

UBA Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Postgrado	ASAP Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública
--	---

Trabajo final de investigación de la Carrera de Postgrado de Especialización
en “Administración Financiera del Sector Público”

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS - ¿Cómo lograr la claridad del gasto programático?

(El caso del Ente Nacional Regulador de la Electricidad)

Alfano, María Cecilia

Licenciada en Administración

2009

INFORMACIÓN DEL AUTOR:

Nombre: Alfano, María Cecilia.

Profesión: Licenciada en Administración.

Empleado en: Ente Nacional Regulador de la Electricidad.

Área: Departamento Administrativo, División Contabilidad.

Domicilio: Av. Eduardo Madero N° 1020 Piso 7° -C1106ACX

Teléfono: (5411) 4510-4767.

Email: mariaceciliaalfano@enre.gov.ar

INDICE:

Contexto	Pág. 4
Objeto	Pág. 4
Introducción	Pág. 5
Funciones del ENRE	Pág. 6
Presupuesto del ENRE – Situación Actual	Pág. 7
Presupuesto del ENRE – Propuesta de Nueva Estructura y Definición de Metas Físicas	Pág. 10
La Relación de la Estructura Programática con la Estructura Organizacional	Pág.12
Relación Insumo Producto – Situación Actual	Pág. 14
Presupuesto y Relación Insumo Producto – Situación Propuesta	Pág. 15
El Presupuesto del ENRE y la Gestión por Resultados	Pág. 18
Conclusión	Pág. 19
Bibliografía	Pág. 20

CONTEXTO: *ENTE NACIONAL REGULADOR DE LA ELECTRICIDAD (ENRE)*

OBJETO: el objetivo del presente trabajo es demostrar que, a pesar de que en teoría el presupuesto del ENRE se debería realizar siguiendo el modelo de “Presupuesto por Programas”, el mismo no sigue sus lineamientos básicos, es decir no hay una distinción entre insumos y costos para lograr los productos finales ni una división del gasto en diferentes programas representativos de los diferentes servicios brindados por el Ente a la sociedad.

Si bien existen varias metas sustantivas a alcanzar, el presupuesto está formulado en un solo “programa bolsa” en el que se cargan la totalidad de los recursos y gastos, siendo poco clara la lectura funcional del mismo para sus clientes internos y externos.

La idea del trabajo es analizar la estructura programática actual y proponer una nueva estructura que permita la conexión de los aspectos físicos y financieros y que reflejen realmente los productos / servicios que el ENRE entrega a la sociedad con su respectiva cuantificación y asignación de recursos. (que realmente exista la relación insumo – producto), en base a divisiones funcionales que conformen los nuevos programas, dotando al presupuesto de claridad para todos sus clientes, tanto internos como externos.

INTRODUCCIÓN

Como consecuencia del Proceso de Privatización de los Servicios Públicos llevado a cabo en nuestro país durante la década del 90', la generación, transporte y distribución de la energía eléctrica dejaron de ser actividades desarrolladas por el Estado para pasar a manos privadas.

En este nuevo contexto, y con el objetivo de proteger el derecho de los usuarios, promover la competitividad del mercado eléctrico, regular las actividades de transporte y distribución energética, alentar las inversiones privadas en el sector, entre otros, la ley 24.065 – Art.54 - dispone la Creación del Ente Nacional Regulador de la Electricidad como un Servicio Público cuyo objetivo es la satisfacción de dichas necesidades.

En la citada ley se establece que “ el ENRE gozará de autarquía y tendrá plena capacidad jurídica para actuar en los ámbitos del derecho público y privado, y su patrimonio estará constituido por los bienes que se le transfieran y por los que adquiera en el futuro”.

Asimismo, en sus artículos 64 a 67 la citada ley establece que:

“..... Las relaciones con su personal se regirán por la Ley de Contrato de Trabajo”

“..... Se deberá llevar una gestión financiera, patrimonial y contable”

“ **El Ente confeccionará anualmente su presupuesto”**

“.....**Los recursos del Ente se formarán con los ingresos provenientes de la tasa de inspección y control,, el producto de multas y decomisos”**

En la actualidad, los recursos del Ente son provistos en su totalidad por la Tasa de Fiscalización y Control. Esta tasa es fijada en forma singular para cada productor, transportista o distribuidor que forma parte del mercado eléctrico mayorista y es igual a la suma total de gastos e inversiones previstos por el ente en dicho presupuesto, multiplicada por una fracción en la cual el numerador, serán los ingresos brutos obtenidos por la operación de cada empresa correspondiente al año calendario anterior, y el denominador, el total de los ingresos brutos del mercado eléctrico mayorista por la operación de la totalidad de los productores, transportistas y distribuidores del país, durante igual período.

Por lo tanto, el Ente define su presupuesto anual y en base a ello se determina en cuanto de éste contribuirá a financiar cada empresa.

FUNCIONES DEL ENRE

El ENRE estructuró su organización interna y ejecuta sus funciones orientadas al ejercicio de sus cuatro facultades básicas:

- 1.- Facultad reglamentaria: mediante el dictado de normas de carácter general.
- 2.- Facultad de control: haciendo cumplir el Marco Regulatorio y las cláusulas de los Contratos de Concesión.
- 3.- Facultad sancionatoria: aplicando sanciones previstas por el marco regulatorio vigente.
- 4.- Facultad jurisdiccional: resolviendo las controversias que se presentan entre usuarios y concesionarios y también entre los agentes del mercado eléctrico mayorista.

PRESUPUESTO DEL ENRE – SITUACIÓN ACTUAL

El Ente Nacional Regulador de la Electricidad es un Servicio Público, que surge para satisfacer determinadas necesidades públicas (Proteger los derechos de los usuarios, Promover la competitividad y alentar inversiones que garanticen el suministro a largo plazo, Regular las actividades del transporte y distribución asegurando tarifas justas y razonables, etc) a través del cumplimiento de determinadas actividades.

La realización de las diversas actividades dan como resultado el cumplimiento de determinadas metas sustantivas. Las metas establecidas para el año 2010 son las siguientes:

METAS	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD
Atención de Usuarios	Persona Atendida	270.000
Control de Calidad del Producto Técnico	Inspección	16.400
Control de Calidad del Servicio Comercial	Auditoría Realizada	12
Control de Calidad del Servicio Técnico	Inspección	710
Control Físico de Inversiones	Inspección	3.000
Evaluación de Impacto Ambiental	Inspección	24
Evaluación de la Situación Económica Financiera de los Concesionarios	Informe Económico Financiero Realizado	32
Seguridad Eléctrica en la Vía Pública	Inspección	1.800
Seguridad Eléctrica en la Vía Pública	Auditoría Realizada	8
Verificación de Sistemas Gestión Ambiental	Sistema Verificado	15

A pesar de lo antedicho, los clientes del ENRE, quienes pueden estar interesados en conocer sus actividades (empresas distribuidoras, generadoras, transportistas y comercializadoras de electricidad, asociaciones de consumidores, Poder Ejecutivo, los ciudadanos, etc) pueden no estar conformes con esta información ya que desconocen cual es el costo del cumplimiento de cada una de estas metas.

El presupuesto del Ente, como se dijo anteriormente, financiado en su totalidad por las empresas que forman parte del Mercado Eléctrico Mayorista, se encuentra conformado por un único programa, denominado “Regulación y Contralor del Mercado Eléctrico (Programa 16 – SAF 652)” y sobre él se cargan la totalidad de las metas (presupuesto físico) y del presupuesto financiero y un segundo programa sobre el cual solo se cargan las “Erogaciones Figurativas”. Esta reducción de la planeación a una lógica financiera conlleva la anulación de la planeación como elemento orientador del presupuesto, pasando a ser la base del presupuesto el manejo de caja.

LISTADO DE PROGRAMAS Y CATEGORIAS EQUIVALENTES

PRESUPUESTO 2010

CODIGO	DENOMINACION	UNIDAD EJECUTORA	CREDITO
16	Regulación y Contralor del Mercado Eléctrico	Directorio del ENRE	77.557.000
99	Erogaciones Figurativas		4.772.000

TOTAL 82.329.000

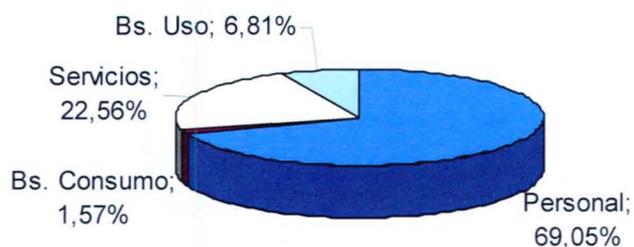
PRESUPUESTO 2010

DISTRIBUCION DE LIMITES DEL GASTO

ASIGNACION DE CREDITOS DEL PROGRAMA 16

DENOMINACION	IMPORTE
Recursos Propios	77.557.000
Gastos en Personal	53.556.000 (69 %)
Bienes de Consumo	1.220.000 (1,57 %)
Servicios No Personales	17.500.000 (22,56 %)
Bienes de Uso	5.281.000 (6,8 %)

DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTO 2010 - ENTE NACIONAL REGULADOR DE LA ELECTRICIDAD

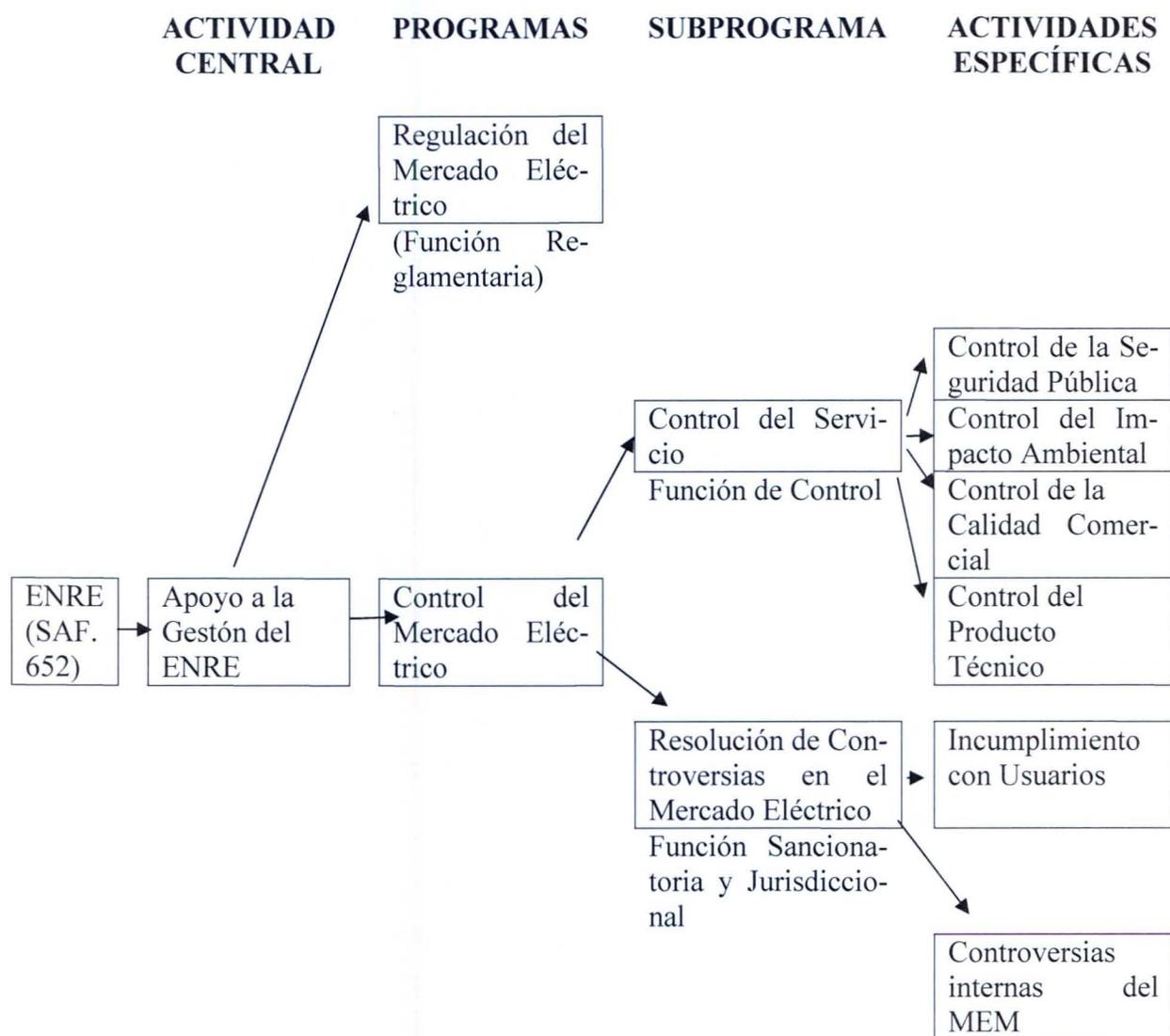


Esta forma de estructurar el presupuesto, si bien da información acerca del monto de gasto total, no indica cuánto se gasta para el cumplimiento de cada una de las funciones básicas del Organismo (función reglamentaria, control, sancionatoria y jurisdiccional). El presupuesto debe ser una expresión de las necesidades a satisfacer y el detalle de las acciones físicas y financieras seleccionadas, entre múltiples opciones, para satisfacerlas. Debe expresar las finalidades y los diferentes cursos de acción a través de programas y sus subdivisiones, y sus metas para alcanzarlos.

Esta forma de formular el presupuesto, si bien cumple con la mayoría de los principios presupuestarios (programación, universalidad, exclusividad, unidad, especificación, periodicidad, continuidad, flexibilidad y equilibrio), no cumple con un principio fundamental: *“La Claridad”*. No facilita el conocimiento de los ciudadanos acerca del destino de los fondos del Organismo y por sobre todo, de las empresas que lo financian, quienes pueden estar interesadas en saber cuanto se destina a su control, a su regulación, a su reglamentación y a la resolución de los inconvenientes que surgiesen en la prestación de sus servicios.

PRESUPUESTO DEL ENRE – PROPUESTA DE NUEVA ESTRUCTURA Y DEFINICIÓN DE METAS FÍSICAS

A fin de dotar de mayor claridad el presupuesto, mi propuesta es formularlo dividiendo el total de las actividades del ENRE en dos programas (Reglamentación del MEM y Control del MEM) y una Actividad Central en la cual se incluyan todas las áreas de apoyo (Administración, Asesoría Jurídica, Auditoría Interna, Sistemas, Control de Gestión, etc).



Esta nueva estructura programática es precisamente un conjunto de categorías que buscan dar orden y dirección al gasto público en su clasificación funcional. Tratan de definir el universo de la acción del ENRE clasificando el gasto en funciones (definidas en los programas) y actividades institucionales (Actividad Central de Apoyo a la Gestión del ENRE).

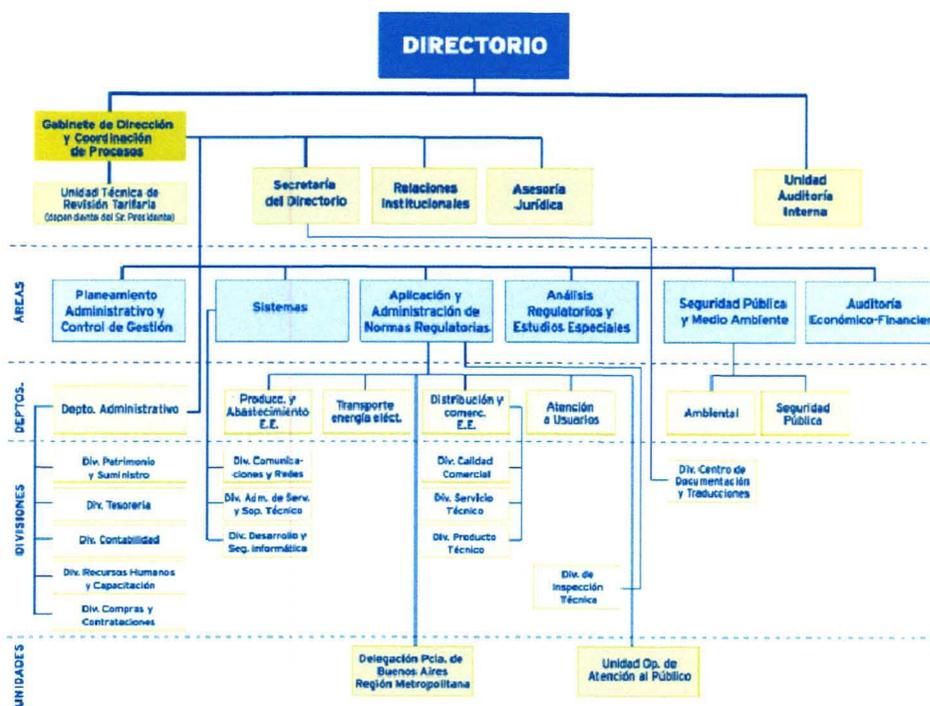
De esta manera, el propósito de la Nueva Estructura Programática es crear un sistema de planeación, programación y presupuestación ágil, transparente y útil, que permita, tanto al Organismo como a todos sus clientes internos y externos, entender en qué se utilizan realmente los recursos, así como transformar el actual sistema presupuestario para que se convierta en una herramienta orientada a los resultados.

A su vez, esta nueva estructura debe ir acompañada de la correspondiente asignación de las metas físicas según funciones:

PROGRAMA	SUBPROGRAMA	META DEL PROGRAMA / SUBPROGRAMA (Final)	META DE LA ACTIVIDAD (Producto Intermedio)	UNIDAD DE MEDIDA
Regulación del Mercado Eléctrico		Norma Sancionada		Nueva norma sancionada
Control del Mercado Eléctrico	Control del Servicio	Auditoría / Inspección Realizada	Control de Calidad Control de Inversiones Control de Impacto Amb. Control de Seguridad	Auditoría / Inspección Realizada
	Resolución de Controversias	Reclamo / Controversia Presentada Resuelta	Atención de Usuarios Resolución de Controversias	Persona Atendida Controversia Resuelta

LA RELACIÓN DE LA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA CON LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

La actual estructura del Ente Nacional Regulador de la Electricidad es la siguiente:



Última actualización según la Disposición ENRE Nº 15/2009

Debido a que es muy importante establecer reglas de correspondencia entre las categorías del presupuesto y las unidades de la estructura, que cada categoría presupuestaria de *programa* guarde una relación directa con unidades organizativas, luego del análisis de las misiones y funciones de cada área la propuesta es que la nueva estructura programática debería ir acompañada por la estructura organizativa de la siguiente forma:

PROGRAMA / ACT.	AREAS QUE LA COMPONENTEN	MISIONES Y FUNCIONES MÁS IMPORTANTES
Regulación del Mercado Eléctrico	Análisis Regulatorio y Estudios Especiales	...Realizar los estudios y ejecutar las acciones correspondientes para proponer al Directorio la normativa regulatoria en materia de abastecimiento, comercialización, transporte y distribución de electricidad.....
	Aplicación y Administración de Nor- Intervenir en el análisis y resolución de los temas..... de producción y abastecimiento de energía eléctrica, (generación, co-generación, autogeneración e importación), transporte y la prestación de la función técnica de transporte de energía eléctrica,

Control del Mercado Eléctrico	mas Regulatorias Seguridad Pública y Medio Ambiente	distribución y comercialización de energía eléctrica,... administrando y aplicando las normas existentes..... Controlar la Calidad del Servicio Técnico y Comercial, la Seguridad Pública del servicio brindado....., evaluar los resultados y proponer la aplicación de sanciones... Emitir resolución de reclamos, formular cargos por incumplimientos, disponer la aplicación de penalidades....
-------------------------------	--	---

En el caso de las Áreas de Apoyo (Unidad de Revisión tarifaria, Secretaría del Directorio, Relaciones Institucionales, Asesoría Jurídica, Auditoría Interna, Planeamiento Administrativo, Administración, Sistemas, etc.) se las concentra en la Actividad Central “Apoyo a la Gestión del ENRE”.

RELACIÓN INSUMO PRODUCTO – SITUACIÓN ACTUAL

El producto del Ente Nacional Regulador de la Electricidad es una gama de diversos servicios enfocados a Proteger los derechos de los usuarios, Promover la competitividad y alentar inversiones que garanticen el suministro a largo plazo, Regular las actividades del transporte y distribución asegurando tarifas justas y razonables, etc

Los insumos básicos necesarios para el desarrollo de dichos servicios son recursos humanos (abogados, secretarías, personal directivo y administrativo, contadores, ingenieros, técnicos, etc.); materiales (papel, carpetas, lapiceras, útiles de escritorio, etc.); equipos

(computadoras, escritorios y sillas, cámaras forográficas, etc.) y servicios no personales (pasajes, viáticos, energía eléctrica, alquiler de edificios, contratación de auditorías externas, etc.).

Sin embargo, no existe actualmente una relación de cada uno de estos insumos con los servicios brindados. Solo existe una clasificación (por incisos, partida ppal, parcial, etc) de los gastos, pero no existe una relación insumo – producto. Ninguna de las actividades tiene una descripción detallada y clara de la mezcla de insumos necesaria de manera tal que esos gastos se conviertan realmente en costos de producción.

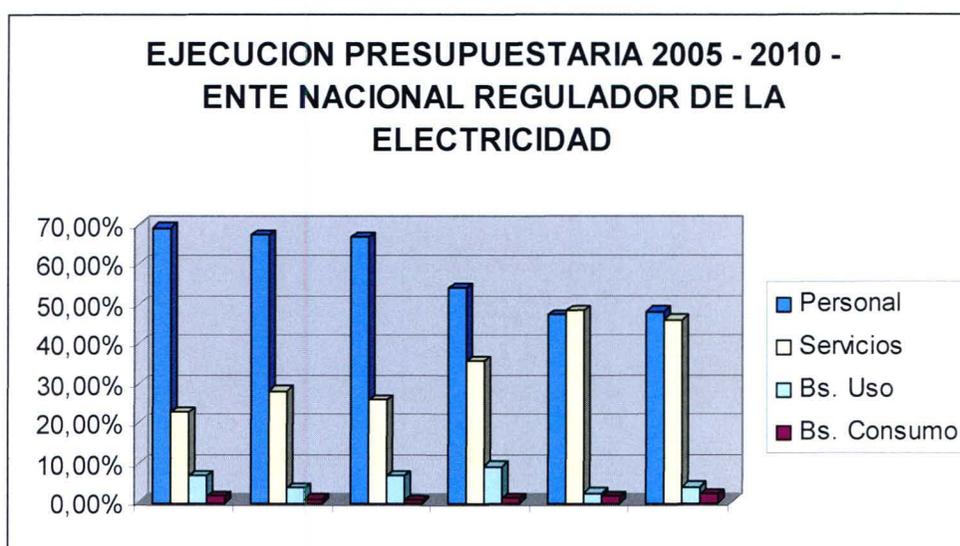
A esto se suma la dificultad de cuantificar dichos insumos, debido a que el ENRE no ofrece productos tangibles sino servicios en su totalidad.

PRESUPUESTO Y RELACIÓN INSUMO PRODUCTO – SITUACIÓN PROPUESTA

Actualmente, como se ha dicho anteriormente, la totalidad del presupuesto está cargada en un único programa: “Regulación del Mercado Eléctrico”.

Del análisis presupuestario de los último cinco años, surge que entre el 90 % y el 95% del presupuesto es aplicado a “Gastos en Personal – Inciso 1 (sueldos)” y “Servicios - Inciso 3” (de ellos más del 50 % corresponde a la partida principal 3.4 – Contratos con el personal y con universidades nacionales para el desarrollo de estudios especiales y auditorías).

Inciso	2010	2009	2008	2007	2006	2005
	%	%	%	%	%	%
1	69,05%	67,14%	66,65%	54,07%	47,33%	47,98%
2	1,57%	0,89%	0,81%	1,37%	1,75%	2,07%
3	22,56%	28,05%	25,83%	35,47%	48,45%	45,98%
4	6,81%	3,92%	6,71%	9,10%	2,47%	3,97%
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%



(NOTA: no se incluyen los Incisos 6: Activos Financieros - Incremento de Disponibilidades e Inciso 9: Gastos Figurativos - Contribuciones a la Administración Central).

La propuesta consiste es asignar, en una primera etapa, a cada uno de los programas y a la actividad central los montos asignados para cada una de las personas que prestan servicios en dicha unidad de organización (inciso 1 e inciso ppal. 3.4 para personal contratado) y los montos de los convenios con las universidades en función de la unidad a la que responden (Ejemplo: La Universidad de San Martín realiza auditorías de Seguridad Pública, por lo tanto el monto de dicho contrato debería estar asignado al Programa “Control del Mercado Eléctrico”.

En cuanto a los gastos menos significativos (Inciso 2 y 4 – Inc. 3 con excepción del ppal.4) que representan un 10 % del presupuesto los incluiría en la Actividad de “Apoyo a la Gestión del Enre”.

Lo antedicho, sería en una primera instancia. A fin de dotar de la mayor claridad y representatividad al presupuesto, en una etapa posterior debería realizarse el prorrateo del total de los gastos, es decir, realizar un cálculo más acertado de la totalidad de los insumos necesarios para alcanzar cada una de las metas propuestas, vinculando cada una con sus costos y alcanzando de manera más exacta el costo total de producción, es decir, de las diferentes relaciones insumo – producto del ENRE.

Ejemplos de Relaciones Insumo – Producto:

PROGRAMA	SUBPROG	PRODUCTO	UNID.MEDIDA	Cant
Control del Mercado Eléctrico	Resolución de Controversias	At. Usuarios	Persona Atendida	270.000

Insumo	Cant	Costo Anual	Gasto	Inc
Personal Call Center	20	\$ 30.000,00	\$ 600.000,00	1
Supervisor	4	\$ 60.000,00	\$ 240.000,00	2
Resmas de Papel	200	\$ 12,00	\$ 2.400,00	3
Biromes	400	\$ 1,00	\$ 400,00	4
Serv. Seguridad	2	\$ 100.000,00	\$ 200.000,00	5
Alquiler Edificio	1	\$ 180.000,00	\$ 180.000,00	6
Renovación Puestos Trabajo	20	\$ 5.000,00	\$ 100.000,00	7
			\$ 1.322.800,00	

PROGRAMA	SUBPROG	PRODUCTO	UNID.MEDIDA	Cant
Control del Mercado Eléctrico	Control del Servicio	Seguridad Eléctrica en Vía Pública	Inspección	1800

Insumo	Cant	Costo Anual	Gasto	Inc
Jefe a Cargo	1	\$ 120.000,00	\$ 120.000,00	1
Ingenieros	10	\$ 60.000,00	\$ 600.000,00	2
Resmas de Papel	200	\$ 12,00	\$ 2.400,00	3
Biromes	400	\$ 1,00	\$ 400,00	4
Técnicos por Convenio con Universidad de San Martín	15	\$ 24.000,00	\$ 360.000,00	5
Equipos especiales de medición de tensión	10	\$ 3.000,00	\$ 30.000,00	6
			\$ 1.112.800,00	

EL PRESUPUESTO DEL ENRE Y LA GESTIÓN POR RESULTADOS

En un paso siguiente sería muy importante intentar orientar el presupuesto del ENRE a la gestión por resultados. Para lograr dicho objetivo se debe buscar indicadores de gestión o desempeño que sean útiles para que el accionar del Organismo sea más eficaz y eficiente.

Si bien no es sencillo medir y controlar resultados, la incorporación de indicadores de desempeño en los programas que integran el presupuesto ayuda a mejorar la relación entre la asignación de recursos y los planes establecidos, ofrecer información a los clientes internos y externos tornando más transparente la rendición de cuenta, informar el avance de los planes propuestos, etc.

CONCLUSIÓN

En la elaboración del presente trabajo he intentado resaltar la importancia de mostrar en forma clara la cantidad de recursos que destina el ENRE al cumplimiento de cada una de sus actividades principales.

De nada sirve decir únicamente que el 90 % de los ingresos se destinan a pagar sueldos, si no se destaca a qué está orientado el trabajo de estas personas, es decir, el tipo de función desarrollada (reglamentación, control, resolución de controversias, apoyo a la gestión, etc).

Si la institución no establece claramente sus metas y los insumos necesarios para alcanzarlas, si el Presupuesto por Programas es utilizado de una forma ritual y formal, si la estructura programática no se fundamenta en los procesos productivos y a su vez se encuentra divorciada de la estructura organizativa, también se torna de difícil aplicación el Sistema de Control.

El nuevo tipo de estructura programática planteada, atada a sus respectivas metas, permite articular la gestión con los resultados y hacer transparentes las acciones del ENRE, habilitando el control social de los ciudadanos y las empresas sobre los compromisos asumidos.

BIBLIOGRAFÍA

- Estudio de la Administración Financiera – Alfredo Le Pera
- Lecturas Sobre Administración Financiera del Sector Público – Volumen II. Notas Introdutorias – Angel Ginestar
- Ley 24156 – Administración Financiera y de los Sistemas de Control
- Ley 24065 – Creación del Ente Nacional Regulador de la Electricidad
- Orientaciones para la adecuación de la estructura organizativa al plan estratégico y a la red programática - SOTELO MACIEL, Aníbal Jorge.
- WWW.ASIP.ORG.AR - Presentación del Seminario - XXXI Seminario Internacional de Presupuesto Público (ASIP)
- WWW.ASIP.ORG.AR - 1992 – 2002 - Diez años de reforma de la administración financiera gubernamental - Análisis y reflexiones - Luis Guillermo Babino.
- WWW.MECON.GOV.AR - Manual de Presupuesto - EL SISTEMA PRESUPUESTARIO EN LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA