árbol del Problema con una estructura correcta, la construcción del Árbol de Objetivos y de la Matriz de Indicadores para Resultados será mucho más sencilla. En todo caso, se debe tener en cuenta que cualquier cambio que se requiera o se identifique como necesario en las siguientes etapas de la Metodología, se debe ajustar desde el Árbol del Problema para asegurar de que no hay una alteración de la lógica causal del Programa.

Ya que se cuenta con un mapa completo de la problemática existente, es momento de pasar a la siguiente etapa de la Metodología correspondiente al Árbol de Objetivos.

Tema 18. Etapa 3: Análisis de Objetivos

En esta etapa de la Metodología del Marco Lógico (MML) se realiza una proyección de la situación futura deseada, que se alcanzará a partir de la atención del problema central, mediante un Programa presupuestario (Pp). Para efectos de definirla, se desarrolla un análisis de objetivos a través del Árbol de Objetivos, el cual es una representación gráfica de la situación esperada, en caso de que el problema se resolviera. En la Figura 18.1 se presenta lo que se busca obtener derivado de la creación del Árbol de Objetivos.

Figura 18.1 Finalidad de la construcción del Árbol de Objetivos



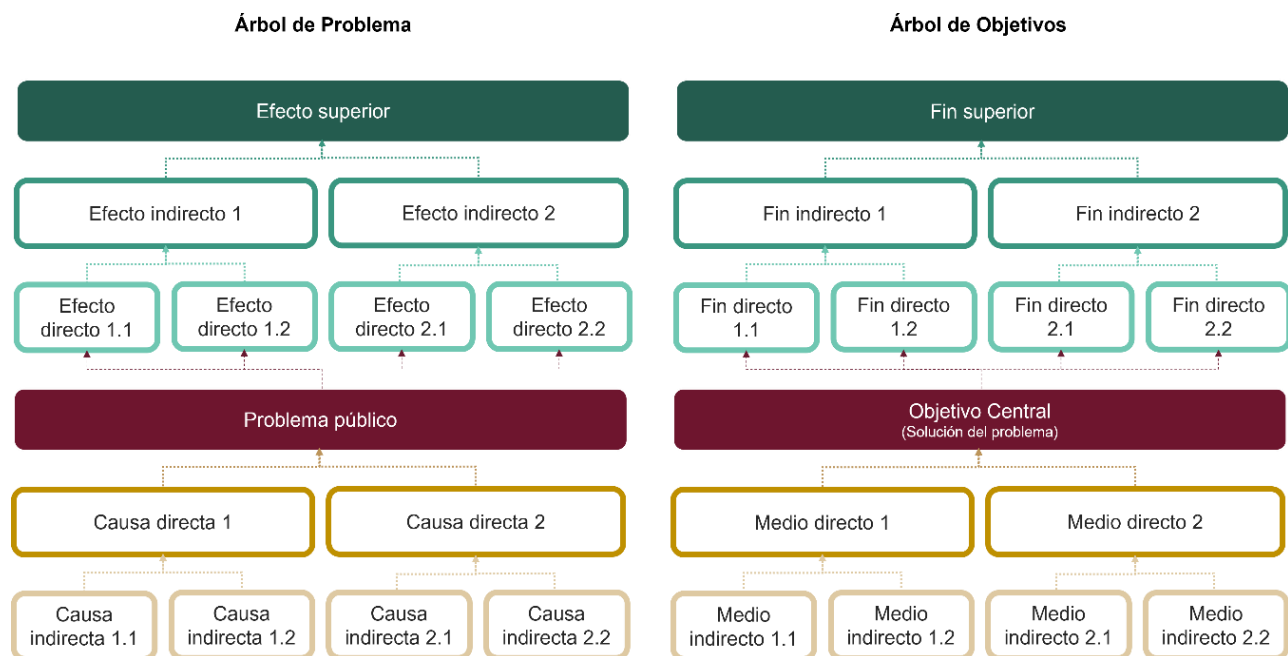
Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

Para su construcción se toma como base el **Árbol del Problema**, planteando la situación contraria: las condiciones negativas se transforman en condiciones positivas, como se ilustra en la Figura 18.2. De esta manera, el **Problema público** se convierte en el **Objetivo Central**; las **causas directas e indirectas** pasan a ser

los **medios directos e indirectos**; y los **efectos directos, indirectos y superior** se transforman en los **finos directos, indirectos y superior**.

Respecto a su composición, es importante observar que el Árbol de Objetivos es un espejo perfecto del Árbol del Problema. El respeto riguroso de la estructura del Árbol del Problema es indispensable para contar con un buen análisis de objetivos, por lo que el Árbol de Objetivos no deberá contar con más o menos elementos que el de Problemas.

Figura 18.2 Del problema al objetivo



Estructura con fines ilustrativos, el número de causas y efectos puede variar de acuerdo con el problema definido y la naturaleza del Pp.

Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

En el proceso de transición, el **Problema público identificado** sirve como base para formular el **Objetivo Central**. Esto se logra sustituyendo la palabra que expresa el aspecto negativo de la problemática, por otra que aporte un sentido positivo. Dicha palabra clave puede ser un verbo o un adjetivo calificativo. Al aplicar esta transformación sobre la estructura del Problema público, siguiendo lo recomendado en el tema anterior, se obtiene lo que lógicamente representa su solución. La Figura 18.3 muestra ejemplos de Objetivos Centrales contruidos a partir de los Problemas públicos revisados en el Tema 16.

Figura 18.3 Del problema público al objetivo central



Fuente: elaboración propia.

En el primer ejemplo, la palabra que aporta el sentido negativo es **“incremento”**, ya que se refiere al aumento de los índices de pobreza extrema. Su opuesto, **“decremento”**, describe una situación deseable y, por lo tanto, puede convertirse en el objetivo del Programa. En el segundo caso ocurre lo mismo: la palabra negativa es **“alto”**, cuyo opuesto es **“bajo”**, reflejando la reducción de la situación no deseada. En el tercer ejemplo, la palabra negativa es **“deficiente”**, al referirse a la nutrición infantil como un problema. Su opuesto, **“suficiente”**, expresa una condición positiva que puede plantearse como el **objetivo central del Programa**.

En la definición de **medios y fines**, se consideran **directos o principales** aquellos que provienen de manera inmediata del problema y que, a su vez, pueden desagregarse en **medios y fines indirectos o secundarios**. Estos últimos permiten generar derivaciones analíticas que explican con mayor detalle las **causas y efectos directos o primarios**.

Un análisis riguroso del problema, atendiendo las recomendaciones previas, facilitará la transición a la definición de objetivos. Si este análisis es deficiente, la transformación de enunciados negativos a positivos se complicará. De ser el

caso, será necesario regresar al Árbol del Problemas y hacer las adecuaciones necesarias. Es muy importante que los cambios no se hagan directamente en el Árbol de Objetivos, ya que se puede ver afectada la lógica causal, sin que esto sea percibido por las personas diseñadoras del Programa.

El esquema del Árbol de Objetivos es parte de los Instrumentos de Diseño, por lo que se deberá incorporar en el documento de Diagnóstico con los elementos que se presentan en el Cuadro 18.1

Cuadro 18.1 El Árbol de Objetivos en los Instrumentos de Diseño

Diagnóstico Ampliado	Diagnóstico Simplificado	Ficha Diagnóstico
6. Árbol de Objetivos Se incluye el esquema que deriva del Árbol del Problema, convirtiendo las problemáticas en mecanismos de atención y estructurando, de manera lógica, el encadenamiento entre medios y fines con base en la MML.	5. Árbol de Objetivos Se incluye el esquema que deriva del Árbol del Problema, convirtiendo las problemáticas en mecanismos de atención y estructurando, de manera lógica, el encadenamiento entre medios y fines con base en la MML.	N/A

La numeración que se presenta corresponde a los apartados establecidos en los modelos para la Integración de Instrumentos de Diseño Diagnóstico Ampliado y Diagnóstico Simplificado.

Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

Es importante reiterar que, al hacer transición de los Árboles, el **efecto superior** se transforma en el **fin superior del Programa presupuestario**; por lo que es relevante asegurarse que éste último esté alineado a los instrumentos de planeación vigentes para asegurar la coherencia y efectividad del Programa.

Otro aspecto importante en la construcción de los **Árboles** es la **identificación de afectaciones diferenciadas**. Estas se refieren a los distintos modos en que un problema público impacta a ciertos grupos de población, territorios o al medio ambiente, de acuerdo con las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan. Por ello, cuando existan afectaciones diferenciadas, es fundamental que queden reflejadas tanto en el **Árbol de Problemas** como, en consecuencia, en el **Árbol de Objetivos**.

Al concluir esta tercera etapa se contará con una hoja de ruta de objetivos vinculados causalmente y orientados a la solución de un problema central. Con base en estos objetivos se construirán los Instrumentos de Seguimiento al Desempeño, solo que previo a este ejercicio es necesario seleccionar las mejores alternativas disponibles, partiendo de un contexto de recursos limitados para la implementación de un Programa. Este proceso se llevará a cabo en la cuarta etapa de la metodología: Selección de Alternativas.

Tema 19. Etapa 4: Análisis de Alternativas

Como se señaló en el tema anterior, la cuarta etapa de la **Metodología de Marco Lógico** es el **Análisis de Alternativas**, en la cual **se definen las posibles soluciones que sean viables, pertinentes y comparables, para posteriormente seleccionar la(s) más adecuada(s)** de acuerdo con los criterios que caracterizan al Programa. Este paso resulta indispensable, ya que los **Árboles de Problema y de Objetivos**, al ser ejercicios analíticos integrales, suelen contemplar más cursos de acción de los que un Programa presupuestario puede atender. Por ello, **es fundamental realizar un proceso de selección que priorice las alternativas más factibles y relevantes.**

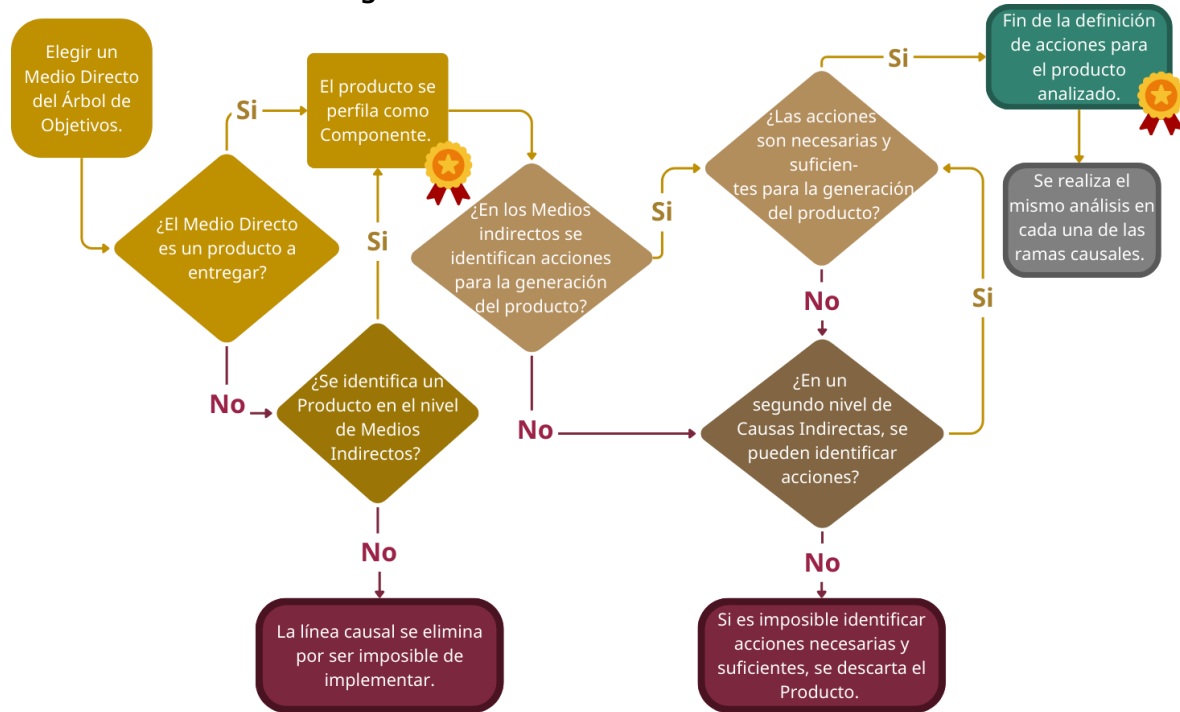
Esta etapa se desarrolla utilizando la herramienta denominada “**Matriz de Alternativas**”, en la cual **se comparan los posibles cursos de acción frente a una serie de criterios de valoración** definidos a partir de las prioridades del Programa. **El objetivo es identificar aquellos que mejor contribuyan al cumplimiento del Objetivo Central.** Para completar adecuadamente esta Matriz, es indispensable que los cursos de acción sujetos a selección estén claramente definidos, por lo que se recomienda identificarlos y delimitarlos previamente al análisis.

Cabe destacar que la identificación de acciones no es una de las etapas de la Metodología; sin embargo, es producto de la experiencia en la aplicación de la misma, por ello se sugiere ampliamente que se lleve a cabo. Esto será útil sobre todo al momento de definir los dos niveles inferiores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR); es decir, los Componentes y Actividades, ya que estos se construyen a partir de los medios directos e indirectos. Generalmente, los medios directos serán los Componentes, que son los bienes o servicios a entregar por el Programa; y los medios indirectos serán las Actividades que se deberán realizar para poder hacer la entrega de dichos bienes o servicios.

Sin embargo, frecuentemente los medios directos o indirectos no cuentan con las características para conformarse como Componentes y Actividades. Por esta razón, es importante hacer una nueva revisión para identificar si los medios del

Árbol de Objetivos pueden convertirse en Componentes y Actividades para después hacer la selección de alternativas. El proceso a llevar a cabo se presenta en la Figura 19.1

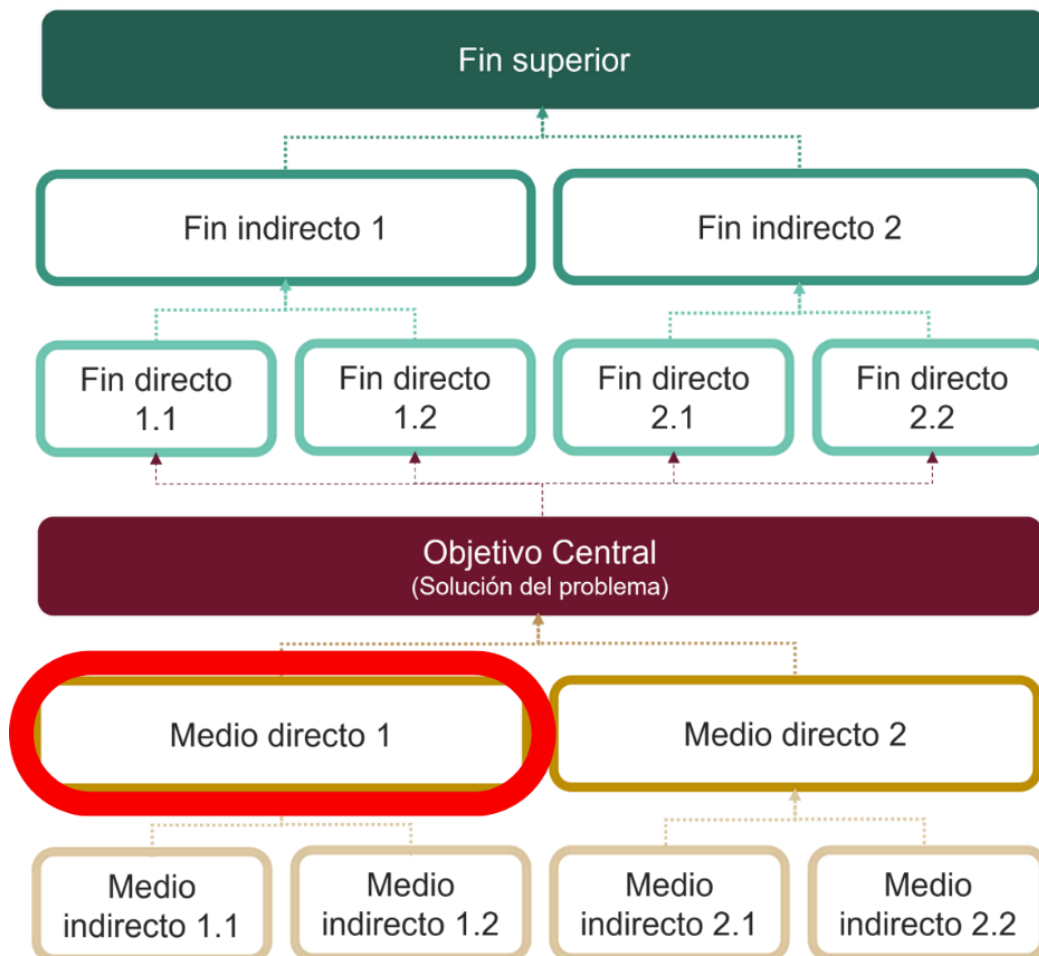
Figura 19.1 Definición de acciones



Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

El primer paso a seguir, es seleccionar una de las ramas causales del Árbol de Objetivos; es decir, uno de los Medios Directos. Con el fin de que se ubique la posición que ocupan los Medios Directos en el Árbol, en la Figura 19.2 se señala en rojo un ejemplo.

Figura 19.2 Identificación de Medios Directo

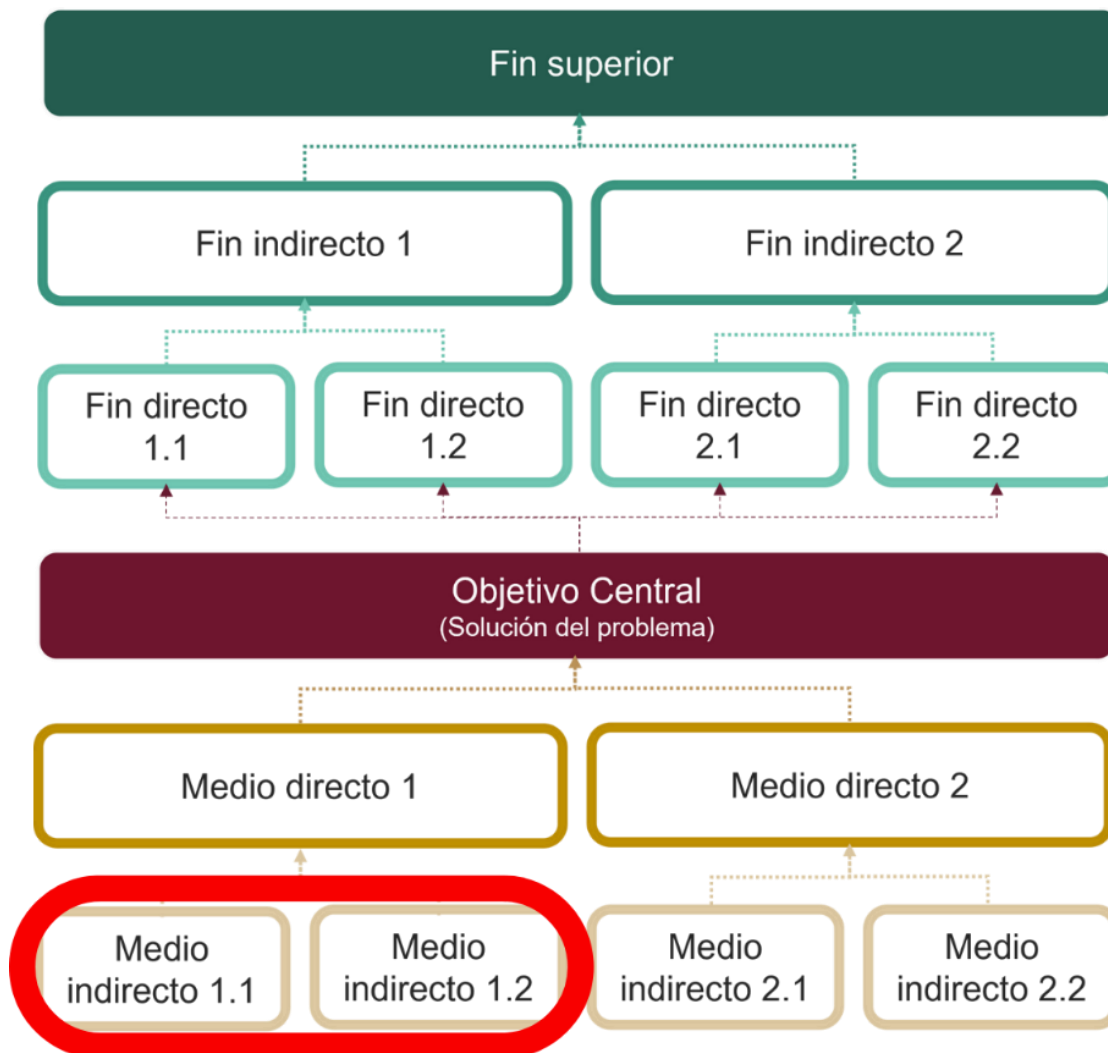


Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

A este Medio Directo se le hará el siguiente cuestionamiento: ¿es un bien o servicio que al otorgarse a la población objetivo o área de enfoque se contribuye al cumplimiento del objetivo del Programa? Si la respuesta es “sí”, entonces el producto se perfila como Componente, y se está en la disposición de pasar a la siguiente etapa del proceso. Si, por el contrario, la respuesta es “no”, entonces se hace el mismo cuestionamiento en el nivel de Medios Indirectos. Esto se deberá repetir para todos los niveles de Medios Indirectos, que como referencia se señalan en rojo en la Figura 19.3.

Si incluso en este nivel de Medios Indirectos no se encuentra un bien o servicio a entregar, la línea causal se tendrá que eliminar por ser imposible de implementar. Este tipo de casos suceden especialmente cuando en el Árbol de Objetivos se incluyen factores culturales o raíces demasiado profundas que son difíciles de operar. También es importante considerar que se tendrán que perfilar tantos Componentes como productos se identifiquen.

Figura 19.3 Identificación de Medios Indirectos



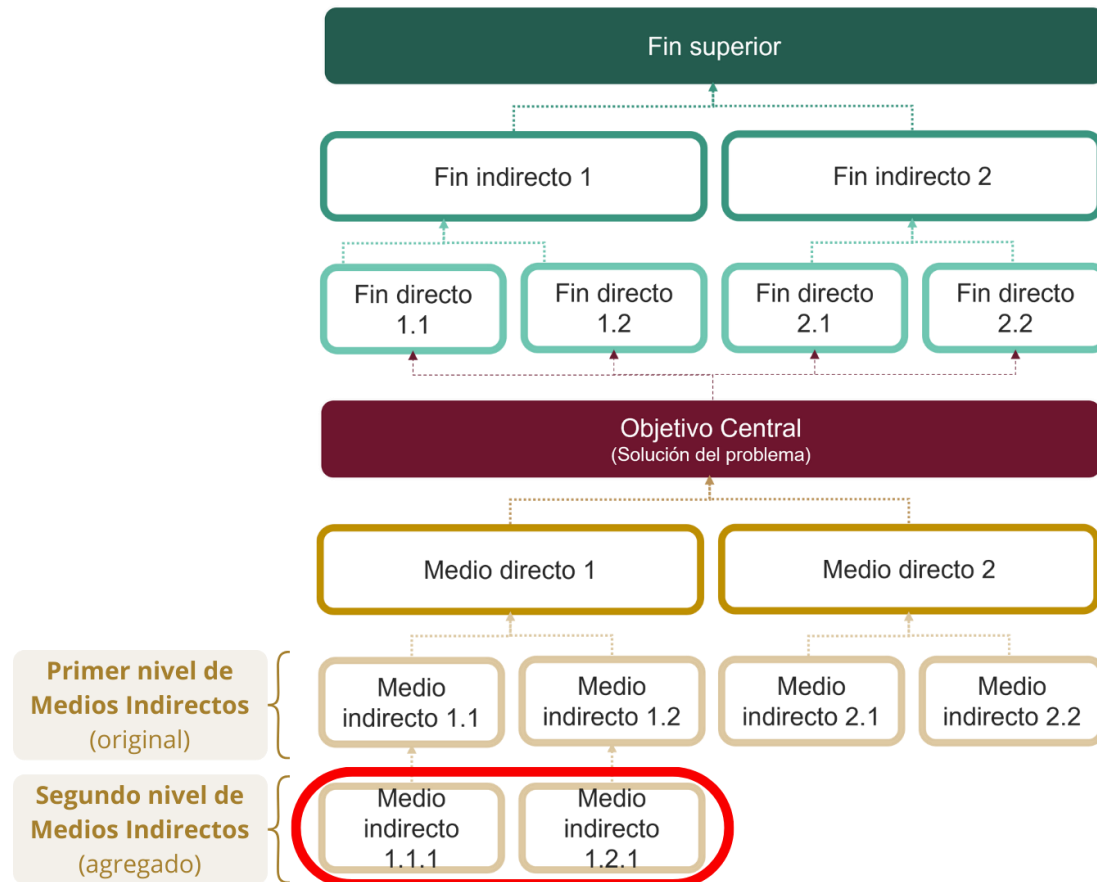
Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

Una vez que se concluye con el perfilamiento de los Componentes, es momento de identificar las acciones a realizar para obtenerlos; esto es, se procede a perfilar las Actividades. Para ello se planteará el cuestionamiento: ¿en los Medios Indirectos, se identifican acciones para la generación del producto? Si la respuesta es “sí”, entonces se pasa a la siguiente etapa del proceso. Si la respuesta es que “no”, entonces, al igual que se hizo en el perfilamiento de los Componentes, se indaga un nivel más abajo que, en este caso, sería un segundo de Medios Indirectos.

Si no existe este segundo nivel de Medios Indirectos, se puede agregar al Árbol de Objetivos, tal como se presenta en la Figura 19.4 marcado en rojo. Sin

embargo, si después de agregar más niveles de Medios Indirectos, todavía es imposible identificar las acciones necesarias y suficientes, se deberá descartar el Producto.

Figura 19.4 Árbol de Objetivos con un segundo nivel de Medios Indirectos



Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

Este ejercicio de identificación de acciones se deberá repetir tantas veces como sea necesario hasta que se cuente con las suficientes y necesarias, lo cual dependerá del tipo de producto y de la forma como se está logrando su obtención. Por ejemplo, serán muy diferentes el número y naturaleza de las acciones a realizar cuando la Unidad Responsable hace la adquisición del producto, en comparación con aquellos que produce con sus propios recursos.

Una vez que se cuenta con **productos y acciones perfectamente identificados y vinculados causalmente**, se tendrán las condiciones óptimas para iniciar con el análisis de alternativas, que como se mencionó previamente, consiste en la selección de las soluciones que son más viables, que generan los mayores beneficios para la población objetivo y al menor costo posible.

Conceptualmente, las “alternativas” son cada uno de los elementos procedentes del Árbol de Objetivos y las acciones necesarias para su generación o entrega. Para verdaderamente poder determinar la viabilidad de la entrega de estos productos, es importante que el análisis se haga partiendo de las acciones, ya que, la mejor forma de saber si se pueden obtener los productos, es analizando si se pueden realizar las actividades necesarias y suficientes para su obtención.

Por esta razón, en las columnas de la Matriz de Alternativas se colocarán cada una de las acciones que se requiere realizar para la obtención de los productos. Por su parte, en las filas, se enunciarán los criterios de valoración a partir de los cuales se seleccionarán las mejores alternativas. Estos criterios de valoración dependerán de las características de cada Programa presupuestario; en la Figura 19.5, se enuncian algunos criterios genéricos que se pueden tomar como base para la construcción del Programa que se esté diseñando.

Figura 19.5 Matriz de Alternativas

Criterios de valoración		Alternativas			
		Acción 1.1	Acción 2.1	Acción 3.1	Acción 3.2
Factibilidad	Menor costo de implementación	4	3	2	1
	Mayor financiamiento disponible	1	3	2	4
	Menor tiempo para obtener resultados	2	1	3	4
	Mayor capacidad técnica	2	3	1	4
Marco institucional	Se encuentra en el marco de las atribuciones de la dependencia o entidad que implementa el Pp	3	4	2	1
	Mayor contribución a los objetivos de la dependencia o entidad y de la Planeación Nacional del Desarrollo	4	1	3	2
Contexto de implementación	Entorno político favorable	1	2	3	4
	Mejor percepción social	2	4	1	3
	Menor impacto ambiental	4	2	3	1
	Mayor pertinencia cultural y territorial	1	3	2	4
Otro	Otros criterios aplicables	2	4	3	1
Total		26	30	25	29

Escala: 4 = muy alto, 3 = alto, 2 = bajo, 1 = muy bajo.

La estructura de este ejemplo es congruente con la Figura 19.4.

Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

Inmediatamente de que se tengan posicionados, tanto los criterios de valoración como las alternativas, se deberá determinar la escala que se empleará para asignar los valores numéricos. Se recomienda el uso de una escala que permita ordenar las alternativas de mayor a menor, de tal forma que, aquellas alternativas que cuenten con una mayor puntuación sean las seleccionadas. En el ejemplo de la Figura 19.5, se utilizó una escala con “4” valores, ya que se están analizando “4” alternativas.

Tras obtener los valores numéricos resultantes del análisis, se harán dos verificaciones. Primeramente, **se determinará si las acciones seleccionadas son las suficientes y necesarias para la generación de los productos**. De ser así, los productos se seleccionarán para continuar a la siguiente etapa de la Metodología. De lo contrario, tendrán que ser descartados. Posteriormente, se determinará si todos los productos seleccionados son los suficientes y necesarios para el cumplimiento del Objetivo Central del Programa; de ser así, concluye el análisis de alternativas. De lo contrario, será necesario revisar la ponderación para identificar productos y actividades que se deberán entregar y realizar respectivamente para el cumplimiento del Objetivo Central del Programa.

De forma complementaria al análisis que se realiza a través de la Matriz de Alternativas, se recomienda tomar en cuenta **dos aspectos para hacer la selección final**. El primero es que, en los Programas presupuestarios hay productos cuya entrega es estratégica u obligatoria de acuerdo la normativa aplicable, por lo que, aunque no sean las mejores opciones en términos de costo – beneficio o viabilidad, se tienen que entregar. Este tipo de productos no se deberán eliminar derivado del análisis de alternativas.

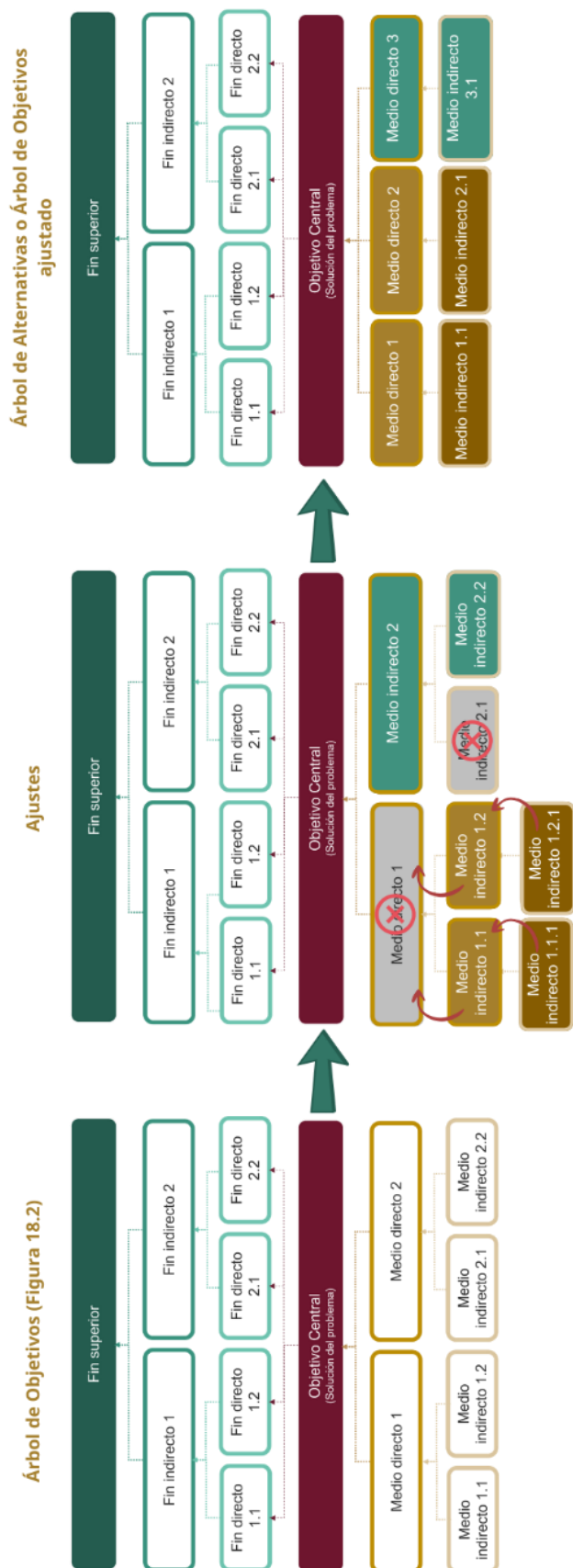
El segundo aspecto a considerar es que, algunos Componentes que se entregan con el Programa, contribuyen de forma sustantiva a la mejora de la situación de cierta población vulnerable, por lo que su eliminación derivaría en una afectación importante para esta. Por esta razón, al igual que en el caso anterior, esos Componentes deben conservarse a pesar de no ser la mejor opción de acuerdo con el análisis.

Si bien, el Análisis de Alternativas es una etapa de la Metodología de Marco Lógico que en el Diagnóstico Ampliado se debe realizar, no es obligatoria la eliminación de alternativas. Si a criterio del equipo de diseño del Programa se deben conservar todos los productos a entregar, entonces, no es mandatorio hacer una eliminación. En este caso, se lleva a cabo el análisis, y en el documento

del Diagnóstico, se argumenta con rigurosidad las razones por las que todas las alternativas se conservan. De esta forma se recomienda que, si no es necesario descartar alternativas, se conserve el diseño original del Árbol de Objetivos.

A este ejercicio se le puede llamar Árbol de Alternativas. En la Figura 19.6 se ejemplifica una comparación de la transformación del Árbol de Objetivos al Árbol de Alternativas derivados del análisis previamente realizado.

Figura 19.6 Árbol de Alternativas



Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

Se debe considerar que, en la primera línea causal, ya no aparece el Medio Directo original ya que su lugar lo ocupan los que antes eran Medios Indirectos, pero en donde se identificaron productos a entregar. Esto no quiere decir que este Medio Directo original desaparece o se elimina, simplemente ya no es visible, pero sigue estando presente en la línea causal.

El Análisis de Alternativas es parte de los Instrumentos de Diseño, por lo que se deberá incorporar en el documento de Diagnóstico con los elementos que se presentan en el Cuadro 19.1.

Cuadro 19.1 Análisis de Alternativas en los Instrumentos de Diseño

Diagnóstico Ampliado	Diagnóstico Simplificado	Ficha Diagnóstico
7. Análisis de Alternativas Se identifican las alternativas para atender el Problema público, señalando su justificación y considerando: <ul style="list-style-type: none"> • Posibles alternativas de atención. • Matriz de Alternativas. • Identificación de la alternativa óptima. • Justificación de la selección 	N/A	N/A

La numeración que se presenta corresponde al apartado establecido en el Modelo para la integración del Instrumento de Diseño tipo “Diagnóstico Ampliado”.

Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

Con todos los elementos presentados y analizados, se procederá a la siguiente etapa de la Metodología, que es la Estructura Analítica del Programa, misma que se estudiará como último Tema de este Módulo.

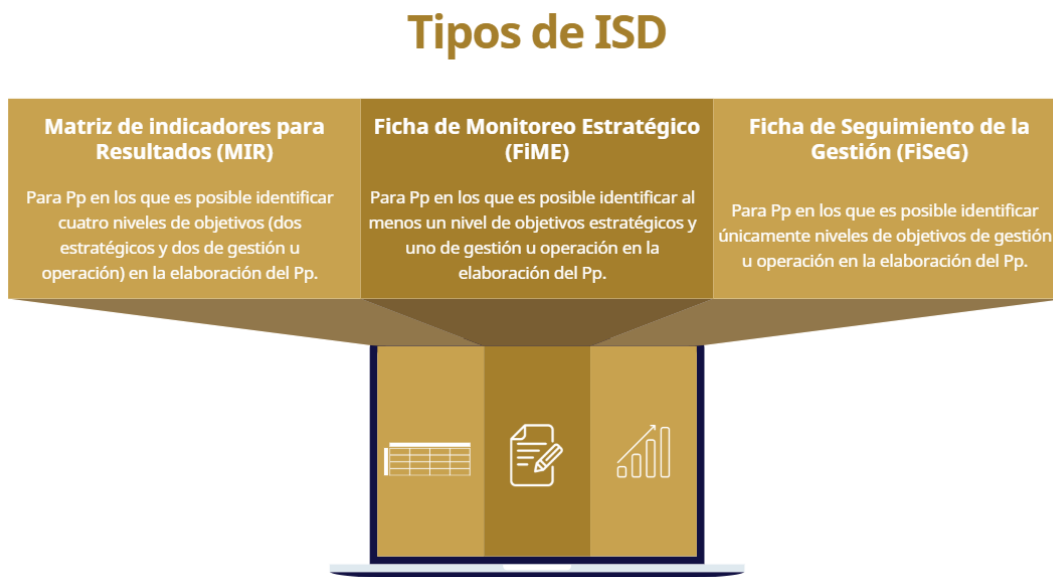
Tema 20. Etapa 5: Estructura Analítica del Programa

Al concluir el **Análisis de Alternativas**, se obtiene una versión ajustada del **Árbol de Objetivos** —también denominado **Árbol de Alternativas**— que integra todos los elementos necesarios para construir un **Instrumento de Seguimiento del Desempeño (ISD)**. Como su nombre lo indica, los ISD son herramientas que facilitan el seguimiento, la evaluación y la mejora de los **Programas presupuestarios**. Su creación responde a lo establecido en la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)**, en el marco de la consolidación del **PbR-SED** en México. Este propósito se cumple cuando la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)** da seguimiento al avance en el cumplimiento de las metas establecidas a través de los **indicadores de desempeño** contenidos en dichos instrumentos.

De acuerdo con los *Lineamientos para regular la gestión de los Instrumentos de Diseño y de Seguimiento del desempeño de los Programas presupuestarios* que se revisó en el Tema 15 al inicio de este Módulo, en México se cuenta con **tres Instrumentos de Seguimiento del Desempeño**: la **Matriz de indicadores para Resultados (MIR)**, la **Ficha de Monitoreo Estratégico (FiME)** y la **Ficha de Seguimiento de la Gestión (FiSeG)**. En la Figura 20.1 se presentan las principales características de cada uno de ellos.

El tipo de ISD que un Programa tendrá, está en función de su modalidad presupuestaria. Esta es la nomenclatura que identifica la naturaleza del Programa presupuestario (Pp), con base en las características de las actividades y procesos que realiza y los resultados que persigue, conforme a lo establecido en el Acuerdo por el que se emite la Clasificación Programática del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). En la Figura 20.2 se presentan los ID-ISD que le corresponde a cada modalidad presupuestaria.

Figura 20.1 Tipos de Instrumentos de Seguimiento de Desempeño (ISD)



Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

Figura 20.2 ID-ISD por modalidad presupuestaria



Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

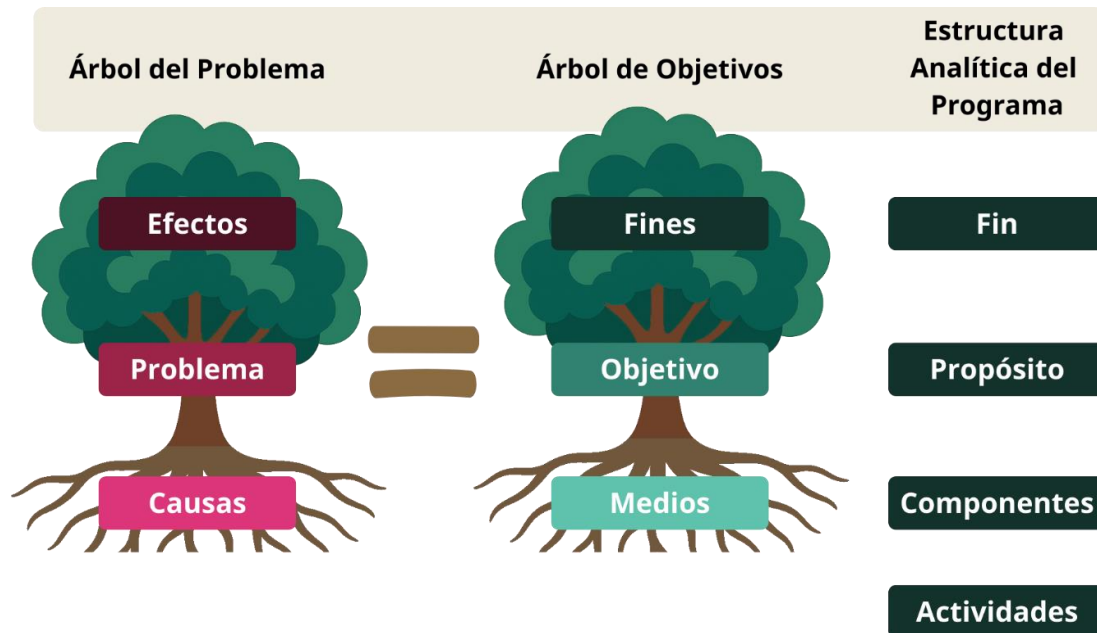
Como se ha podido observar a lo largo de este Módulo, la MIR es el único ISD que se construye utilizando las 6 etapas de la Metodología. De esta forma, la **Estructura Analítica del Programa (EAP)**, que es la etapa que corresponde explicar, solamente aplica para la MIR. La forma como se construyen los objetivos para FiME y FiSeG se explicará en el Módulo 4 del Diplomado.

La **EAP** es un instrumento conceptual que identifica, en sus rasgos más generales, la intervención gubernamental y sus niveles jerárquicos de planeación para un objetivo de política pública determinado. El objetivo de la EAP es determinar cuatro niveles jerárquicos de planeación, mismos que serán incorporados a la primera columna de la MIR, es decir al Resumen Narrativo o columna de objetivos.

Con esto, se espera contar con un buen diseño del Programa, orientándolo hacia la resolución de la situación problemática definida, pues se instrumentan los medios necesarios y suficientes para intervenir sobre las causas que la generan. Asimismo, se busca obtener los fines que devienen de la resolución del problema central y de sus efectos asociados. En este caso, los fines que se infieren directamente del problema, desembocan en un fin que los engloba.

En la Metodología de Marco Lógico (MML), **los Programas tienen distintos niveles de objetivos plasmados en el Resumen Narrativo de la MIR**. Cada uno de estos niveles es correspondiente a los establecidos en el Árbol de Objetivos tal como se muestra en la Figura 20.3.

Figura 20.3 Del Árbol del Problema a la MIR







Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

El **Fin último**, ubicado en el recuadro superior del **Árbol de Objetivos**, corresponde al **Fin del Programa en la MIR**. La situación deseada que se representa en el recuadro central, equivalente al problema central resuelto, se expresa como el **objetivo del Programa y se traduce en el Propósito dentro de la MIR**. Por su parte, los **medios directos o primarios pueden convertirse en Componentes del Programa**, siempre que así lo determine la valoración de alternativas. Finalmente, los **medios indirectos o secundarios se relacionan con las Actividades en la MIR**, necesarias para alcanzar los Componentes.

De este modo, **la EAP permitirá obtener los objetivos del Programa para cada nivel de la MIR**, redactados positivamente y de forma desagregada, teniendo como foco solo un área de mejoría en función del problema que se quiera resolver, como podemos reflejarlo en el ejemplo de la Figura 20.4

Figura 20.4 Ejemplo de la EAP

Ejemplo: Estructura Analítica del Programa presupuestario

Problemática	Solución	MIR		Reglas de sintaxis
Proviene del Árbol de Problemas	Proviene del Árbol de Objetivos	Nivel	Resumen Narrativo	
Disminución de la esperanza de vida	Aumento de la esperanza de vida	Fin 	Contribuir a la mejora de la calidad de vida de la población mediante la baja concentración de contaminantes en el aire de la Ciudad de México.	Contribuir + estrategia o línea de acción del Programa Derivado del Plan Nacional de Desarrollo
Alta concentración de contaminantes en el aire de la Ciudad de México	Baja concentración de contaminantes en el aire de la Ciudad de México	Propósito 	Baja concentración de contaminantes en el aire de la Ciudad de México.	Población objetivo o área de enfoque + verbo en presente + resultado logrado
Utilización de energías no renovables	Utilización de energías renovables	Componente 	Financiamientos para proyectos de energías renovables entregados.	Producto terminado o servicio proporcionado + verbo en pasado participio
Incumplimiento del marco regulatorio medioambiental	Cumplimiento del marco regulatorio medioambiental	Actividad 	Elaboración de proyectos sustentables en materia de energía renovable.	Sustantivo derivado de un verbo + complemento Se forma con los sufijos: -ción, -cción, -sío, -ado, -ada, -ida, -miento, -aje.

Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

Como se mencionó previamente, la etapa de la Estructura Analítica del Programa solo aplica en el Diagnóstico Ampliado para la generación de una MIR. Esto se representa en el Cuadro 20.1

Cuadro 20.1 Estructura Analítica del Programa en los Instrumentos de Diseño

Diagnóstico Ampliado	Diagnóstico Simplificado	Ficha Diagnóstico
8. Estructura Analítica del Programa presupuestario Se explica la razón de ser del Pp mediante la descripción de la coherencia entre los distintos niveles de objetivos, mismos que conformarán parte de la MIR. Se debe incorporar: <ul style="list-style-type: none"> Las alternativas óptimas de atención derivadas de la etapa anterior. Construir la etapa de la EAP comparando la cadena de medios-objetivo-fines. 	N/A	N/A

La numeración que se presenta corresponde al apartado establecido en el Modelo para la integración del Instrumento de Diseño tipo "Diagnóstico Ampliado".

Fuente: elaboración propia SHCP, 2025.

Una vez concluida la Estructura Analítica del Programa para el Diagnóstico Ampliado, se cuenta con los elementos necesarios y suficientes para la conformación de todos los Instrumentos de Seguimiento del Desempeño.

Derivado de lo anterior, en el Módulo IV del Diplomado se abordará cada uno de ellos de forma puntual, considerando que finalmente, será a través de los ISD como se materializarán todos los objetivos de la Gestión para Resultados que desde el Módulo I se vienen revisando.

Lista de figuras, cuadros y tablas

			Página
Figura	14.1	Etapas de la Metodología de Marco Lógico	6
Figura	15.1	Metodologías complementarias derivadas de la experiencia internacional	9
Figura	15.2	Elementos orientados hacia una MML estratégica y adaptativa	13
Figura	15.3	Principales disposiciones que impactan sobre la MML en México.	15
Figura	15.4	ID-ISD.	16
Figura	16.1	Planteamiento del problema público.	19
Figura	16.2	Identificación de tipos de población.	20
Figura	16.3	Elementos para la delimitación de la magnitud del problema	24
Figura	16.4	Consideraciones para redactar el problema público	25
Figura	16.5	Elementos analíticos dentro de la definición del problema	26
Figura	17.1	Reglas a considerar durante una lluvia de ideas	29
Figura	17.2	Ejemplo de lluvia de ideas sobre el sector productivo industrial	30
Figura	17.3	Árbol del Problema	31
Figura	17.4	Análisis de causas	32
Figura	17.5	Criterios para realizar el análisis de causas	33
Figura	17.6	Análisis de efectos	34
Figura	17.7	Criterios para definir los efectos del problema	35
Figura	17.8	Lógica vertical del Árbol del problema	36

Figura	18.1	Finalidad de la construcción del Árbol de Objetivos	39
Figura	18.2	Del problema al objetivo	40
Figura	18.3	Del problema público al objetivo central	41
Figura	19.1	Definición de acciones	45
Figura	19.2	Identificación de Medios Directo	46
Figura	19.3	Identificación de Medios Indirectos	47
Figura	19.4	Árbol de Objetivos con un segundo nivel de Medios Indirectos	48
Figura	19.5	Matriz de Alternativas	49
Figura	19.6	Árbol de Alternativas	52
Figura	20.1	Tipos de Instrumentos de Seguimiento de Desempeño (ISD)	55
Figura	20.2	ID-ISD por modalidad presupuestaria	55
Figura	20.3	Del Árbol del Problema a la MIR	57
Figura	20.4	Ejemplo de la EAP	58
Cuadro	16.1	La investigación del problema público en los Instrumentos de Diseño.	18
Cuadro	16.2	El análisis de poblaciones en los Instrumentos de Diseño	23
Cuadro	16.3	La definición del problema en los Instrumentos de Diseño	27
Cuadro	17.1	El Árbol del Problema en los Instrumentos de Diseño	38
Cuadro	18.1	El Árbol de Objetivos en los Instrumentos de Diseño	42
Cuadro	19.1	Análisis de Alternativas en los Instrumentos de Diseño	53
Cuadro	20.1	Estructura Analítica del Programa en los Instrumentos de Diseño	58

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa.
https://negociacionytomadedecisiones.files.wordpress.com/2014/03/02-l0002_la-hechura-de-las-politicas.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). *Planificación para la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe* [Guía metodológica]. CEPAL.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/48366>
- Kusek, J. Z., & Rist, R. C. (2004). *Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system*. World Bank Publications.
- López-Acevedo, G., Krause, P., & Mackay, K. (Eds.). (2012). *Building better policies: The nuts and bolts of monitoring and evaluation systems*. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8777-1>
- López-Acevedo, G., Rivera, K., & Lima, L. (2012). *Building effective governments: Achievements and challenges of results-based management in Latin America and the Caribbean*. World Bank Publications.
- Montecinos, E. (2007). *Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público*. Redalyc. <https://www.redalyc.org/pdf/205/20503314.pdf>
- OECD. (2018). *Performance budgeting in Mexico*. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/9789264292950-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). *Getting it Right: Prioridades estratégicas para México*. OCDE. <https://doi.org/10.1787/9789264292871-es>
- Ortigón, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A. (2005). *Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública* (Serie Manuales No. 39). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5607>
- Pereira, J., & Villota, P. (2020). Public budgeting systems and fiscal transparency in Latin America: Recent trends and challenges. *International Journal of Public Administration*, 43(12), 1039–1051.
<https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1668413>
- Perrin, B. (2006). *Moving from outputs to outcomes: Practical advice from governments around the world*. IBM Center for The Business of Government.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP). (2021). *Implementación local de la Agenda 2030 en México* [Sitio web]. PNUD México.
- World Bank. (2016). *Results-based budgeting*. World Bank.
<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/784561468193775309/results-based-budgeting>





*"Información para decidir,
resultados para transformar"*



Hacienda
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SSE Subsecretaría
de Egresos

UPER Unidad de Política
y Estrategia para
Resultados