

CAPÍTULO VIII

ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA

El Presupuesto por Programas no tiene como única finalidad la de servir como un instrumento para la negociación presupuestaria; otro de sus objetivos fundamentales es facilitar la planeación a mediano y largo plazo del futuro de un organismo, empresa o institución, así como mejorar los métodos y sistemas administrativos con que operan.

De lo anterior se desprende la gran importancia de elaborar adecuadamente la estructura que va a sustentar el sistema de Presupuesto por Programas; por lo tanto, la Estructura Programática debe responder a todos los requerimientos de planeación, programación y control, tanto cualitativos como cuantitativos, y debe elaborarse de tal forma que facilite su operación como un sistema integrado.

1. CONCEPTOS GENERALES

1.1 *¿Qué es la Estructura Programática?*

La estructura programática es la base que sustenta al Presupuesto por Programas y se integra mediante la agrupación de las actividades de un organismo en función de los objetivos que pretende alcanzar, presentándola coherente y ordenadamente en forma de programas y subprogramas.

Debe también incluir las metas que se pretenden lograr y los impactos que la acción del organismo tendrá en el medio hacia el cual orienta sus actividades.

1.2 *Niveles de agregación programática*

La estructura programática debe elaborarse tomando en cuenta los niveles de agregación siguientes:

Primer Nivel: Planeación global de la Administración Pública e Interna de la organización.

En todo organismo público, debe tenerse presente la necesidad de que su estructura programática sirva para efectuar la planeación a nivel macro de la administración pública, así como a nivel interno de la dependencia. Este nivel es esencial, tanto para el organismo de que se trate como para el conjunto del sector público, y debe integrarse identificando muy claramente las funciones fundamentales que se realizan como los sectores en que se

desarrolla esa acción.

Lo anterior permitirá detectar duplicidad de funciones y vacíos de poder que pudiera haber entre los distintos organismos públicos, a la vez que facilitará la programación de las actividades principales o básicas de la dependencia, de una manera integrada y más funcional.

Segundo Nivel: Negociación presupuestaria y toma de decisiones. En este nivel se identifican las funciones específicas del organismo constituyendo el nivel principal para la toma de decisiones internas. En este nivel se agrupan explícitamente las actividades que cumplen una función específica, presentándolas en forma coherente para efectos de negociar las dotaciones presupuestarias correspondientes.

Tercer Nivel: Administración y control de gestión. Mejorar los métodos de administración y los sistemas de control de gestión es otro de los fundamentos del presupuesto por programas.

Su estructura programática debe considerar estos aspectos, especificando claramente la programación de actividades y la asignación de sus responsables.

La estructuración programática que satisface los niveles mencionados es la siguiente:

Primer Nivel: programas integrados

Segundo Nivel: programas simples o complejos

Tercer Nivel: subprogramas y actividades.

1.3 *Características de la estructura programática*

La estructura programática debe poseer las siguientes características:

- Ser flexible, es decir, con posibilidad de adaptarse a toda redefinición de los objetivos iniciales.
- Facilitar el tratamiento automatizado de las informaciones.
- Presentar la información sobre el funcionamiento de los programas, facilitando su comprensión y accesibilidad a todos los niveles de la organización concerniente.
- Proporcionar a los responsables, particularmente a los altos niveles de decisión, una visión completa del conjunto de sus responsabilidades, que les permitan decidir sobre los objetivos a alcanzar en función del medio en que el organismo ejerce su acción.

2. ELEMENTOS DE LA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA

2.1 *Programas integrados, programas simples o complejos y subprogramas*

a) Programas integrados. En este nivel de agregación programática, se identifican los principales campos de acción o sectores en que se desarrollan las funciones fundamentales de una dependencia, lo que permite apreciar si sus objetivos generales son congruentes con las atribuciones de ese organismo.

Los programas integrados constituyen un instrumento que auxilia de manera muy importante al sistema administrativo de una institución, ya que son fundamentales para lograr la programación integral de las actividades que concurren en un mismo objetivo general. Permiten el mejoramiento de los métodos internos de gestión, dirección y control, sobre todo porque cada programa integrado se ubica bajo la responsabilidad de un solo funcionario del primer nivel administrativo (Subsecretario y Oficial Mayor), el cual coordina, administra y controla a las distintas unidades administrativas que intervienen en su ejecución, considerándolas como partes de un proceso necesario para obtener un producto final y no como unidades administrativas independientes.

Por otra parte, como se verá más adelante, los programas integrados son de gran utilidad en lo referente a la conversión programática de la estructura organizacional de una dependencia.

b) Programas individuales o complejos. Constituyen el nivel principal para la toma de decisiones y negociación presupuestaria de una dependencia. Para fines de realizar la estructura programática, se define como programa aquella agrupación coherente de actividades que concurren a satisfacer ciertos objetivos específicos. Un programa complejo es el que comprende varios subprogramas, mientras que un programa simple carece de ellos.

Su ubicación organizacional es a nivel de dirección.

c) Subprogramas. Un subprograma es un conjunto de actividades que concurren a un mismo tipo de realización. Constituyen el nivel fundamental para el control de la gestión interna.

Organizacionalmente pueden ser identificados a nivel de Subdirecciones o Departamentos.

2.2 *Universo a servir, sectores y subsectores*

Para efectos de integrar la estructura programática, se define como universo a servir al contexto en que un organismo ejerce su acción. Este universo se acostumbra representarlo en sectores y subsectores, considerando como sector aquella área con características similares en la que un programa ejerce su acción.

Sector: recursos naturales no renovables.

Subsector: minería, petróleo, etc.

Sector: niños menores de 10 años.

Subsector: preescolares, escolares, etc.

2.3 *Metas e indicadores de productividad*

Una meta es el producto de las acciones llevadas a cabo por las actividades de un programa o subprograma y constituyen el nivel fundamental para hacer la programación en el tiempo y el espacio de esas actividades. Para determinar los índices de productividad, se calculan los costos unitarios de cada meta así como el tiempo que lleva su realización, determinando el rendimiento de los insumos utilizados en la producción de bienes y/o servicios de una dependencia. Se acostumbra integrar esas metas a un nivel de agregación mayor, es decir, a nivel de programas y de programas integrados.

2.4 *Indicadores de eficacia: impacto*

Los índices de eficacia cuantifican la repercusión de las realizaciones de una dependencia en el universo social, económico, cultural, político y administrativo del país, de una región o de un organismo.

Los índices de eficacia representan la incidencia de las realizaciones en los objetivos que se han fijado. El indicador llamado "impacto" sirve para evaluar los resultados obtenidos, es decir, la manera como se logra el propósito al menor costo posible.

2.5 *Programación en el tiempo y el espacio*

Tomando en cuenta que la estructura programática debe servir para programar a largo plazo las actividades de una dependencia, las metas y los indicadores de impacto deben representarse con una visión retrospectiva de dos años y con una proyección hacia el futuro de dos años cuando menos. Esto se hace con la finalidad de observar las posibles desviaciones en la satisfacción de los objetivos o en la realización de las actividades.

3. PROCEDIMIENTOS PARA INTEGRAR LA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA

La elaboración de la estructura programática se basa en un procedimiento de análisis general de las finalidades (funciones fundamentales) y actividades de la dependencia u organismo.

3.1 *Análisis según las finalidades (Descendente)*

Consiste en detectar las finalidades (funciones fundamentales) de la dependencia, antes de tomar en cuenta las actividades concretas que realiza.

Se parte de un estudio exhaustivo de los fundamentos legales que fijan las atribuciones de la dependencia, así como de las políticas y lineamientos generales que norman su acción. Esas atribuciones se agrupan en un alto nivel de agregación que precise claramente las funciones fundamentales del organismo y los sectores en que interviene, es decir, el campo de acción en que ejerce su actividad. De ese modo se detectan los objetivos generales para después dividirlos en objetivos específicos, los cuales a su vez se subdividen identificando las realizaciones y las actividades que los integran.

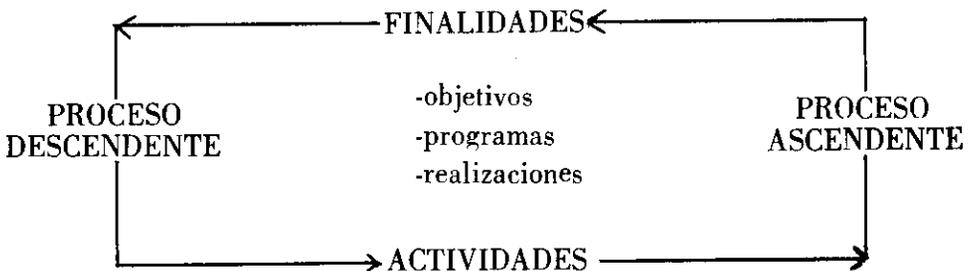
La característica dominante de este procedimiento, propiamente de decisión más que de organización, es que sirve para identificar los objetivos prioritarios, la movilidad de medios en función de los objetivos (flexibilidad) y la posibilidad de las acciones en relación a los objetivos buscados.

Este procedimiento que parte de las finalidades para llegar a las actividades, es calificado como “análisis descendente”.

3.2 *Análisis según las actividades (Ascendente)*

Este método consiste en detectar las actividades reales de un organismo antes de explicar los objetivos que satisfacen y las funciones fundamentales así inferidas. Se presta principal atención a la identificación de las condiciones reales del funcionamiento de la organización, basándose en las actividades que llevan a cabo, las realizaciones que obtienen y los objetivos que se alcanzan.

Este proceso, que parte del análisis de las actividades hasta identificar los objetivos generales de una organización, se califica, en oposición al anteriormente expuesto como “análisis ascendente”.



En los anexos 1 y 2, se representa el proceso detallado que se sigue en cada uno de estos análisis. Es necesario aclarar que las líneas continuas indicadoras del proceso sólo se refieren a las etapas que es indispensable completar para determinar los elementos que integran la estructura programática. Las líneas punteadas entre una y otra etapa, indican que la etapa originadora del flujo no es fundamental para determinar la siguiente, aunque sí tiene cierta influencia.

3.3 *Confrontación con la estructura organizacional*

El principal problema que se tiene al hacer la estructura programática de una dependencia u organismo en operación, es que muchas veces la estructura programática no va a ser coincidente con la estructura organizacional, ya que ésta se va modificando con el tiempo para atender necesidades urgentes cuya satisfacción le han encomendado.

La finalidad del Presupuesto por Programas es hacer más eficiente y eficaz la administración de un organismo. Esto hace que muchas veces sea necesario modificar la estructura organizacional de acuerdo a las exigencias presentes y futuras inferidas de una adecuada estructura programática.

Analizaremos a continuación el modelo organizacional programático ideal de Ackoff y posteriormente algunas sugerencias para integrar una estructura programática de acuerdo a las funciones y sectores que satisface una dependencia:

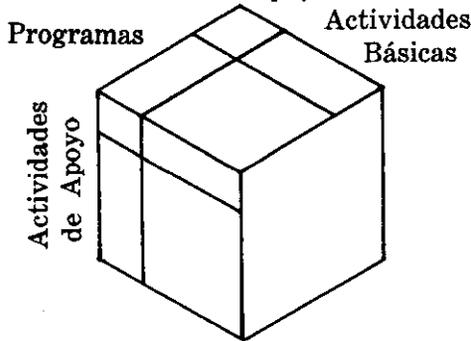
a) Modelo organizacional programático ¹

Conceptos Generales. El modelo organizacional programático está basado en el concepto matricial de organización, bajo el cual los administradores o jefes de programas son los que reciben directamente las asignaciones presupuestarias y las direcciones son pagadas por los servicios que prestan en la elaboración de los diferentes programas. Se seleccionan dichos servicios y el grado o monto de los mismos de parte de una dirección, en razón a si su costo y calidad son adecuados competitivamente con los que ofrecen las demás direcciones, o unidades que presten servicios extensos, a juicio y responsabilidad del jefe de programa. De esta manera no se asignan presupuestos a las direcciones directamente, sino en el grado en que puedan vender sus servicios a los diversos programas.

Para desarrollar esta organización matricial primero se parte de una representación tridimensional de: 1) los programas que hay que llevar a cabo, 2) las actividades básicas que hay que desarrollar para elaborar

¹ Ideas derivadas de entrevistas con el Prof. Russel L. Ackoff.

los programas, y 3) las actividades de apoyo a dichas actividades básicas.



Bajo este concepto de organización programática se tendría el siguiente esquema.

	OBJETIVOS	O 1	O 2	O 3	O n	UTILIDADES ECONOMICAS
	PROGRAMAS	P 1	P 2	P 3	P n	UTILIDADES SOCIALES
	PRESUPUESTO	\$ 1	\$ 2	\$ 3		
UNIDADES EJECUTORAS ACTIVIDADES BASICAS	Activ. y Produc	Costo	Costo	Costo		
	" "	"	"	"		
	" "	"	"	"		
	" "	"	"	"		
	" "	"	"	"		
ACTIV. DE APOYO	" "					
	" "					
	COSTOS ECO. Tot. del Prog.	C 1	C 2	C 3	C n	
	BENEFICIOS Tot. del Prog.	B 1	B 2	B 3	B n	
	COSTO BENEFICIO	M 1	M 2	M 3	M n	

En la parte superior vienen todos los objetivos generales de la organización (O). De acuerdo a esos objetivos se definen los grandes programas integrados (P) los cuales a su vez están desglosados en índices cuantificables de los resultados esperados de los productos i.e. en el caso de proponerse disminuir mediante un proceso de intermediación regulador el precio al público de artículos de primera necesidad, señalan el costo que se pretende reducir.

En el margen izquierdo se encuentran todas las actividades de las Direcciones que dan servicio horizontalmente para elaborar los programas que se presentan verticalmente. En el margen derecho por cada actividad se encuentran las utilidades que se generan por dar servicio para la elaboración de los diferentes programas. En el caso de que una actividad presentara pérdidas consecutivas y recurrentes por un cierto período de tiempo, teóricamente esta actividad desaparecería y se sub-contrataría con el exterior para obtener dichos servicios.

En el extremo inferior se encuentran las medidas de costo (C), de beneficio (B), y de costo-beneficio (M) de cada programa. Los costos de cada programa son representados por la suma vertical de los costos de las diferentes actividades que participan en su elaboración. Los beneficios son derivados del impacto que crea cada unidad de meta programática.

Desde el punto de vista organizacional hay que tomar en consideración que los jefes de programas, para cumplir eficientemente con su misión, no deben de tener más de siete programas bajo su supervisión.

Objetivos, medidas de beneficio y mecanismos de control. No puede existir una buena organización programática, ni buenas medidas de beneficio, ni un buen mecanismo de control, si no hay una definición correcta de los objetivos de la organización. Debido a esto el sistema a seguir en una organización programática es del tipo descendente, de arriba a abajo.

Para obtener una definición clara de los objetivos, las autoridades superiores deben proporcionarlos explícitamente.

El sistema organizacional programático busca ante todo la eficiencia en el funcionamiento de un organismo, ya que al hablar de actividades que pueden ser contratadas con el exterior se pretende que la dependencia lleve a cabo únicamente aquellas actividades que van a proporcionarle una utilidad. El modelo organizacional programático de Ackoff, está concebido básicamente para la empresa privada, aunque sus principios pueden ser adaptables para las dependencias y organismos públicos.

Con la finalidad de explicitar un poco más el modelo, se expone a continuación el caso ideal de una institución de enseñanza superior.

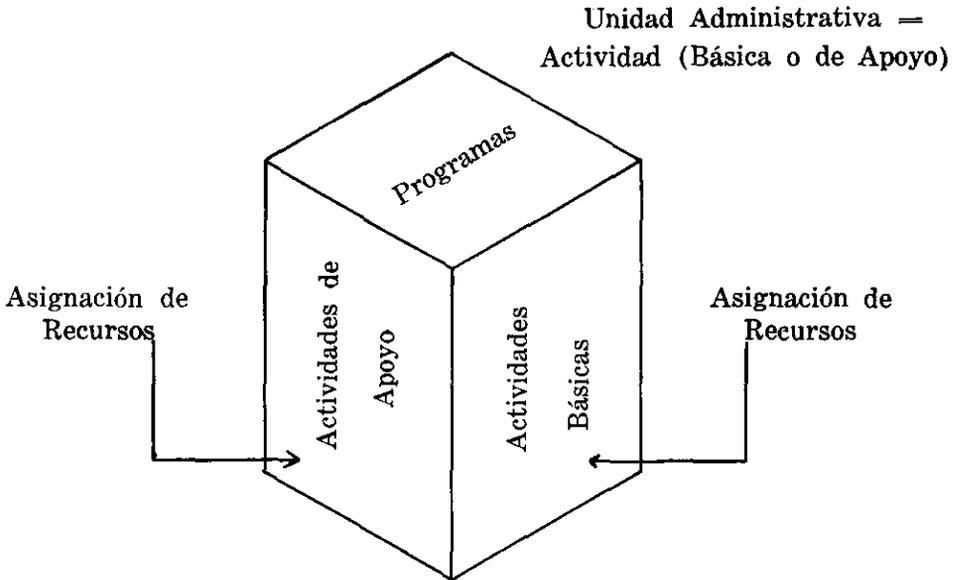
Se supone que esa institución cuenta con las siguientes facultades:

- Facultad de Ingeniería.
- Facultad de Medicina.
- Facultad de Economía.

Cada facultad tiene una organización interna propia que les permite llevar a cabo sus respectivas funciones. Además, la institución se integra con varias unidades administrativas comunes a todas las facultades y son las siguientes:

- Dirección.
- Departamento de personal.
- Departamento de Ciencias Exactas.
- Departamento de Ciencias Sociales.
- Biblioteca y Hemeroteca.
- Departamento Jurídico.
- Departamento de Estadísticas, etc.

Presupuestación Tradicional. La asignación de recursos presupuestales, tradicionalmente se hace tomando en cuenta los insumos y no los productos, por lo que a cada unidad administrativa se le asigna un presupuesto de acuerdo a sus necesidades como si trabajaran aisladamente sin tomar en cuenta la incidencia de su acción en el producto final. La representación esquemática de lo anterior, en forma programática, es la siguiente:

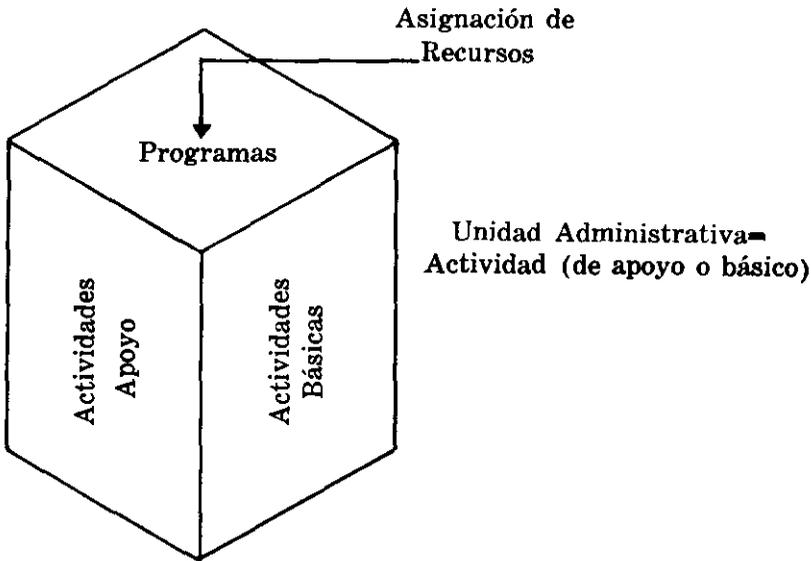


Presupuestación según el modelo organizacional programático. La presupuestación programática se basa en asignar los recursos a los productos y no a los insumos. Es una presupuestación en base a resultados que permite evaluar realmente la eficiencia y eficacia con que opera un organismo. Este sistema considera a las unidades administrativas como parte de un proceso que va a satisfacer los objetivos básicos de la institución: “producir” ingenieros, médicos y economistas. Así pues, la asignación de recursos se hace en función de los objetivos que se pretenden alcanzar identificados en forma de programas. Ejemplo:

- Programa 1: Formación de Ingenieros
- Programa 2: Formación de Médicos
- Programa 3: Formación de Economistas

En vez de asignar los recursos a las unidades administrativas, éstas recibirán sus ingresos de acuerdo a los servicios que prestan a la realización de cada programa, siendo los programas quienes “pagarán” a las unidades administrativas por los servicios recibidos.

Ackoff considera que tanto las unidades comunes a toda la institución, como las unidades internas de cada facultad, cumplen o deben cumplir con una actividad específica y por lo tanto considera las primeras como actividades de apoyo y, a las segundas, como actividades básicas de cada programa:



Los subprogramas se obtienen a partir de las distintas especializaciones de cada carrera, ejemplo:

Programa 1	Formación de Ingenieros
Sub-programa 1.1	Ingenieros Civiles
Sub-programa 1.2	Ingenieros Químicos
Sub-programa 1.3	Ingenieros Mecánicos

Cada uno de estos subprogramas “harán uso” de las actividades de apoyo que les brinda la institución y de las actividades básicas proporcionadas por la facultad de Ingeniería.

Así en vez de tener un presupuesto por departamento o unidad administrativa, cada programa y/o sub-programa “pagará” por los servicios utilizados. Ejemplo:

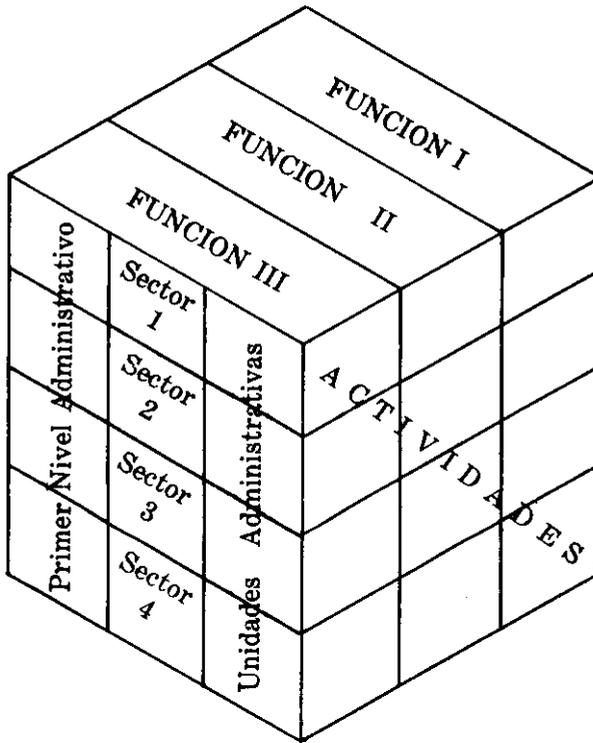
El subprograma 1.2 Ingenieros Químicos, requiere “hacer uso” de las actividades específicas y de apoyo siguientes:

- a) Profesorado
- b) Local y mobiliario
- c) Laboratorios
- c) Departamento de personal
- e) Departamento de Ciencias Exactas
- f) Biblioteca y Hemeroteca
- g) Servicios Generales, etc.

Problema de Conversión. Ackoff supone que cada unidad administrativa debe cumplir con una actividad específica, lo cual en la realidad dista mucho de ser cierto. Esto se debe a que al ir evolucionando las instituciones. existe la necesidad de hacer frente a nuevos problemas y éstos muchas veces no justifican la creación de un órgano especial para resolverlos, siendo encomendados a unidades que pueden o no tener una relación con el problema de que se trata.

Lógicamente, si se quiere identificar cada unidad administrativa con una unidad específica, siempre dejaremos de apreciar otras actividades que son esenciales para la obtención de un producto a pesar de que se consideren las actividades fundamentales. Para resolver el problema anterior, se sugiere, en caso de no poder reestructurar radicalmente la organización, presentar el modelo organizacional programático tomando en cuenta los siguientes factores:

- Un nivel sectorial en el que se sitúan las unidades que pertenecen al primer nivel administrativo y que corresponden a ese sector.
- Un nivel de funciones fundamentales.
- Las actividades básicas y de apoyo que satisfaga a las funciones y sectores. Ejemplo:



La presentación anterior así como el análisis y formulación de una estructura programática en base a la organización, puede realizarse tomando en cuenta los sistemas siguientes:

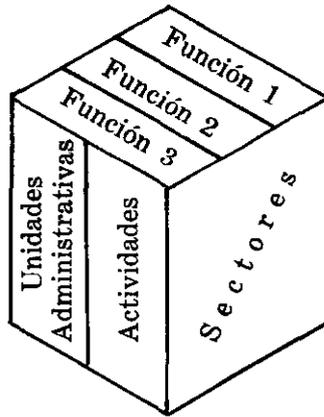
b) Sistema funcional sectorial

Para clarificar lo que se entiende por función y sector a fines de identificar la estructura programática de una organización, se define como función al conjunto de actividades que satisfacen una misión específica (producción de bienes y/o servicios, control, inversiones, planeación, promoción, etc.), y como sector, aquella área con características similares en que el programa ejerce su acción.

El sistema funcional sectorial, presupone una estructura organizacional en base a sectores, ejemplo: Dirección de Minería, Dirección de Flora y Fauna, etc. La integración de los programas se puede hacer tomando como base las funciones y la de los subprogramas, los sectores.

En base a esta integración, las unidades ejecutoras prestarán servicios a distintos programas, y el responsable del programa se localizará en el primer nivel jerárquico de la organización.

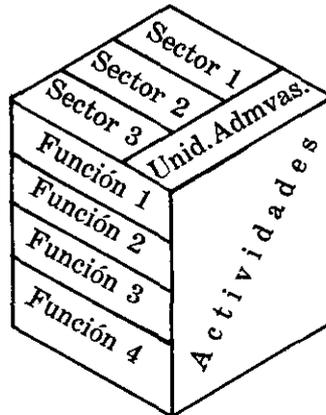
Una representación esquemática es la siguiente:



c) Sistema sectorial-funcional

Este sistema presupone una estructura organizacional en base a funciones, ejemplo: Dirección de Planeación, Dirección de Control, etc. La integración de los programas se puede hacer tomando como base los sectores, y la de los subprogramas, las funciones. Con este sistema es más factible que haya una mayor duplicidad de funciones, sin embargo, como compensación, habrá una mayor especialización en cuanto a los sectores que se atienden.

La representación esquemática de este sistema es como sigue:

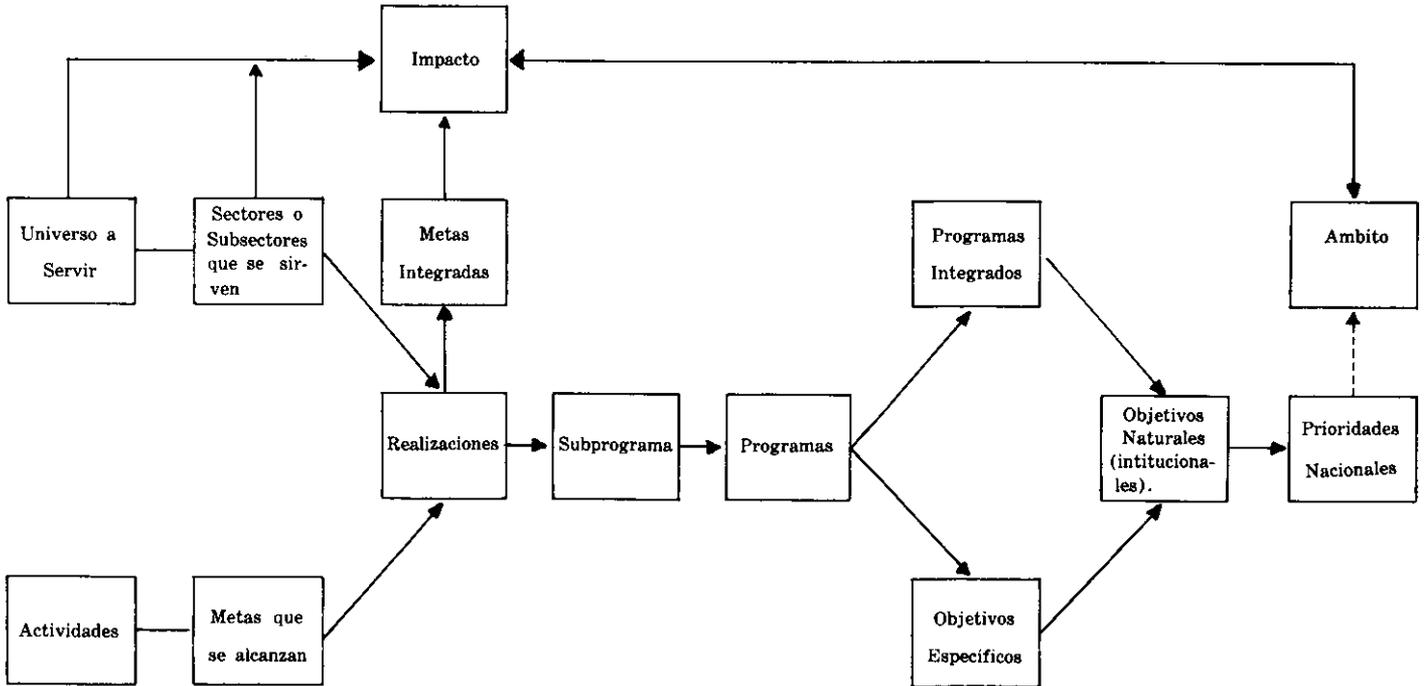


d) Sistema combinado

La integración de la estructura programática de un organismo puede hacerse también en base a la importancia de las actividades que realizan, obteniéndose un sistema en el que aparecerían programas formados en relación a las funciones o a los sectores.

INTEGRACION DE LA ESTRUCTURA PROGRAMATICA

(Análisis según las actividades)



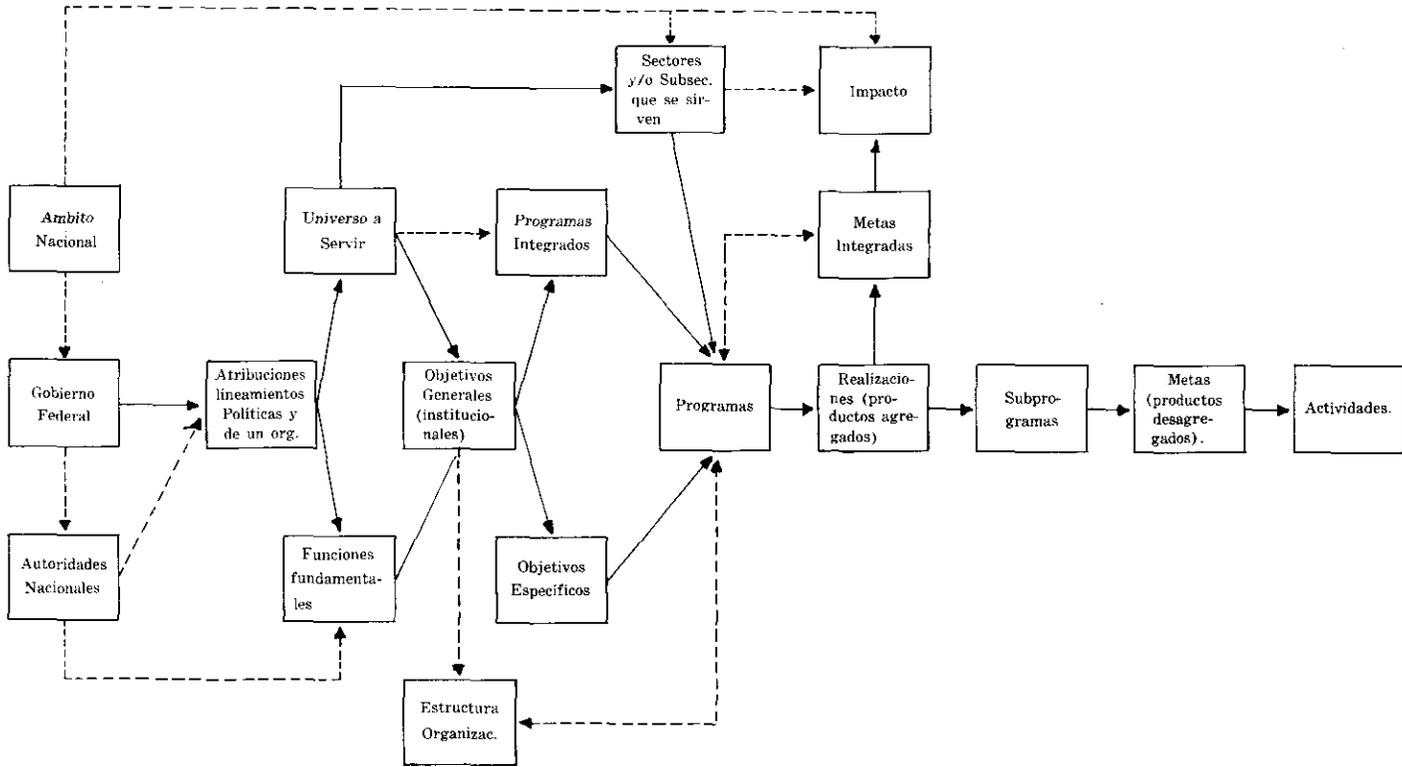
NIVEL DE ADMINISTRACION
Y CONTROL DE GESTION

NIVEL DE NEGOCIACION
PRESUPUESTARIA Y TOMA
DE DECISIONES

NIVEL DE PLANEACION A NIVEL
MACRO DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA

INTEGRACION DE LA ESTRUCTURA PROGRAMATICA

(Análisis según las finalidades)



NIVEL DE PLANEACION A NIVEL MACRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

NIVEL DE NEGOCIACION PRESUPUESTARIA Y TOMA DE DECISION

NIVEL DE ADMINISTRACION Y CONTROL DE GESTION

----- Influencia no determinante

————— Relación directa