





★ ★ ★ ★ ★
SECRETARÍA DE COORDINACIÓN
GENERAL DE GOBIERNO



★ ★ ★ ★ ★
SECRETARÍA DE FINANZAS

Febrero 2021

Diseño de estructuras programáticas

I. De los procesos productivos a la estructura programática del presupuesto

Para alcanzar los resultados definidos en el proceso de planificación, las entidades de la administración pública llevan a cabo procesos de producción que generan bienes y servicios orientados a satisfacer las necesidades de la población.

La estructura programática del presupuesto está llamada a expresar dichos procesos para posibilitar, en tiempo y forma, la disponibilidad de recursos que permita contar con los insumos que requiere cada proceso productivo.

La estructura programática no es más que un conjunto de categorías que permite ordenar en forma coherente los recursos físicos y financieros necesarios para alcanzar los distintos tipos de bienes y servicios intermedios y finales que contribuyen a la obtención de los resultados previstos en los planes.

Las categorías programáticas representan unidades de programación de recursos para la producción de bienes y servicios, a saber, programa, subprograma, proyecto, actividad, y obra. Cada una de ellas se encuentra constituida por tres elementos: los *insumos* que utiliza, los *productos* que genera y la *unidad ejecutora* responsable de los procesos. La estructura programática refiere al modo particular en que -en una institución- se relacionan dichas categorías en función del tipo de producción que se originan en cada una de ellas.

Las estructuras programáticas no se derivan de manera directa de los objetivos -y sus resultados de efectos e impactos- definidos en la planificación, sino de los procesos de producción institucional. Los objetivos inciden en la estructura programática de manera indirecta, ya que para su cumplimiento puede ser necesario modificar algunos procesos productivos de una institución (discontinuando algunos, agregando otros o modificándolos) y eso puede demandar cambios en la estructura programática.

El proceso se puede apreciar en el Gráfico 1: la planificación requiere ciertos procesos productivos que, a su vez, se expresarán en una estructura programática presupuestaria.

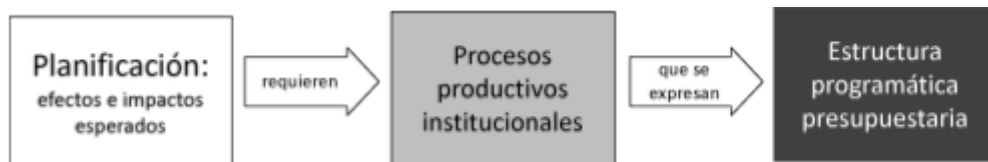


Gráfico 1: Planificación, procesos productivos y estructura programática

La Planificación Estratégica constituye el pilar del Modelo de Gestión por Resultados en el que se determinan los objetivos estratégicos, resultados de desarrollo y las estrategias para alcanzarlos, orientando la definición y adopción de políticas públicas, programas y proyectos. Partiendo de definiciones de alto nivel y largo plazo (Visión País, Plan de Nación) que se materializan en expresiones generales y sectoriales de mediano plazo (Plan de Gobierno, Plan Estratégico Institucional, Marco Macro Fiscal), se arriba a la planificación operativa (Plan Operativo Anual). Esta última sirve de marco para la redefinición de los procesos productivos y, de allí, de la estructura programática.

Para expresar adecuadamente los procesos productivos en una estructura programática presupuestaria se recomienda seguir los siguientes pasos:

Paso 1	Identificación de los productos finales y los procesos productivos que los generan
Paso 2	Caracterización general de los productos y de sus procesos productivos
Paso 3	Identificación de productos intermedios
Paso 4	Identificación de operaciones e insumos principales para cada producto intermedio
Paso 5	Graficación de la red de procesos productivos
Paso 6	Identificación de los centros de gestión productiva
Paso 7	Asignación de categorías programáticas, según reglas básicas
Paso 8	Sistematización, ajuste y codificación

Paso 1: Identificación de los productos finales y los procesos productivos que los generan

Los productos finales son bienes y servicios que constituyen la razón de ser de una institución. Una vez generados ya no sufren ninguna transformación en la red de producción de la institución y se encuentran listos para ser entregados.

Se proveen en forma directa a los ciudadanos, que constituyen sus beneficiarios inmediatos, o a otras instituciones del sector público, que los utilizarán en sus propios procesos de producción. En el primer caso, se denominan *productos finales* propiamente dichos, en el segundo, *productos finales intra-sector público*.

Un proceso de producción es un conjunto de operaciones orientadas a la transformación de recursos o factores productivos en bienes y/o servicios. Su objetivo último es la satisfacción de

demandas de la sociedad. Tanto las operaciones como las acciones que lo integran, se encuentran interrelacionadas de un modo particular, conformando un sistema que combina y altera elementos hasta transformarlos en un elemento nuevo, cualitativamente diferente, en el que el valor de las partes resulta incrementado gracias a la transformación.

La definición de un producto requiere de cuatro elementos: 1) la naturaleza del bien o servicio que presta que usualmente se expresa en el nombre, 2) la unidad de medida que permite su cuantificación, 3) el volumen de producción y 4) los usuarios a los que está dirigido.

1.Nombre del producto	
2. Unidad de medida	3. Cantidad
Alumno matriculado	3250.00
4. Usuarios	
Niños en edad escolar, (6 a 12 años)	

En este primer paso, solo se identificarán los productos finales y los procesos que los originan y se registrarán en la Tabla 2.

En la Columna 1 se registrarán los productos finales que genera la institución, consignando un código -número ordinal secuencial- el nombre del producto (a), su unidad de medida (b) y los usuarios a los que está dirigido (c). En la Columna 2 se describirá en forma sintética el proceso productivo, identificando su alcance. En la columna (3) se deben consignar los resultados con los que el producto contribuye (pueden ser más de uno). En Observaciones, Columna 4, se debe hacer referencia a las siguientes situaciones según corresponda: a) se trata de un producto existente que se seguirá generando como se ha venido haciendo, b) se trata de un producto existente, pero se deberá incrementar significativamente su volumen de producción, c) se trata de un producto existente, pero se le deberá modificar introduciendo características o énfasis nuevo, d) se trata de un producto completamente nuevo que se introducirá en el nuevo ejercicio.

Tabla 2: Identificación de los productos finales y los procesos productivos que los generan

(1) Producto Final				(2) Proceso productivo	(3) Resultados con los que contribuye	(4) Observaciones
Cod	(a) Nombre	(b) Unidad de medida	(c) Usuarios			
01	Servicio de educación primaria	Alumno matriculado	Niños en edad escolar, (6 a 12 años)	Abarca la tarea de docencia en las diversas disciplinas, el desarrollo curricular, la innovación en métodos de enseñanza y la capacitación docente.	R1. Tasa neta de cobertura en educación primaria incrementada R2. Desempeño de los estudiantes de educación primaria en matemáticas mejorado	Se trata de un producto existente, tradicional del Ministerio de educación, pero de acuerdo a los resultados establecidos es necesario incrementar el volumen de producción y desarrollar estrategias para mejorar la enseñanza de las matemáticas.

Paso 2: Caracterización general de los productos y de sus procesos productivos

Los productos finales pueden ser caracterizados a partir de tres criterios clasificatorios que permitirán una mejor definición de los mismos. Por un lado, los bienes o servicios que una institución genera se pueden clasificar **según sus destinatarios**. Esto da lugar a dos tipos diferentes de productos: el *producto final* y el *producto final intra-sector público*.

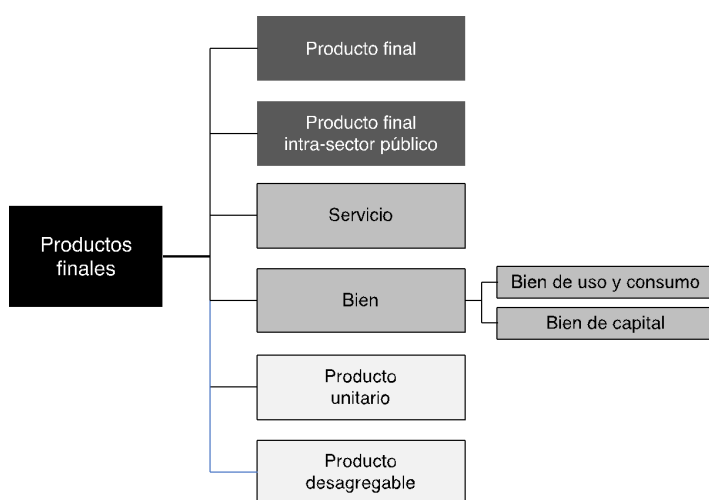


Gráfico 2: Tipos de productos finales, según tres criterios clasificatorios no excluyentes

Producto final

Es aquel bien o servicio que la institución entrega directamente a los ciudadanos, que constituyen los usuarios directos de los mismos. Ejemplo, *servicio de educación primaria*.

Producto final intra-sector público

Es aquel que la institución entrega a otra entidad pública que lo utilizará en sus propios proceso de producción, es decir, concurre a otro proceso de generación de productos finales. Ejemplo: *servicio de capacitación de funcionarios públicos* ofrecido por la Dirección General de Servicio Civil.

Los productos finales también pueden clasificarse **según su naturaleza**. Esto da lugar a tres tipos de productos: los *servicios*, los *bienes de uso y consumo* y los *bienes de capital*.

Servicio

Conjunto de actividades y prestaciones que buscan satisfacer una necesidad de la población. Ejemplo, *servicio de educación primaria*, *servicio de administración de justicia*,

servicio de seguridad ciudadana, servicio de atención primaria de la salud, servicio de fomento del emprendedurismo.

Bienes de consumo

Objetos que satisfacen de manera inmediata y directa algún tipo de necesidad de la sociedad. Ejemplo, *entrega de material de siembra a productores agropecuarios,*

Bienes de capital

Bienes durables (infraestructura, equipamiento, inmuebles, instalaciones, entre otros) que incrementan la capacidad de producción del sector público o del país, en general. Coincide con los conceptos de inversión pública y de formación bruta de capital fijo. Ejemplo, *construcción de carreteras, hospitales, estaciones policiales, escuelas, puertos, puestos fronterizos, infraestructura turística.*

También se pueden distinguir los productos finales **según su grado de desagregación**. Así tendremos *productos unitarios* y *productos desagregables*.

Producto unitario

Es aquel producto final que no amerita ser desagregado en productos parciales.

Producto desagregable

Es aquel producto final que conviene ser descompuesto en dimensiones que constituyen productos parciales. Esas dimensiones deben ser claramente identificables y su individualización debe proporcionar información significativa. Por ejemplo, el *servicio de educación media diversificada*, puede desagregarse en *educación académica, educación artística y educación técnica*; en todos los casos, las unidades de medida podrían ser la misma *alumno matriculado* o *alumno egresado* y los procesos productivos son, a nivel de insumo y tecnología de gestión, idénticos.

Para realizar una caracterización general de los productos se habilita en la Tabla 2, dentro de la Columna 1, una nueva Sub-columna (d) en la que se calificará el producto a partir de las tres clasificaciones. Adicionalmente, en el caso de tratarse de un producto final desagregable, se registrarán los productos parciales en la Sub-columna (a), en las filas inmediatamente subsecuentes. A su vez, se le asignará en la Sub-columna "Cod." el código correlativo correspondiente, utilizando un segundo par de dígitos.

Tabla 3: Identificación de los productos finales y los procesos productivos que los generan, con columna de caracterización de productos

(1) Producto final				
Cod	(a) Nombre	(b) Unidad de medida	(c) Usuarios	(d) Caracterización
.				

01	Servicio de educación primaria	Alumno matriculado en el nivel primario de educación	Niños en edad escolar, (6 a 12 años)	Producto final propiamente dicho, constituye una prestación de servicio y es de carácter unitario
02	Servicio de educación media diversificada	Alumno matriculado en el nivel medio de educación	Jóvenes en edad escolar, (13 a 18 años)	Producto final propiamente dicho, constituye una prestación de servicio y es de carácter unitario
02.01	- Servicio de educación media académica	- Alumno matriculado en el nivel medio (educación académica)	Jóvenes en edad escolar, (13 a 18 años)	Producto final parcial (desagregación del producto 02)
02.02	- Servicio de educación media académica	Alumno matriculado en el nivel medio de (educación artística)	Jóvenes en edad escolar, (13 a 18 años)	Producto final parcial (desagregación del producto 02)
02.03	- Servicio de educación media técnica	Alumno matriculado en el nivel medio de (educación técnica)	Jóvenes en edad escolar, (13 a 18 años)	Producto final parcial (desagregación del producto 02)

En cuanto a los procesos de producción, la caracterización se hará tomando en cuenta tres criterios clasificatorios (ver Gráfico 4). Así, **según el tipo de bien que genere**, se distinguirán los procesos de *prestación de servicios*, de *producción de bienes de uso y consumo*, de *producción de bienes de capital* o de *producción mixta* (esta clasificación es consistente con la clasificación de los productos según su naturaleza).

La clasificación **según su frecuencia** permite distinguir procesos de producción *permanentes*, *esporádicos* o *contingentes*. Los primeros son regulares y se generan a lo largo de todo el ejercicio, por ejemplo, los *servicios de salud* o *de educación*. Los segundos tienen lugar en periodo acotado del ejercicio, por ejemplo, ciertos *servicios de asistencia en el sector agropecuario* que dependen de ciclos naturales. Los últimos son eventuales y pueden ocurrir, incluso, una única vez, por ejemplo, la *construcción de una obra de infraestructura particular*.



Gráfico 3: Tipos de procesos productivos, según tres criterios clasificatorios no excluyentes

Por último, la clasificación de los procesos productivos **según su naturaleza** diferencia los procesos de *generación*, de *distribución* y de *control*. Los primeros refieren a la producción de bienes y servicios, en sentido estricto, a partir de la combinación de insumos. Los segundos son procesos de entrega o suministro de bienes o peculios, por ejemplo, la *entrega de medicamentos adquiridos por el sector público para ser suministrados a ciertos grupos de beneficiarios* o las *prestaciones dinerarias* que se realizan bajo determinados criterios (pensiones, transferencias

condicionadas, etc.) Los procesos de control refieren a las tareas de inspección y supervisión que tiene a cargo el Estado en diversos temas.

Para realizar una caracterización general de los procesos productivos se habilita en la Tabla 2, dentro de la Columna 2, una nueva Sub-columna (b) en la que se calificará el proceso a partir de las tres clasificaciones.

Tabla 4: Identificación de los productos finales y los procesos productivos que los generan, con columnas de caracterización de productos y procesos productivos

Cod.	(1) Producto final				(2) Proceso productivo	
	(a) Nombre	(b) Unidad de medida	(c) Usuarios	(d) Caracterización	(a) Descripción	(b) Caracterización
01	Servicio de educación primaria	Alumno matriculado en el nivel primario de educación	Niños en edad escolar, (6 a 12 años)	Producto final propiamente dicho, constituye una prestación de servicio y es de carácter unitario	El servicio de educación primaria abarca la tarea de docencia en las diversas disciplinas, el desarrollo curricular, la innovación en métodos de enseñanza y la capacitación docente.	Es un proceso de prestación de servicio, de carácter permanente y constituye un proceso de generación o de producción en sentido estricto.

Paso 3: Identificación de los productos intermedios

En el Paso 3, para cada producto final, deben identificarse los productos intermedios que le dan origen. En tal sentido, deben distinguirse aquellos bienes y servicios que contribuyen en forma directa al logro de un producto final de aquellos que lo hacen de modo indirecto, ya que contribuyen al logro de varios productos finales. A su vez, se deben diferenciar aquellos productos intermedios que realizan su contribución en los procesos productivos que transcurren al interior de la institución de aquellos cuyas contribuciones tienen lugar fuera de la institución en contacto con sus beneficiarios o terceras instituciones que participan de la provisión de bienes y servicios.

Productos intermedios	Directos	Indirectos
Internos	Contribuyen al logro de una producción final pero no se suministran directamente a los usuarios.	Contribuyen al logro de varias producciones finales pero no se suministran directamente a los usuarios.
Externos	Se suministran a los usuarios como parte de un producto final.	Se suministran a los usuarios como parte de varios productos finales.

Gráfico 4: Tipos de productos intermedios

Los productos intermedios identificados se volcarán en la Tabla 5. En la primera fila que encabeza la tabla se consignará el nombre del producto final. Bajo la fila (2) se listarán los productos intermedios directos, completando en la columna (a) el nombre de cada uno, en la columna (b) la unidad de medida, en la columna (c) la caracterización (interno/externo) y en la

columna (c) cualquier observación que brinde información importante sobre los mismos. Bajo la fila (3) se listarán los productos intermedios indirectos, con los mismos campos de información.

Tabla 5: Identificación de los productos intermedios indirectos

(1) Producto final: Servicio de educación primaria			
(2) Productos intermedios directos			
(a) Nombre	(b) Unidad de Medida	(c) Caracterización	(d) Observaciones
Docencia	Horas dictadas en el nivel primario	Producto intermedio directo, externo	
Desarrollo curricular	Curricula disciplinar desarrollada	Producto intermedio directo, interno	
Capacitación docente	Docente capacitado	Producto intermedio directo, interno	
Servicio alimentario escolar	Alumno atendido	Producto intermedio directo, externo	
(3) Productos intermedios indirectos			
(a) Nombre	(b) Unidad de Medida	(c) Caracterización	(d) Observaciones
Mantenimiento de edificios	Establecimientos atendidos	Producto intermedio indirecto, interno	
Apoyo informático	Establecimientos atendidos	Producto intermedio indirecto, interno	

Paso 4: Identificación de operaciones e insumos principales para cada producto intermedio

Otro paso fundamental para continuar con la sistematización de los procesos productivos de una institución es la identificación de las operaciones y de los insumos principales para cada uno de los productos intermedios. Una operación es un proceso mediante el cual se transforman insumos en productos, si bien está compuesta por acciones, constituye la unidad mínima de un proceso productivo. Es decir, un proceso productivo, en general, está compuesta por varias operaciones.

Por ejemplo, si el producto intermedio es *docencia*, cuya unidad de medida son las *horas de clases dictadas* en el nivel, la operación, podría denominarse *programa anual de clases en el nivel primario*. Esta operación comprendería un conjunto de tareas que deben programarse y ejecutarse durante el ejercicio, tales como, la planificación del servicio a lo largo de los 180 días del ciclo escolar (teniendo en cuenta la cantidad de alumnos y de centros), la asignación de docentes, la administración de licencias y suplencias, la organización de la supervisión, entre otras. Entre los insumos reales requeridos, el principal son los docentes.

En tanto que, si el producto intermedio fuera *servicio alimentario escolar*¹ y su unidad de medida *alumno atendido*, la operación podría ser *programación y coordinación de comedores escolares* y comprendería desde la definición de las raciones, desde una perspectiva de calidad nutricional, la contratación de proveedores, hasta la organización cotidiana de los comedores, y el insumo principal serían las raciones pre elaboradas que proporciona el proveedor.

En la Tabla 4 se consignará, para cada producto intermedio directo -Columna (a)-, el nombre de la operación -Columna (b)- y la descripción de la misma -Columna (c)-, así como, el insumo

¹ Es frecuente el error de catalogar al servicio alimentario escolar como un producto final cuando en realidad se trata de un producto intermedio directo externo. Por otra parte, se trata de un servicio educativo complementario, relacionado con objetivos de educación para la salud, educación para la convivencia, etc.

principal -columna (d)-, y en la columna (e) cualquier observación que brinde información importante sobre los mismos.

Tabla 6: Operaciones e insumos por producto intermedio

(1) Producto final:		Servicio de educación primaria		
(2) Productos intermedios directos				
(a) Nombre	(b) Operación	(c) Descripción de la operación	(d) Insumo principal	(e) Observaciones
Docencia	Programa anual de clases en el nivel primario	Orientada a asegurar el dictado de clases en las aulas, involucra tanto a las escuelas, las direcciones regionales, la dirección de recurso humanos, recayendo la responsabilidad central en la Dirección de Nivel Primario	Docentes	
Currículo y orientación pedagógica	Diseño e innovación curricular	Operación orientada a producir los principales referentes que oriente la actividad de desarrollo curricular de los centros educativos y planificación de clases de los docentes. La unidad es responsable es la Dirección de Diseño curricular del nivel primario.	Especialistas curriculares	
Capacitación docente	Plan de capacitación continua para docentes del nivel primario	Diseño de la oferta de capacitación docente en las diversas áreas curriculares, implementación de los cursos, tanto en modalidad presencial como virtual. Intervienen las delegaciones regionales, recayendo la responsabilidad principal en la Dirección de Capacitación Docente del nivel.	Capacitadores	
Servicio alimentario escolar	Programación y coordinación de comedores escolares	Operación que comprende la planificación del complemento alimentario escolar, definición del aporte nutricional de las raciones, operación y control. Dirección de comedores escolares y seguimiento nutricional.	Ración alimentaria	

Las operaciones que dan lugar a los productos intermedios -Columnas (b) y (c)- son, en sentido estricto, componentes o fases del proceso de producción que genera la producción terminal -Columna 2 de la Tabla 2-.

Paso 5: Graficación de la red de procesos productivos

Un paso clave para poder pasar de la red de procesos productivos a la red programática es la graficación. Como todo sistema, el proceso de producción requiere factores de entrada, que se denominan *insumos*, y genera salidas, que se denominan *productos*. La *operación* es el proceso que permite combinar los insumos para transformarlos en producto cualitativamente diferente. Un proceso productivo básico se puede representar gráficamente de la siguiente manera (Gráfico 5):



Gráfico 5: Representación gráfica de una operación

Pero, en general, los procesos productivos se organizan en redes relativamente complejas que resulta necesario sistematizar. Por ejemplo, operaciones que forman parte de un proceso

productivo mayor dan lugar a productos intermedios directos que se relacionan entre sí para generar una producción final. Esto se representa gráficamente de la siguiente manera (Gráfico 6):

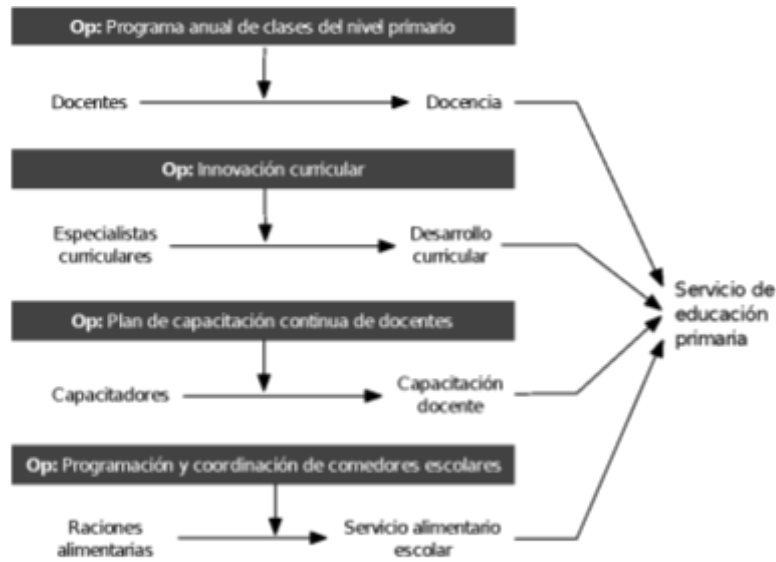


Gráfico 6: Representación gráfica de una red de producción

A su vez, hay procesos que dan lugar a productos intermedios indirectos que condicionan otros procesos de producción intermedia directa, no relacionándose con la producción final sino a través ellos.

De modo que la red de producción de una institución completa implica, en general, una graficación amplia que será utilizada como base para los próximos pasos y asumirá un aspecto similar al siguiente (Gráfico 7):

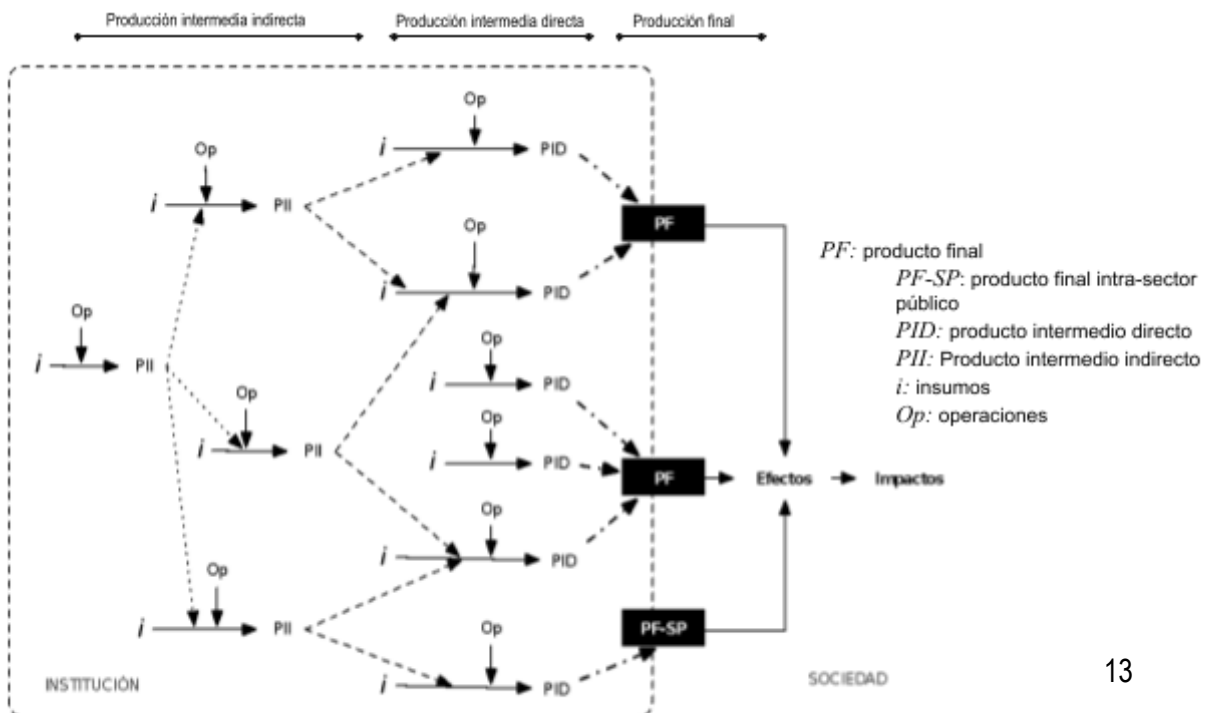


Gráfico 7: Representación gráfica de los procesos de producción de una institución

Paso 6: Identificación de los centros de gestión productiva

El Paso 6 consiste en determinar cuáles son los centros de gestión productiva responsables de las distintas operaciones y, consecuentemente, de la obtención de los productos intermedios, ya que ellos serán sujetos de asignación de recursos. Un centro de gestión productiva es un área en la que se generan ciertos bienes o servicios, en función de los que se programan y combinan los insumos, siendo por tanto susceptible de asignación formal de recursos. Puede ser diversificado – cuando tiene a cargo varios procesos productivos diferenciados que dan lugar a diversos tipos de bienes o servicios- o especializado – cuando lleva a cabo solo un proceso productivo homogéneo-. El centro de gestión productiva debe contar con la capacidad de estimar los recursos necesarios en función de los productos comprometidos.

Recién en este paso se tomará en consideración la estructura administrativa vigente, ya que un centro de gestión productiva se corresponde con una -o varias- unidad administrativa responsable². Puede darse el caso de que un mismo centro de gestión sea responsable de más de una operación y, por tanto, de más de un producto intermedio.

Los centros de gestión productiva se señalarán en la misma graficación elaborada en el paso anterior (Gráfico 8):

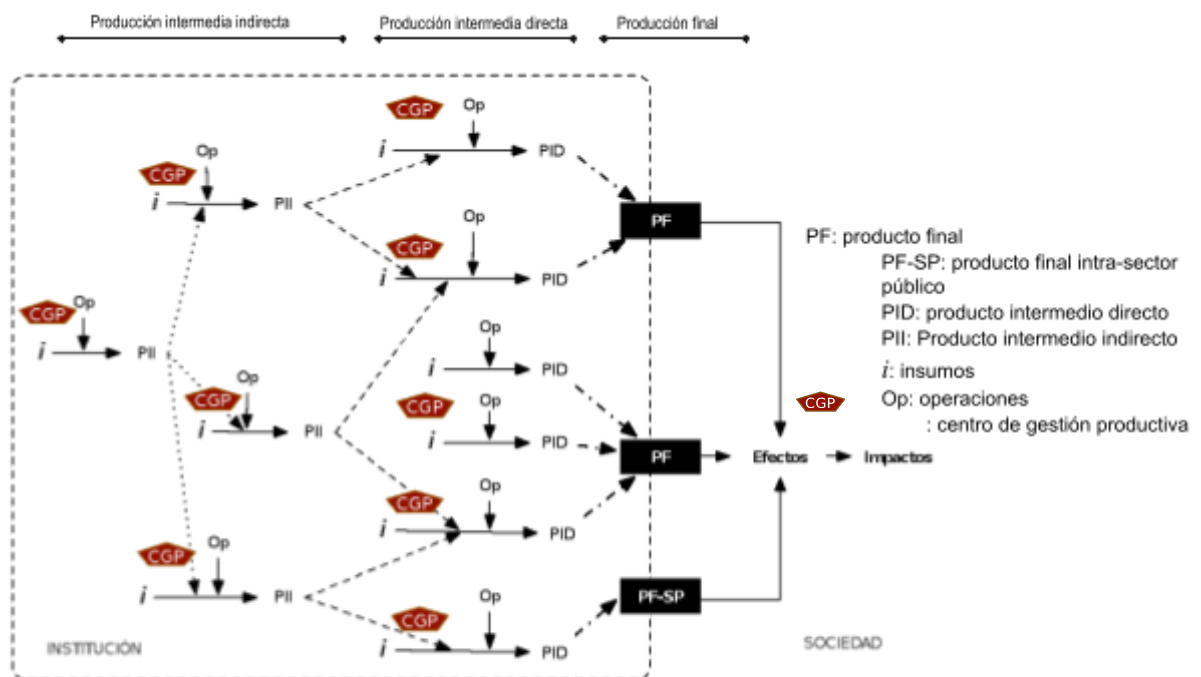


Gráfico 8: Identificación de los centros de gestión productiva en el gráfico de los procesos de producción institucional

Paso 7: Asignación de categorías programáticas, según reglas básicas

² Si se toma en cuenta el servicio de educación primaria, por ejemplo, cada escuela es un centro de gestión productiva. En ese caso, suele existir, además, una unidad coordinadora que puede ser, v. gr., una Dirección de Educación Primaria.

El séptimo paso constituye una instancia crítica porque es cuando se realiza, en sentido estricto, el diseño de la red programática presupuestaria. Para ello, se tomarán como referencia los esquemas definidos en los pasos anteriores.

Sobre el gráfico construido en los pasos 5 y 6, se determinará la red programática, asignando a distintos segmentos de los procesos productivos categorías presupuestarias, dadas ciertas reglas básicas de la técnica del presupuesto por programas. Estas categorías serán: programa, subprograma, proyecto, obra y actividad.

De este modo, se obtendrá un gráfico similar al Gráfico 9, en el que se superponen la red de producción y la red de categorías programáticas.

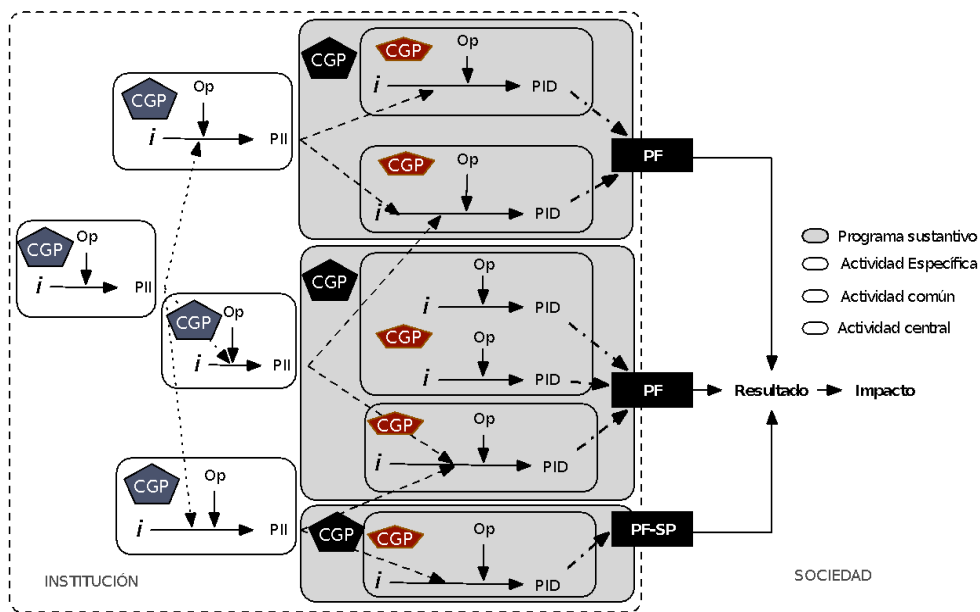


Gráfico 9: Ejemplo de graficación de una red de procesos productivos, sobre la que se ha definido una red de categorías programáticas.

Para ello se procederá de la siguiente manera: cuando una de las operaciones identificadas es relevante por su contribución al proceso de producción general en el que se encuentra inserta, se debe evaluar la posibilidad de asignarle una categoría programática. Los tres requisitos que debe satisfacer una categoría programática son: a) utilizar **insumos**, b) generar **productos** y c) encontrarse bajo la responsabilidad de un **centro de gestión productiva**.

Este procedimiento debe realizarse sobre toda la red de producción. De modo que puede haber categorías programáticas que den lugar a productos intermedios directos y otras que den lugar a productos intermedios indirectos. Este tipo de categoría se denominará **actividad**.

Cuando la actividad está relacionada a productos intermedios directos, se denomina **actividad específica**. Cuando los productos intermedios de distintas actividades específicas se combinan para generar uno o más productos finales, pueden agruparse en una categoría programática superior, siempre y cuando posea un centro de gestión productiva responsable de dicha

categoría superior. En ese caso se denomina **programa presupuestario sustantivo**. La categoría programa es la de mayor nivel dentro de la estructura presupuestaria y, en particular, el programa sustantivo es el que genera uno o más productos finales, que cuentan con sus propios procesos productivos y asignación presupuestaria, estos productos son destinados a los ciudadanos o a otras instituciones del sector público.

El Gráfico 10 presenta el ejemplo de un programa sustantivo constituido por cuatro actividades específicas. Los productos intermedios directos de estas actividades específicas -docencia, desarrollo curricular, capacitación docente y servicio alimentario escolar- se combinan para dar lugar al servicio de educación primaria producto final del programa del mismo nombre. Los programas sustantivos que generan productos finales se vinculan de manera directa con los resultados de efecto y de impacto.

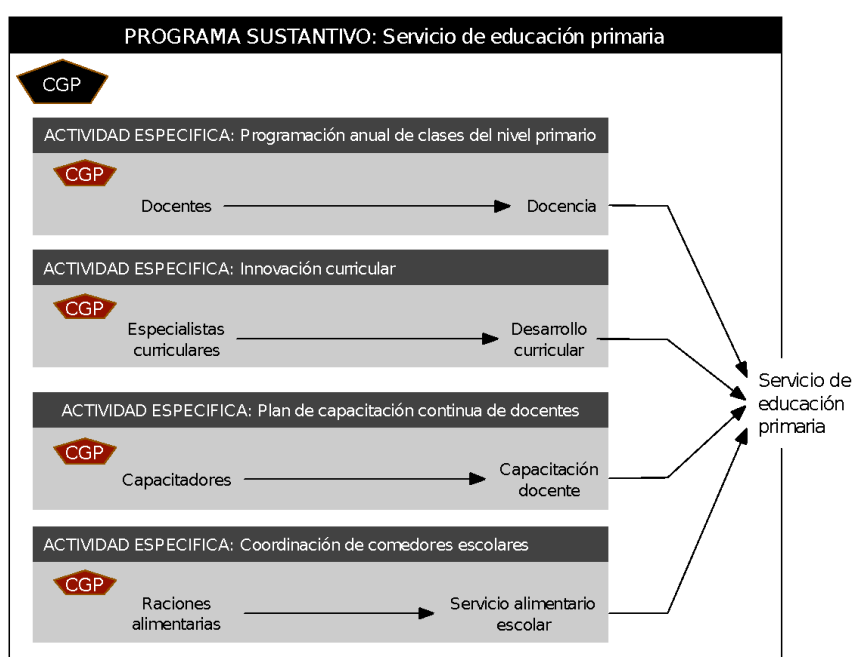


Gráfico 10: Ejemplo de programa presupuestario sustantivo conformado por varias actividades específicas.

Cuando la actividad está relacionada con productos intermedios indirectos y condiciona a dos o más programas, pero no a todos, se denomina **actividad común**. Si, en cambio, condiciona a todos los programas de la institución, se denomina **actividad central**. El agrupamiento de estas actividades, según sus características, se denominan **programa de actividades comunes** y **programa de actividades centrales**. Estos agrupamientos van a permitir luego agregar los recursos financieros pero los productos intermedios indirectos de las actividades comunes o centrales no se combinan para dar lugar a un producto del programa como sucede en el caso de los programas sustantivos.

En el caso de que los productos sean *bienes de capital* (ver Paso 2) que cuentan con un centro de gestión productiva responsable y no sean una mera incorporación, la categoría que se

asignará se denomina **proyecto**.³ Los proyectos, a su vez, pueden estar compuestos por **obras** y **actividades**.

Cuando el producto final de un programa sustantivo es *desagregable* y amerita ser descompuesto en *productos parciales* (ver Paso 2), se aplicará la categoría de **subprograma** que contendrá a todas las categorías menores que contribuyen a generar el producto parcial.

El Grafico 11 presenta el ejemplo de un programa sustantivo constituido por dos subprogramas, con sus respectivas actividades específicas. Los productos de los subprogramas constituyen productos finales, mediante una agregación física al producto del programa, o por medio de una relación de causalidad con unidades de medida distintas para cada producto final, ya que dicha producción contribuye a la consecución del objetivo final del programa. Los subprogramas poseen también un centro de gestión productiva igual que las actividades y el programa tal como se observa en el siguiente gráfico.

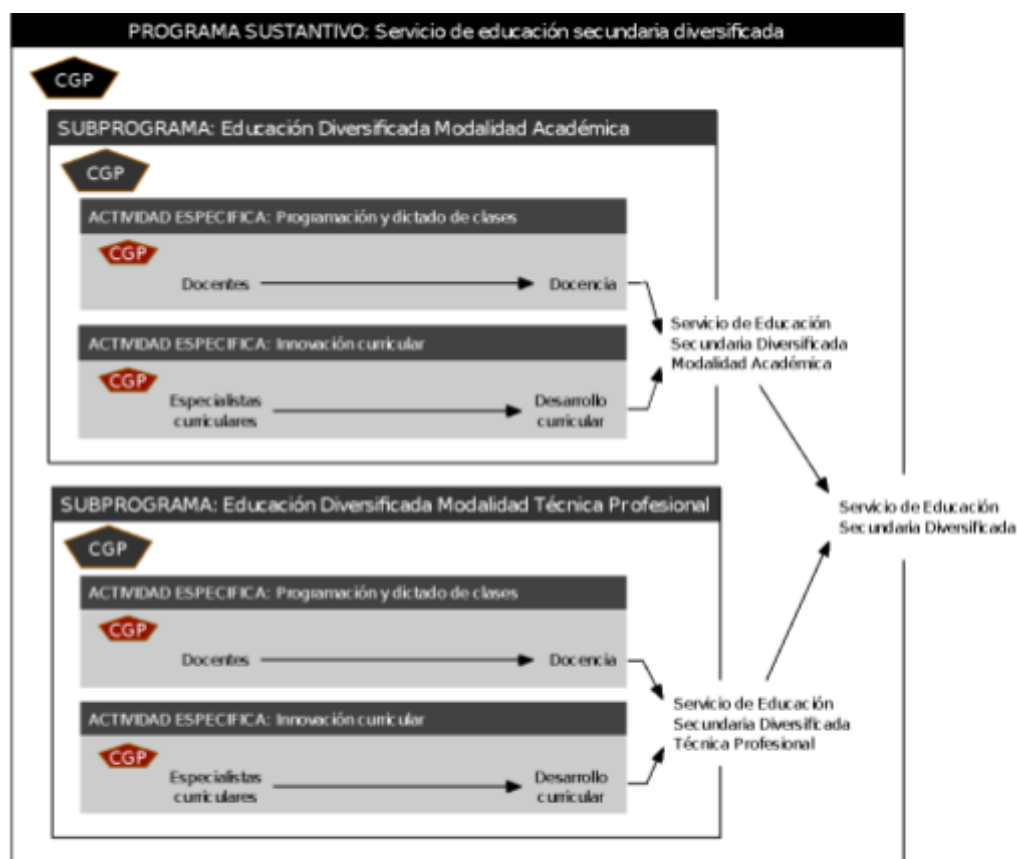


Gráfico 11: Ejemplo de programa presupuestario sustantivo con dos subprogramas

El resultado del proceso de asignación de categorías programáticas a los distintos segmentos de los procesos productivos de una institución, será la estructura programática. Esta expresa los procesos productivos en una suerte de red de categorías, en la que guardan entre sí relaciones funcionales y de jerarquía.

³ El requisito para que la incorporación de un bien de capital demande una categoría programática proyecto es que su activación abarque tareas de puesta en marcha, infraestructura de apoyo, capacitación, mantenimiento inicial.

El Gráfico 12 representa la estructura programática de una institución. Se trata de una estructura que da lugar tanto a *productos finales, propiamente dichos*, como a *productos finales intra-sector público*, utiliza todas las categorías programáticas, posee más de dos *programas presupuestarios*, algún/nos de sus programas se abren en *subprogramas*, algún/os de sus programas contienen *proyectos* y *obras*, posee *actividades comunes*, posee *actividades centrales*, posee algún *proyecto central* o *proyecto común* con sus respectivas obras.

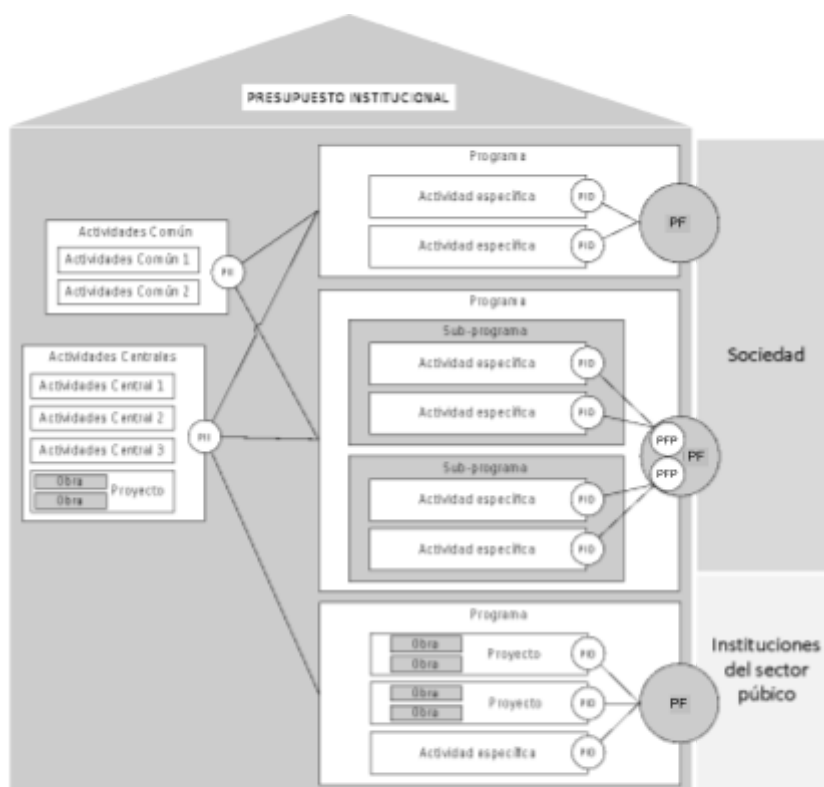


Gráfico 12: Representación gráfica de una estructura programática institucional

Paso 8: Sistematización, ajuste y codificación

El último paso consiste en sistematizar, ajustar y codificar la estructura resultante. Para ello se deberá registrar en un formulario de estructura programática -Tabla 5- los datos de la misma. Este instrumento persigue el propósito de precisar la estructura programática de la institución, así como las unidades ejecutoras de los programas, subprogramas, proyectos, actividades u obras que la conforman, para el año que se presupuesta.

El registro permite conciliar aspectos del diseño de las estructuras que en la fase de graficación pueden no aparecer. Consta de cinco áreas de datos: (1) el nombre de la institución, (2) un área para la codificación de los componentes de la estructura, (3) el nombre de la categoría programática, (4) el nombre de la/s unidad/es ejecutora/s y (5) un área de vinculación de cada categoría con el clasificador funcional.

Tabla 5: Estructura programática institucional

Estructura programática institucional										
(1) Institución:										
(2) Código					(3) Denominación de la Categoría	(4) Unidad/es ejecutora/s	(5) Función			
(a) P r o g r a m a	(b) S u b p r o g r a m a	(c) P r o y e c t o s	(d) A c t i v i d a d e s	(e) O b r a s			(a) C l a s e	(b) S u b c l a s e	(c) G r u p o	(d) S u b g r u p o

La codificación que se asigna a cada categoría programática es numérica, correlativa y consta de cinco niveles. Todos ellos: (a) programas, (b) subprogramas, (c) proyectos, (d) actividades y (e) obras utilizan dos dígitos para su registro. En el nivel (a), se ubica en primer lugar el programa de actividades centrales, luego el o los programas de actividades comunes y, a continuación, los programas sustantivos.

Ejemplo: 11.01.01 Servicios de hospitalización priorizada

Se trata de la codificación de una actividad específica del subprograma "Atención médica por grupos y enfermedades priorizadas" del programa "Provisión de servicios de salud del 2do nivel de atención" en el presupuesto de la Secretaría de Honduras del ejercicio 2020.

II. Tipos de estructuras presupuestarias

El proceso de definición de la estructura programática de una institución, a partir de sus procesos productivos, puede resultar en estructuras de distintos tipos. Las características dependerán del tamaño de la institución, de la naturaleza de su labor y del modo en que se organizan sus

procesos productivos. Es así que se pueden encontrar estructuras programáticas complejas de organizaciones, que generan productos de diversos tipos y desarrollan, para ello, variados procesos productivos, que se caracterizan por utilizar todas las categorías programáticas del presupuesto y poseen numerosos programas sustantivos, comunes y centrales; hasta estructuras programáticas sumamente simples que constan de un solo programa presupuestario. Se anexa una tipología para que los organismos puedan valorar a qué modelo corresponde la estructura que está diseñando (ver Anexo I).

- Anexo I

Se presentan 3 tipos de estructuras programáticas que se pueden obtener aplicando la metodología propuesta en el presente documento. Los tipos resultantes obedecen a la naturaleza y complejidad de la labor de cada institución, así como a los principios técnicos que se deben observar para lograr que las estructuras del presupuesto expresen cabalmente los procesos productivos del sector público.

La cantidad de *programas sustantivos* constituye uno de los factores que determina cuán intrincada puede llegar a ser la red de categorías que estructura el presupuesto de una institución. El número de programas sustantivos habilita o inhibe la utilización de otras categorías como lo son las *actividades comunes y centrales*. A esto se le suma la variedad de funciones que cumple el organismo (prestación de bienes o servicios, prestaciones dinerarias, inversión pública, regulación), que puede demandar la aplicación de distintas categorías como *proyecto, obra, programa de transferencias*, entre otras; así como la extensión de la labor institucional, que puede inducir a la desagregación de la producción con la consecuente aplicación del concepto de *subprograma*. La tipología se organiza tomando como principal factor de complejidad la cantidad de programas sustantivos, siendo el Tipo 1 el arquetipo más complicado y el Tipo 3 el más simple.

El Tipo 1 se caracteriza por tener *tres o más programas presupuestarios sustantivos* y, adicionalmente, utilizar las categorías de *actividades comunes y actividades centrales* que este número de programas habilita. El Gráfico 1 ilustra una posible estructura de este tipo.

Además de estos rasgos distintivos, la estructura puede asumir los siguientes atributos:

- Utilizar o no la categoría de subprograma en algunos de sus programas sustantivos
- Utilizar las categorías de proyectos específicos, comunes y/o centrales, con sus respectivas obras.
- Generar producción final, propiamente dicha, producción final intra-sector público o ambas.
- En el caso de subprogramas, el programa que los incluye podrá contener también una o más actividades específicas.
- En el caso de los proyectos específicos, el programa que los abarca podrá contener también una o más actividades específicas

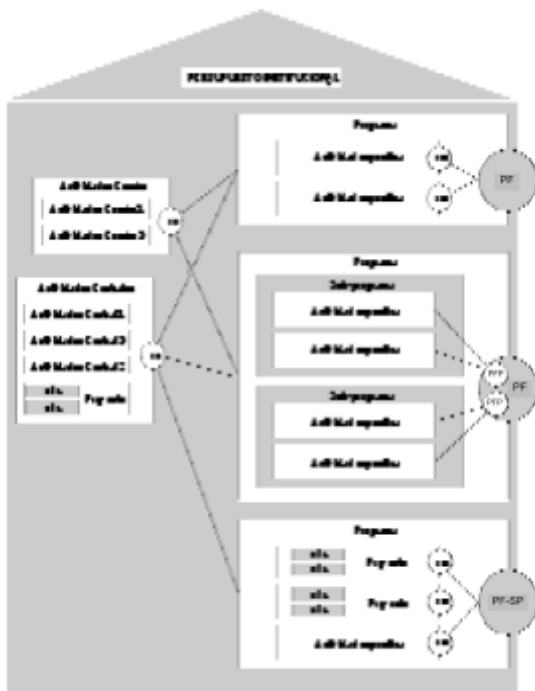


Gráfico 1: Estructura programática Tipo 1

El Tipo 2 se caracteriza por *poseer dos programas sustantivos, utilizar la categoría de actividades centrales y no utilizar la categoría actividades comunes*. Esto da como resultado una estructura menos compleja que se ilustra en el Gráfico 2.

No obstante, además de estos rasgos distintivos, la estructura puede asumir atributos similares al caso anterior que podrían otorgarle todavía cierta complejidad. A saber:

- Utilizar o no la categoría de subprograma en algunos de sus programas sustantivos
- Utilizar las categorías de proyectos específicos y/o centrales, con sus respectivas obras.
- Generar producción final, propiamente dicha, producción final intrasector público o ambas.
- En el caso de subprogramas, el programa que los incluye podrá contener también una o más actividades específicas.
- En el caso de los proyectos específicos, el programa que los abarca podrá contener también una o más actividades específicas.

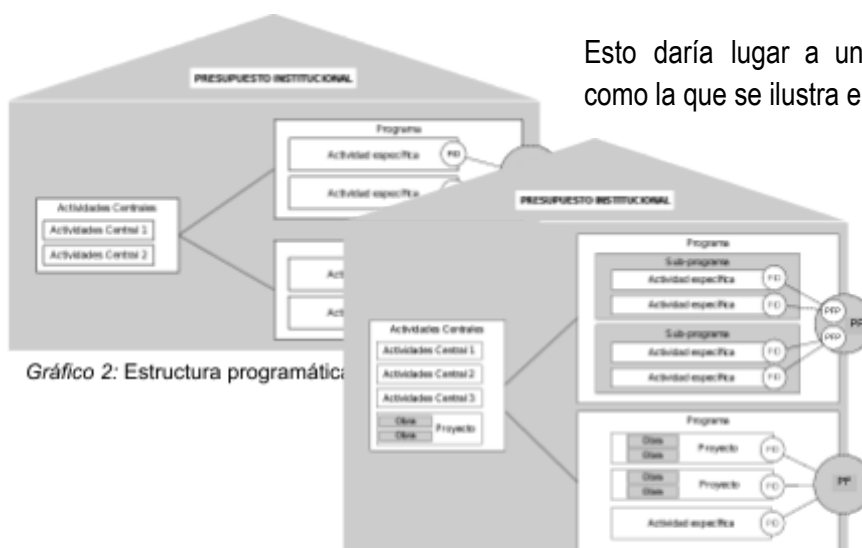


Gráfico 2: Estructura programática Tipo 2

Esto daría lugar a una variedad del Tipo 2 como la que se ilustra en el Gráfico 3.

El Tipo 3 se caracteriza por tener *sólo un programa presupuestario sustantivo* lo que, de acuerdo a la metodología expuesta en este documento, *no permite aplicar las categorías de actividades comunes ni centrales*, por otra parte, contendrá sólo producción final propiamente dicha o sólo producción final intra-sector público. Esto da lugar a una estructura programática muy simple, aun cuando el programa pueda contener subprogramas, proyectos o cierta variedad de actividades específicas..

El Gráfico 4 ilustra una posible estructura de este tipo.



Gráfico 4: Estructura programática Tipo 3

La estructura de Tipo 3 puede ser más simple aun: cuando los procesos de producción son elementales y llevados a cabo por una misma unidad puede que no amerite identificar más de una actividad, la que, en sentido estricto se representa en la categoría de programa. Esto puede verse representado en el Gráfico 5.



Gráfico 5: Estructura programática Tipo 3, variedad mínima.