
GUÍA METODOLÓGICA

Elaboración del Documento de Diagnóstico y Diseño de Programas presupuestarios con FID

Del problema público al diseño operativo: un recorrido
metodológico para construir intervenciones trazables

Gobierno de la Ciudad de México

Ficha de Indicadores del Desempeño · Instrumentos de seguimiento del gasto público

Contenido

Introducción.....	7
Relación con la MIR y la FID	7
Cómo se organiza la guía.....	8
I. Diagnóstico.....	9
I.1 Problematicación	10
I.2 Definición del problema público o problema central.....	11
I.3 Población o área de enfoque	12
I.4 Análisis de causas	13
I.5 Análisis de efectos.....	14
I.6 Diagrama del problema	16
II. Diseño estratégico de la intervención	17
II.1 Objetivo central	17
II.2 Medios	18
II.3 Fines.....	18
II.4 Diagrama de objetivos.....	18
II.5 Estructura Analítica.....	18
II.6 Análisis de alternativas.....	19
II.7 Matriz de análisis de alternativas	20
II.8 Elección de la alternativa preferible.....	20
II.9 Lógica de la intervención.....	21
II.10 Esquema de la lógica de intervención.....	21
II.11 Desarrollo del problema tras la implementación del Pp (prospectiva a mediano plazo) ...	22
III. Diseño operativo del Programa presupuestario (Pp)	22
III.1 Productos y actividades sustantivas.....	23
III.2 Área de enfoque y personas destinatarias.....	24
III.3 Delimitación y alcances.....	24
III.4 Mecánica operativa.....	24
III.5 Diagrama de la mecánica operativa	25
Del Documento de Diagnóstico y Diseño a la FID	27
Construcción de la FID	27
Paso 3. Indicador de gestión.....	29



Paso 3.1 Formular el nombre y la definición del indicador	30
Paso 3.2 Construir las variables y el método de cálculo.....	30
Paso 3.3. Establecer la unidad de medida y la frecuencia	31
Paso 3.4. Definir la línea base	31
Paso 3.5. Programar las metas.....	32
Paso 3.6. Vincular las variables con los medios de verificación	32
Bibliografía	35



Glosario

Actividades. Principales procesos de gestión emprendidos mediante las cuales se movilizan los insumos para generar los bienes o servicios que produce o entrega el Programa presupuestario.

Administración Pública. Dependencias, Órganos Desconcentrados, Alcaldías y Entidades que integran la Administración Pública de la Ciudad de México.

Alcaldías. Órganos Político-Administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide la Ciudad de México.

Bajo costo. Un indicador es efectivo en términos de costo si los beneficios de usarlo superan los costos de recolección, procesamiento y verificación.

Calidad. Dimensión de indicadores que busca evaluar atributos de los bienes o servicios producidos por el Programa respecto a normas o referencias externas.

Cobertura. Focalización y padrón de beneficiarios. Verificar que los hallazgos sobre la definición de la población objetivo; metas de cobertura anual; horizonte de mediano y largo plazo; la congruencia con el diseño y el diagnóstico del programa; mecanismos para identificar su población objetivo; sistemas de información y mecanismos de verificación y seguimiento; procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo; etc. sean consistentes con las fuentes de información o documentos citados, observaciones, recomendaciones y hallazgos. Los elementos tienen que ser consistentes, deben de estar basados o derivados del análisis realizado en el cuerpo de la evaluación. De igual forma, el razonamiento para llegar al hallazgo o la recomendación debe ser axiomático.

Componentes. Bienes y servicios públicos que produce o entrega el Programa para cumplir con su propósito; deben establecerse como productos terminados o servicios proporcionados.

Dimensión del indicador. Aspecto del logro del objetivo a cuantificar, esto es, la perspectiva con que se valora cada objetivo. Se consideran cuatro dimensiones generales para los indicadores: eficacia, eficiencia, calidad y economía.

Económico. Criterio para la elección de indicadores referido a los costos e implicaciones para su costo y medición; se deben elegir aquellos indicadores disponibles a un costo razonable.

Eficiencia. Dimensión de indicadores que mide qué tan bien se han utilizado los recursos en la producción de los resultados.

Enfoques Transversales. Los marcos conceptuales cuyo propósito es analizar las desigualdades que obstaculizan o impiden el disfrute de los Derechos Humanos y de esa manera incidir en su corrección desde el proceso de formulación de las políticas y programas públicos para la promoción, respeto y garantía de los Derechos Humanos, la Igualdad Sustantiva, la Atención de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y la Sustentabilidad;

Entidades. Organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos del sector paraestatal de la Ciudad de México.



Estructura Analítica del Programa presupuestario (EAPp). Es la herramienta que explica la razón de ser de un Programa, mediante la descripción de la coherencia entre el problema, necesidad u oportunidad identificado (incluyendo sus causas y efectos) y los objetivos y medios para su solución, así como la secuencia lógica (vertical) entre los mismos.

Evaluación. El análisis sistemático y objetivo de la operación de los Programas presupuestarios y/o de la ejecución de los Recursos Federales, que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de los objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad, según el tipo de evaluación.

Ficha de Indicadores del Desempeño. La herramienta que se utiliza cuando no se identifican los elementos metodológicos para elaborar una Matriz de Indicadores para Resultados de un Programa presupuestario de acuerdo con la Metodología del Marco Lógico. Es útil para medir procesos de gestión que ejecuten las Unidades Responsables del Gasto.

Fin. Descripción de cómo el Programa contribuye, en el mediano o largo plazo, a la solución de un problema de desarrollo o a la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas derivados.

Función. Agrupación del gasto público conforme a la naturaleza de los servicios gubernamentales en beneficio de una población objetivo, que se ejercen a través de una Unidad Responsable del Gasto.

Indicador. Variable que mide el insumo, actividad, producto, resultado o impacto de la acción gubernamental.

Manual. Manual de Reglas y Procedimientos para el Ejercicio, Control y Evaluación del Gasto de la Administración Pública de la Ciudad de México.

Matriz de Indicadores para Resultados. El instrumento de monitoreo construido con base en la Metodología del Marco Lógico que permite entender y mejorar el diseño de los Programas presupuestarios e identificar sus objetivos, sus relaciones causales, indicadores, medios de verificación y supuestos o riesgos que pueden influir en su éxito o fracaso.

Mediano Plazo. Periodo que comprende más de 3 y hasta 6 años.

Medios de verificación. Muestran las fuentes de información que se utilizarán para medir los indicadores y verificar que los objetivos del Programa (resumen narrativo) se lograron.

Meta. Permite establecer límites o niveles máximos de logro; comunica el nivel de desempeño esperado por la organización y permite enfocarla hacia la mejora.

Planeación. El proceso integral, racional y participativo con carácter preventivo, prospectivo y estratégico para el eficaz desempeño de la responsabilidad del gobierno sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible de la Ciudad de México;

Presupuesto Ejercido. Importe de las erogaciones respaldadas por los documentos comprobatorios una vez autorizadas para su pago con cargo al presupuesto asignado, determinadas por el acto de recibir el bien o el servicio, independientemente de que éste se haya pagado o no.



Programa presupuestario. Categoría programática-presupuestal que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos para que los sujetos obligados al cumplimiento de esta Ley generen bienes y servicios públicos o realicen actividades de apoyo, que sirvan para cumplir con propósitos y fines susceptibles de ser medidos y que responden a las prioridades establecidas en la planeación del desarrollo.

Propósito. Resultado directo a ser logrado en la población objetivo a consecuencia de la utilización de los componentes (bienes y servicios públicos) producidos o entregados por el Programa.

Relevancia. Un indicador tiene relevancia cuando el aspecto del desempeño que pretende medir es importante para los objetivos de sus usuarios.

Relevante. Criterio para la elección con base en que el indicador provee información sobre la esencia del objetivo que se quiere medir; debe estar definido sobre lo importante, con sentido práctico.

Resultado. Conjunto de objetivos relacionados entre sí tendientes a crear una transformación de una determinada situación.

Sector. Agrupamiento de Entidades Coordinadas por una Secretaría y que en cada caso designe la persona titular de la Jefatura de Gobierno.

Seguimiento. El proceso de análisis y verificación sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y metas planteadas en los programas y proyectos de gobierno que se realiza durante el ejercicio fiscal.

Semaforización. Son los parámetros que se definen de acuerdo al comportamiento del indicador respecto a la meta (sentido ascendente o descendente) para identificar si el cumplimiento del indicador fue el adecuado o esperado.

Sistema. Sistema Informático de Planeación de Recursos Gubernamentales.

Unidades Responsables del Gasto. Las Unidades Responsables del Gasto, según corresponda: Organismos Autónomos y Órganos de Gobierno, Dependencias, Órganos Desconcentrados, Alcaldías y Entidades y cualquier otro Ente que realicen erogaciones con cargo al Presupuesto de Egresos;

Valor Público. El resultado de las acciones de gobierno materializadas mediante la producción y distribución de bienes y la prestación de servicios de calidad, focalizados en la atención oportuna de problemáticas públicas y/o necesidades de la población para su bienestar, bajo los principios de igualdad, regularidad y accesibilidad.



Introducción

Todo Programa presupuestario (Pp) parte, explícita o implícitamente, de una idea básica: existe un problema público que requiere una intervención gubernamental. Sin embargo, realizar actividades, ejercer recursos o contar con mecanismos de seguimiento no garantiza que exista claridad sobre qué problema se atiende, por qué ocurre, qué cambio se pretende generar ni cómo las acciones del Pp podrían contribuir a producirlo.

El Documento de Diagnóstico y Diseño tiene como propósito construir y hacer explícita esa lógica. Su elaboración permite pasar de una situación amplia o poco estructurada a una explicación ordenada del problema público, de manera que pueda precisarse qué ocurre, a quién o a qué afecta, cuál es su magnitud, cuáles son sus causas y consecuencias, qué respuestas gubernamentales existen y por qué resulta pertinente intervenir.

Comprender el problema es solo el primer paso. A partir del diagnóstico debe definirse el cambio buscado, analizarse distintos cursos de acción y seleccionarse una alternativa. Esa alternativa, a su vez, debe traducirse en una estructura administrativa y operativa viable que precise sobre quién o qué actuará el Pp qué productos generará o qué actividades sustantivas realizará, cómo funcionará y qué capacidades necesitará.

Por ello, el Documento de Diagnóstico y Diseño no debe entenderse como una descripción de lo que ya realiza una institución ni como una justificación elaborada después de decidir qué acciones ejecutar. Su función es conservar la trazabilidad entre el problema que se identifica, las causas que lo explican, el cambio que se busca producir, la alternativa seleccionada y la forma en que la intervención será implementada.

Relación con la MIR y la FID

Una vez contruidos el diagnóstico y el diseño, su lógica podrá representarse mediante un Instrumento de Seguimiento del Desempeño (ISD). No todos los Pp necesitan utilizar la misma estructura, porque el instrumento debe corresponder con la naturaleza y el alcance real de la intervención.

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) resulta adecuada cuando la intervención permite ordenar con claridad una cadena amplia y diferenciada de objetivos, desde las actividades y los bienes o servicios hasta el resultado directo y, cuando resulte pertinente, el resultado de mayor alcance al que se contribuye. La Ficha de Indicadores del Desempeño (FID) es pertinente cuando la naturaleza, el alcance o la forma de intervención del Pp no permiten desarrollar razonablemente todos esos niveles y su lógica puede representarse de manera más sintética, concentrando el seguimiento en sus elementos sustantivos.

Una FID no es una MIR incompleta ni un instrumento de menor rigor metodológico. Lo importante no es incorporar el mayor número posible de niveles, sino utilizar la estructura que represente

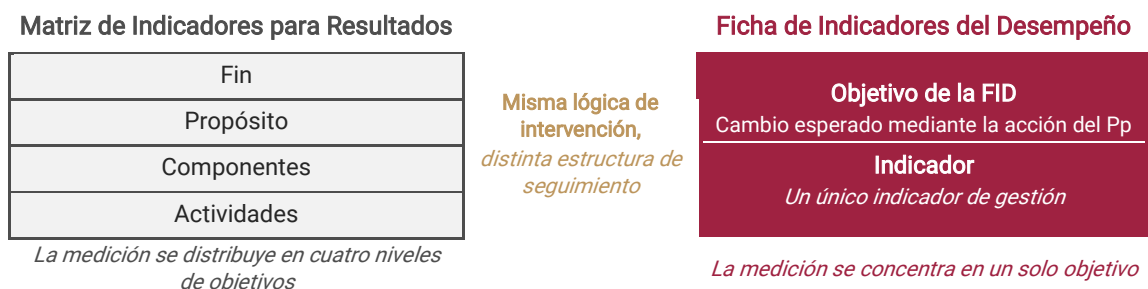


adecuadamente cómo funciona la intervención. Aunque esta diferencia se explica para contextualizar la elección del ISD, la presente guía se orienta a los Pp que elaborarán una FID.

En una FID, la lógica puede organizarse alrededor de un resultado o contribución y de los productos o actividades sustantivas mediante los cuales se pretende producirlo. En términos sencillos, debe ser posible responder qué pretende lograr o a qué pretende contribuir el Pp y qué hace realmente para conseguirlo. La relación entre ambas respuestas debe ser sustantiva. No basta con que pertenezcan al mismo tema, sino que debe existir una explicación razonable de cómo aquello que realiza el Pp puede producir el resultado o efectuar la contribución prevista.

Por ello, la pregunta no es cómo definir una MIR como instrumento de seguimiento para un Pp, sino qué estructura representa mejor la forma en que realmente funciona. Esta distinción también ayuda a comprender por qué el Documento de Diagnóstico y Diseño es necesario. Utilizar posteriormente una MIR, una FID u otro instrumento de seguimiento no elimina la necesidad de comprender el problema y justificar la intervención. El ISD puede representar la lógica de manera más o menos sintética, pero primero esa lógica debe existir.

Figura 1. Estructuras de seguimiento: MIR y FID



Nota: La FID se estructura en un solo objetivo, formulado conforme a la nomenclatura [cambio esperado + mediante + [acción sustantiva del Pp], que sintetiza la relación causal entre el cambio que se pretende producir y aquello que realizará el Pp para conseguirlo. Su medición se concentra en un único indicador de gestión.

Cómo se organiza la guía

Esta guía tiene un propósito metodológico y de acompañamiento. Su objetivo es orientar, de manera secuencial, la elaboración del Documento de Diagnóstico y Diseño y sus anexos para los Pp que usan como instrumento de seguimiento una Ficha de Indicadores del Desempeño, de manera que pueda reconstruirse con claridad la lógica que vincula el problema público, sus causas y efectos, el cambio esperado, la alternativa de intervención seleccionada y la forma en que ésta será implementada.

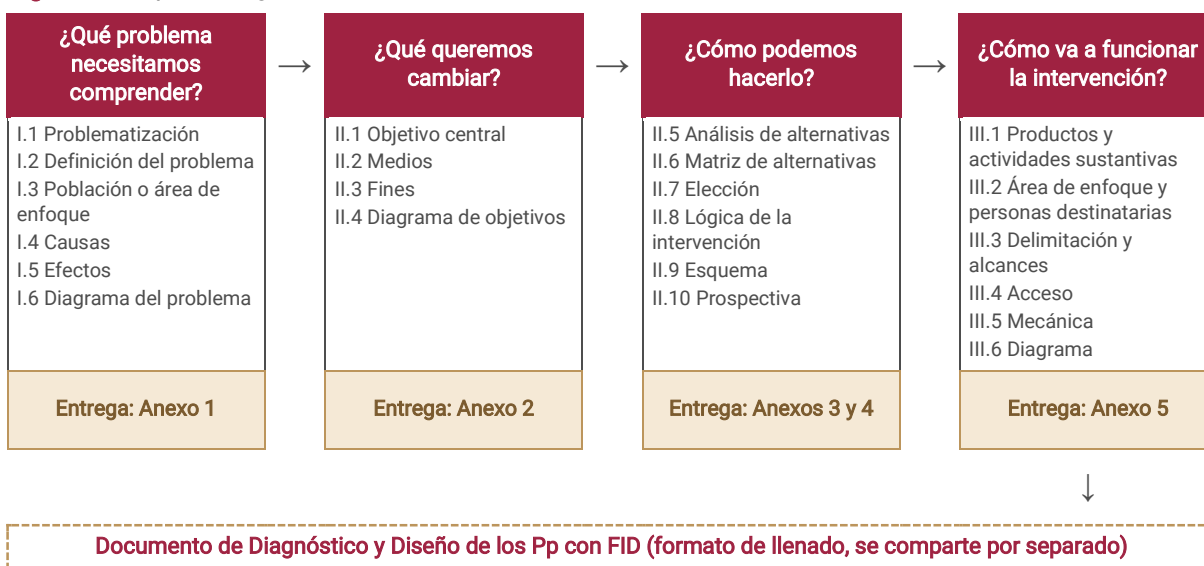
Por ello, la guía no sustituye el análisis técnico, la evidencia ni las decisiones que corresponden a cada Unidad Responsable del Gasto (URG), ni debe utilizarse como un formato para justificar de manera automática una intervención previamente definida. Su función es proporcionar una ruta común de razonamiento que ayude a ordenar, sustentar y hacer trazables las decisiones de diagnóstico y diseño.



La guía no comienza preguntando qué indicadores deben utilizarse ni qué formato debe llenarse. Su punto de partida es anterior y consiste en comprender qué problema existe y por qué ocurre, definir qué cambio se busca producir y qué alternativas existen para lograrlo, y establecer cómo debe organizarse la intervención. De esta manera, el contenido se articula alrededor de cuatro preguntas generales: qué problema necesitamos comprender, qué queremos cambiar, cómo podemos hacerlo y cómo va a funcionar la intervención.

El resultado será un Documento de Diagnóstico y Diseño que permita seguir la lógica de la intervención desde el problema que se atiende y las razones que justifican la acción pública hasta el cambio que se pretende producir, la alternativa seleccionada y la forma en que el Pp se organizará para llevarla a la práctica. Esta lógica servirá posteriormente como fundamento para construir la FID. El formato de llenado se compartirá por separado en el Documento de Diagnóstico y Diseño de los Pp con FID, cuyo llenado presupone que la lógica de la intervención ha sido previamente comprendida, diseñada y sustentada conforme a esta guía.

Figura 2. Mapa de la guía



I. Diagnóstico

El diagnóstico responde a una pregunta básica: ¿qué problema necesitamos comprender antes de decidir cómo intervenir? Para responderla, este apartado avanza de una situación inicialmente amplia o poco estructurada hacia una definición clara del problema público. Primero se reconstruyen sus antecedentes y se caracteriza la situación con evidencia; después se precisa sobre quién o sobre qué recae, se explican las causas que la producen o mantienen y se identifican las consecuencias de su persistencia.

El propósito es que, al finalizar el apartado, el problema pueda representarse mediante una lógica causal comprensible y sustentada. De esta manera, el diagnóstico no anticipa la solución, sino que

establece la base necesaria para que las decisiones de diseño posteriores puedan reconstruirse a partir del problema, la población o área de enfoque afectada y las relaciones causales identificadas.

I.1 Problematicación

Imagínate que vas al médico porque tienes malestar. Si, en lugar de examinarte, el doctor te recetara pastillas al azar, no sabrías si el tratamiento atiende lo que realmente ocurre. En la gestión pública sucede algo parecido. Antes de crear o modificar un Pp y destinar recursos a una respuesta, es necesario elaborar un diagnóstico que permita comprender la situación y estructurar con claridad el problema público.

El diagnóstico comienza por reconstruir los antecedentes y la evolución de la problemática. No se trata de contar toda la historia del sector, sino de identificar los acontecimientos y los cambios sociales, económicos, tecnológicos, normativos o territoriales que ayudan a explicar cómo surgió la condición negativa, por qué persiste o de qué manera se ha transformado.

Con ese contexto, el siguiente paso consiste en describir la situación problemática, es decir, qué está pasando, cómo se manifiesta y en qué contexto puede observarse. En este momento es importante distinguir las manifestaciones visibles de sus posibles causas y consecuencias. Por ejemplo, un volumen elevado de obligaciones vencidas o la concentración de pagos después de los plazos son manifestaciones observables de un desempeño recaudatorio limitado, pero todavía hace falta investigar qué condiciones las originan y qué efectos producen.

Una vez descrita la situación, es necesario caracterizarla con evidencia. Para ello pueden utilizarse estadísticas, registros administrativos, estudios, evaluaciones u otras fuentes pertinentes que permitan valorar cuatro dimensiones complementarias. La magnitud muestra qué tan extendido se encuentra el problema; la gravedad expresa la intensidad o severidad de sus afectaciones; la tendencia permite observar cómo cambia a lo largo del tiempo; y la distribución muestra sobre qué poblaciones, territorios u otras unidades se concentra.

En el ejemplo de la recaudación, no bastaría con afirmar que "se recauda poco". Habría que estimar la brecha entre la recaudación potencial y la efectiva, cuántas personas contribuyentes pagan oportunamente o mantienen adeudos, qué relevancia tiene esa brecha para la disponibilidad de ingresos, cómo evoluciona y en qué contribuciones, perfiles, territorios o periodos se concentra. De esta manera, las impresiones iniciales se convierten en una caracterización sustentada y verificable.

El diagnóstico permite así pasar de una percepción general a una comprensión respaldada por evidencia. El análisis de la magnitud, gravedad, tendencia y distribución permite valorar si la condición observada trasciende casos aislados o impresiones particulares y posee relevancia pública. Con ello se establece una base razonada para delimitar el problema y continuar con su análisis, sin que todavía se determine cuál deberá ser la solución.



Tabla 1. Caracterización de la problemática

Dimensión	Pregunta que responde	Dato o indicador	Fuente y año	Universo o unidad de referencia
Magnitud	¿Qué tan extendido está el problema?	Monto recaudado respecto del potencial estimado; número y proporción de contribuyentes con pago oportuno o adeudos	Registros administrativos de recaudación y padrones fiscales del ejercicio analizado	Contribuciones susceptibles de subsidio en la Ciudad de México
Gravedad	¿Qué tan severas son las afectaciones?	Brecha entre recaudación potencial y efectiva; monto de adeudos susceptibles de regularización	Registros de pagos, créditos fiscales y cartera de adeudos	Contribuciones y cuentas fiscales analizadas
Tendencia	¿Cómo cambia en el tiempo?	Variación anual de la recaudación, el pago oportuno y los adeudos	Series administrativas de los últimos cinco ejercicios fiscales	Misma unidad
Distribución	¿Dónde y en quién se concentra?	Desagregación por tipo de contribución, perfil de contribuyente, alcaldía y periodo de pago	Registros anteriores y padrón fiscal	Contribuciones, personas contribuyentes y alcaldías

Ejemplo ilustrativo. La versión de llenado forma parte del Documento de Diagnóstico y Diseño.

I.2 Definición del problema público o problema central

Después de reunir evidencia sobre una situación problemática, todavía es necesario decidir cuál de sus dimensiones será analizada como el problema central. Es parecido a lo que ocurre cuando un médico recibe varios resultados: los datos pueden mostrar distintos síntomas y alteraciones, pero hace falta relacionarlos y determinar cuál es la condición principal que debe explicarse.

Definir el problema público significa transformar una situación amplia o difusa en un objeto de análisis específico. Para hacerlo, debe precisarse qué condición negativa existe, quién o qué la experimenta y dentro de qué límites se presenta. Esta decisión debe desprenderse de la caracterización previa y no únicamente de las atribuciones de una institución o de los servicios que ya se encuentran disponibles.

Delimitar el problema implica establecer sus fronteras poblacionales, territoriales, temporales o temáticas. Una definición demasiado amplia puede hacer responsable al Pp de fenómenos estructurales sobre los que posee poca capacidad de incidencia, mientras que una definición excesivamente estrecha puede excluir elementos indispensables para comprender lo que ocurre. La formulación debe conservar, por tanto, dos elementos básicos: la población o área de enfoque que experimenta la condición negativa y la condición negativa observable que se busca comprender y modificar, y en caso de que resulte necesaria la delimitación territorial, temporal, temática o de otro tipo.

En el ejemplo de la recaudación, la expresión "se recauda poco" todavía es ambigua. Una formulación más precisa podría ser: "La recaudación de ingresos de la Ciudad de México vinculada con contribuciones susceptibles de subsidio se encuentra por debajo de su potencial estimado". El enunciado identifica el área de enfoque y la condición negativa, por lo que permite orientar la búsqueda posterior de causas y efectos.



El problema central no debe formularse como ausencia de una solución. Expresiones como "falta de subsidios fiscales" o "carencia de una plataforma de pago" presuponen el medio que deberá utilizarse y cierran anticipadamente la comparación de alternativas. Tampoco conviene integrar en un mismo enunciado varias causas, consecuencias o aspiraciones institucionales, porque se pierde claridad sobre la condición que será explicada.

Una definición adecuada debe permitir que cualquier persona comprenda qué problema se analiza, sobre quién o qué recae y cuáles son sus límites. A partir de ese punto, el diagnóstico puede avanzar hacia la identificación precisa de la población o área de enfoque afectada y, posteriormente, hacia la explicación de las causas y consecuencias del problema.

Recuadro 1. Sintaxis del problema central

Estructura del enunciado: población o área de enfoque + condición negativa observable + delimitación.

[Área de enfoque] *La recaudación de ingresos de la Ciudad de México vinculada con contribuciones susceptibles de subsidio*

[Condición negativa] *se encuentra por debajo de su potencial estimado*

Formulaciones que no constituyen un problema central

"Falta de subsidios para contribuyentes" → describe la ausencia de una solución.

"Se recauda poco" → no identifica población, condición verificable ni límites.

"Los incentivos económicos para pagar a tiempo son insuficientes" → es una causa, no una problemática que experimenta la población.

I.3 Población o área de enfoque

Definido el problema público, el siguiente paso consiste en precisar sobre quién o sobre qué recae la condición negativa. Esta unidad se desprende del problema central y debe corresponder con la evidencia utilizada para caracterizarlo.

Cuando la condición afecta directamente a personas, hogares u otras unidades humanas, se identifica una población afectada. Cuando recae sobre unidades no humanas, se utiliza el concepto de área de enfoque, que puede referirse a territorios, ecosistemas, inmuebles, infraestructura, organizaciones, sistemas o procesos. La elección depende de dónde se observa el problema y no del servicio que ofrece la institución.

La definición debe precisar la unidad de análisis, los criterios de inclusión y exclusión, la localización, el periodo de referencia, la cuantificación y las fuentes. También debe reconocer diferencias internas pertinentes, ya que la afectación puede distribuirse de manera desigual.

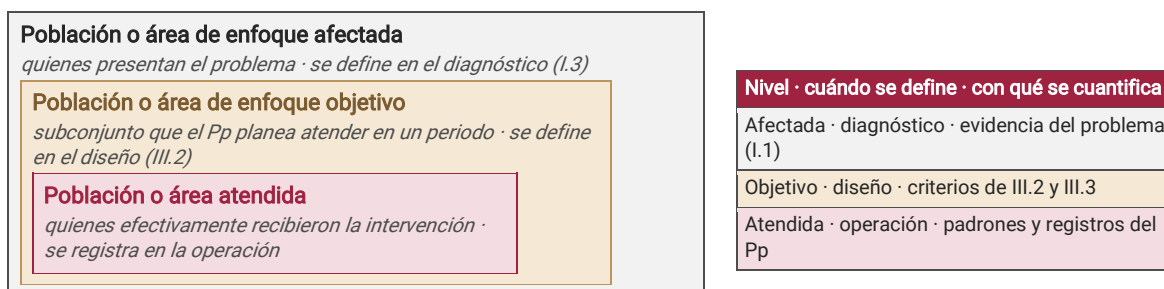
En el ejemplo recaudatorio, el problema se formula sobre un área de enfoque: los ingresos de la Ciudad de México vinculados con contribuciones susceptibles de subsidio. Las personas contribuyentes elegibles constituyen la población a la que se dirige el instrumento, pero no deben confundirse con el área de enfoque en la que se observa el cambio. Cada elección exige evidencia, cuantificación e indicadores consistentes con la unidad seleccionada.



Es importante distinguir tres momentos. La población o área afectada se desprende del problema central y se define durante el diagnóstico. La población o área objetivo delimita posteriormente la parte priorizada de esa población o área, considerando atribuciones y capacidad, y se define durante el diseño de la intervención. La población o área atendida registra finalmente las unidades que recibieron efectivamente la intervención y corresponde a la operación y el seguimiento.

Esta distinción evita reducir artificialmente el problema para hacerlo coincidir con la cobertura disponible del Programa. Una identificación precisa permite conocer la escala real de la afectación, sostener el análisis causal y conservar una línea consistente entre el problema definido, la evidencia que lo sustenta y la población o área de enfoque sobre la que recae.

Figura 3. Población afectada, objetivo y atendida



Ejemplo. Área de enfoque afectada: recaudación potencial vinculada con contribuciones susceptibles de subsidio · Área objetivo: recaudación potencial asociada a contribuyentes elegibles en el ejercicio · Área atendida: ingresos efectivamente recaudados mediante pagos en los que se aplicó el subsidio.

Nota: La población afectada no se reduce para coincidir con la capacidad del Pp.

I.4 Análisis de causas

Una vez definido el problema y precisado sobre quién o sobre qué recae, todavía falta explicar por qué ocurre. Volviendo al ejemplo médico, identificar la fiebre no equivale a conocer su origen: distintas condiciones pueden producirla y cada una requiere una explicación diferente. En el diagnóstico sucede lo mismo. Actuar únicamente sobre las manifestaciones visibles puede reducirlas temporalmente sin modificar los factores que generan o mantienen el problema.

El análisis causal identifica los factores que originan, agravan, reproducen o mantienen la condición negativa. Una causa no es solamente algo que aparece junto al problema, sino una condición para la cual puede explicarse un mecanismo plausible mediante el que contribuye a producirlo bajo determinadas circunstancias. Por ello, el análisis no consiste en elaborar una lista de dificultades relacionadas, sino en construir y contrastar explicaciones.

Dentro de esta explicación pueden distinguirse causas directas, que actúan de manera inmediata sobre el problema central; causas indirectas, que explican la aparición, intensidad o persistencia de las causas directas; y condiciones de contexto, que influyen en la relación causal, aunque no siempre formen parte de la cadena que puede modificar el Pp.



Los patrones observados durante la caracterización orientan la búsqueda, pero no demuestran causalidad por sí mismos. Si el problema se concentra en un grupo o territorio, esa diferencia debe investigarse, pues pertenecer a ese grupo o vivir en ese lugar no constituye automáticamente una causa. La explicación deberá apoyarse en estadísticas, registros, estudios, evaluaciones y evidencia cualitativa que permita distinguir asociaciones de mecanismos causales.

En el ejemplo recaudatorio podría plantearse, como hipótesis, que una baja proporción de pagos oportunos y la persistencia de adeudos susceptibles de regularización reducen directamente la recaudación respecto de su potencial. A su vez, los incentivos económicos insuficientes para pagar dentro del plazo y el costo acumulado de regularizar adeudos podrían explicar la persistencia de esas causas directas. Estas relaciones no deben asumirse como verdaderas únicamente porque parecen razonables, sino contrastarse con series de recaudación, padrones fiscales, registros de pago, cartera de adeudos y evaluaciones de los subsidios.

Los problemas públicos suelen admitir varias explicaciones posibles. Por ello conviene comparar rutas causales, reconocer el grado de certeza de cada relación y mantener visibles los factores que se encuentran fuera de la competencia directa de la institución. Primero se explica el problema y después se determina qué causas pueden modificarse directamente, cuáles requieren coordinación y cuáles deberán tratarse como condiciones de contexto.

Un análisis causal sólido evita diseñar respuestas dirigidas únicamente a los síntomas y proporciona la base para identificar los medios de intervención. Su resultado debe mostrar una cadena comprensible entre causas indirectas, causas directas y problema central, sustentada en mecanismos y evidencia y no sólo en afinidades temáticas.

I.5 Análisis de efectos

Después de explicar por qué ocurre el problema, el diagnóstico debe mostrar qué sucede si la condición negativa persiste. Los efectos son las consecuencias que se derivan del problema central y permiten comprender la importancia de atenderlo. No son una repetición de sus manifestaciones ni una lista de situaciones indeseables del mismo tema, sino consecuencias que deben guardar una relación plausible con la condición analizada.

La relación entre el problema y sus efectos debe explicar cómo se produce cada consecuencia, sobre quién o qué recae y bajo qué condiciones se presenta. El análisis puede apoyarse en estadísticas, registros, evaluaciones, estudios y testimonios, pero deberá distinguir entre lo que ya se observa y aquello que únicamente podría ocurrir en el futuro.

En esta lectura pueden distinguirse efectos directos, que se producen de manera inmediata a partir del problema central; efectos indirectos, que se derivan de los efectos directos y expresan consecuencias de mayor alcance; y riesgos futuros, que podrían materializarse si el problema persiste y requieren antecedentes o escenarios que sustenten su plausibilidad.

En el ejemplo recaudatorio, una recaudación inferior a su potencial puede generar de manera directa una menor disponibilidad de ingresos propios y una mayor presión relativa sobre otras



fuentes de financiamiento. Si la brecha persiste, puede reducir el margen fiscal para atender prioridades públicas o responder ante contingencias. Cada relación deberá verificarse y no presentarse como un hecho cuando sólo constituye una posibilidad.

Distinguir consecuencias observadas y riesgos futuros evita exagerar la problemática. Las consecuencias observadas requieren evidencia sobre su ocurrencia, mientras que los riesgos deben explicitar los supuestos que permitirían su materialización. Asimismo, un efecto no deberá confundirse con una causa. La pregunta de control consiste en determinar si existe una explicación razonable de cómo la persistencia del problema produce o favorece esa consecuencia.

El análisis de efectos refuerza la relevancia pública del diagnóstico porque muestra las pérdidas de bienestar, restricciones, desigualdades, riesgos, costos sociales o deterioros en bienes y servicios públicos que produce la problemática. Estas consecuencias ayudan a explicar por qué la condición identificada merece atención gubernamental, sin que ello determine todavía cuál debe ser la solución.

Tampoco debe asumirse que todo problema central genera necesariamente una cadena extensa de efectos indirectos o de mayor alcance. Por la naturaleza y el ámbito de algunos problemas atendidos por los Pp, los efectos directos pueden ser suficientes para expresar su relevancia pública. En esos casos es preferible presentar una cadena más breve, pero sólida y sustentada, que forzar relaciones causales o incorporar consecuencias especulativas únicamente para completar niveles adicionales. La calidad del análisis depende de la consistencia de las relaciones causales y no del número de efectos incluidos.

Al concluir esta parte, el diagnóstico debe permitir leer una secuencia clara entre el problema central, sus efectos directos y sus consecuencias de mayor alcance. Esa lectura permitirá valorar la relevancia del problema y servirá, posteriormente, para definir los cambios que razonablemente podría promover una intervención pública.



Tabla 2. Matriz causal

Nivel	Enunciado	Mecanismo que lo vincula al nivel siguiente	Evidencia	Grado de certeza
Efectos directos				
	Menor disponibilidad de ingresos propios	-	-	-
	Mayor presión sobre otras fuentes de financiamiento	-	-	-
Problema central				
<i>La recaudación de ingresos de la Ciudad de México vinculada con contribuciones susceptibles de subsidio se encuentra por debajo de su potencial estimado.</i>				
Causas directas				
	Baja proporción de pagos oportunos	Las obligaciones no pagadas dentro del periodo no se convierten en ingresos efectivamente recaudados, lo que amplía la brecha respecto del potencial estimado.	padrón y registros de pago	Alto
	Adeudos susceptibles de regularización no pagados	Los créditos fiscales que permanecen sin regularizar no se incorporan a la recaudación efectiva y mantienen la brecha respecto del potencial estimado.	cartera y registros de cobranza	Alto
Causas indirectas				
	Incentivos insuficientes para el pago oportuno	La ausencia de un beneficio suficiente por pagar dentro del plazo reduce el incentivo de cumplimiento oportuno y favorece la postergación del pago.	pagos con y sin incentivos	Medio
	Costo elevado de regularizar adeudos	El monto acumulado eleva la carga financiera de la regularización y disminuye la probabilidad de liquidar el adeudo	saldos y registros de regularización	Hipótesis

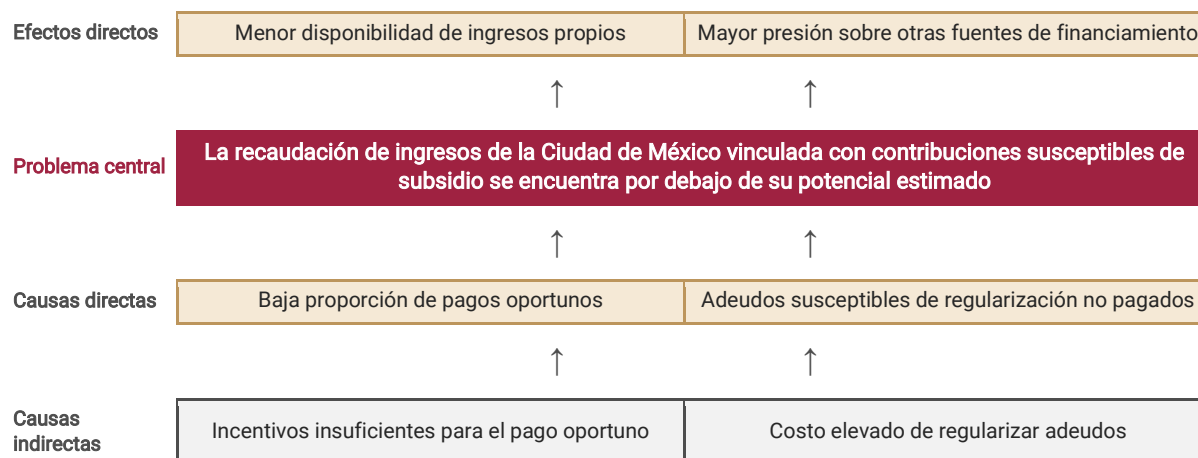
Nota: si no existe evidencia para un nivel, se omite.

I.6 Diagrama del problema

El diagrama del problema organiza de manera gráfica la situación negativa identificada en el diagnóstico y las relaciones causales que la explican. El problema central se coloca como eje del análisis; debajo se representan sus causas directas e indirectas y, por encima, sus efectos directos e indirectos. Cada vínculo deberá expresar una relación causal clara y sustentada en la evidencia disponible, evitando incorporar soluciones, redactar ausencias de bienes o servicios o forzar niveles causales que no correspondan con la naturaleza del problema. El diagrama deberá elaborarse como el Anexo 1 de este documento.



Figura 4. Diagrama del problema (Anexo 1)



Nota: Leer de abajo hacia arriba. Cada flecha corresponde a un mecanismo explicado en la Tabla 2.

II. Diseño estratégico de la intervención

Hasta este punto, el diagnóstico permitió entender qué ocurre, sobre quién o sobre qué recae el problema, por qué sucede y qué consecuencias produce. El siguiente paso consiste en responder qué vamos a hacer al respecto. Para ello, el diseño estratégico avanza de lo general a lo particular: primero define el cambio deseado, después identifica las condiciones que deben modificarse, posteriormente genera y compara distintas formas de hacerlo y, finalmente, explica por qué la alternativa elegida podría funcionar.

Dery (1984) señala que la forma en que definimos un problema ya encuadra lo que consideramos una solución. Por esa razón, el diseño no debe partir de una respuesta predefinida, sino de un análisis estructurado que mantenga abiertas las opciones el mayor tiempo posible. Cada decisión debe poder reconstruirse desde el diagnóstico, identificando qué causa atiende, qué cambio pretende producir y dentro de qué límites.

II.1 Objetivo central

El objetivo central expresa el cambio directo que el Pp pretende lograr en la población o área de enfoque. Se deriva del problema central, pero no constituye únicamente su formulación en positivo: debe representar una condición deseable, verificable y congruente con las atribuciones, capacidades y alcance de la intervención.

Su redacción deberá integrar la siguiente sintaxis: [Solución o situación esperada + Población objetivo/área de enfoque]. El objetivo central deberá conservar correspondencia con la población o área de enfoque afectada y constituir el eje a partir del cual se articulen los medios y, cuando resulte pertinente, los fines.

II.2 Medios

Los medios representan las condiciones que deben modificarse para contribuir al logro del objetivo central. Se derivan del análisis causal: los medios directos se relacionan con las causas más próximas al problema, mientras que los medios indirectos corresponden a las condiciones de fondo que originan, explican o sostienen dichas causas.

Su conversión no deberá realizarse de manera automática. Cada medio debe formularse como una condición positiva y comprobarse que mantenga una relación lógica con el objetivo central. En esta etapa, los medios aún no constituyen productos o actividades sustantivas concretas; posteriormente servirán como referencia para identificar y comparar las alternativas de intervención.

II.3 Fines

Los fines expresan los resultados más amplios que razonablemente pueden derivarse del logro del objetivo central. Debido a que su cumplimiento suele depender de otros Pp, instituciones o condiciones externas, deberán formularse como contribuciones y no como resultados bajo el control exclusivo del Pp, de acuerdo con Marier (2017).

Por la naturaleza acotada de algunos Pp con FID, puede ocurrir que no exista evidencia suficiente para establecer una relación causal robusta entre el resultado directo y un fin superior. En estos casos no deberá forzarse su incorporación. Es preferible delimitar el alcance del diseño y conservar una cadena de resultados verificable que incluir un fin que no pueda argumentarse, medirse o vincularse razonablemente con la intervención.

II.4 Diagrama de objetivos

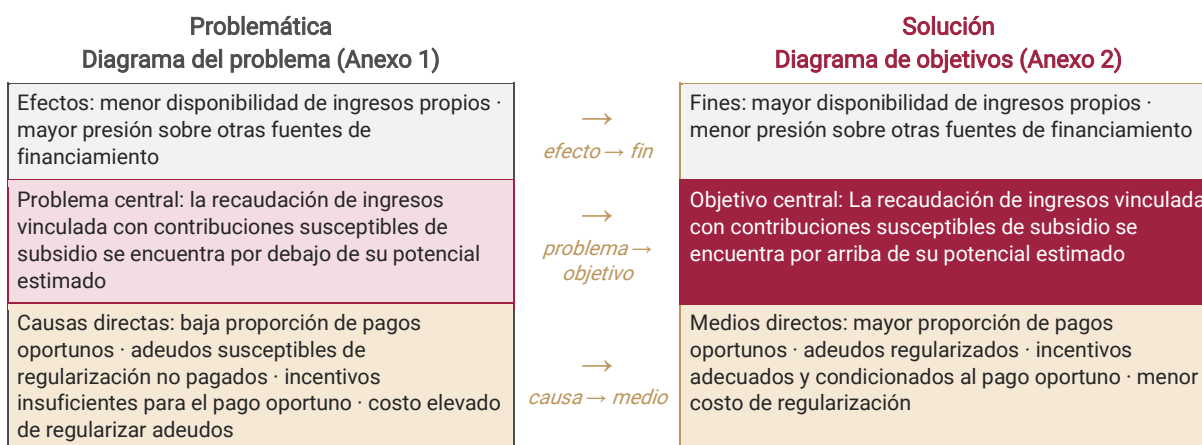
El problema público se expresó como una condición negativa acompañada de causas y efectos. El diagrama de objetivos permite transformar esa lógica en una representación del cambio esperado. Las causas se convierten en medios, entendidos como condiciones que deben modificarse; los efectos se traducen en fines o beneficios esperados; y el problema central se transforma en el objetivo central. Esta conversión no debe hacerse de forma automática, sino verificando que cada relación causal mantenga sentido al formularse en positivo. El diagrama deberá elaborarse como el Anexo 2 de este documento.

II.5 Estructura Analítica

La **Estructura Analítica** muestra la transición de la problemática hacia la solución, al convertir las causas en medios, el problema central en objetivo central y los efectos en fines. Esta correspondencia permite verificar la congruencia entre ambos diagramas y establecer el objetivo que servirá como referente para la construcción del indicador de la FID. La EAPp deberá elaborarse como el Anexo 3 de este documento.



Figura 5. Estructura Analítica



II.6 Análisis de alternativas

La estructura de medios permite identificar qué condiciones deben modificarse, pero todavía no define cómo va a intervenir el gobierno. El análisis de alternativas busca precisamente generar y describir distintas configuraciones capaces de alcanzar el objetivo central y actuar sobre las causas priorizadas.

Para hacer explícito este tránsito, los medios del diagrama de objetivos deberán entenderse como las condiciones que se busca alcanzar y no como alternativas en sí mismas. A partir de la causa asociada a cada medio, se identificarán los instrumentos mediante los cuales la intervención gubernamental podría incidir sobre ella y favorecer la condición esperada. La pertinencia de estos instrumentos no deberá valorarse de manera aislada, sino por su correspondencia con el problema definido, la relación causal sobre la que pretenden actuar y el objetivo central. Las distintas formas de articularlos darán lugar a las configuraciones que serán analizadas como alternativas.

Este ejercicio debe evitar dos errores. El primero consiste en utilizar el análisis para validar una decisión tomada previamente, ya que la calidad de la elección depende de las opciones efectivamente consideradas. El segundo consiste en presentar como alternativas distintas simples variaciones operativas de una misma respuesta. Para que exista una diferencia sustantiva, las opciones deben distinguirse porque actúan sobre causas diferentes, emplean mecanismos o instrumentos distintos o distribuyen las responsabilidades de otra manera.

Una alternativa no es una actividad aislada, sino una configuración completa que integra los instrumentos que se utilizarán, la población o área de enfoque a la que se dirigirá, la intensidad y cobertura previstas, y las reglas y arreglos institucionales necesarios para implementarla.

Una vez descritas las alternativas, deben compararse mediante criterios comunes definidos antes de la valoración. La efectividad permite valorar si la opción modifica las causas priorizadas; la equidad examina si atiende a la población más afectada por el problema; la eficiencia considera qué resultados se esperan por peso invertido; la factibilidad analiza si la alternativa puede



ejecutarse con las capacidades, el presupuesto y el marco legal disponibles; y la sostenibilidad valora si puede mantenerse en el tiempo

II.7 Matriz de análisis de alternativas

Para aplicar estos criterios se propone una matriz comparativa en la que las alternativas sean valoradas respecto de efectividad, equidad, eficiencia, factibilidad y sostenibilidad.

Tabla 3. Matriz de análisis de alternativas (Anexo 4)

Criterio	A. Campañas informativas y recordatorios de pago	B. Subsidios generalizados sin focalización ni condición de pago	C. Subsidios focalizados y condicionados al pago oportuno o a la regularización
Efectividad (¿modifica las causas priorizadas?)	Baja. mejora la información, pero no reduce la barrera económica	Media. reduce el monto a pagar, pero subsidia también pagos que ocurrirían sin apoyo	Alta. fortalece el incentivo y reduce el costo en los casos con mayor posibilidad de pago adicional
Equidad (¿atiende a los accesos más afectados?)	Media. ofrece información general, sin atender diferencias de capacidad contributiva	Baja. distribuye el beneficio sin considerar necesidad ni adicionalidad	Alta. prioriza perfiles y obligaciones mediante criterios transparentes
Eficiencia (resultado esperado por peso)	Media. presenta bajo costo, pero un efecto recaudatorio esperado limitado	Baja. implica un costo fiscal alto y puede beneficiar pagos que ya se realizarían	Alta. concentra el costo fiscal donde se espera generar recaudación adicional
Factibilidad (atribuciones, presupuesto, marco legal)	Alta. utiliza canales institucionales existentes	Media. requiere amplio espacio fiscal y ajustes normativos	Media. requiere padrones confiables, reglas claras y sistemas interoperables
Sostenibilidad (¿se mantiene en el tiempo?)	Media. requiere difusión y recordatorios continuos	Baja. su costo fiscal puede crecer y reducir su sostenibilidad	Media-Alta. permite ajustar criterios conforme a resultados y disponibilidad fiscal
Balance	Complemento útil de bajo costo; insuficiente para modificar la barrera económica.	Amplía la cobertura, pero presenta un costo fiscal alto y baja adicionalidad.	Mejor ajuste causal y distributivo; alternativa preferible si se monitorea su efecto recaudatorio.

Nota: No se suman puntajes; la fila de balance se escribe en prosa.

La matriz deberá elaborarse y adjuntarse como el Anexo 3 de este documento.

II.8 Elección de la alternativa preferible

La comparación permite ordenar la evidencia y hacer visibles las compensaciones entre opciones. Sobre esa base se adopta una decisión razonada. La alternativa seleccionada no necesariamente será la que obtenga el mayor resultado en un solo criterio, sino aquella que ofrezca el balance más razonable entre efectividad, equidad, factibilidad, costo, sostenibilidad y valor público.

En este punto conviene distinguir dos justificaciones que cumplen funciones diferentes. La justificación del diagnóstico explica por qué el Estado debe actuar frente al problema identificado. La justificación de la alternativa, en cambio, explica por qué una opción resulta preferible frente a otros cursos de acción públicos.



Para que la elección pueda reconstruirse, la justificación debe explicar cómo se tomó la decisión, presentar evidencia sobre los resultados esperados, reconocer las limitaciones de la opción seleccionada y las medidas previstas para mitigarlas, y exponer por qué las alternativas restantes fueron descartadas.

II.9 Lógica de la intervención

Seleccionar una alternativa no basta para demostrar que producirá el resultado esperado. El siguiente paso consiste en explicar cómo y por qué podría modificar el problema definido. El núcleo de esta lógica son los mecanismos que activará la intervención, es decir, qué barrera elimina, qué capacidad fortalece, qué incentivo modifica o qué comportamiento pretende cambiar.

La lógica de intervención debe vincular de manera plausible los instrumentos utilizados con los productos generados, la respuesta o uso que se espera de ellos, el resultado directo y, cuando exista fundamento suficiente, la contribución superior. Por ejemplo, una intervención basada en brigadas móviles, campañas informativas y coordinación con líderes comunitarios puede generar visitas, dosis aplicadas y familias informadas; estos productos pueden favorecer que las familias asistan y acepten la vacunación, lo que contribuiría a aumentar la cobertura de vacunación en niñas y niños menores de cinco años y, posteriormente, a disminuir enfermedades transmisibles.

II.10 Esquema de la lógica de intervención

Una vez seleccionada la alternativa, ésta deberá desagregarse en los instrumentos que la integran, los productos que generará, la respuesta o uso esperado por parte de la población o área de enfoque y el resultado que se pretende alcanzar. Estos elementos deberán ordenarse conforme a la secuencia causal mediante la cual se espera pasar de la intervención pública al cambio previsto. Esta organización constituye la lógica de la intervención y proporciona la base para representarla gráficamente.

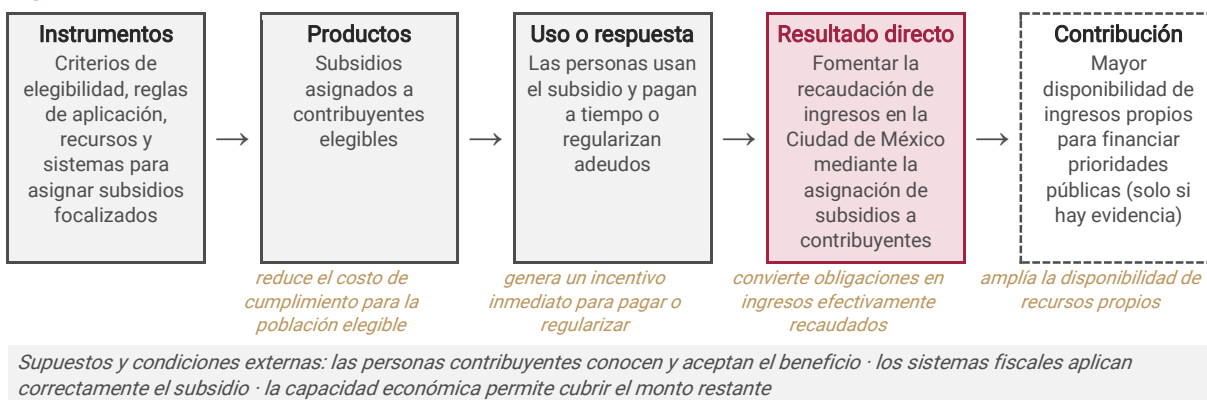
El esquema de la lógica de intervención representa gráficamente cómo la alternativa seleccionada puede producir el cambio esperado. Deberá mostrar la secuencia que vincula los instrumentos de intervención con los productos generados, la respuesta o uso esperado por parte de la población o área de enfoque, el resultado directo y, cuando exista fundamento suficiente, la contribución a un resultado superior.

Cada conexión deberá explicitar el mecanismo que la sustenta: la barrera que se elimina, la capacidad que se fortalece, el incentivo que se modifica o el comportamiento que se busca cambiar. También deberán señalarse los supuestos y las condiciones externas indispensables para que la relación se cumpla.

Su finalidad es hacer visible la cadena causal de la intervención y verificar su trazabilidad con el problema, los medios y el objetivo central. Cuando no exista evidencia suficiente para sostener un eslabón o una contribución superior, éstos no deberán incorporarse de manera forzada. El esquema deberá elaborarse como el Anexo 4 de este documento.



Figura 6. Esquema de la lógica de la intervención (Anexo 5)



Nota: Cada flecha debe poder leerse como: si ocurre X, entonces Y, porque opera el mecanismo señalado.

II.11 Desarrollo del problema tras la implementación del Pp (prospectiva a mediano plazo)

Una vez explicada la lógica de la intervención, la prospectiva a mediano plazo deberá describir cómo se espera que evolucione la problemática con la aplicación de la política pública. A partir de la intervención prevista, se identificarán los cambios graduales que podrían observarse en su magnitud, gravedad, tendencia o distribución, considerando tanto el alcance del Pp como los factores externos que pueden influir en sus resultados.

Esta valoración no representa una garantía de cumplimiento, sino un escenario razonable y sustentado que permite explicar de qué manera la intervención contribuiría a modificar la situación problemática en el mediano plazo.

III. Diseño operativo del Programa presupuestario (Pp)

Una vez seleccionada y justificada la alternativa de intervención, el diseño operativo deberá traducir su lógica causal en una forma concreta de actuación gubernamental. Esto implica definir los productos o actividades sustantivas que generará el Pp, los procesos necesarios para producirlos o ejecutarlos, los mecanismos para aplicarlos, ejecutarlos o hacerlos llegar al área de enfoque o a las personas destinatarias y las condiciones requeridas para alcanzar el resultado esperado. Esta traducción es fundamental: una alternativa pertinente puede fracasar si carece de procesos, capacidades, reglas, información y responsabilidades compatibles con su funcionamiento.

Sidney (2007) concibe los diseños de política como estructuras institucionales integradas por objetivos, poblaciones destinatarias, instrumentos, agentes, reglas, formas de implementación y supuestos. Desde esta perspectiva, el diseño operativo no se limita a describir las actividades de una dependencia, sino que explica cómo se articulan recursos, actores, decisiones y mecanismos para transformar las atribuciones institucionales en productos y resultados públicos.

El diseño operativo deberá conservar la trazabilidad con las decisiones desarrolladas previamente: el resultado se deriva del objetivo central; el área de enfoque y las personas destinatarias, de la unidad afectada y del instrumento seleccionado; los productos y actividades sustantivas, de los medios y la alternativa seleccionada; y los procesos, capacidades y responsabilidades, de las exigencias de producción, aplicación o entrega. El nivel de detalle deberá permitir valorar la coherencia y factibilidad de la intervención, sin reproducir un manual de procedimientos.

III.1 Productos y actividades sustantivas

Una vez delimitados el resultado esperado, el área de enfoque y las personas destinatarias, deberán precisarse los productos o actividades sustantivas de la intervención. En la primera orientación de la FID, los productos son resultados verificables que el Pp genera y aplica, entrega o pone a disposición del área de enfoque o de las personas destinatarias; las actividades sustantivas son actuaciones que, por constituir el núcleo de la intervención, representan su resultado operativo.

Cada elemento deberá derivarse de los medios y la alternativa seleccionada, vincularse con el objetivo central, ser atribuible al Pp y verificable. Su formulación indicará qué genera o realiza el Pp y qué mecanismo causal activa. El personal, presupuesto, insumos, unidades responsables, trámites y tareas administrativas no constituyen productos ni actividades sustantivas.

Tabla 4. Trazabilidad del medio al producto o actividad sustantiva

Medio seleccionado (de II.2)	Producto o actividad sustantiva	Barrera que reduce o capacidad que fortalece	Cómo se verifica que existe	Unidad responsable	Insumo para el nivel operativo de la FID
Incentivos adecuados y condicionados al pago oportuno	Subsidios para pago oportuno asignados a contribuyentes elegibles	Reduce el costo de cumplimiento y fortalece el incentivo a pagar en plazo	Registro de subsidio vinculado con el comprobante de pago	Unidad responsable de la administración tributaria	Sí
Menor costo de regularización	Subsidios para regularización de adeudos asignados	Reduce el monto acumulado y facilita la liquidación del adeudo	Crédito fiscal con registro de subsidio y pago	Unidad responsable de la recaudación	Sí
Focalización basada en criterios de elegibilidad	Subsidios focalizados asignados a contribuyentes elegibles	Dirige el beneficio hacia casos con posibilidad de cumplimiento adicional	Padrón de personas beneficiarias y evidencia de validación	Unidad responsable de la gestión de subsidios	Sí
<i>Contraejemplo</i>	<i>Reuniones internas de seguimiento de la recaudación</i>	<i>No genera un producto ni es una actividad sustantiva que modifique una causa</i>	<i>No aplica</i>	<i>No aplica</i>	<i>No</i>

Nota: Los recursos y las unidades administrativas no son productos ni actividades sustantivas.



III.2 Área de enfoque y personas destinatarias

El área de enfoque delimita la unidad o conjunto de unidades sobre las que el Pp pretende producir o promover un cambio durante un periodo. Puede estar constituida por territorios, infraestructura, ecosistemas, sistemas, procesos u otras unidades congruentes con el problema, el resultado esperado y la naturaleza de la intervención.

Cuando los productos o actividades sustantivas se dirijan a personas, deberán identificarse también las personas destinatarias: quienes reciben, utilizan o se sujetan a la intervención, aunque no sean la unidad en la que se mide el resultado. Su delimitación precisará criterios de pertenencia, territorio, periodo y método de cuantificación. En el ejemplo recaudatorio, el área de enfoque es la recaudación de ingresos de la Ciudad de México y las personas destinatarias, las personas contribuyentes elegibles para recibir el subsidio.

III.3 Delimitación y alcances

Una vez definidas el área de enfoque y, en su caso, las personas destinatarias, el diseño deberá delimitar hasta dónde se prevé actuar y cómo se distribuirá la capacidad del Pp. Para ello establecerá límites cuantitativos, territoriales, temporales y de intensidad congruentes con el cambio esperado.

El alcance deberá sustentarse en la magnitud y características del universo identificado, la capacidad de producción o ejecución, los recursos disponibles, la demanda estimada y la periodicidad de la intervención. Deberá expresarse en unidades verificables y no equipararse con el porcentaje de presupuesto ejercido, que refleja el uso de recursos y no la extensión efectiva de la intervención.

Cuando no resulte posible o pertinente abarcar todo el universo, la delimitación precisará los segmentos, territorios o unidades en los que se concentrará la intervención. Esta decisión se justificará con criterios derivados del diagnóstico, como grado de afectación, riesgo, prioridad, equidad o efectividad, y explicará qué queda incluido y excluido del alcance previsto.

El diseño también deberá valorar los posibles errores de inclusión y exclusión, los costos de identificar unidades elegibles, la disponibilidad y calidad de la información, las condiciones de accesibilidad y los incentivos adversos que pudiera generar la delimitación adoptada (Marier, 2017).

III.4 Mecánica operativa

Una vez identificados los productos y actividades sustantivas, deberá explicarse cómo se producen o ejecutan. Cuando el Pp concentra su lógica en un resultado y un nivel operativo sintético, la mecánica mostrará los procedimientos administrativos e institucionales que materializan la intervención, sin forzar una cadena extensa de objetivos. Cada proceso articulará decisiones y acciones para generar un resultado verificable.



El análisis se concentrará en procesos críticos: identificación, recepción, validación, determinación, autorización, registro, aplicación, notificación, seguimiento, control y cierre. Para cada uno se precisarán activación, insumos, decisiones, responsables, registros, tiempos y conexiones. Los trámites internos sólo se incluirán cuando condicionen el producto, la actividad sustantiva o el resultado.

La mecánica comenzará con el mecanismo de activación (solicitud, convocatoria, detección, programación, mandato normativo, referencia o contingencia) y mostrará el tránsito de las personas destinatarias, las unidades del área de enfoque, los expedientes, solicitudes o registros. Hará visibles las decisiones, criterios de avance, actores, evidencias y controles.

Cuando la intervención opere mediante validaciones, autorizaciones, registros, coordinación o aplicación de reglas, estos procesos se incorporarán si producen el resultado y no son simples tareas de apoyo. También se precisarán canales, temporalidades, excepciones, mecanismos de notificación, queja y revisión, y los controles aplicables. De acuerdo con Radin (2005), la operación deberá corresponder con las capacidades, información y atribuciones disponibles y representar una secuencia factible.

En el ejemplo recaudatorio, la mecánica comprende la activación del trámite, la validación de elegibilidad, el cálculo y autorización del subsidio, su aplicación a la obligación fiscal, el pago o regularización y el registro y seguimiento de la recaudación. Esta secuencia muestra cómo las decisiones y los registros administrativos hacen efectiva la intervención, en lugar de limitarse a enumerar tareas internas.

III.5 Diagrama de la mecánica operativa

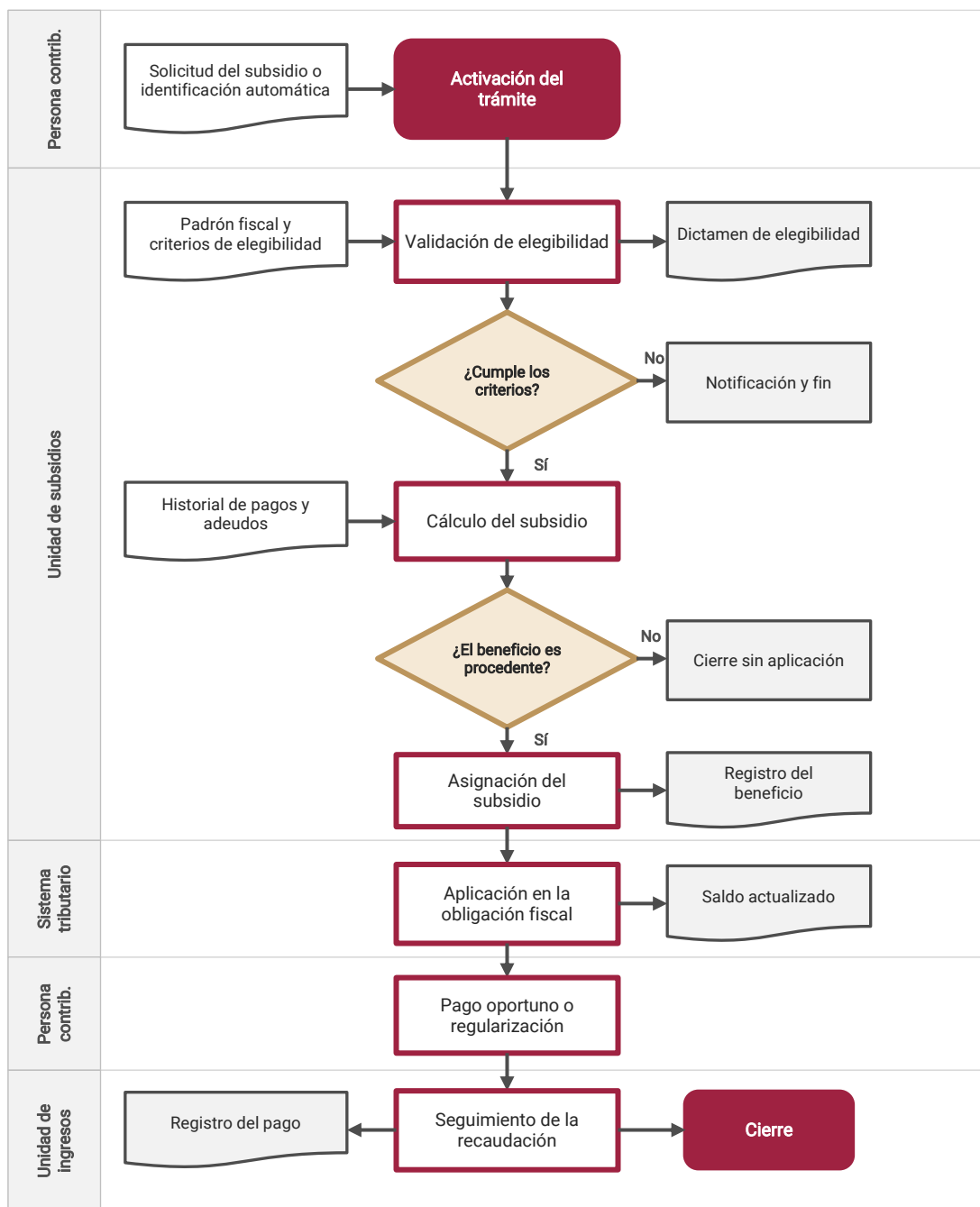
El diagrama de la mecánica operativa representa gráficamente la secuencia mediante la cual se ejecuta la intervención. Deberá mostrar el mecanismo de activación, las etapas principales, los actores responsables, los puntos de decisión y el flujo de las personas destinatarias, las unidades del área de enfoque, las solicitudes o la información hasta la producción, aplicación o entrega de los elementos sustantivos y su seguimiento.

La representación deberá identificar las entradas y salidas de cada etapa, las condiciones para avanzar, las transferencias entre unidades y los registros o evidencias generados. Su propósito no es reproducir un procedimiento detallado, sino visualizar cómo se articulan los procesos críticos, dónde pueden surgir barreras o riesgos y en qué puntos se verifica el cumplimiento de la intervención.

El diagrama deberá reflejar la operación factible del Pp y mantener correspondencia con los productos, responsables, mecanismos de acceso y controles descritos en este documento. Las actividades administrativas genéricas sólo se incluirán cuando afecten de manera relevante el flujo operativo. El diagrama deberá elaborarse como el Anexo 6.



Figura 7. Diagrama de la mecánica operativa (Anexo 5)



Nota: El diagrama muestra la operación factible, no la ideal.

Del Documento de Diagnóstico y Diseño a la FID

Como se ha podido observar toda intervención pública del gobierno que eroga recursos públicos en la solución de problemas públicos, o en su caso, la atención de actividades sustantivas y procesos de las URG debe aplicar la Metodología del Marco Lógico en la atención de una necesidad y la generación de una cadena causal de resultados (EAPp) que garantice la eficiencia del gasto.

Una vez concluido el Documento de Diagnóstico y Diseño, sus definiciones sustantivas deberán trasladarse a la FID, instrumento mediante el cual se dará seguimiento al desempeño del Pp. Esta transición no implica reproducir todo el documento, sino recuperar algunos elementos de la EAPp para la construcción del objetivo central de la FID, y los principales elementos operativos para definir los indicadores, metas y fuentes de información que permitirán monitorear sus avances. Para realizar su llenado, el formato de la FID y el instructivo correspondientes al ejercicio fiscal aplicable podrán consultarse y descargarse en el apartado de [Guías y Manuales del portal PbR-SED de la Secretaría de Administración y Finanzas](#).

Construcción de la FID

Una vez definido el diagnóstico y el diseño, el siguiente paso consiste en la construcción del objetivo de la FID a través de la EAPp y los indicadores que permitan dar seguimiento al Pp.

A diferencia de la MIR, cuya estructura distribuye la medición a lo largo de cuatro niveles —Fin, Propósito, Componentes y Actividades—, la FID concentra el seguimiento en un solo nivel y por lo menos un indicador de gestión y un indicador estratégico. La vinculación de la EAPp asegura que el Pp tenga un sentido de "causa-efecto" entre las actividades y procesos que se eligieron como la mejor alternativa posible y garantiza que el diseño del ISD realmente atiende la necesidad plasmada en el diagnóstico y diseño. De esta manera, el **objetivo de la FID** condensa la relación causal definida en la Estructura Analítica, al vincular dicha acción con el **cambio esperado**. Así, el objetivo de la FID sintetiza la hipótesis central de la intervención: **si se realiza la acción sustantiva, se espera producir o promover el cambio previsto**.

En este punto del análisis, los elementos de la intervención ya han sido definidos. Por ello, no es necesario regresar al problema, revisar nuevamente los medios o seleccionar otra alternativa. El esquema final para la construcción del objetivo de la FID desde la vinculación de la EAPp consta de siete pasos estructurados de la siguiente manera:

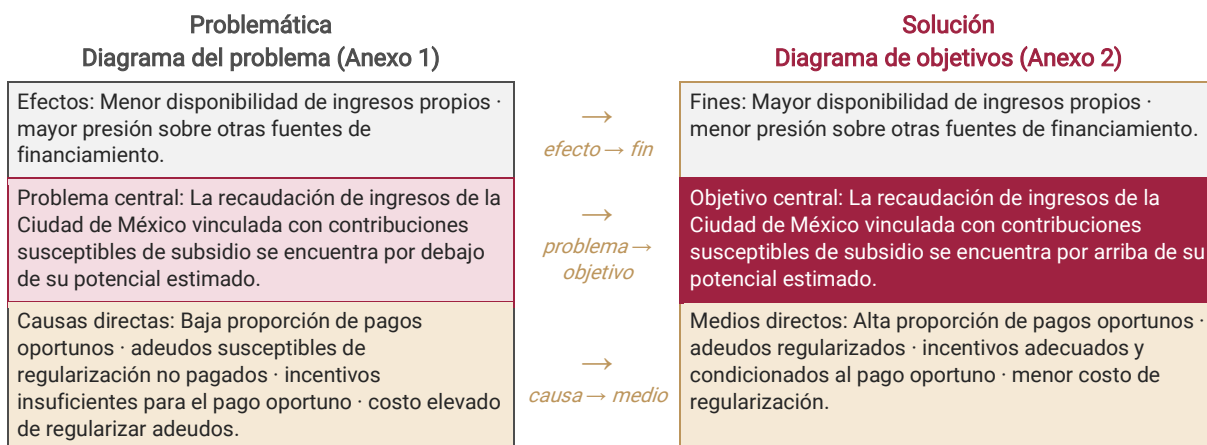
1) Retomar la EAPp 2) Compresión a la FID, 3) Indicador de Gestión.

Paso 1. Retomar la EAPp

El punto de partida consiste en retomar la versión final de la **Estructura Analítica del Programa presupuestario**, elaborada durante el diseño. De ella deberán recuperarse el **objetivo central** y los **medios vinculados con la alternativa seleccionada**, ya que estos elementos expresan, respectivamente, el cambio esperado y la acción sustantiva del Pp. En este paso no se formulan nuevos objetivos ni se modifica la intervención; únicamente se identifican los elementos que servirán de base para construir el objetivo de la FID.



Figura 8. Diagrama de problemática a solución



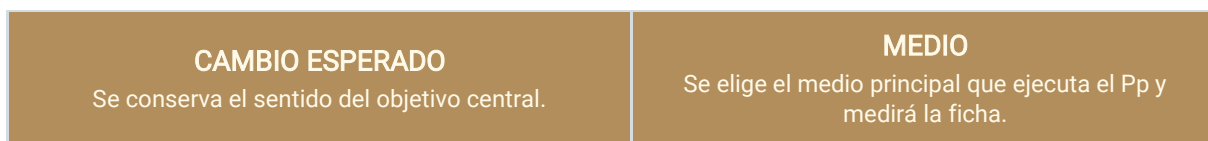
Paso 2. Compresión de la EAPp al objetivo de la FID

En este paso se toman dos elementos de la EAPp: el cambio que se quiere lograr y la acción principal que realizará el programa. Después, ambos se unen con la palabra “mediante” para construir el objetivo de la FID.

1. Localizar los elementos en la EAPp



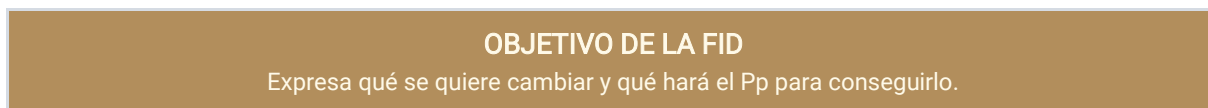
2. Traducirlos al lenguaje de la FID



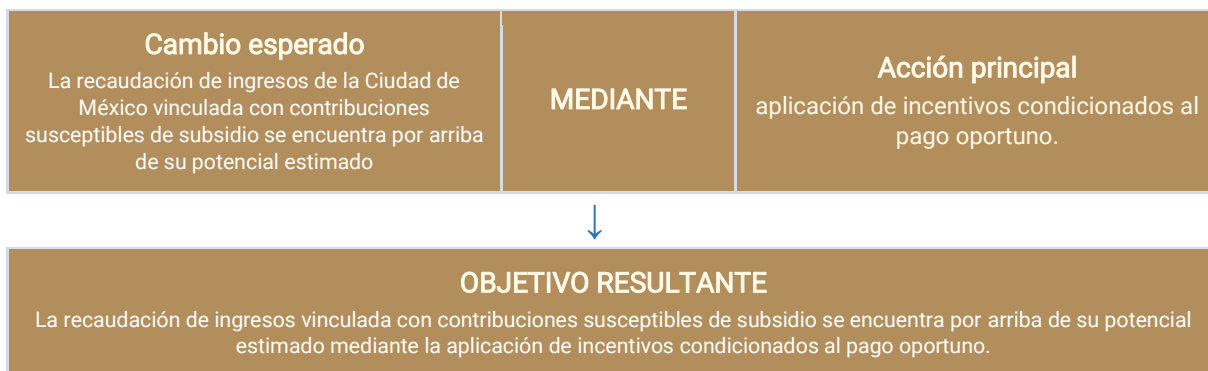
3. Unir ambos elementos en una sola oración



4. Obtener el objetivo narrativo de la FID



Ejemplo aplicado



Nota: No se copia toda la EAPp; se resume su relación causal principal en una sola formulación.

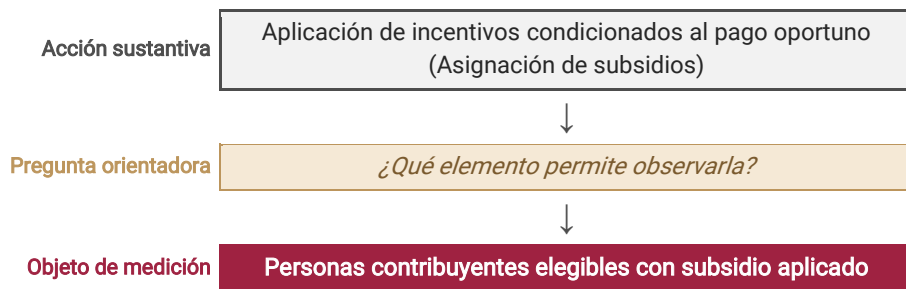
Paso 3. Indicador de gestión

Identificada la acción sustantiva, deberá determinarse qué elemento concreto permite observarla mediante los registros del Pp. Una acción expresada mediante un verbo indica qué se realiza, pero todavía debe traducirse en una unidad susceptible de cuantificación.

La pregunta en este momento será: ¿qué elemento puedo observar o contabilizar para representar esta acción? En el ejemplo, la aplicación de incentivos condicionados al pago oportuno en la operación del Pp se refiere a la asignación de subsidios y puede traducirse en personas contribuyentes elegibles con subsidio aplicado. De esta manera, la acción deja de ser únicamente una formulación narrativa y adquiere una unidad concreta sobre la cual puede construirse la medición.

La unidad seleccionada deberá mantenerse de forma consistente en los elementos posteriores. Si se decide medir personas, las variables deberán expresarse en personas; si el objeto corresponde a servicios, apoyos, inspecciones, expedientes u otra unidad, deberá conservarse esa misma referencia.

Figura 9. De la acción al objeto de medición



Nota: La unidad seleccionada (personas, servicios, apoyos, inspecciones, expedientes u otra) se conserva en las variables, el método de cálculo, la línea base y las metas.

Paso 3.1 Formular el nombre y la definición del indicador

Una vez identificado el objeto de medición podrá formularse el nombre del indicador. Éste deberá comunicar de manera directa qué aspecto de la gestión será observado y guardar correspondencia con la unidad seleccionada.

Siguiendo el ejemplo, el indicador podría denominarse “Porcentaje de personas contribuyentes elegibles con subsidio aplicado”. El nombre permite reconocer de manera inmediata qué se medirá, pero necesita complementarse con una definición que explique la relación expresada por el indicador.

La definición deberá señalar de manera breve qué cantidades relaciona la medición. Por ejemplo: “Mide el porcentaje de personas contribuyentes elegibles a las que se aplicó el subsidio respecto de las personas contribuyentes elegibles programadas para recibirlo durante el periodo de seguimiento.” De esta manera, la definición no se limita a repetir el nombre, sino que anticipa la lógica que posteriormente deberá reproducirse en el método de cálculo.

Figura 10. Nombre y definición del indicador

NOMBRE <i>¿Qué se mide?</i>	Porcentaje de personas contribuyentes elegibles con subsidio aplicado.
↓	
DEFINICIÓN <i>¿Qué relación expresa?</i>	Personas con subsidio aplicado respecto de personas programadas para recibirlo.

Nota: La definición no repite el nombre: anticipa la relación que después deberá reproducirse en el método de cálculo.

Paso 3.2 Construir las variables y el método de cálculo

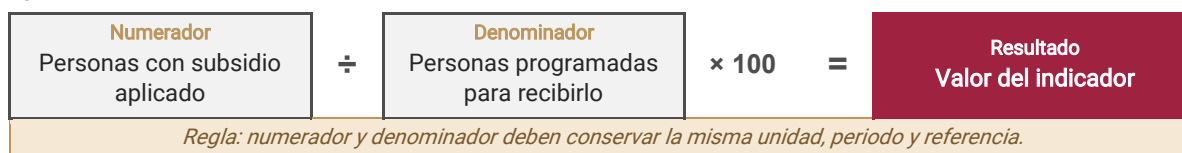
La relación establecida en la definición permitirá identificar las variables necesarias para calcular el indicador. Cada variable deberá corresponder con el mismo objeto de medición y mantener consistencia en cuanto a unidad, periodo y población o área de referencia.

En el ejemplo, el numerador estará integrado por las personas contribuyentes elegibles con subsidio aplicado durante el periodo, mientras que el denominador corresponderá a las personas contribuyentes elegibles programadas para recibir el subsidio durante ese mismo periodo. La relación entre ambas variables permitirá conocer el grado de ejecución de la acción sustantiva.

El método de cálculo quedaría expresado como (Personas contribuyentes elegibles con subsidio aplicado / Personas contribuyentes elegibles programadas para recibir el subsidio) × 100. La fórmula deberá reproducir exactamente la relación descrita en la definición; si ésta señala que se mide lo realizado respecto de lo programado, las variables y el método deberán conservar esa misma lógica.



Figura 11. Construcción del método de cálculo



Nota: La fórmula reproduce exactamente la relación descrita en la definición: lo realizado respecto de lo programado.

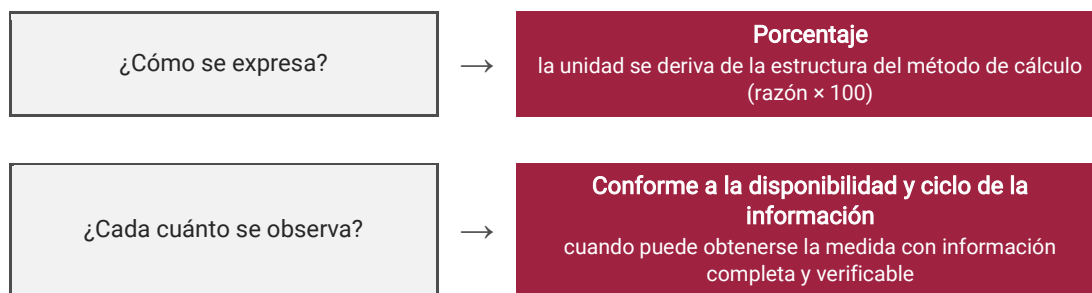
Paso 3.3. Establecer la unidad de medida y la frecuencia

La estructura del método de cálculo determinará la unidad en la que se expresará el indicador. En el ejemplo anterior, al tratarse de una razón multiplicada por cien, el resultado se expresará como porcentaje.

La frecuencia, por su parte, deberá establecer cada cuánto puede calcularse la medida con información suficiente y disponible. Su definición deberá corresponder con la forma en que opera el Pp y con la periodicidad con la que se generan los registros que alimentan las variables. De esta manera, la frecuencia de medición no deberá establecerse únicamente a partir de la periodicidad deseada para reportar, sino de la posibilidad real de contar con información completa para calcular el indicador.

La pregunta orientadora puede formularse como: ¿cada cuánto puede obtenerse esta medida con información completa y verificable?

Figura 12. Unidad de medida y frecuencia



Nota: La frecuencia se define por la posibilidad real de contar con información completa, no por la periodicidad deseada para reportar.

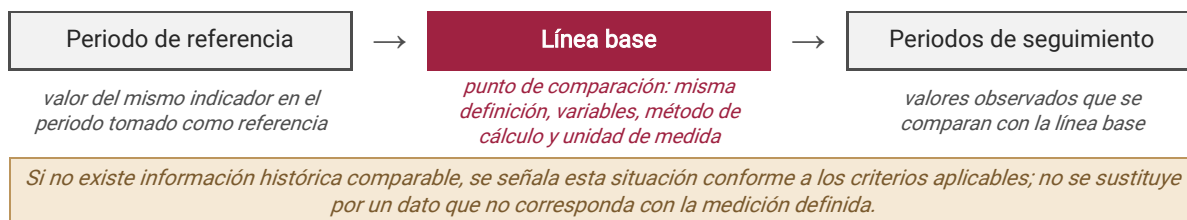
Paso 3.4. Definir la línea base

La línea base representa el valor de referencia a partir del cual podrá observarse posteriormente el comportamiento del indicador. Para que cumpla esta función, deberá ser comparable con la medición construida, es decir, corresponder con la misma definición, variables, método de cálculo y unidad de medida.

Por ello, no cualquier dato histórico relacionado con la intervención constituye una línea base válida. El valor seleccionado deberá responder a la misma medición que se utilizará durante el seguimiento. En términos prácticos, deberá poder responderse: ¿cuál era el valor de este mismo indicador en el periodo tomado como referencia?

Cuando no exista información histórica construida bajo criterios comparables, deberá señalarse esta situación de acuerdo con los criterios aplicables, en lugar de utilizar un valor que no corresponda con la medición definida.

Figura 13. Línea base



Nota: La línea base es el punto de comparación del mismo indicador, no un dato relacionado de manera general con el Programa.

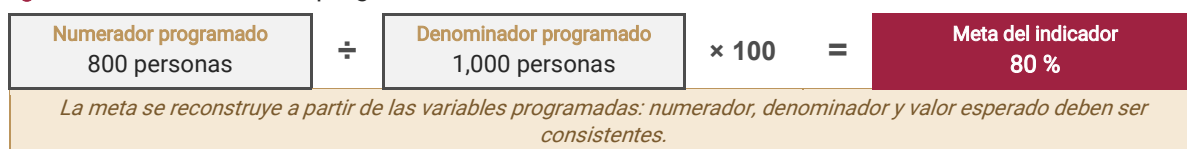
Paso 3.5. Programar las metas

Una vez construido el indicador, deberán establecerse los valores que se espera alcanzar durante los periodos de seguimiento. Las metas deberán desprenderse de la programación de las mismas variables que integran el método de cálculo, de modo que exista correspondencia entre las cantidades programadas y el valor esperado del indicador.

Por ejemplo, si para determinado periodo se programa aplicar el subsidio a 800 personas de un total de 1,000 personas previstas, el valor esperado será de 80 por ciento. Esto permite evitar que las metas se registren como porcentajes aislados sin relación con las cantidades que las sustentan.

La programación deberá permitir, por tanto, reconstruir el valor del indicador a partir de sus variables, conservando consistencia entre numerador, denominador y meta.

Figura 14. De las variables programadas a la meta



Nota: Las metas no se registran como porcentajes aislados: se desprenden de las cantidades programadas para cada variable del método de cálculo.

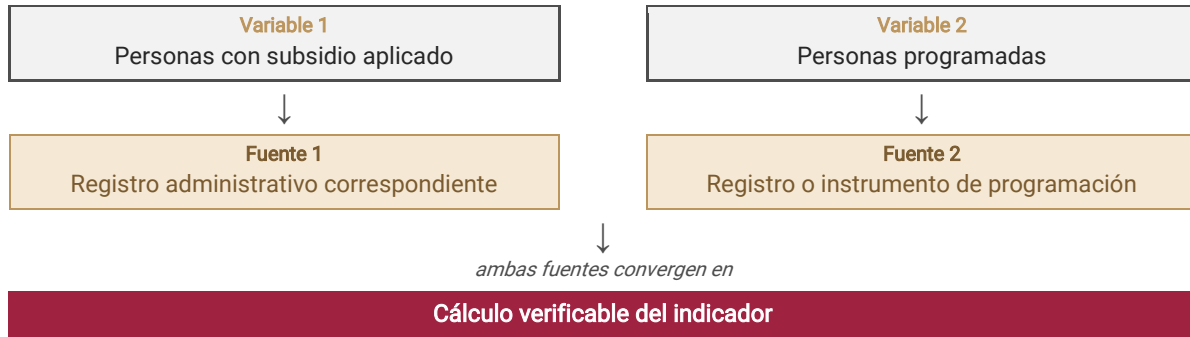
Paso 3.6. Vincular las variables con los medios de verificación

Finalmente, cada variable utilizada en el método de cálculo deberá estar respaldada por una fuente que permita obtener y comprobar su valor. Los medios de verificación permiten cerrar la operacionalización al vincular la medición con la información que efectivamente produce el Pp.

En el ejemplo, el número de personas contribuyentes elegibles con subsidio aplicado deberá provenir del registro administrativo en el que se documente esa aplicación, mientras que las personas programadas deberán sustentarse en la fuente utilizada para su programación. Lo importante es que los registros permitan reproducir el cálculo en cada periodo de seguimiento.

La lógica puede expresarse de manera sencilla: si un dato forma parte del método de cálculo, deberá existir una fuente identificable de la cual pueda obtenerse y verificarse.

Figura 15. Variables y medios de verificación



Nota: Si un dato forma parte del método de cálculo, debe existir una fuente identificable de la cual pueda obtenerse y verificarse en cada periodo de seguimiento.

Así, la transición del diseño a la FID puede sintetizarse en la siguiente secuencia:

Tabla 5. Ruta metodológica del objetivo central al indicador operativo de la FID

Objetivo central o Propósito (Cambio)	Medios seleccionados o Componente (Acción)	Estructura Analítica (EAPP)	Producto o actividad sustantiva	Variable de gestión	Indicador (Nivel operativo FID)
La recaudación de ingresos vinculada con contribuciones susceptibles de subsidio se encuentra por arriba de su potencial estimado durante el ejercicio fiscal 2027 en la Ciudad de México	Incentivos adecuados y condicionados al pago oportuno y menor costo de regularización.	Objetivo: Recaudación de ingresos fomentada. Medios (Acción): Incentivos adecuados y condicionados al pago oportuno.	Subsidios asignados a contribuyentes elegibles.	Contribuyentes elegibles con subsidio asignado.	Porcentaje de contribuyentes elegibles con subsidio asignado.
<i>(Orientación de la intervención)</i>	<i>(Condiciones a modificar)</i>	<i>(Puente metodológico que encapsula la hipótesis causal para armar el objetivo de la ficha)</i>	<i>(Acción concreta objeto de seguimiento)</i>	<i>(Unidad observable extraída del Componente)</i>	<i>(Medición de la ejecución sustantiva)</i>

Nota: Cada elemento debe derivarse del anterior y conservar trazabilidad con la lógica de la intervención; el indicador operativo deberá medir la variable de gestión extraída del producto o actividad sustantiva seleccionado.

Bibliografía

Dery, D. (1984). *Problem definition in policy analysis*. University Press of Kansas.

Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach* (6.^a ed.). Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9781315181226>

Marier, P. (2017). Policy problems. En *Oxford research encyclopedia of politics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.130>

Meltzer, R., & Schwartz, A. (2018). *Policy analysis as problem solving: A flexible and evidence-based framework*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315209678>

Radin, B. A. (2005). Defining policy goals through the stages of the policy process: Creating the U.S. Department of Education. En I. Geva-May (Ed.), *Thinking like a policy analyst: Policy analysis as a clinical profession* (pp. 213–226). Palgrave Macmillan.
https://doi.org/10.1057/9781403980939_11

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (s. f.). *Guía para la elaboración de instrumentos de diseño y de seguimiento del desempeño*. Unidad de Política y Estrategia para Resultados.

Sidney, M. S. (2007). Policy formulation: Design and tools. En F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods* (pp. 79–87). CRC Press.
<https://doi.org/10.4324/9781315093192-14>

Villarreal Cantú, E. (Comp.). (2019). *Instrumentos de políticas públicas*. Siglo XXI Editores.