



**IMPACTO DE INDICADOR PMG EN LA
GESTIÓN PRESUPUESTARIA:
DIRECCIÓN GENERAL DE AERONÁUTICA
CIVIL
2019-2020**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAGÍSTER EN
GOBIERNO Y GERENCIA PÚBLICA**

Estudiante: Javier Sandoval Gómez

Profesor Guía: José Francisco Viacava Gatica

Santiago, octubre 2021.

Resumen

Para el año 2019, se estableció por parte de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda un indicador PMG que buscaba aplanar la curva de gasto de las instituciones públicas, esto debido a que se ha instalado fuertemente la sensación de que gran parte de las instituciones públicas ejecutan su presupuesto en la última parte del año y en particular en diciembre. En específico para la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) esto implicó que el gasto en el mes de diciembre en esos subtítulos no podría superar el 14% del gasto total. La presente investigación pretende revelar el impacto de esta meta en la gestión presupuestaria de la institución, en cuanto a las medidas que se tomaron, las conductas que cambiaron e intentar proyectar este cambio conductual en el tiempo, es decir, reflexionar sobre la efectividad de las metas de gestión para modificar conductas que se arrastran a través de los años, esto a través del análisis numérico del comportamiento presupuestario de la DGAC así como mediante entrevistas a actores relevantes para el contexto.

Contenido

1. Introducción	3
2. Marco Teórico	6
- Finanzas Públicas	6
- Presupuesto Público	11
- Programa Mejoramiento de la Gestión: PMG	16
3. Diseño Metodológico	25
- Problematización	25
- Justificación	27
- Pregunta de Investigación	29
- Objetivos	29
- Variables e indicadores asociados	30
- Enfoque de Investigación	32
- Tipo de Investigación	33
- Técnica de Recolección de Datos	33
4. Contexto	35
- Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC)	35
- Presupuesto DGAC	41
5. Análisis de Resultados y Hallazgos	52
- Análisis Presupuesto DGAC	53
- Implementación de Indicador PMG 2019-2020	61
- Gestión Presupuestaria de la DGAC	66
- Efecto Diciembre DGAC	68
- Ciclo Presupuestario y DGAC	69
- Contexto	70
6. Conclusiones	72
7. Referencias	77

1. Introducción

Existe un prejuicio generalizado respecto de la ejecución del gasto público, que dice relación con el momento del año en que se produce el gasto de los recursos de cada institución, ya que se produciría una suerte de “efecto diciembre”, lo cual significa que se gastarían en dicho mes muchos más recursos de los que se gastan en el resto del año.

Pero lo anterior no es solo un prejuicio. Un estudio del Observatorio Fiscal¹ estableció, por ejemplo, que para el año 2020 el gasto en diciembre alcanzó un 35% más que el promedio del resto de los meses, confirmando que no se trata solo de una percepción si no que está avalada en los datos.

Esta situación es la que recoge la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda cuando en el marco de los indicadores del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), establece indicadores de corte presupuestario buscando medir la eficiencia del mismo a través justamente de esa mirada de “estacionalidad” del gasto.

Dicho indicador establece una meta expresada en un porcentaje máximo de ejecución para el mes de diciembre respecto de la ejecución total, lo que obliga a las instituciones a adelantar sus procesos de compra para alcanzar el objetivo.

La presente investigación aborda la implementación de esta meta PMG en la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) en los años 2019 y 2020, desde una mirada de la gestión presupuestaria.

Se asume que estos indicadores tienen por objeto modificar la gestión presupuestaria de las instituciones hacia curvas de gasto más aplanadas lo que implica un cambio en la forma en que se llevan a cabo los procesos relacionados con la ejecución presupuestaria, esto es, planes de compra, control presupuestario, gestión del portal Chile Compra, procesos de licitación, etc.

¹ Fundación Observatorio Fiscal (07 de junio 2021) “La fiebre de Diciembre 2020”. Disponible en: http://observatoriofiscal.cl/Informato/Repo/La_fiebre_de_Diciembre_2020

En particular se aborda desde el control de la ejecución presupuestaria y se busca mediante el análisis de las cifras de ejecución presupuestaria, comparando los ejercicios 2019-2020 respecto de ejercicios de años anteriores, para determinar si efectivamente se dieron cambios en la forma de ejecución del presupuesto.

También se busca tener la mirada de actores relevantes en el proceso de ejecución del presupuesto, respecto de su mirada en torno a la efectividad de la aplicación de herramientas de este tipo y en particular en el caso práctico de la DGAC.

En ese contexto es que se puede observar cómo la imposición de metas implica necesariamente cambio de conductas para cumplirlas, sin embargo esto no se traduce necesariamente en la generación de un nuevo modelo de gestión del presupuesto que implique que los cambios que produce el PMG en la institución se mantengan en el tiempo, ya sin la presión por el cumplimiento de dichas metas..

A continuación, se presentará el marco teórico de la investigación con una revisión bibliográfica que aborda en general el concepto de finanzas públicas, para luego enfocarse en el presupuesto público, los mecanismos de incentivos a la gestión pública para finalmente entrar en los sistemas de incentivos del Estado Chileno y en particular el Programa de Mejoramiento de la Gestión.

Luego se especifica la metodología de la investigación, esto es, el cómo se llevará a cabo, detallando las herramientas a utilizar y el método de recolección de datos y análisis de los mismos.

Posteriormente se entrega el contexto en que se enmarca este estudio, reflejando en especial las características de la Dirección General de Aeronáutica Civil y el momento particular en que se desarrolla la recolección de datos que incluyen un estallido social y una pandemia mundial, por lo que además se cruza el análisis del impacto que estos eventos pudieran haber tenido en el presupuesto de la institución.

Para culminar se presenta el desarrollo de la investigación en cuanto a la información recopilada y el análisis de la misma, que involucra un análisis numérico de esta, sumada al análisis resultante de las conversaciones con actores involucrados en el proceso presupuestario en la DGAC. Junto con lo anterior se presentan las conclusiones del análisis anterior, para terminar de dar forma a esta investigación.

Se hace presente lo relevante de dar miradas distintas a la gestión presupuestaria que el clásico enfoque de ejecución v/s presupuesto, que encasilla a quienes participan de estos procesos en meros ejecutores de presupuesto, omitiendo las posibilidades de gestión dentro de estos procesos.

La gestión presupuestaria involucra necesariamente capacidad de gestión dada la escasez permanente de los recursos y a su calidad de proceso de “apoyo” al “negocio” de cada institución, lo que implica también capacidad de adaptación, sumada a las exigencias que presenta para nuestra institucionalidad la supervisión de la Dirección de Presupuestos, que en la práctica se traduce en responder a dos frentes con distintos objetivos, siempre además con la presión natural que tiene el manejo, a cualquier nivel, de recursos públicos.

2. Marco Teórico

Para el desarrollo de esta investigación se ha definido un marco conceptual cuyo hilo conductor está guiado por la idea de relevancia que tiene la gestión de finanzas públicas en cuanto a la gestión general de un Estado.

Es así como comienza con una descripción de lo que algunos autores entienden como finanzas públicas y sus principales características, evolucionando hacia el presupuesto público, sus características e importancia y el control del mismo.

Teniendo en mente esa estructura teórica, la revisión bibliográfica se enfoca finalmente en los mecanismos de incentivos, completándose con la descripción del caso chileno y en particular del Programa de Mejoramiento de la Gestión PMG.

- Finanzas Públicas

Existen distintas visiones respecto del rol que debe jugar el Estado en la economía de un país, sin embargo, en la práctica al menos los países occidentales en su mayoría han optado por lo que se llama una economía mixta, lo que significa que, si bien muchas actividades económicas las realizan empresas privadas, otras las realiza el Estado, que además influye en la conducta del sector privado, por medio de las leyes, impuestos o subvenciones (Stiglitz, 2000:12).

Lo anterior implica que independiente del tamaño que tenga el Estado o del rol que juegue en la economía de un país, necesariamente se compondrá de un aparato administrativo que obviamente tendrá necesidad de recursos para su funcionamiento, el cual se basa principalmente en el proceso de políticas públicas, por lo que es altamente relevante que estos recursos se gestionen de manera adecuada para garantizar su eficiencia.

Lo anterior siempre teniendo en consideración que el Estado presenta fallas en su accionar que le son propias dadas sus características, como detalla Stiglitz (2000):

- Información limitada: Los gobiernos no cuentan con la información correcta o necesaria para tomar decisiones.

- Control limitado de empresas privadas: El Estado no puede controlar completamente los resultados producto de sus intervenciones.
- Control limitado de la burocracia: Las leyes que proviene del parlamento o del ejecutivo no necesariamente tendrán la respuesta esperada de la institución en quien las está delegando.
- Limitaciones impuestas por los procesos políticos: Se relaciona con los procesos propios de la política y la acción de grupos de presión o del electorado.

A las “fallas del estado” también se refiere Marcel (2014), que las clasifica en tres, a saber:

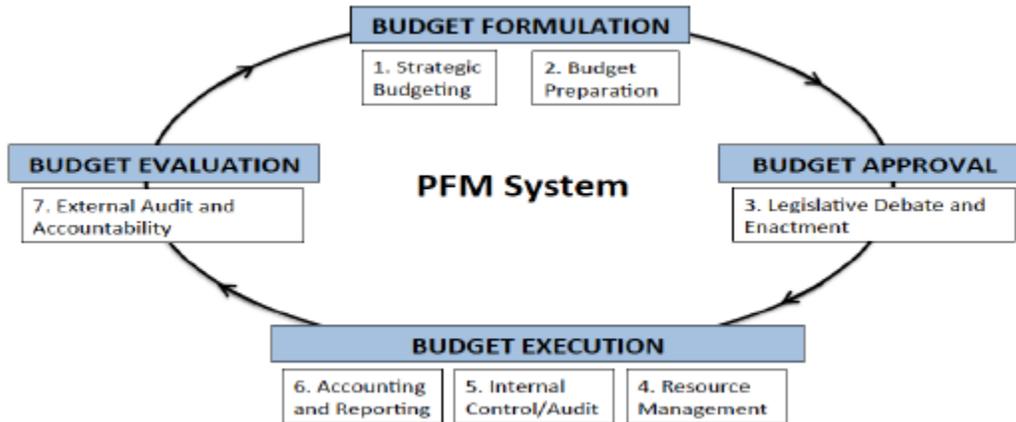
- Problemas de agencia: Diferencia de objetivos entre ciudadanía (principal) y políticos (agente). A su vez los políticos pasan a ser el “principal” frente al aparato burocrático (agente) reproduciendo la misma problemática. Ambos casos originados por las asimetrías de información.
- Problemas de fondo común: La sumatoria de las demandas que de forma individual expresan los actores del proceso presupuestario supera a la demanda que tiene la sociedad respecto de lo mismo.
- Inconsistencia intertemporal: Diferencia entre la temporalidad de los costos respecto de los beneficios, puesto que los políticos tienden a buscar beneficios a corto plazo trasladando al futuro los costos.

Como se puede ver, existe consenso en que a partir de las características del sector público naturalmente surgen las llamadas “fallas” que atentan contra su funcionamiento armónico y que por tanto exigen a la gestión financiera de cada estado tener conciencia de ellas y combatirlas.

Una definición de la gestión de las finanzas públicas adecuada para este contexto sería el cómo los gobiernos manejan tanto los ingresos como los gastos públicos y el impacto (corto, mediano o largo plazo) de ese manejo en la economía o en la sociedad, es decir involucra tanto el proceso como los resultados (Andrews et al, 2014:4).

El proceso de gestión de las finanzas públicas es generalmente descrito como cíclico y en general queda muy bien representado en el siguiente esquema propuesto por Andrews et al (2014):

Cuadro 1: Vista simplificada de un Sistema Típico de Gestión Financiera Pública (A simplified view of a typical PFM System)



Fuente: Andrews et al (2014)

En este cuadro o ciclo los autores representan el Sistema de Gestión de las Finanzas Públicas (Public Financial Management -PFM- System), del cual se pueden distinguir cuatro etapas, con 7 respectivas subetapas, las que a modo general se acercan bastante al proceso financiero de cualquier país y que se pueden resumir en:

- Formulación del Presupuesto:
 - Presupuesto Estratégico: En esta etapa se consideran los objetivos a lograr, los ingresos esperados, la capacidad de producir gastos y a grandes rasgos la conversación entre estos tres elementos. En consecuencia, se definen los ingresos con los que se contarán y el cómo se distribuirá para que su gasto termine con el cumplimiento de los objetivos propuestos.

- Preparación del Presupuesto: Es el paso de la etapa anterior a una más mecánica u operativa, donde coordinados generalmente por un Ministerio de Hacienda o equivalente, los distintos entes del estado preparan su presupuesto enmarcados en las definiciones tomadas en la etapa anterior.
- Aprobación del Presupuesto:
 3. Debate Legislativo y Aprobación: Como su nombre lo indica, esta etapa se refiere al momento en que la sociedad, a través de sus representantes, analiza la propuesta generada en la etapa anterior y lo aprueba o solicita enmiendas, generándose así el presupuesto definitivo, base sobre la cual se realizarán las rendiciones de cuentas de su ejercicio.
- Ejecución del Presupuesto:
 4. Gestión de Recursos: Etapa bajo la cual ocurren los procesos de recaudación de recursos, transferencias de estos a las instituciones que requieran gastos, pago de salarios y prestaciones de los funcionarios de la administración pública, adquisición de bienes y servicios para el funcionamiento de esta y gastos de capital o inversiones para el desarrollo y mantenimiento de infraestructura y actividades de las instituciones.
 5. Control Interno/Auditoría: Procesos de control de la ejecución de los recursos en cuanto a que estos cumplan con la normativa bajo la cual fueron aprobados.
 6. Contabilidad y Presentación de Informes: Son los registros de flujos financieros, de forma tal que puedan ser medidos y comparados.
- Evaluación del Presupuesto:
 7. Auditoría Externa y Rendición de Cuentas: Proceso en el cual organismos independientes revisan que la ejecución del

presupuesto haya sido conforme a las normas y sobretodo cumpliendo con el presupuesto originalmente aprobado.

Como se mencionó anteriormente el proceso de gestión financiera no difiere mucho en la mayoría de los países. En particular para el caso chileno, el ciclo presupuestario está perfectamente representado en el siguiente esquema de la Dirección de Presupuestos:

Cuadro 2: Ciclo Presupuestario



Fuente: Sitio Web Dirección de Presupuestos¹

Se evidencia que contiene las mismas cuatro etapas del esquema anterior, acompañado de un sistema permanente de evaluación y control de gestión que incorpora evaluaciones ex ante, ex post, definiciones estratégicas, indicadores de desempeño, balance de gestión e incentivos a remuneraciones.

En ese contexto y en base a ambos esquemas, es que podemos concluir que las finanzas públicas giran en torno a su proceso presupuestario y podemos agregar que su relevancia e importancia proviene del mandato bajo el cual es aprobado, es decir, más allá de las distintas etapas que pueda tener, es imprescindible tener en cuenta que finalmente, a través de sus representantes, es el pueblo quien aprueba el presupuesto y decide cuánto y en qué se gastarán los recursos ingresados por

¹ Dirección de Presupuestos. Disponible en <http://www.dipres.cl/598/w3-article-3699.html>

el estado en cada ciclo (normalmente un año) y por eso la relevancia de la discusión legislativa y sobretudo la permanente revisión y control de los procesos de ejecución y rendición de cuentas asociados a la gestión financiera y presupuestaria de un estado y sus distintas instituciones de carácter público.

- **Presupuesto Público**

El presupuesto público es a grandes rasgos la instancia donde se resumen todos los ingresos y gastos de un estado, en palabras de Aaron Wildavsky (citado en Marcel et al; 2014:31):

“En su definición más general, el presupuesto concierne a traducir recursos financieros en propósitos humanos. (...) Dado que los fondos son limitados y tienen que ser divididos de una manera u otra, el presupuesto se transforma en un mecanismo para tomar opciones entre gastos alternativos (...).”

La relevancia de esta definición se encuentra principalmente en la primera frase, donde queda en evidencia que se trata de “propósitos humanos” lo que mueve la construcción del presupuesto de un estado, lo cual, bajo la forma que sea, se trata de la monetarización del cumplimiento de los objetivos del Estado para con sus ciudadanos.

Además de ello, dada su magnitud, el presupuesto público tiene gran influencia macroeconómica en los países, convirtiéndose en una gran herramienta de la gestión en ese contexto y de la planificación financiera de los estados (Marcel et al; 2014:32).

Es así como el presupuesto cumple varias funciones dentro de un estado, las cuales quedan bien representadas en las tres que describe Marcel et al (2014):

- **Función Institucional:** Su base es institucional, tiene por objetivo especificar el uso de los recursos públicos y enmarcarlos en la institucionalidad. Básicamente es el poder legal que se le da al estado para obtener ingresos vía impuestos, distribuir dichos ingresos y utilizarlos. Lo anterior en un proceso de negociación entre poderes del estado.

- **Función Gerencial:** La función pública se enmarca principalmente bajo el presupuesto. Así los procesos de negociación del presupuesto como después su gasto o ejecución.
- **Función Económica:** En términos microeconómicos hay una asignación de recursos (y competencia entre posibles destinos), mientras que para efectos macroeconómicos se trata de la definición de la política fiscal de un país.

El autor presenta el siguiente esquema para ejemplificar que las tres funciones están interrelacionadas y por tanto en constante conflicto, dada su naturaleza:

Cuadro 3: Funciones del Presupuesto y sus Conflictos



Fuente: Marcel et al, 2014.

A grandes rasgos se busca encontrar el equilibrio entre las tres funciones, que tienen objetivos distintas entre sí y requieren características distintas del presupuesto para su ejercicio, así los acuerdos políticos, que son de gran importancia para cumplir con la función institucional del presupuesto, pueden entrar en conflicto con la necesaria flexibilidad que se requiere para cumplir con la función gerencial del presupuesto o podrían provocar desestabilización

macroeconómica si esos acuerdos políticos no toman en cuenta la estabilidad económica de un estado. De igual forma es que una excesiva flexibilidad podría atender contra esta estabilidad, así como también demasiada rigidez podría ser una traba para la gestión del presupuesto, básicamente convirtiéndolo en una suerte de “loop” por su repetitividad.

Por lo anterior es que surgen elementos de equilibrio como son las reglas fiscales, como ocurre con el caso Chileno desde el año 2001, donde se cuenta con una regla de balance estructural basada en un balance cíclicamente ajustado, que básicamente “impone a la formulación y ejecución presupuestaria la obligación de fijar el nivel de gastos totales en un nivel tal que el Balance Estructural del sector público sea equivalente a un mismo porcentaje del PIB en todos los años, que fue inicialmente del 1% al actual 0% del PIB (Sitio Web Ministerio de Hacienda)¹.

De esta forma el proceso presupuestario no solo define el marco de acción de los gestores del presupuesto público, sino más bien, dado su origen, determina una obligación por parte de los organismos encargados de realizar el gasto público, en el entendido de que el presupuesto debe ser ejecutado en las formas y fondos definidos por este instrumento, en cuanto no solo a eficiencia sino también eficacia y efectividad. Lo anterior, trae como consecuencia lógica el surgimiento de mecanismos de control del gasto presupuestario, que se encargan no solo de la transparencia del gasto o su legalidad si no también, que su ejecución sea de acuerdo a los objetivos trazados.

El gasto presupuestario o la ejecución presupuestaria, suele medirse cuando los recursos son “devengados”, concepto contable que define el cuándo se reconocen los eventos financieros y que se refiere al momento en que el valor económico se transfiere, aumenta o pierde, independiente del momento en que el cobro se realiza (Khan, 2013:339).

¹ Esto significa que, cumpliendo esta regla, el balance efectivo será menor a 0% del PIB cuando las condiciones cíclicas sean desfavorables y superior a 0% del PIB cuando las condiciones cíclicas sean favorables al presupuesto fiscal. (Sitio web Ministerio de Hacienda).

Lo anterior no implica que la medición en el control del gasto público sea un análisis del devengado, la eficiencia operacional implica una relación entre lo gastado y lo producido o comprado con esos recursos y esta medición también puede tener medidas cualitativas (puntualidad de los servicios, satisfacción de los usuarios, etc (Schick, 1998:111).

Ya a partir de lo que se ha llamado como Nueva Gestión Pública, Hood (1991) definió dentro de lo que serían sus principales componentes, dos elementos relacionados con el control de la gestión pública, referidos a Estándares explícitos y mediciones de desempeño y al aumento del énfasis en el control de los outputs. Este autor se refería a contar con metas y objetivos, tener indicadores de resultado y expresarlos cuantitativamente, así como asignación de recursos y recompensas asociadas a mediciones de desempeño, poniendo énfasis en los resultados sobre el procedimiento.

Se podría decir que el “movimiento” de la Nueva Gestión Pública lo que busca es que la administración pública satisfaga las necesidades de sus ciudadanos al menor costo posible, incorporando elementos de competencia y por sobretodo rodeándola de sistemas de control para favorecer la transparencia de los procesos en todas sus etapas, perfeccionando el sistema de elección y la participación ciudadana (García; 2007).

En sintonía con lo anterior es que surge el llamado Presupuesto por Desempeño o por Resultados, que justamente asocia el presupuesto con los resultados que se obtienen de la ejecución de los recursos asignados, incorporando los países a sus informes de desempeño información cualitativa del ejercicio presupuestario. En términos prácticos relaciona la asignación de recursos con resultados medibles (OCDE 2005).

Dado el tamaño de los diferentes aparatos públicos y la multiplicidad de sus funciones es que el presupuesto público normalmente se caracteriza por ser incrementalista, esto es que la base de su formulación se basa en la presupuestación del periodo anterior con variaciones marginales representadas más que nada como meros reajustes.

Si bien este método de formulación del presupuesto no era del todo irracional, su inamovilidad, entre otras características perpetúa las fallas del estado mencionadas anteriormente (Marcel et al, 2014).

A partir de ahí surgen otros tipos de presupuesto como el Presupuesto por Programas, que a grandes rasgos es el ordenamiento en base a programas y objetivos específicos y el Presupuesto Base Cero, que implica la evaluación de los programas existentes desde su justificación real (Lynch en Marcel et al, 2014).

En la práctica ambos sistemas presentan dificultades en su aplicación, mientras el Presupuesto por Programas genera rigidez de gastos, dificultad de expresar ciertos gastos como programa o programas que cruzaban el ámbito de acción de más de una institución, el Presupuesto en Base Cero presenta una gran demanda de tiempo para su conformación y un gran componente de análisis histórico lo que se contraponen con sus objetivos.

Es así como el análisis nos devuelve al Presupuesto por Desempeño o Resultados el cual se diferencia del presupuesto incrementalista, que no considera el destino de los recursos y del Presupuesto por Programa por su característica rigidez, buscando posicionarse (amén de las distintas definiciones que se pueden encontrar) como una técnica de mayor flexibilidad y adaptabilidad al contexto.

Así, por ejemplo, pese a que existe una especie de clasificación programática en lo formal, el caso chileno mantiene una marcada presupuestación incremental, aun cuando para el proceso presupuestario 2021 hubo un tímido intento de construir un presupuesto en Base Cero. Por otra parte, nos encontramos con un sistema armado de indicadores de control de gestión de variados orígenes que hablan de una tendencia a valorizar los resultados de la gestión (no solo presupuestaria) aún cuando a simple vista parecieran carecer de impacto en el proceso de formulación presupuestaria. Lo que está claro es que la medición de la gestión presupuestaria de una institución a partir de la ejecución del presupuesto independiente de otros factores, está en retirada.

- Programa Mejoramiento de la Gestión: PMG

Los incentivos económicos en la gestión privada existen, al menos a modo de “símbolo”, desde que Henry Ford en 1914, entre otras medidas, aumentara el salario de sus trabajadores, incrementando los beneficios para su empresa, ante la incredulidad de su directorio (Meyer, 1981 citado en Miller, 1992:1).

Se basa fundamentalmente en la idea de que “la mejor forma de que se haga algo es proveer una compensación a la gente cuando ellos actúan de la forma en que nosotros queremos que lo hagan” (Kohn, 1993 citado en Pliscoff, 2005:8) y se utilizan tanto para premiar como para corregir.

De la mano con lo anterior, es cuando para el sector público surge la ya mencionada Nueva Gestión Pública (Hood:1991) que incorpora una innegable influencia de la gestión privada en su conformación, agregando elementos de medición de desempeño y rendición de cuentas, y a partir de ahí, es que plantee la necesidad de incorporar sistemas de incentivos para mejorar la gestión pública (Pliscoff,2005:8).

Los mecanismos de incentivos buscan subsanar las diferencias de objetivos del agente y del principal (Ross, 1973) o, en otras palabras, alinearlos de tal manera que se eviten los problemas de eficiencia en el logro de los objetivos organizacionales. Situación que en el sector público generalmente se relaciona con que el agente se encuentra con una multiplicidad de principales, lo cual también está enlazado con el hecho de que las acciones de los agentes del estado tienen impacto en diversas áreas de una sociedad, sin mencionar las diferencias marcadas de objetivos entre agente y principal.

De acuerdo con Klinger (2002, citado en Cornejo, 2009:2), para que el impacto de los incentivos monetarios sea el esperado se requieren tres condiciones, a saber: capacidad de medición del rendimiento grupal o individual, que ese rendimiento superior del individuo o grupo se refleje en un mejor rendimiento organizacional y finalmente que el incentivo tenga el valor acorde al esperado por quienes serían sus receptores.

La situación de Chile en esta materia, comienza en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, durante el cual se crea en 1997 el Plan Estratégico de la Modernización de la Gestión Pública, marco bajo el cual se promulga la Ley 19.553, donde se incorporan por primera vez incentivos monetarios al buen desempeño individual de los funcionarios públicos (Waissbluth, 2006:41).

Esta “Asignación de Modernización” estaba conformada por tres elementos: componente base, incremento por desempeño institucional e incremento por desempeño colectivo a pagarse en el último mes de cada trimestre (Cornejo, 2009). El componente base se traduce en un incremento sobre las remuneraciones; el incremento por desempeño institucional que se relaciona con la ejecución eficiente de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) que establecen indicadores anuales de cumplimiento; finalmente, el incremento por desempeño colectivo otorga un máximo de 4% de las remuneraciones para el cumplimiento de metas anuales para funcionarios que se desempeñen en equipos o áreas de trabajo.

Dicha ley, tuvo su reforma (Ley 19.882 del 2003), que incorporó un Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), que buscaba seleccionar para los cargos directivos en base a criterios técnicos alejados de las influencias políticas y que implicó además el surgimiento de los Convenios de Desempeño, que son metas anuales tendientes a evaluar el desempeño de los directivos públicos.

Hoy en día conviven como los principales instrumentos de remuneración variable en la administración pública chilena, además del componente base, el PMG (Incentivo Institucional), pagado a todos los funcionarios en base al cumplimiento de programas anuales, los CDC (Convenios de Desempeño Colectivo) otorgadas a equipos o áreas de que define un servicio de acuerdo al cumplimiento de objetivos específicos y las asignaciones de Alta Dirección Pública otorgados solo a directivos de acuerdo al cumplimiento de metas relacionadas con su función.

Respecto del Programa de Mejoramiento de la Gestión-PMG, es importante mencionar que es evaluado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de

Hacienda (DIPRES), lo que le da suficiente poder de imposición y coerción de procedimientos estandarizados para todos los servicios (Banco Mundial, 2011:9).

Como se dijo, en sus inicios (1998-2000), el PMG estaba conformado por objetivos de gestión medidos por indicadores, pero principalmente referidos a procesos rutinarios de las instituciones públicas (DIPRES, 2014).

Lo anterior implicó una reforma en el año 2000, en la cual se definió un “Programa Marco”, con sistemas de gestión aplicadas de manera uniforme a todas las instituciones públicas en áreas consideradas prioritarias, creándose también una “Red de Expertos” para la validación del proceso, compuesta por instituciones públicas con conocimiento especializado en cada sistema (DIPRES, 2014).

Este sistema incorporó elementos de enfoque de género, atención a usuarios y gestión territorial, entre otros.

Para el año 2010 de acuerdo a lo publicado por DIPRES (2014), al Marco Básico de evaluación creado en 2000, se le habían unido el Programa Marco Avanzado (2005) para los servicios públicos en etapas avanzadas del marco básico y el Marco de Calidad (PMC), creado en 2009, que contemplaba la certificación bajo Norma ISO 9001 de procesos relacionados con el desempeño en 4 áreas: Estratégicas, Soporte Institucional, Atención Ciudadana y Calidad de Gestión.

Asimismo, se fortalece el Programa Marco Básico, incorporando sistemas de Acceso y Seguridad de la Información y se mejoraron sistemas existentes.

El Banco Mundial (2008 y 2011) advierte que el principal logro del PMG ha sido dotar de elementos básicos de gestión a todos los organismos del Gobierno Central y contribuir a cierta cultura de compromiso con la mejora.

De igual forma, este organismo señala que las debilidades del sistema tienen que ver con un énfasis en los procesos internos más que en productividad, falta de relevancia de las metas respecto de los desafíos organizacionales y problemas de definición de las metas, en cuanto a su baja dificultad y enfocadas en áreas de mayor facilidad de alcance.

DIPRES (2014) informa, que a partir de la evaluación del Banco Mundial realizada el año 2008, es que se comienzan nuevas reformas al sistema PMG, aprovechando los sistemas de gestión ya instalados en las instituciones públicas desde la creación del PMG y permitiendo el “egreso” de cada servicio a una etapa más avanzada de evaluación una vez cumplidas las metas anteriores. Se simplificó el sistema de control de gestión, creando el “Sistema de Monitoreo del Desempeño Institucional”, lo que se sumó a la reducción de sistemas y redes de expertos, el objetivo que este fuera el único sistema de medición, permitiendo incluso el ingreso de indicadores no relacionados con el incentivo económico.

El objetivo es recoger la diversidad de instituciones públicas y flexibilizar el sistema a cada realidad, permitiéndoles de igual forma la incorporación de indicadores predefinidos centralmente y referidos a la gestión interna.

Aun así, estudios como el del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile (2016), indican que el diseño actual de incentivos monetarios no afectaría mayormente la conducta ni la gestión pública e incluso se constituiría como un obstáculo para ello, en cuanto a que al recibir prácticamente el 100% de los funcionarios el incentivo, este ya se considera un derecho adquirido lo que implica que para evitar conflictos laborales se presenten metas poco desafiantes, más bien formalistas y no representativas de la gestión de las instituciones y lo que es relevante para esta investigación, poca vinculación respecto a la programación y ejecución presupuestaria.

Para el año 2019 el PMG abarcó 146 instituciones y alrededor de 115.500 funcionarios. En términos operativos el PMG es pagado trimestralmente (marzo, junio, septiembre y diciembre) y su magnitud es del 7,6% de la remuneración base anual si la meta se cumple en al menos un 90%, bajando a la mitad (3,8%) si es inferior a 90% y hasta 75%, mientras que para valores inferiores no se percibe el incentivo, como muestra la siguiente tabla de elaboración de la Dirección de Presupuestos (DIPRES):

Cuadro 4: Tramos de Incentivo y Porcentaje de Cumplimiento PMG

Tramos de Cumplimiento	Porcentaje de Incentivo
90% - 100%	7,6%
75% - <90%	3,8%
< 75%	0%

Fuente: Ley N° 19.553 y sus modificaciones

Fuente: DIPRES, 2020 “Resultados de Cumplimiento 2019 Mecanismo de Incentivo Institucional”.

Las metas y compromisos con las que se mide el cumplimiento del PMG son aprobadas y evaluadas por un Comité Triministerial conformado por los Ministros de Interior y Seguridad Pública, Hacienda y Secretaría General de la Presidencia, asesorado por un Comité Técnico encabezado por el Director de Presupuestos. Lo anterior en coordinación de la Dirección de Presupuestos que cumple la función de Secretaría Técnico del proceso y son los Jefes de Servicio los responsables del cumplimiento de las metas, así como cada Ministerio lo es respecto de la información que se comuniquen en relación al cumplimiento (DIPRES, 2020).

En materias de asesoría se cuenta con redes de expertos del Sector Público, como por fuentes externas. La red de expertos del Sector Público se determina de acuerdo al área específica de acción y para el año 2019, de acuerdo a lo informado por DIPRES, se conformó de la siguiente manera:

Cuadro 5: Red de Expertos del Sector Público 2019

Áreas Específicas	Red de Expertos
1.Seguridad de la Información	1. Subsecretaría del Interior. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. 2. Subsecretaría de Telecomunicaciones. Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones. 3. División de Gobierno Digital. Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES).
2.Higiene y Seguridad	4. Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO). Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
3.Equidad de Género	5. Subsecretaría de la Mujer y la Equidad de Género. Ministerio de la Mujer y de la Equidad de Género.
4.Eficiencia Energética	6. Subsecretaría de Energía. Ministerio de Energía.
5.Compras Públicas	7. Dirección de Compras y Contratación Pública. Ministerio de Hacienda.
6.Satisfacción Usuarios	8. Secretaría de Modernización del Ministerio de Hacienda
7.Gobierno Digital	9. Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) División de Gobierno Digital.
8.Acceso a Información Pública	Comisión de Integridad Pública y Transparencia.
9.Gasto Público	Departamento de Administración Presupuestaria de la Subdirección de Presupuestos
10.Dotación de Personal	Subdepartamento de Estadísticas del Sector Público de la Subdirección de Racionalización y Función Pública
11.Procesos de Fiscalización de Normativa Sectorial	10. Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda.
12.Gestión Productos Estratégicos	
13.Gasto de inversión en obras de infraestructura pública	Subdepartamento de Gestión Pública de la División de Control de la Gestión Pública.
14.Gestión Reclamos	
15.Gestión Trámites	
16.Planificación / Control de Gestión	

Fuente: DIPRES.

Fuente: DIPRES, 2020 “Resultados de Cumplimiento 2019 Mecanismo de Incentivo Institucional”.

Por su parte, los expertos externos son elegidos vía licitación, siendo para el año 2019 elegido el Centro de Sistemas Públicos del Departamento de Ingeniería Industrial de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile.

El proceso para la formulación del Programa de Mejoramiento de la Gestión es descrito por DIPRES de la siguiente forma:

Cuadro 6: Resumen Proceso de Formulación PMG

PMG	
Definición Programa Marco	Comité Triministerial
Recibe y recomienda aprobar o rechazar los compromisos y metas de gestión	Comité Técnico
Aprueba o rechaza los compromisos y metas de gestión	Comité Triministerial
Suscripción decreto de formulación	Comité Triministerial y Ministro del ramo
Plazo decreto de formulación	31 de diciembre

Fuente: DIPRES.

Fuente: DIPRES, 2020 “Resultados de Cumplimiento 2019 Mecanismo de Incentivo Institucional”.

El Programa Marco es aplicado de forma general a todas las instituciones públicas y determina un conjunto de áreas temáticas, definiéndose objetivos de gestión, indicadores u otros, además de los requisitos técnicos y medios de verificación.

De esta forma por ejemplo el año 2019 había 16 indicadores transversales, agrupados en 3 objetivos: Gestión Eficaz, Eficiencia Institucional y Calidad de los Servicios:

- Objetivo 1: Gestión Eficaz
 - Cobertura de la fiscalización.
 - Controles de seguridad de la información.
 - Hallazgos detectados en la fiscalización resueltos.
 - Medidas de equidad de género.
 - Tasa de accidentes laborales.
- Objetivo 2: Eficiencia Institucional
 - 6. Desviación del monto inicial de gastos de contratos de obras.
 - 7. Eficiencia energética.

8. Ejecución de los gastos en diciembre respecto del gasto total ejecutado.
9. Gastos en bienes y servicios de consumo y adquisición de activos no financieros.
10. Informes de dotación presentados a DIPRES.
11. Licitaciones sin oferentes.
- Objetivo 3: Calidad de los Servicios
 12. Reclamos respondidos.
 13. Satisfacción neta de usuarios.
 14. Solicitudes de Acceso a la Información Pública.
 15. Tiempo promedio de tramitación.
 16. Trámites digitales.

De acuerdo a lo informado por DIPRES, el año 2019 el cumplimiento del PMG alcanzó un promedio de 98%, mientras que para el periodo 2006-2019, el promedio de cumplimiento alcanzó un 96%, lo que significa que básicamente todos los servicios involucrados en el proceso cumplen con sus metas.

Ahora bien, se puede argumentar que el hecho de que prácticamente todos los servicios cumplen con las metas establecidas y que el incentivo económico sea considerado para un funcionario prácticamente como parte de su remuneración fija, implica necesariamente que se hace un trabajo para cumplir con las metas definidas. Es decir, independiente de la calidad de la meta, esta se cumple y se llevan a cabo las acciones necesarias para ese fin.

Lo anterior no es menor si se busca determinar si existe una real mejora a propósito de la existencia de estas metas sujetas a incentivos económicos, en el entendido ya expuesto de que al parecer el incentivo y el cumplimiento se dan por hecho, por lo que el ejercicio de cumplimiento del PMG el incentivo no estaría dado por obtener un ingreso adicional en las remuneraciones, al contrario, para no dejar de percibir esos recursos.

En ambos casos la respuesta es la misma, es decir, independiente del origen de la motivación, se cumple con la exigencia que se impone en las metas PMG lo que resulta en los saltos índices de cumplimiento.

Para efectos de la gestión presupuestaria de una institución, asociar metas a la ejecución del presupuesto, por obvio que suene, “obliga” a ejecutar mejor el presupuesto y por menor que sea el incremento en el desempeño presupuestario, habría una mejora manifiesta en la eficiencia del uso de los recursos en dicha dimensión.

Está por verse eso sí, el impacto en la forma de funcionamiento en la institución medida, en cuanto a si esa mejora en la ejecución (en los términos indicados por la meta PMG que se habría establecido) sería de carácter permanente o la institución volvería a su “normalidad” una vez que la meta cambie o solo desaparezca.

3. Diseño Metodológico

- **Problematización**

La Dirección de Presupuestos (DIPRES), en el marco de la construcción de los indicadores transversales asociados al Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) para el año 2019, incluyó dos indicadores de “Eficiencia Institucional” asociados a la gestión presupuestaria:

- Ejecución de los gastos en diciembre respecto del gasto total ejecutado.
- Gastos en bienes y servicios de consumo y adquisición de activos no financieros.

El primero de ellos se traduce en que las instituciones a las que se les aplica este indicador deben tener un gasto en diciembre que no supere un porcentaje determinado respecto de su ejecución presupuestaria total. Lo anterior con el objetivo de aplanar la curva de gasto del presupuesto que al parecer tendría una concentración importante en el mes de diciembre.

En particular, para la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) esta meta fue fijada en un 14%, por lo que el gasto total del mes de diciembre no podía superar esa meta en comparación con el total de gasto que pudiese alcanzar la institución. A modo de ejercicio, podemos calcular que una ejecución lineal del presupuesto anual de una institución implica un porcentaje de 8,3% mensual respecto del año completo ($1/12 \cdot 100$), lo que demuestra que la meta definida (14%) para la DGAC implica igualmente una ejecución cargada al mes de diciembre.

Esto significa un reconocimiento a esta forma de ejecución presupuestaria cargada a fin de año en las instituciones públicas, que terminan por justificar la utilización de este indicador por parte del Comité Triministerial y Técnico que lo elabora.

El segundo indicador PMG transversal de gestión presupuestaria está referido además a la ejecución de los presupuestos de los subtítulos 22 “Bienes y

Servicios de Consumo” y 29 “Adquisición de Activos No Financieros”, los que responden a aquellos gastos que más representan la gestión presupuestaria de una unidad, dado que están relacionados con procesos de compras y relacionados. Y que para el caso de la DGAC, la meta fijada es de un 100% de ejecución respecto del presupuesto inicial.

Esta meta impide que, por ejemplo, para evitar sobrepasar la meta del primer indicador no se utilicen recursos de estos subtítulos en el mes de diciembre u otras artimañas que pudieran surgir a partir de algún potencial apremio en el cumplimiento de dicho indicador.

En particular esta investigación trata el primer indicador, principalmente por que el problema de las instituciones públicas (en el interés de este trabajo) no es tanto la ejecución de su presupuesto, más bien es la carga de su ejecución hacia fines del año y en particular en diciembre, lo cual podría aventurar la tesis de que se trataría de un elemento cultural.

Sin ir más lejos, luego de dos años de aplicación de los indicadores mencionados, para el año 2021, los indicadores de gestión presupuestaria fueron reemplazados por uno solo, cuya fórmula de cálculo, bastante más compleja, también remite a aplanar la curva de gasto a medida que el año avanza:

$$\frac{(ejecución\ segundo\ semestre + ejecución\ cuarto\ trimestre + ejecución\ diciembre)}{ejecución\ anual} * 100$$

La aplicación de indicadores de gestión presupuestaria en términos muy generales, vienen a cambiar el paradigma del control presupuestario más elemental, desplazando la preocupación de alcanzar altos índices de ejecución respecto del presupuesto asignado, hacia el control de los procesos de esta ejecución para mejorar la oportunidad de estos y evitando también que se produzcan ciertos vicios que son los que alimentan los prejuicios respecto de la ejecución presupuestaria del sector público, que tienen relación con que al ser medidos por la capacidad de ejecutar presupuesto, en diciembre suelen hacerse

compras de emergencia para completar el presupuesto, perdiendo estos recursos la oportunidad de ser destinados a los objetivos relevantes de las instituciones.

Esto que quizás parezca obvio, implica a los participantes del control presupuestario de las instituciones, involucrarse en los procesos desde su origen en la planificación presupuestaria y por ejemplo al uso de programas de caja y su seguimiento.

La Dirección General de Aeronáutica Civil, no está exenta de esta situación, teniendo además la característica de ser una institución con oficinas a lo largo del país, lo que exige además un involucramiento en el cumplimiento de las metas a nivel global.

- **Justificación**

Como se menciona en la problematización, la ejecución presupuestaria de cada institución tiene implicancias diversas, que van desde su influencia en los procesos de anteproyecto presupuestario, en la gestión propia de cada institución y en el mandato ético y legal del uso de los recursos públicos mandados mediante la Ley de Presupuesto de cada año.

El proceso de anteproyecto presupuestario, en el que se prepara el proyecto de ley de presupuesto de cada institución, al ser predominantemente incremental tiene un potente componente histórico, que a grandes rasgos significa que los gastos de la institución que garantizan su funcionamiento son aproximadamente los mismos cada año y sus modificaciones son de carácter marginal y en relación principalmente a reajustes o factores externos.

Dentro de esos factores, se considera de forma relevante la ejecución del presupuesto en años anteriores, dado que, si bien no se trata de una relación lineal o automática, la experiencia indica que en el proceso de anteproyecto presupuestario, la Dirección de Presupuestos podría “castigar” una baja ejecución en determinado ítem de gasto, rebajando su presupuesto para el año en negociación, considerando que si la institución no ejecuta ese presupuesto es porque no lo necesita. Lo anterior es un claro estímulo para intentar ejecutar el

presupuesto de forma completa, lo que como se ha mencionado tiene relación directa con la generación de un aumento de gastos en el mes de diciembre, al ser este mes la última oportunidad del año para la ejecución, pudiéndose realizar compras o gastos ajenos a las prioridades pero que permiten una rápida ejecución y contribuir a “gastarlo todo”.

Por otra parte, cada servicio público tiene determinados fines que cumplir, los cuales están obviamente determinados por el uso de los recursos destinados para ello, por lo que una gestión presupuestaria deficiente podría ir en directo detrimento del cumplimiento de aquel fin.

Esto tiene implicancias que van desde la simple compra de algún material de oficina hasta el retraso de licitaciones de compras o el hecho de que estas se declaren desiertas, obligando a rehacer nuevamente el proceso, con las consecuencias temporales que ello tiene. Se sabe que las políticas públicas tienen su oportunidad para conseguir resultados óptimos, para el caso específico de la Dirección General de Aeronáutica Civil, que es responsable de la seguridad de la aviación nacional y del uso del espacio aéreo, podría implicar deficiencias en la entrega de esta seguridad con consecuencias eventualmente nefastas.

Finalmente, el recargar la ejecución en diciembre, cuando no es objeto de una programación previa (porque obviamente puede que haya gastos a realizarse en diciembre por muchos motivos), podría ser resultado de realizar compras innecesarias pero rápidas o de llevar a cabo tareas a la rápida con el mismo fin, perjudicando el uso eficiente de los recursos.

Lo anterior contraviniendo el espíritu del uso del presupuesto público, cuya ejecución es mandatada por ley para fines determinados y sus vicios en la ejecución, aunque aún legales, son impedimento para utilizar dichos recursos en áreas donde podrían ser provechosos para la sociedad.

A partir de lo anterior, el surgimiento de los indicadores del Programa de Mejoramiento de la Gestión relacionados con la gestión presupuestaria y en particular el indicador del que se hace cargo esta investigación, viene a obligar a

modificar esas conductas (de existir), obligando a tener ciertos recaudos o prevenciones respecto de la temporalidad en la ejecución del presupuesto.

Exigen a las instituciones mejorar su gestión del presupuesto y sus sistemas de control y hasta cierto punto terminar con el supuesto de compras “por cumplir” pasando a la búsqueda del cumplimiento de las programaciones de gasto.

Todo lo anterior en el entendido (supuesto) de que efectivamente ha habido un cambio en la gestión presupuestaria, en este caso de la DGAC, a partir de la incorporación de estos indicadores y la relevancia de su cumplimiento por estar sujeta al Programa de Mejoramiento de la Gestión y por tanto con implicancias en el salario de los funcionarios de la institución.

- **Pregunta de Investigación**

¿De qué forma la incorporación de nuevas metas PMG ha influido en la gestión presupuestaria de la DGAC en los últimos dos años?

- **Objetivos**

Para la presente investigación se han considerado los siguientes objetivos general y específicos:

- General:
 - Establecer si las metas PMG han contribuido y de qué manera a cambiar la gestión presupuestaria en la DGAC.
- Específicos:
 - Estudiar la ejecución presupuestaria de la DGAC en los últimos 10 años.
 - Determinar si efectivamente la DGAC presenta una ejecución notoriamente elevada durante el mes de diciembre.

- Establecer si la curva de ejecución presupuestaria mensual de la DGAC responde a una característica de la gestión presupuestaria institucional o responde a otros factores que la determinan.
- Analizar los resultados del indicador PMG para los años 2019 y 2020.
- Determinar si estos resultados implicaron cambios en la gestión presupuestaria o provienen de situaciones particulares.
- Caracterizar el efecto de la pandemia mundial producto del virus Covid-19 en la ejecución presupuestaria del año 2020.
- Analizar el indicador propuesto por DIPRES para el año 2021, como consecuencia del indicador 2019 y 2020.

- **Variables e indicadores asociados**

Las variables asociadas a esta investigación son las siguientes:

- Variable Dependiente:
 - Ejecución presupuestaria de la DGAC en los años 2019 y 2020.
- Variables Independientes:
 - Metas PMG.
 - Curva Histórica de la Ejecución Presupuestaria.
 - Ley de Presupuestos de cada año.
 - Estrategia Institucional.
 - Contexto (Pandemia virus COVID-19).

A partir de las variables dependientes e independientes se generan los siguientes indicadores o formas de medición que permitirán robustecer el análisis de la investigación:

Variable Dependiente	Indicador Asociado
- Ejecución presupuestaria de la DGAC en los años 2019 y 2020.	<ul style="list-style-type: none"> - % de ejecución mes de diciembre (ejecución de diciembre/ejecución anual *100). - Ejecución mensualizada. - Ejecución mensualizada años anteriores.

Variable Independiente	Indicador Asociado
Metas PMG	<ul style="list-style-type: none"> - Cambios en la Institución a partir de la incorporación de la meta.
Curva Histórica de la Ejecución Presupuestaria	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje (%) de ejecución del mes d diciembre respecto de la ejecución anual. - Ejecución de cada mes, respecto de la ejecución total.
Ley de Presupuestos	<ul style="list-style-type: none"> - Montos autorizados. - Impacto del Ciclo Presupuestario en la ejecución presupuestaria.
Estrategia Institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Influencia de Plan Estratégico Institucional. - Existencia de Planificación Presupuestaria.
Contexto	<ul style="list-style-type: none"> - Gastos asociados a la pandemia. - Modificaciones al presupuesto propiciados por la pandemia. - Impacto en la ejecución presupuestaria de la pandemia.

- **Enfoque de Investigación**

Esta investigación tiene un enfoque cuantitativo principalmente en cuanto a que “plantea un problema de estudio delimitado y concreto” (Hernández-Sampieri et al, 2014:5), el cual se resuelve mediante la recolección de datos lo que implica necesariamente que estos se puedan medir y mostrarse a partir de números, todas características propias de una investigación de corte cuantitativo de acuerdo a Hernández-Sampieri, Fernández y Baptista (2014). En particular esta investigación depende sobretodo de la recolección de datos numéricos de la ejecución presupuestaria y de un análisis de los mismos en cuanto a poder comparar las situaciones anteriores a la incorporación de las metas PMG y a su situación con los indicadores en ejercicio, análisis que al ser numérico busca ser objetivo y en particular extrapolable a poblaciones más grandes al menos en el método si no en cuanto los resultados.

Por otra parte, dadas las características particulares de esta investigación, es que se considera la recolección de información a través de métodos no numéricos, como son las entrevistas, para profundizar el análisis a partir de lo numérico e interpretar los resultados, lo cual es propio de una investigación del tipo cuantitativa, dado que consiste en “obtener perspectivas y puntos de vista de los participantes” (Hernández-Sampieri et al, 2014:8).

Eventualmente entonces estamos en presencia de una investigación con un enfoque mixto, en cuanto a que tiene elementos tanto cuantitativos como cualitativos, sin embargo, dado que el método de investigación debe adaptarse al problema en cuestión y no al revés (Hernández-Sampieri et al, 2014:536), se concluye que la presente investigación es de carácter principalmente cuantitativa porque su principal fuente de información y análisis cumple con dichas características aún cuando tenga aportes de la metodología cualitativa en la búsqueda de enriquecer el análisis.

- **Tipo de Investigación**

La presente investigación tiene un enfoque principalmente correlacional en cuanto a que busca conocer la relación entre variables, categorías o conceptos (Hernández-Sampieri et al, 2014:93) como es la incorporación de indicadores PMG de ejecución presupuestaria y su efecto en el comportamiento del gasto de la DGAC.

En ese contexto dado que se trata de una investigación basada en una organización en particular (DGAC), es que se la investigación tiene el diseño de un estudio de caso, definido por Hernández-Sampieri y Mendoza (2008) como “estudios que al utilizar los procesos de investigación cuantitativa, cualitativa o mixta analizan profundamente una unidad holística para responder al planteamiento del problema, probar hipótesis y desarrollar alguna teoría”.

- **Técnica de Recolección de Datos**

Principalmente utilización de base datos:

- Utilización de bases de gasto presupuestario de años previos al 2019 para la definición de las características de la ejecución presupuestaria en la DGAC.
- Mismas bases pero de los años 2019-2020, en los que se convivió con las tareas PMG.

Entrevistas a actores relevantes:

- Funcionario 1: Subdirector Subdepartamento Presupuesto DGAC: Encargado procesos de gestión y control presupuestario, anteproyecto presupuestario y Director (S) Departamento de Finanzas durante gran parte del periodo 2019-2020.
- Funcionario 2: Encargado Sección Control Presupuestario: Encargada de los procesos de control presupuestario y de modificaciones presupuestarias internas.
- Académico: Doctor en Administración Pública, Universidad de Southern California; Magíster en Administración y Políticas Públicas, London School

of Economics and Political Science; Magíster Ciencia Política, Universidad de Chile. Administrador Público Universidad de Chile. En su calidad de experto.

Principalmente el esquema de las entrevistas estará enfocado al conocimiento y percepción del entrevistado o entrevistada del sistema PMG, su experiencia con la herramienta aplicada a la ejecución del presupuesto y sobretodo la valoración que este tiene de su uso en cuanto a la utilidad proporcionada para el alcance de una eficiencia presupuestaria en la DGAC.

En el caso del Académico entrevistado se buscará profundizar en la herramienta, su valoración y en particular su percepción de su utilidad en el contexto presupuestario y capacidad de provocar cambios en la gestión del mismo.

El proceso de entrevistas se hará de forma semiestructurada, ya que éstas tendrán una base guía de preguntas, pero el formato permite libertad para el entrevistador de ir introduciendo preguntas con el correr de la entrevista (Hernández-Sampieri et al, 2014) y cuyo análisis principalmente responderá a la metodología de la teoría fundamentada (Glaser y Straus; 1967), de la cual podemos destacar dos procedimientos, comparación constante y muestro teórico.

La comparación constante propone la combinación en paralelo de los datos cualitativos, conceptos, propiedades, hipótesis, etc. para ir comparando, integrando, delimitando y finalmente escribiendo teoría (Vegas; 2016).

El muestro teórico por su parte se refiere a la recolección y análisis de los datos obtenidos por el investigador hasta que estos ya sean suficientes para el desarrollo de teoría (Vegas; 2016).

4. Contexto

- **Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC)**

La Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) tiene su origen en 1930, fundada por el Comodoro Arturo Merino Benítez, una semana después de la fundación de la Fuerza Aérea de Chile, bajo el nombre de Dirección de Aviación.

Fundamentalmente su función era responder al desarrollo de la aviación nacional, estableciendo sistemas de comunicación e información meteorológica, entre otras exigencias técnicas de la época.

Se rige por la Ley 16.752 de 1968 que “Fija Organización y Funciones y Establece Disposiciones Generales a la Dirección General de Aeronáutica Civil”, que establece que se trata de un servicio dependiente de la Fuerza Aérea de Chile (FACH) y por ende de la Subsecretaría de Fuerzas Armadas del Ministerio de Defensa.

Establece también, en consecuencia, que el Director General de la DGAC será un Oficial General en servicio activo de la rama del Aire de la FACH y que serán de dependencia de esta institución la Dirección Meteorológica de Chile y la Escuela Técnica Aeronáutica.

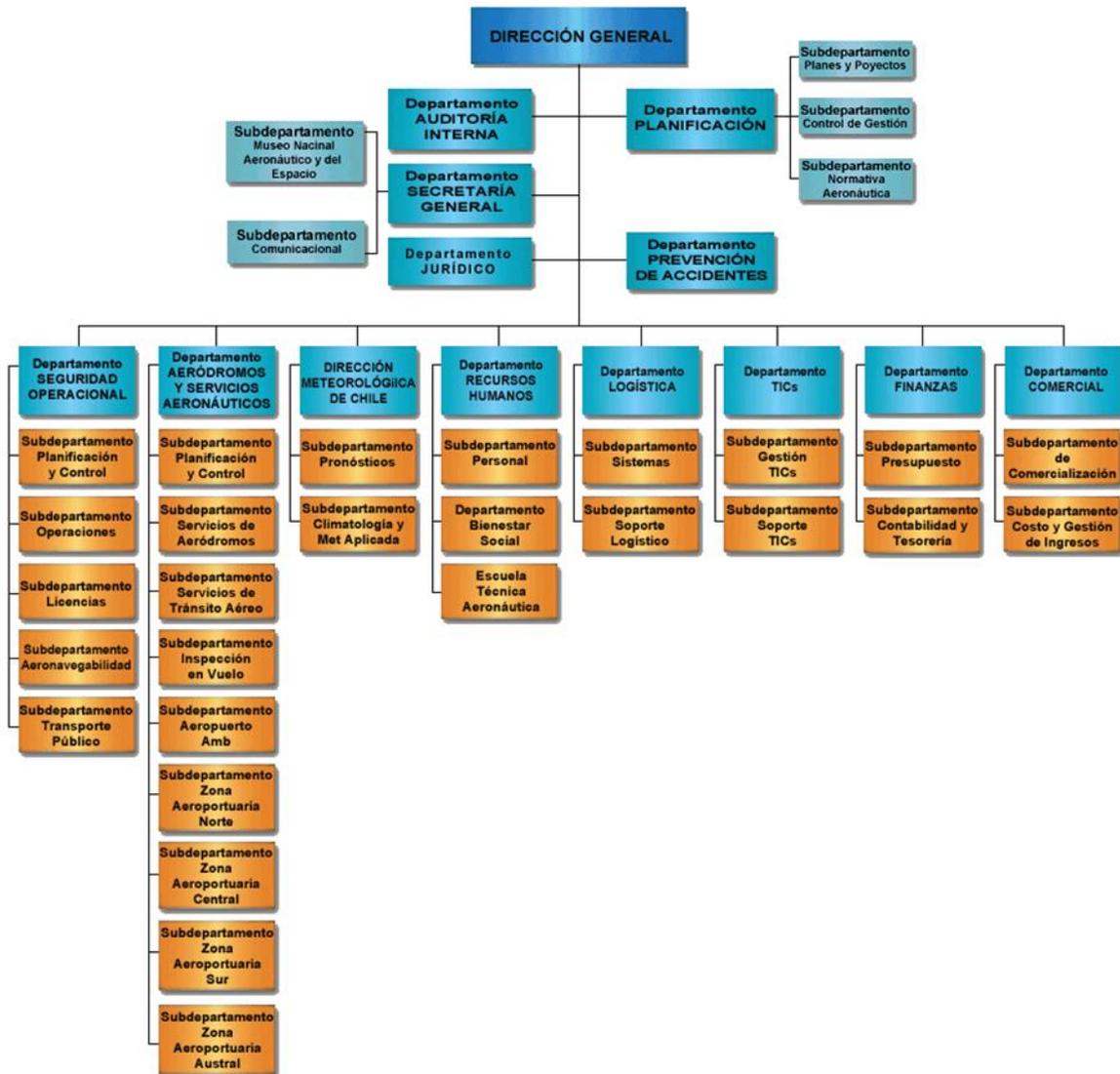
Su función principal es la de mantener la seguridad de las operaciones aéreas en territorio nacional, lo que implica:

- Fiscalización y control de aeródromos público y privados (administrar los públicos).
- Gestionar el Tránsito Aéreo del país.
- Entregar servicios de tránsito aéreo necesarios para la seguridad.
- Mantener y controlar los servicios de telecomunicaciones aeronáuticas y de radioayudas.
- Proporcionar servicios de meteorología.
- Generar normativa en materias de seguridad aeronáutica.
- Inspeccionar naves, registrar, entregar licencias de operación.

- Adoptar las disposiciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), de la que Chile es miembro desde 1944, y de la Organización Meteorológica Mundial (OMM).

Para lo anterior se organiza de la siguiente forma:

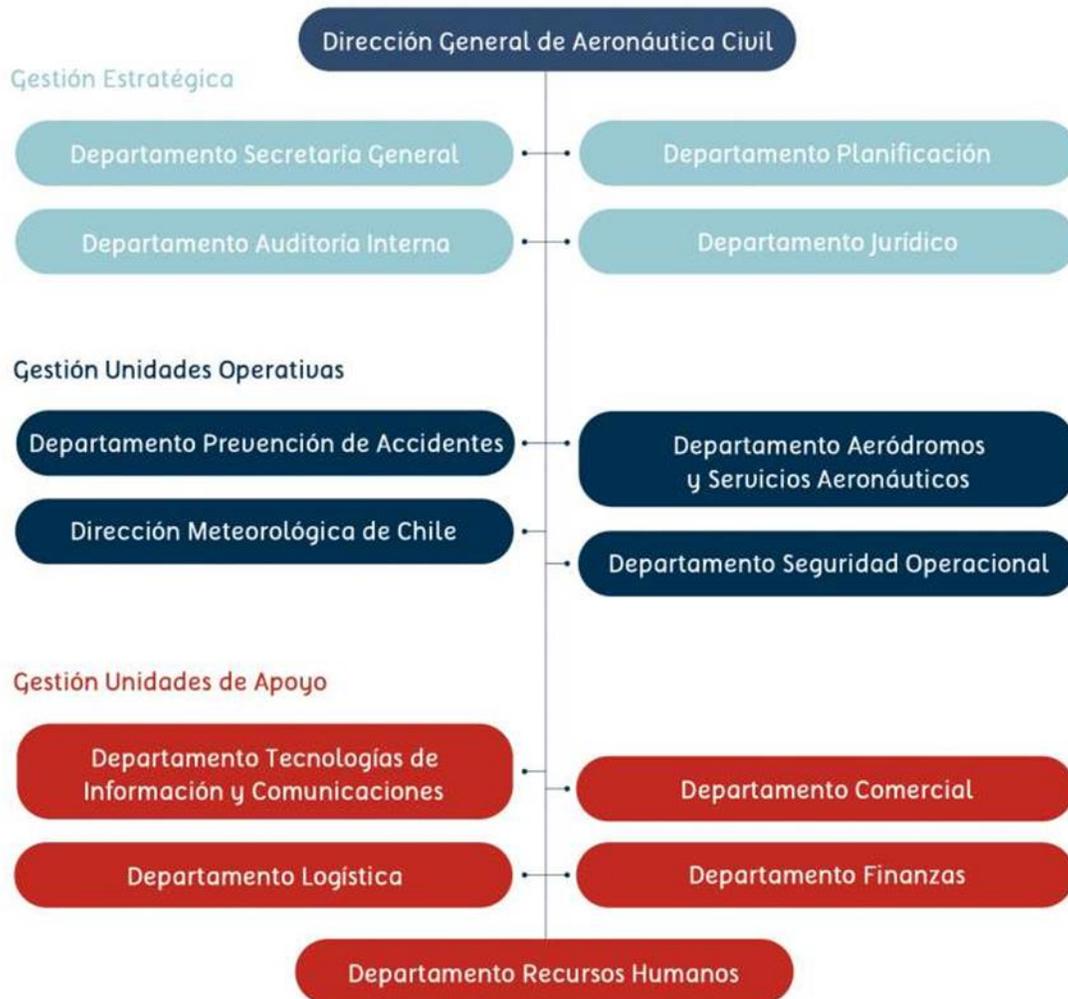
Cuadro 7: Organigrama DGAC



Organigrama DGAC. Fuente: Transparencia Activa sitio web DGAC.

De igual forma, la estructura funcional del organigrama es la siguiente:

Cuadro 8: Estructura Funcional Organigrama DGAC



Organigrama Funcional DGAC. Fuente: Sitio web DGAC

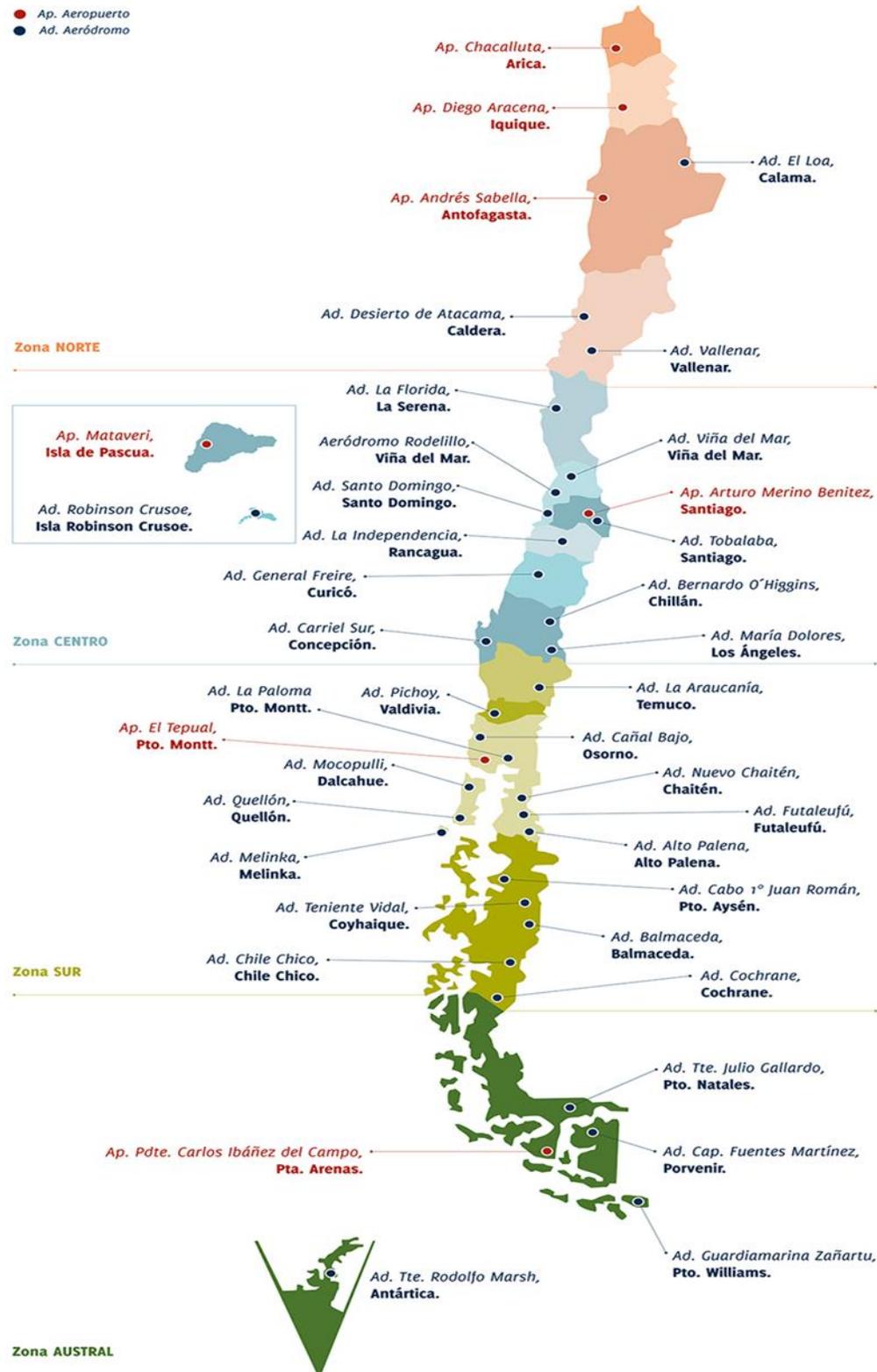
Es importante mencionar tres “microinstituciones” de la DGAC, los cuales tienen características especiales:

- Museo Nacional Aeronáutico: Dependiente del Departamento Secretaría General, encargado del resguardo y difusión de patrimonio aeronáutico en Chile y encargado principal de la organización de la Feria Internacional del Aire y del Espacio (FIDAE).

- Dirección Meteorológica de Chile: Departamento de la DGAC, cuya función no solamente consta de entregar y procesar la información meteorológica para las actividades aéreas, sino que también para las distintas actividades socioeconómicas del país que lo requieran y administrar el Banco Nacional de Datos Meteorológicos.
- Escuela Técnica Aeronáutica: Dependiente del Departamento Recursos Humanos, es el ente encargado de la formación de profesionales, técnicos y especialistas que la DGAC requiere para el cumplimiento de sus funciones. Imparte carreras profesionales como Controlador de Tránsito Aéreo (CTA) y Meteorólogo (METEO) y carreras técnicas de nivel superior como Seguridad, Salvamento y Extinción de Incendios en Aeronaves (SSEI), Seguridad Aeroportuaria (AVSEC), Instrumental Meteorológico (TIM), Servicios de Vuelo (TSV) y Abastecimiento (ABA).

La DGAC administra los aeropuertos y aeródromos del país, con excepción de los aeropuertos concesionados, donde igualmente se otorgan los servicios de seguridad, potestad exclusiva de la institución, por lo que mantiene oficinas y personal en todos ellos, la siguiente imagen revela la red primaria y secundaria de aeropuertos (en rojo) y aeródromos (en azul):

Cuadro 9: Red Primaria y Secundaria de Aeropuertos y Aeródromos Chile



Fuente: Sitio Web DGAC

La Red primaria la componen los siguientes aeródromos y aeropuertos, entre los cuales se encuentran los 11 que a la fecha funcionan bajo la modalidad de concesión, a saber:

- Ap. Chacalluta, Arica. (*)
- Ap. Diego Aracena, Iquique. (*)
- Ad. El Loa, Calama. (*)
- Ap. Andrés Sabella, Antofagasta. (*)
- Ad. Desierto de Atacama, Caldera. (*)
- Ad. La Florida, La Serena. (*)
- Ap. Mataverí, Isla de Pascua.
- Ap. Arturo Merino Benítez, Santiago. (*)
- Ad. Carriel Sur, Concepción. (*)
- Ad. La Araucanía, Temuco. (*)
- Ad. Pichoy, Valdivia.
- Ad. Cañal Bajo, Osorno.
- Ap. El Tepual, Puerto Montt. (*)
- Ad. Mocopulli, Castro.
- Ad. Balmaceda, Balmaceda (A la fecha a punto de iniciar su concesión).
- Ap. Carlos Ibáñez del Campo, Punta Arenas. (*)

(*) Aeródromo/Aeropuerto concesionado.

En términos administrativos, se agrupan en cinco subdepartamentos, dependientes del Departamento Aeródromos y Servicios Aeronáuticos:

- Ap. Arturo Merino Benítez (Ap. AMB).
- Zonal Norte: Desde la Región de Arica y Parinacota a la Región de Atacama.
- Zonal Central: Desde la Región de Coquimbo a la Región del Bío Bío (Excluye Ap. AMB).
- Zonal Sur: Desde la Región de la Araucanía a la Región de Aysén.

- Zonal Austral: Región del General Carlos Ibáñez del Campo, incluyendo Ad. Teniente Marsh, ubicado en el territorio antártico chileno.

- Presupuesto DGAC

Presupuestariamente la DGAC es uno de los pocos servicios públicos que percibe ingresos propios y que además le son suficientes para autofinanciarse, es decir, no tiene necesidad de recurrir al aporte fiscal, aun cuando su presupuesto también forma parte de la ley de presupuesto de cada año y por tanto requiere aprobación del congreso y el consiguiente mismo proceso que el resto de las instituciones públicas del gobierno central. Cabe mencionar que producto de la pandemia producto del virus COVID19, la actividad aérea ha decaído a niveles que hacen dudar de mantener esa capacidad de autofinanciamiento mientras no se recuperen los niveles de crecimiento de la actividad hasta antes de esta situación.

Estos ingresos provienen principalmente del cobro de derechos de embarque a los pasajeros del sistema aeronáutico nacional y de las tasas cobradas a las aerolíneas, que corresponden a los ingresos producto de la utilización de servicios aeronáuticos e infraestructura como son los cobros por aterrizaje, estacionamiento, iluminación, sistemas de ayudas visuales, servicios de ruta, tasas de operación, radiocomunicaciones, puerta de embarque y servicios de primeros auxilios y contra incendios.

Los ingresos mencionados, así como los gastos que se mencionarán, están estructurados de acuerdo a la clasificación presupuestaria establecida para el país, que en términos macro, organiza el presupuesto en catálogos presupuestarios, los cuales están a su vez, formados por subtítulo, ítem, asignación y en algunos casos subasignación.

Así por ejemplo el catálogo 2101004006 Viáticos Nacionales Personal de Planta se compone de:

- 21: Subtítulo que corresponde a gastos en personal.
- 01: Ítem que corresponde a personal de planta.

- 004: Asignación que corresponde a viáticos.
- 006: Subasignación que se refiere a viáticos nacionales.

La relevancia de esta clasificación radica en que al estar de esta forma estructurado el presupuesto de una institución, al aprobarse la distribución del mismo entre subtítulos, implica que la ejecución del presupuesto debe realizarse en los mismos términos descritos por la ley, es decir, no se puede utilizar recursos asignados al subtítulo 22 “Bienes y Servicios de Consumo” para gastos correspondientes al subtítulo 23 “Prestaciones de Seguridad Social”, aunque tenga un saldo sobrante, salvo que mediante un Decreto del Ministerio de Hacienda se instruya una modificación presupuestaria que traslade los recursos de un subtítulo a otro.

Los gastos de la DGAC están concentrados principalmente por el subtítulo 21 “Gastos en Personal” (remuneraciones, viáticos, asignaciones, horas extras, etc) y en segundo lugar por el subtítulo 33 “Transferencias de Capital” que corresponde a los pagos a los concesionarios aeroportuarios, de acuerdo a las bases de licitación de cada uno de los contratos de concesión y a transferencias al Ministerio de Obras Públicas (MOP) por concepto de devoluciones de IVA de construcción y explotación.

Sin perjuicio de lo anterior, la real gestión presupuestaria se traduce en los gastos en bienes y servicios y los gastos en adquisición de activos no financieros, esto es, los subtítulos 22 y 29 respectivamente, puesto que son esos gastos los que permiten la administración de los aeropuertos y aeródromos y la mantención de los estándares de seguridad exigidos por la industria aeronáutica y por la OACI y cuya gestión depende de la DGAC.

La siguiente imagen muestra el presupuesto de la DGAC para el año 2021:

Cuadro 10: Ley de Presupuestos 2021 DGAC

LEY DE PRESUPUESTOS AÑO 2021
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
Dirección General de Aeronáutica Civil
Dirección General de Aeronáutica Civil (01, 07)

PARTIDA	:	11
CAPÍTULO	:	21
PROGRAMA	:	01

Sub-Título	Ítem Asig.	Denominaciones	Glosa N°	Moneda Nacional Miles de \$
		INGRESOS		227.286.165
06		RENTAS DE LA PROPIEDAD		9.991.644
	01	Arriendo de Activos No Financieros		8.419.980
	03	Intereses		1.571.664
07		INGRESOS DE OPERACIÓN		197.507.548
	02	Venta de Servicios		197.507.548
08		OTROS INGRESOS CORRIENTES		19.706.048
	01	Recuperaciones y Reembolsos por Licencias Médicas		1.698.078
	99	Otros		18.007.970
12		RECUPERACIÓN DE PRÉSTAMOS		80.915
	07	Por Anticipos por Cambio de Residencia		80.915
15		SALDO INICIAL DE CAJA		10
		GASTOS		227.286.165
21		GASTOS EN PERSONAL	02, 03	125.883.210
22		BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	04	26.164.667
23		PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL		241.671
	01	Prestaciones Previsionales		241.671
24		TRANSFERENCIAS CORRIENTES	05	1.817.644
	01	Al Sector Privado		668.731
	004	Premios y Otros		12.781
	007	Bienestar Social		655.950
	02	Al Gobierno Central		150.241
	001	Fuerza Aérea de Chile		150.241
	07	A Organismos Internacionales		998.672
	001	Organismos Internacionales		998.672
25		INTEGROS AL FISCO		11.958.435
	01	Impuestos		325.016
	99	Otros Integros al Fisco		11.633.419
26		OTROS GASTOS CORRIENTES		15.812
	02	Compensaciones por Daños a Terceros y/o a la Propiedad		15.812
29		ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	06	12.827.680
	03	Vehículos		54.217
	04	Mobiliario y Otros		159.726
	05	Máquinas y Equipos		10.646.582
	06	Equipos Informáticos		1.246.384
	07	Programas Informáticos		720.771
32		PRÉSTAMOS		80.915
	07	Por Anticipos por Cambio de Residencia		80.915
33		TRANSFERENCIAS DE CAPITAL		48.296.121
	01	Al Sector Privado		41.808.910
	002	Pagos a concesionarios aeroportuarios		41.808.910
	02	Al Gobierno Central		6.487.211
	003	Reintegro IVA concesiones -MOP		6.487.211
34		SERVICIO DE LA DEUDA		10
	07	Deuda Flotante		10

Fuente: Ley N°21.289 del 2020, Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2021.

Los gastos de la DGAC por subtítulo responden a las siguientes descripciones:

- Subtítulo 21: Representa el 55,4% del gasto total (M\$125.883.210) y considera gasto en remuneraciones, viáticos, horas extra, honorarios, asignaciones, bonos, etc.
- Subtítulo 22: Corresponde a M\$26.164.667 (11,5% del total) y son los gastos propios del funcionamiento administrativo y operativo de la institución (pasajes, mantenimientos, arriendos, consumos básicos, etc.)
- Subtítulo 23: Cumplimiento de las leyes que otorgan desahucios indemnizaciones, bonos por retiro, etc. Es el 0,1% del presupuesto de gasto (M\$ 241.671).
- Subtítulo 24: Es el 0,8% del presupuesto con M\$1.817.644 y son transferencias que se realizan a instituciones o personas, y que se detallan así:
 - Premios: Reconocimientos otorgados a funcionarios destacados, instituciones destacadas, alumnos destacados de la Escuela Técnica Aeronáutica, etc (M\$ 12.781).
 - Bienestar Social: Aporte institucional al Departamento de Bienestar Social de la DGAC (M\$ 655.950).
 - Fuerza Aérea de Chile (FACH): Aporte a la unidad de búsqueda salvamento de accidentes aéreos (M\$ 150.241).
 - Organismos Internacionales: Transferencias realizadas principalmente a modo de aportes y membresías de actividades relacionadas con la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) de la cual Chile es miembro (M\$ 998.672).
- Subtítulo 25: Implica el 5,6% del presupuesto (M\$ 11.958.435) y se compone de pagos que se hacen al fisco:
 - Impuestos: Pago de IVA por compras e importaciones (M\$ 325.016).

- Otros Integros al Fisco: Corresponde al pago por concepto de dólar turismo y pobreza¹ (M\$11.633.419).
- Subtítulo 26: Compensaciones por daños a terceros, en el caso del año 2021 es presupuesto asignado a la reforestación del cerro Vilcún en la Araucanía, es un porcentaje menor del presupuesto de la institución (M\$15.812).
- Subtítulo 29: Básicamente se trata de inversión en activos (vehículos, máquinas, softwares, hardwares, etc), concentra el 5,6% del presupuesto de la institución (M\$ 12.827.680).
- Subtítulo 32: Préstamos otorgados al personal que es destinado a cumplir funciones en otra ubicación geográfica con el objeto de apoyar su traslado. Se producen a solicitud del funcionario y su devolución ingresa al subtítulo de ingresos 12 “Recuperación de Préstamos” (M\$80.915).
- Subtítulo 33: Como ya se mencionó son transferencias a los concesionarios aeroportuarios de acuerdo a las respectivas bases de licitación y transferencias al MOP por concepto de IVA construcción y explotación. Es el subtítulo de gasto segundo en magnitud luego de las remuneraciones y corresponde al 21,2% del presupuesto de gasto (M\$ 48.296.121).
- Subtítulo 34: Subtítulo de ajuste presupuestario, donde registran los gastos del periodo anterior que estando devengados no fueron pagados, por lo que su pago se realizará en el año en curso y por tanto deben ser devengados nuevamente.

La ejecución presupuestaria en la Dirección General de Aeronáutica se organiza mediante “tareas”, que contienen el objeto del gasto y su ejecución es de responsabilidad de la unidad a la que se le asigna, sin perjuicio de que la responsabilidad final es del departamento correspondiente. Así, a modo de ejemplo, un aeródromo X, tiene una tarea llamada “Mantenimiento de Radares”, la cual se compone de los catálogos de adquisición de materiales para el

¹ Por compromisos adquiridos por el Estado Chileno, la DGAC por cada pasajero embarcado en vuelos internacionales de mas de 500 kilómteros de distancia, debe aportar US\$3 para el fomento del turismo y US\$2 para el combate a la pobreza, este último con límite de US\$ 5.000.000.

mantenimiento, viáticos y pasajes de ser necesarios o en algunos casos del pago por el servicio según corresponda. La unidad de logística del aeródromo es responsable de ese gasto, pero finalmente el responsable real es el Jefe de Aeropuerto, luego el Jefe de la Zonal correspondiente y finalmente el Director del Departamento de Aeródromos y Servicios Aeronáuticos (DASA).

El proceso de formulación presupuestaria consiste en la distribución centralizada del presupuesto a los distintos Departamentos y Unidades Aeroportuarias a lo largo del país, quienes luego distribuyen el presupuesto que se les asigna entre sus unidades internas, debiendo éstas asegurarse de cubrir sus necesidades básicas y de haber oportunidad este presupuesto lo pueden redistribuir de acuerdo a sus necesidades. Así también el Zonal Aeroportuario puede mover presupuesto entre aeropuertos o aeródromos de su zona, así como el Departamento de Aeródromos y Servicios Aeroportuarios puede hacerlo entre zonales.

Todo lo anterior bajo la supervisión del Departamento Planificación que se encarga de autorizar además suplementos y rebajas presupuestarias.

Dentro de las llamadas “tareas” también se encuentran los “proyectos”, que responden principalmente a las adquisiciones del subtítulo 29 y sus gastos asociados de otros subtítulos, los cuales cuentan con un jefe de proyectos y se concentran principalmente en el Departamento Logística, aun cuando hay proyectos de responsabilidad de otros departamentos y su definición y control es llevado desde el Departamento Planificación.

Estos proyectos son aprobados en el proceso presupuestario como tal por parte de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), con sus características específicas y responden a necesidades de inversión en activos de la institución e incluyen muchas veces gastos en otros subtítulos por pago de IVA o pasajes y viáticos.

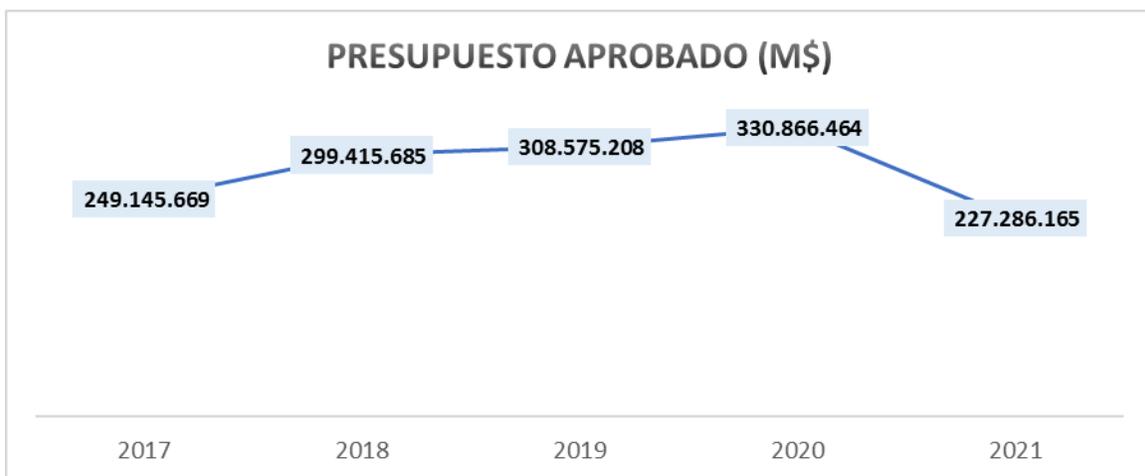
El control presupuestario se ejerce dentro del Departamento Finanzas, que además se encarga de apoyar la operatividad financiera de las unidades de la DGAC, además de las labores de apoyo características de la administración pública como son las unidades (secciones) de Contabilidad y Tesorería (Pagos).

Es en ese rol de control presupuestario que el Dpto. Finanzas tiene en su responsabilidad el cumplimiento de los objetivos PMG respecto de la ejecución presupuestaria, sin embargo, el rol de consolidador y de control de esos y todos los objetivos lo lleva el Subdepartamento Control de Gestión del Departamento Planificación a quienes se informa mediante una plataforma el avance de los distintos indicadores de la institución, junto con sus respectivos medios de verificación.

No obstante lo anterior, cada indicador tiene un departamento responsable y como se mencionó, es el Departamento de Finanzas quien se encarga de los indicadores de su ámbito y en particular, para el caso de los indicadores de ejecución presupuestaria de los años 2019 y 2020, la responsabilidad recae en el Subdepartamento Presupuesto, el cual para dichos efectos, ejerce su rol de control presupuestario, mediante el control periódico de la ejecución y de los flujos programados.

Como se ha mencionado la DGAC tiene la capacidad de, a la fecha, auto financiarse con ingresos propios, lo que sumado al desarrollo aeroportuario del país le ha permitido experimentar importantes incrementos presupuestarios en el último tiempo, solo frenados por el efecto de la pandemia.

Cuadro 11: Presupuesto Aprobado DGAC 2017-2021



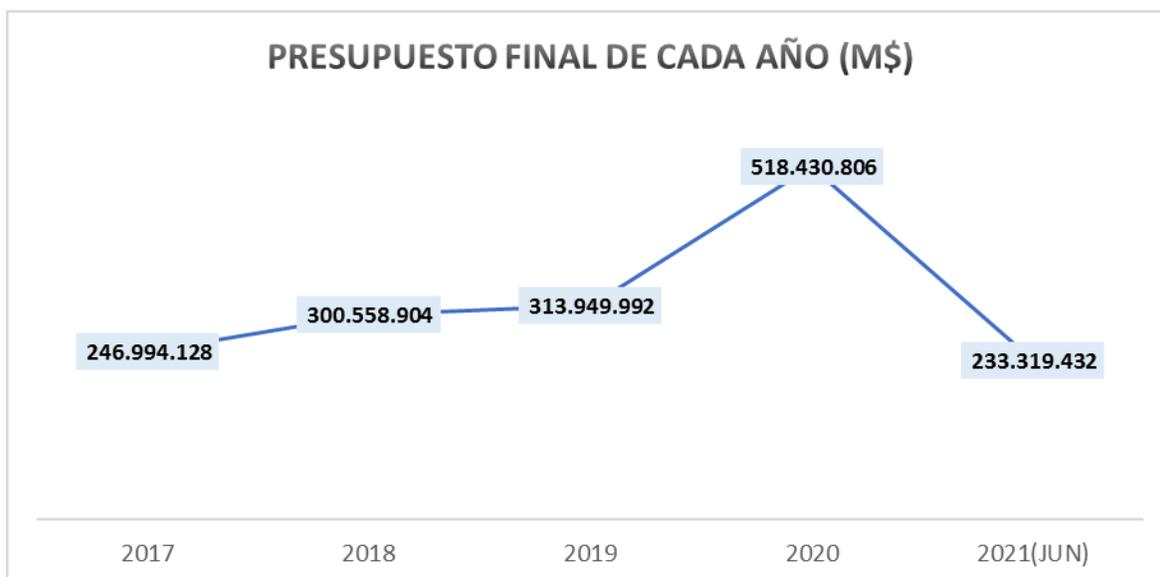
Elaboración Propia. Fuente: DIPRES.

Se puede apreciar un crecimiento sostenido en los últimos 5 años con distintos matices a explicar, pero que cae abruptamente con el presupuesto aprobado para el año 2021, se debe recordar que el proceso presupuestario para el año 2020 finalizó con la ley aprobada en diciembre 2019 aún sin presagiar el impacto de, en ese entonces, un incipiente virus.

Sin embargo, al ver los presupuestos con los que terminó la DGAC en cada uno de esos años (luego de modificaciones y ajustes autorizados por DIPRES), se puede apreciar el impacto directo a partir del año 2020, ya que fue incrementado de manera importante en el subtítulo 25 “Íntegros al Fisco”, figura bajo la cual la DGAC entregó gran parte de sus recursos de caja (ahorros) al gobierno central.

Es decir, si bien a primera vista se percibe un evidente incremento en el gasto autorizado de la institución, en realidad lo que hay detrás es una caída abrupta de sus “ahorros”.

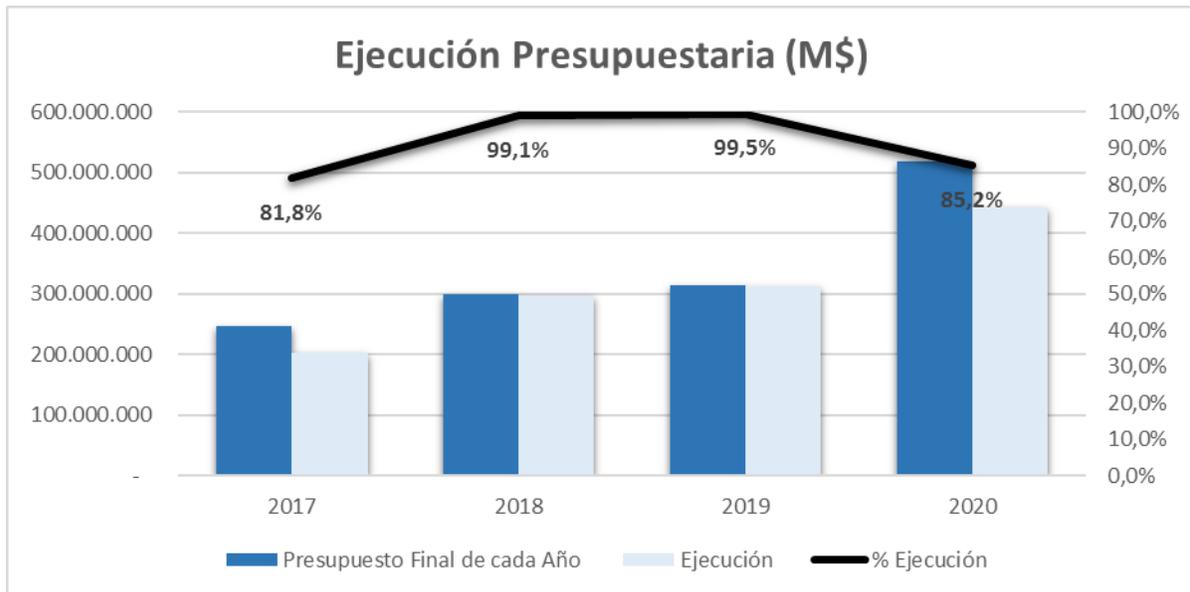
Cuadro 12: Presupuesto Final DGAC 2017-2021(junio)



Elaboración Propia. Fuente: DIPRES.

El impacto es más evidente al analizar la ejecución de los presupuestos de los años mostrados, que muestra la figura siguiente:

Cuadro 13: Ejecución Presupuestaria DGAC 2017-2020



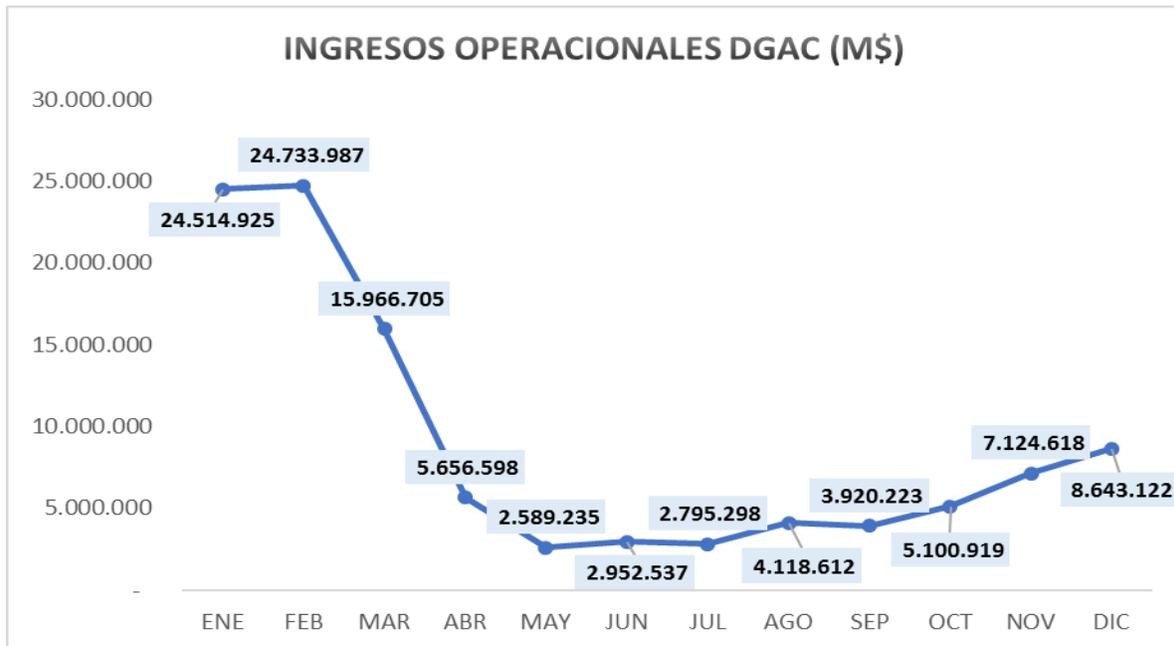
Elaboración Propia. Fuente: DIPRES.

Como se observa el presupuesto del año 2020 no fue ejecutado en su totalidad, de los 518 mil millones de presupuesto autorizado fueron ejecutados 441 mil millones, una diferencia de aproximadamente 77 mil millones de diferencia, los cuales se explican principalmente por la no ejecución de cerca de 71 mil millones correspondientes al subtítulo 30 “Adquisición de Activos Financieros”. Como la DGAC tiene recursos propios normalmente sobre los gastos autorizados contaba además con autorización del Ministerio de Hacienda para invertir fondos. De esta forma la DGAC utilizaba Fondos Mutuos o Depósitos a Plazo para incrementar los recursos de su caja e incluso a partir del año 2018 se hizo extensiva esta autorización a recursos autorizados en el subtítulo 30, lo que le permitía acceder a inversiones de mayor plazo¹. Sin embargo, producto de la pandemia, para el año 2020 no hubo autorización para invertir recursos, por lo que solo se alcanzó a invertir una parte del presupuesto autorizado para ello, quedando esos 71 mil millones sin ejecutar.

¹ Las autorizaciones de inversión a la DGAC permitían invertir montos dentro de su “caja” dentro del año calendario. Al incluirse en el Subt. 30, las inversiones podían ser rescatadas el año siguiente, lo que permite maximizar el beneficio. Igualmente las autorizaciones son anuales de marzo a marzo, por lo que los rescates normalmente se realizan en enero.

Como se puede ver el impacto de la pandemia para la DGAC implicó deshacerse de gran parte de sus “ahorros” y terminar con la posibilidad de invertir los recursos que se van recibiendo en la medida de que no se necesiten. Lo anterior sumado a la evidente baja en los ingresos operacionales¹ producto de la caída abrupta en la actividad aérea, como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Cuadro 14: Ingresos Operacionales DGAC 2020 (M\$)



Elaboración Propia. Fuente: DGAC.

Es evidente el perjuicio en los ingresos de la DGAC producto de la pandemia a partir de mediados del mes de marzo y es bueno mencionar que durante el año 2021 se han mantenido los mismos niveles de los meses de noviembre y diciembre, es decir alrededor de 1/3 de los ingresos operacionales normales de la institución.

¹ Ingresos Operacionales: Considera aquellos ingresos derivados directamente de la actividad aérea, como Derechos de Embarque o Tasas Aeroportuarias.

Por otra parte, la DGAC actualizó su Plan Estratégico Institucional, elaborando un plan para los años 2019-2030 el cual establece cuatro objetivos estratégicos bajo los cuales la gestión presupuestaria se debe enmarcar, a saber¹:

- Mantener altos estándares de seguridad operacional en actividades aéreas que se realicen en el territorio y espacio aéreo de responsabilidad de Chile y las que ejecutan usuarios nacionales en el extranjero.
- Mantener altos estándares de seguridad de aviación en el país.
- Mantener altos estándares de calidad en los servicios que son de su responsabilidad.
- Desarrollar integralmente al capital humano de la DGAC

¹ Plan Estratégico DGAC 2019-2030

5. Análisis de Resultados y Hallazgos

En esta sección se presentarán los resultados que se han obtenido a partir de la presente investigación, junto con el análisis que le da origen, dando una pasada por los indicadores propuestos y que le dan forma a este trabajo.

Inicialmente se hará un repaso por el presupuesto de la DGAC, analizando las características del mismo y su comportamiento en el periodo 2010-2018, con el objeto de tener un parámetro de comparación con el periodo en que se inicia la aplicación de indicadores PMG de gestión presupuestaria.

El análisis siguiente corresponde justamente a los años 2019-2020 ya con el indicador en ejercicio y haciendo el paralelo con el periodo anterior, de forma tal de identificar en el ejercicio de la ejecución presupuestaria aspectos relevantes en los que este indicador podría haber influido.

O que sigue son los análisis más de corte “cualitativo”, en los cuales de la mano con la literatura revisada y las entrevistas realizadas le dan forma y relato a los hallazgos encontrados del análisis numérico del ejercicio presupuestario.

Es así como se hace una revisión y evaluación de la gestión presupuestaria reforzada por la opinión de actores relevantes del proceso en cuanto a los cambios que el indicador podría haber generado en los procesos internos de la DGAC, se analiza en particular las características institucionales (y generales) que conllevan a la recarga de la ejecución en el mes de diciembre y dan vida a indicadores como el revisado.

Finalmente, el análisis se concentra en el ciclo presupuestario de la DGAC y sus características para finalmente concentrarse en el contexto en el que se ha realizado la institución, en particular respecto de la pandemia mundial producto del virus CODIV-19 y las consecuencias de aquello.

- Análisis Presupuesto DGAC

La siguiente tabla muestra la ejecución presupuestaria de la Dirección General de Aeronáutica Civil a partir del año 2010 hasta el 2018, último año sin el indicador PMG de gestión presupuestaria que busca analizar la presente investigación:

Cuadro 15: Ejecución Diciembre DGAC 2010-2018

Año	Ejecución Anual (M\$)	Ejecución Diciembre (M\$)	% Ejec. Diciembre
2010	103.289.424	13.270.968	12,8%
2011	109.150.905	20.175.359	18,5%
2012	118.712.290	20.601.174	17,4%
2013	121.031.535	19.081.298	15,8%
2014	135.028.317	23.861.805	17,7%
2015	153.925.329	24.281.123	15,8%
2016	257.904.487	26.379.812	10,2%
2017	201.951.690	32.382.244	16,0%
2018	297.714.600	62.310.005	20,9%

Elaboración Propia. Fuente: DIPRES.

Se evidencia la tendencia a una ejecución abultada en el mes de diciembre, llegando incluso a ejecutar el 20,8% el año 2018, número bastante lejano del 8,3% que supone una ejecución lineal, que se podría considerar como “ideal”, destacándose el año 2016 con un 10,6%.

Si bien se lo anterior es evidente, habría que desmenuzar un poco los gastos de la DGAC al punto de determinar cuáles de ellos efectivamente tienen que ver con la gestión presupuestaria de la institución, esto por que muchos de los gastos están determinados por factores externos que obligan pagarse en determinados meses, por lo que no responden a una mejor o peor forma de administrarlos.

Es así como para efectos de tener una idea de la gestión del presupuesto de la DGAC se dejan fuera los siguientes conceptos de gasto:

- Subt. 21 “Gastos en Personal”:
 - Remuneraciones: Por tener una periodicidad obligada (mensual y trimestral para el caso de los incentivos monetarios). No se puede legalmente, por ejemplo, pagar cada dos meses, o agrupar el pago del año en uno, etc. Aquí se incluye el pago de Viático de Faena,

pago recibido por los funcionarios cuyo lugar de trabajo se encuentra fuera de la ciudad y que consiste en un pago por cada vez que el funcionario asiste (se acumula el pago junto a las remuneraciones mensuales). Por las mismas características, también se excluye el pago de Horas Extraordinarias y Honorarios.

- Subt. 22 “Bienes y Servicios de Consumo”:
 - Consumos Básicos: El pago de cuentas de este tipo (Electricidad, Agua, Gas, etc.) es mensual, independiente de situaciones particulares que se puedan dar con las facturas.
 - Contratos: Los contratos estipulan modalidades y fechas de pago, determinados que se deben cumplir.
 - Arriendos: Igualmente a los contratos, tienen fechas definidas de pago.
 - Servicios Financieros y de Seguros: Cumplen las mismas características que contratos y arriendos, en cuanto a que definen sus fechas de pago, por tanto no son gestionables una vez contratados.
- Subt. 23 “Prestaciones de Seguridad Social”:
 - Completo: Los gastos de este subtítulo se relacionan con los retiros de funcionarios que dependen de su voluntad, entre otros factores ajenos a la gestión del presupuesto.
- Subt. 24 “Transferencias Corrientes”:
 - Transferencia a la FACH: Es una transferencia única que debe realizarse los primeros meses del año, para que la institución receptora tenga la oportunidad de gastarlos para poder realizar la rendición en el mismo año calendario.
 - Transferencia a Bienestar Social: Misma situación que transferencia a la FACH.
 - Transferencias a Clubes Aéreos: Incluida en el presupuesto hasta el año 2020, se trata de fondos concursables para entregar recursos a varios Clubes Aéreos Privados, con el objeto de fomentar la aviación

civil no comercial. Cumple las mismas características de las transferencias a la FACH y Bienestar Social.

- Transferencias a Organismos Internacionales: Corresponde a aportes a proyectos y membresías asociadas a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), que tienen su periodicidad determinada.
- Premios: Estos reconocimientos a funcionarios e instituciones responden a fechas determinadas (aniversarios o ceremonias). Y si bien es cierto que podrían eventualmente programarse algunos gastos por el conocimiento previo que se tiene de estos eventos, su tamaño es marginal por lo que no merece el análisis (0,006% del presupuesto 2021, por ejemplo).
- Subtítulo 25 “Íntegros al Fisco”:
 - IVA: Se relaciona con las compras e importaciones, pero por si solo no se puede gestionar.
 - Dólar Turismo y Pobreza: Pago único que depende del cálculo de esta cifra y de las coordinaciones con el Ministerio de Hacienda, tampoco tiene mayor gestión.
- Subtítulo 26 “Otros Gastos Corrientes”:
 - Completo: Los gastos de este subtítulo responden a planes definidos de compensación de daño a terceros (generalmente reforestaciones) y a la utilización del 2% de las facturas para la atención médico-dental de los funcionarios.¹
- Subtítulo 30 “Adquisición de Activos Financieros”
 - Completo: Inversiones en el mercado de capitales.
- Subtítulo 32 “Préstamos”:
 - Completo: Corresponde a anticipos por cambio de residencia, que se entregan a funcionarios que lo solicitan (de acuerdo a las normas).

¹ El artículo 37° de la Ley N° 16.752 de 1968 dice: “Establécese un impuesto de un 2% sobre el monto de las facturas que pague la Dirección General de Aeronáutica Civil. Dicho impuesto será retenido y percibido por dicha Dirección General y su producto deberá destinarse a financiar el costo de la atención médica de sus funcionarios.”

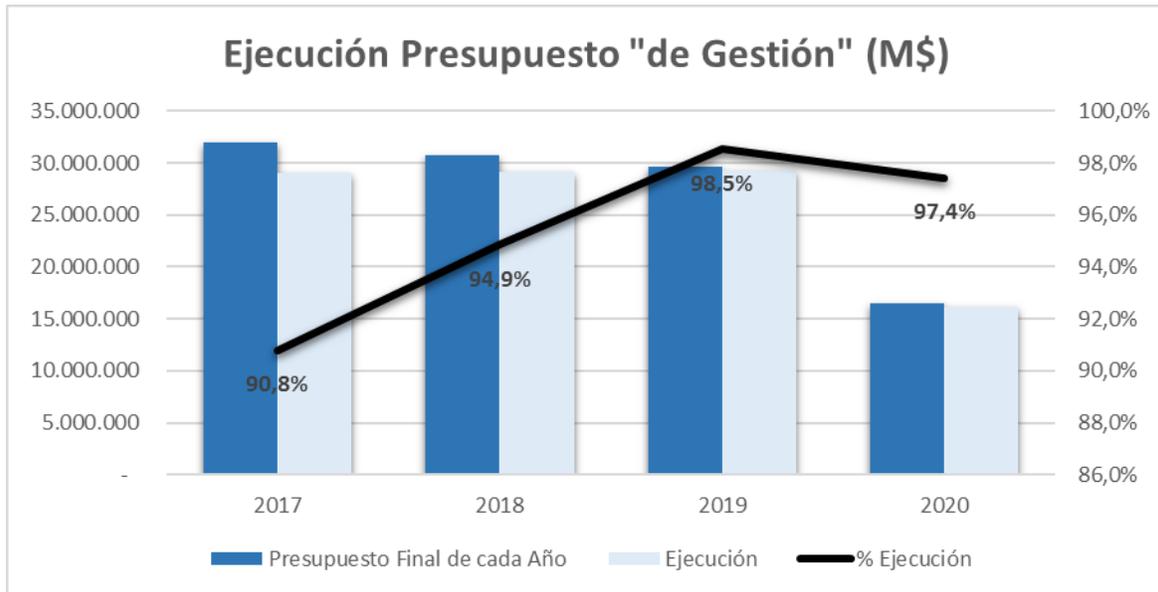
- Subtítulo 33 “Transferencias de Capital”:
 - Pago a Concesionarios Aeroportuarios: Se realizan de acuerdo a las respectivas Bases de Licitación, por lo que la DGAC solo debe cumplir con lo allí indicado.
 - Devolución de IVA al Ministerio de Obras Públicas: Dependen principalmente de que ese Ministerio solicite las transferencias con la documentación adecuada.
- Subtítulo 34 “Servicio de la Deuda”:
 - Corresponde al reconocimiento en el periodo de los gastos no pagados del periodo anterior, por defecto se ejecutan en enero salvo excepciones.

Considerando lo anterior, para tener una aproximación de la gestión del presupuesto de la DGAC, se considera solamente los siguientes elementos:

- Subtítulo 21 “Gastos en Personal”
 - Viáticos: Tanto nacionales como extranjero, responden a la ejecución de las tareas habituales de la DGAC y se programan a lo largo del año, pudiendo ser gestionados como para evitar su acumulación a fin de año.
- Subtítulo 22 “Bienes y Servicios de Consumo”
 - A excepción de los mencionados anteriormente, gran parte de este subtítulo corresponde a gastos que corresponden a compras de bienes y adquisición de servicios que pueden ser objeto de programación por parte de quienes lo administran.
- Subtítulo 29 “Adquisición de Activos No Financieros”
 - Gastos relacionados con adquisición de máquinas y equipos, mobiliario, vehículos, licencias de softwares, etc. Gastos absolutamente programables aún cuando muchos dependan de periodos de licitación extensos.
- Subtítulo 31 “Iniciativas de Inversión”
 - Gastos asociados a proyectos de inversión.

De esta forma la ejecución presupuestaria de la DGAC considerando solo los elementos en los que hay efectivamente una gestión del presupuesto y que se llamará presupuesto “de gestión”, se expresa en el siguiente gráfico:

Cuadro 16: Ejecución Presupuesto "de Gestión" DGAC 2017-2020



Elaboración Propia. Fuente: DGAC.

Acá se evidencia que el impacto de las rebajas producto de la pandemia se presenta de forma clara en los recursos que la DGAC puede gestionar, dado que los otros gastos se tratan de compromisos ineludibles por tratarse de contratos o equivalentes, lo que lógicamente implica que ante menos recursos el impacto mayor recae sobre aquellos que pueden postergarse.

Igualmente, la DGAC muestra niveles de ejecución bastante altos de ejecución, de la mano con la ejecución total del presupuesto DGAC.

Respecto del gasto en diciembre, al tomar solo estos gastos “de gestión”, el resultado previo a la aplicación del indicador muestra que evidentemente hay una carga en diciembre respecto de este tipo de gastos en la DGAC; como se desprende del cuadro siguiente:

Cuadro 17: Ejecución Diciembre Presupuesto "de Gestión" DGAC 2010-2018

Año	Ejecución Anual (M\$)	Ejecución Diciembre (M\$)	% Ejec. Diciembre
2010	15.199.114	3.561.203	23,4%
2011	18.968.114	9.610.247	50,7%
2012	18.127.265	9.007.325	49,7%
2013	17.330.153	5.102.105	29,4%
2014	27.989.828	9.057.544	32,4%
2015	23.645.409	8.804.232	37,2%
2016	31.980.387	10.533.336	32,9%
2017	28.997.437	14.919.455	51,5%
2018	29.166.083	8.693.549	29,8%

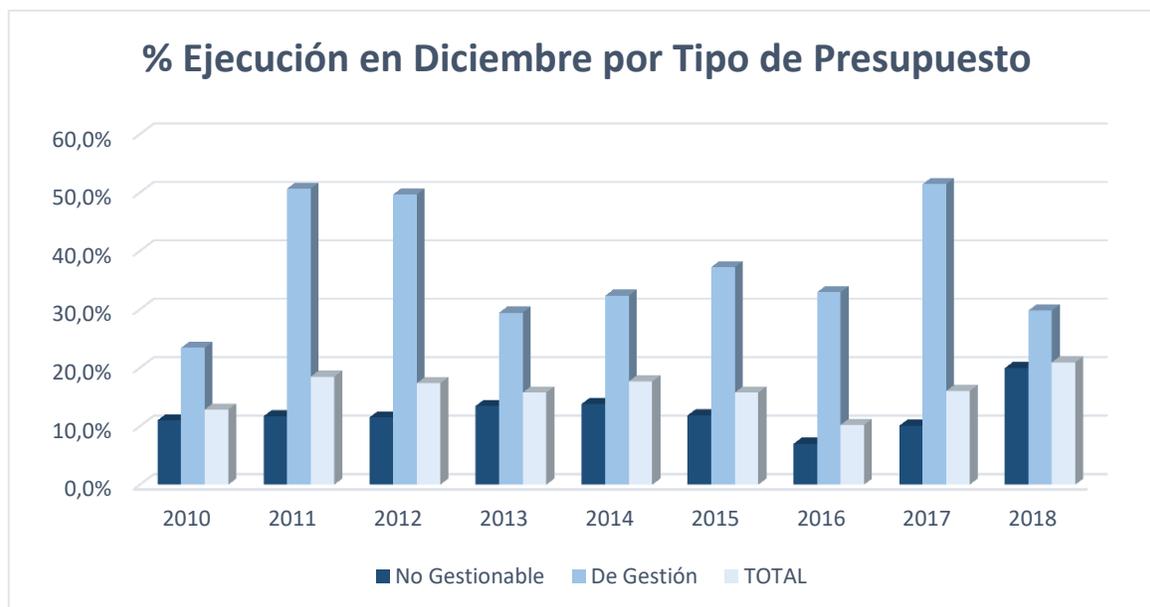
Elaboración Propia. Fuente: DGAC.

Como evidencian las cifras, la ejecución del presupuesto gestionable en la DGAC, se concentra fuertemente en el último mes del año, es aproximadamente 1/3 del presupuesto total, incluso con años donde es prácticamente la mitad de este presupuesto el que se ejecuta durante diciembre (2011, 2012 y 2017) y teniendo el año 2010 como el más positivo con un aún demasiado alto 23,4%.

De lo anterior se desprende que son los gastos cuya estacionalidad tiene poco o nulo margen de gestión los que ayudan a que la ejecución total en la DGAC sea en promedio en los años revisados levemente superior al 15% y contrariamente a lo que se podría suponer son los gastos que se pueden gestionar los que, en vez de contribuir a una ejecución más eficiente, son los que recargan la ejecución a fin de año.

Lo dicho queda al descubierto con el siguiente cuadro, que refleja la ejecución porcentual en el mes de diciembre de la DGAC, separando el presupuesto de gestión del resto y comparándolos entre sí y con la ejecución total de ese mes:

Cuadro 18: Ejecución Diciembre DGAC por Tipo de Presupuesto 2010-2018



Elaboración Propia. Fuente: DGAC.

Es evidente la diferencia de la carga en diciembre del presupuesto “de gestión” respecto del resto del presupuesto, este último gracias a su magnitud termina arrastrando la ejecución total del presupuesto a valores un poco más razonables para el mes de diciembre.

Lo anterior queda aún más de manifiesto si se realiza la comparación del tamaño del presupuesto de gestión respecto del presupuesto, la ejecución total y la ejecución de diciembre, donde se aprecia que, si bien es una parte menor del presupuesto total y de la ejecución total, es parte más que relevante en la ejecución del mes de diciembre, como se aprecia en la tabla siguiente:

Cuadro 19: Tamaño Presupuesto "De Gestión" DGAC 2010-2018

Tamaño Presupuesto "De Gestión"			
Año	Presupuesto Total	Ejecución Total	Ejecución Diciembre
2010	16,8%	14,7%	26,8%
2011	18,4%	17,4%	47,6%
2012	17,6%	15,3%	43,7%
2013	18,5%	14,3%	26,7%
2014	17,3%	20,7%	38,0%
2015	17,0%	15,4%	36,3%
2016	11,6%	12,4%	39,9%
2017	12,9%	14,4%	46,1%
2018	10,2%	9,8%	14,0%
Promedio	15,6%	14,9%	35,5%

Elaboración Propia. Fuente: DGAC.

A excepción del año 2018, con valores más razonables, el resto del periodo analizado muestra que el presupuesto "de gestión" representa alrededor del 15% del presupuesto total y de la ejecución total, pero que respecto de los gastos de diciembre representan en promedio un 35,5% de la ejecución total de ese mes.

Con todos estos antecedentes a la vista es que se hace clara la razón de porqué el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos intenta aplanar la curva de gasto, hacia una ejecución con mayor distribución durante el año, apelando a la eficiencia del gasto público e implementando indicadores asociados al Programa de Mejoramiento de la Gestión.

La DGAC en particular, por lo visto en el periodo 2020-2018 recién caracterizado, requería una intervención en su forma de ejecutar el presupuesto, con el objeto de aprovechar mejor los recursos disponibles.

- Implementación de Indicador PMG 2019-2020

Como se ha mencionado a partir del año 2019 dentro del Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG), se exigió a la DGAC una meta del 14% del gasto total como máximo para el mes de diciembre, considerando que en el periodo 2010-2018 acumulaban un 16,1% de promedio en la ejecución de ese mes del total del presupuesto.

Al incorporar al análisis los años 2019 y 2020, se la tabla se muestra de la forma siguiente:

Cuadro 20: Ejecución Diciembre DGAC 2010-2020

Año	Ejecución Anual (M\$)	Ejecución Diciembre (M\$)	% Ejec. Diciembre
2010	103.289.424	13.270.968	12,8%
2011	109.150.905	20.175.359	18,5%
2012	118.712.290	20.601.174	17,4%
2013	121.031.535	19.081.298	15,8%
2014	135.028.317	23.861.805	17,7%
2015	153.925.329	24.281.123	15,8%
2016	257.904.487	26.379.812	10,2%
2017	201.951.690	32.382.244	16,0%
2018	297.714.600	62.310.005	20,9%
2019	312.426.275	35.181.456	11,3%
2020	441.763.798	116.093.168	26,3%

Elaboración Propia. Fuente: DIPRES.

Se observa una evidente disminución del gasto presupuestado para diciembre para el año 2019, que prematuramente se podría atribuir a la presencia del indicador, mientras que para el año 2020 se observa un altísimo 26,3%, incluso fuera del margen del PMG, sin embargo, es importante aclarar que ese valor incorpora el Decreto Presupuestario del Ministerio de Hacienda N° 2337 del 28 de diciembre de ese año, que incorporó al presupuesto de la DGAC M\$ 175.872.432, los que implicaban la entrega mediante subtítulo 25 “Íntegros al Fisco” de ahorros institucionales y que significó un devengo de M\$ 88.559.475 en los últimos días del año (para completar lo ya transferido a lo largo del año), lo que evidentemente disparó el indicador.

Sin embargo, dado el contexto del gasto, la Dirección de Presupuestos consideró igualmente el indicador como logrado, teniendo en cuenta de que el valor real de la ejecución de diciembre alcanzó un 7,8% y sacando el efecto total de las devoluciones al fisco producto de la pandemia, el valor más representativo para la DGAC del indicador es un 12,1%, también por debajo del límite que imponía la meta (14%).

De esta forma y en estricto rigor el indicador PMG consigue su objetivo en cuanto a que evidentemente la DGAC consiguió valores de ejecución de diciembre bajo el 14%, sin embargo, como se explicó en el punto anterior, es importante incorporar al análisis la ejecución del presupuesto que se ha llamado “de gestión”

Como se ha dicho, es este presupuesto el que generalmente se carga en el mes de diciembre, al nivel de alcanzar un promedio de 37,4% de su ejecución en el periodo 2010-2018.

Al agregar los años 2019 y 2020 al ejercicio, resulta la tabla siguiente:

Cuadro 21: Ejecución Diciembre Presupuesto "de Gestión" DGAC 2010-2020

Año	Ejecución Anual (M\$)	Ejecución Diciembre (M\$)	% Ejec. Diciembre
2010	15.199.114	3.561.203	23,4%
2011	18.968.114	9.610.247	50,7%
2012	18.127.265	9.007.325	49,7%
2013	17.330.153	5.102.105	29,4%
2014	27.989.828	9.057.544	32,4%
2015	23.645.409	8.804.232	37,2%
2016	31.980.387	10.533.336	32,9%
2017	28.997.437	14.919.455	51,5%
2018	29.166.083	8.693.549	29,8%
2019	29.214.753	4.082.841	14,0%
2020	16.118.753	4.205.062	26,1%

Elaboración Propia. Fuente: DGAC.

Efectivamente hay una baja en la carga de diciembre en el presupuesto “de gestión”, el 2019 más notoriamente, con un 14%, incluso cumpliendo con el indicador y muy por debajo del promedio de 37,4% del periodo 2010-2018.

El caso del 2020 es más complejo, pues si bien también representa una rebaja respecto del promedio del periodo analizado, mantiene un valor alto, superior al año 2010, muy cercano al 2018 y sobretodo muy por sobre la meta del indicador.

De todas formas, es un valor a matizar en cuanto a su ejecución en contexto de pandemia. Por ejemplo, el año 2020 la ejecución del presupuesto “de gestión” alcanzó M\$ 4.205.062, mientras que el año 2019 fue de M\$ 4.082.841¹, es decir, una diferencia leve que no representa la diferencia respecto de su magnitud en diciembre y que se explica por que el presupuesto fue rebajado a tal punto que a fin de año el presupuesto “de gestión” 2019 era de M\$ 29.214.753, mientras que para el año 2020 era solo M\$ 16.118.753.

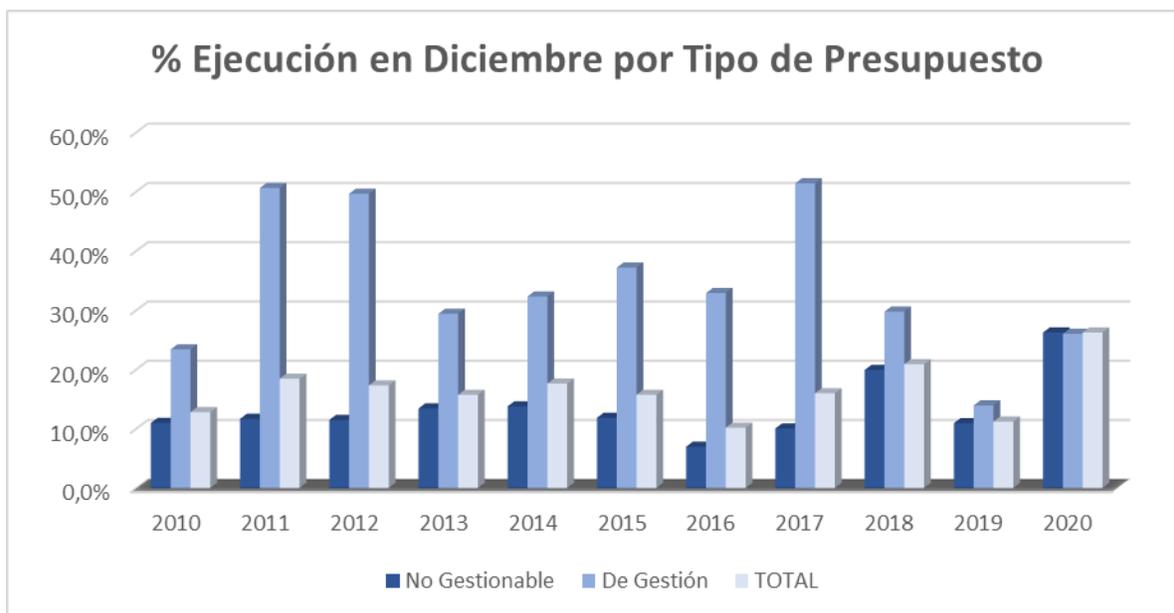
Habrá que decir, de todas formas, que nada asegura que de no haberse rebajado el presupuesto, este se hubiera gastado en los meses previos a diciembre, así como también es importante recalcar que la pandemia ha tenido y tiene un impacto en la ejecución del presupuesto que influye directamente en los procesos de compra y ejecución presupuestaria, por lo que podría ser válido decir que los recursos rebajados, sin pandemia mediante, podrían haber sido incluso mejor ejecutados que el año 2019 en cuanto a su estacionalidad.

Al hacer la comparación del la ejecución del presupuesto de diciembre por tipo de presupuesto, se puede aventurar una incipiente tendencia, donde el año 2019 muestra una rebaja en ambos tipos de presupuesto, mientras que el año 2020 refleja un alza en la ejecución del presupuesto que no es de gestión, lo que apoya la tesis de que la pandemia contribuyó a retrasar los procesos de ejecución presupuestaria así como también a la caída de gastos como el de transferencias de capital a sociedades concesionarias aeroportuarias por concepto de pasajero embarcado, lo que le dio mayor relevancia porcentual a otros gastos.

Lo anterior, graficado en el cuadro siguiente:

¹ Fuente: Ejecución Presupuestaria DGAC.

Cuadro 22: Ejecución % de Diciembre por Tipo de Presupuesto DGAC 2010-2020



Elaboración Propia. Fuente: DGAC

En el gráfico se evidencia que el año 2020 el presupuesto no gestionable, tuvo una evidente alza de su ejecución en diciembre respecto de los años anteriores llegando al mismo nivel del presupuesto “de gestión”, con un 26,3%, sin embargo al analizar ese año sin el efecto de las devoluciones de presupuesto consignadas en el subtítulo 25, la ejecución de diciembre de este tipo de presupuesto cae a un 11% y la ejecución total a un 12,1%.

El impacto de la pandemia en el año 2020 se manifiesta en la reducción del presupuesto, por lo que una mirada al tamaño del presupuesto ejecutado en diciembre respecto del total de la ejecución, permite darse una idea de la influencia del indicador con relativa independencia del contexto sanitario, como se observa:

Cuadro 23: Tamaño Presupuesto "de Gestión" DGAC 2010-2020

Tamaño Presupuesto "De Gestión"			
Año	Presupuesto Total	Ejecución Total	Ejecución Diciembre
2010	16,8%	14,7%	26,8%
2011	18,4%	17,4%	47,6%
2012	17,6%	15,3%	43,7%
2013	18,5%	14,3%	26,7%
2014	17,3%	20,7%	38,0%
2015	17,0%	15,4%	36,3%
2016	11,6%	12,4%	39,9%
2017	12,9%	14,4%	46,1%
2018	10,2%	9,8%	14,0%
2019	9,4%	9,4%	11,6%
2020	3,2%	3,6%	3,6%

Elaboración Propia. Fuente: DGAC

El año 2019 evidencia dos cosas, en primer lugar que el presupuesto "de gestión" mantiene una tendencia a la baja en su tamaño respecto del presupuesto total y que además su ejecución de 11,6% respecto de la ejecución total de diciembre de muestra una evidente influencia del indicador si se quiere comparar con el 35,5% que promediaba el periodo 2010-2018, aunque cercano al 14% del año 2018.

El año 2020 resulta más complejo de analizar en cuanto a que a priori, la magnitud de 3,2% del presupuesto total implica una casi nula capacidad real de gestión de recursos por parte de la DGAC, lo que hace perder sentido a los indicadores de gestión presupuestaria que se refieran a la estacionalidad del gasto, en cuanto a que establecer un indicador para mejorar la ejecución de un 3% del presupuesto de una institución parece a todas luces una pérdida de energía innecesaria.

Sin embargo, como se ha analizado antes, al presupuesto total hay que necesariamente rebajar la influencia de las rebajas presupuestarias incorporadas como gasto del subtítulo 25, en cuanto a que aumentan artificialmente tanto el presupuesto como la ejecución del mismo.

En ese sentido, la magnitud del presupuesto "de gestión" respecto del total del presupuesto es de un 5,4%, la ejecución de ese tipo de presupuesto respecto de la ejecución total un es un 4,6% y la ejecución de diciembre del presupuesto "de gestión" alcanza un 15,3% del total ejecutado ese mes.

Con estas cifras el análisis confirma por una parte, que el presupuesto “de gestión” fue el que sufrió el mayor impacto a propósito de la pandemia (terminó con un 53,7% del presupuesto con el que inició) y por otro lado, la ejecución de diciembre fue de solo un 15,3% respecto del total de diciembre, que si bien, es más alto que el 2018, está lejos del promedio de 35,5% del periodo 2010-2018, pero que deja la interrogante de si se trata de una mejor ejecución o es simplemente el reflejo de la reducción casi a la mitad que sufrió este tipo de presupuesto.

- **Gestión Presupuestaria de la DGAC**

Como evidencian las cifras analizadas, la DGAC presenta históricamente una ejecución presupuestaria sobre lo que se pudiera considerar “razonable” en el mes de diciembre, situación que comparte con el general del sector público chileno si se interpreta de esta manera la incorporación de metas PMG que buscan aplanar la curva de gastos.

Lo anterior asumiría una “buena ejecución” como parcelada [Académico] y que respondería a diversos factores, como el traslado del bajo movimiento de los meses de enero y febrero hacia diciembre, el gasto por “apuro” para evitar dejar saldos a fin de año y los evidentes problemas de planificación o de cumplimiento de la misma [Funcionarios].

A partir de ahí es que se busca cambiar esta conducta mediante la aplicación de la meta PMG estudiada, en cuanto a que más allá de toda consideración respecto de la herramienta en particular, obliga a su cumplimiento.

El PMG surge de la necesidad de que el aumento en las remuneraciones de los funcionarios públicos vaya de la mano con mejoras en el desempeño de los mismos [Académico] e internamente se señala que finalmente el indicador fuerza acciones para su cumplimiento que terminan siendo positivas para la institución, en este caso, por ejemplo, se trata de una meta que involucra a la institución completa y que exigió coordinaciones en la gestión del presupuesto que de otra forma difícilmente se hubieran dado [Funcionarios].

En el diseño del PMG en Chile, la relación agente-principal está completamente desbalanceada en favor del agente, en cuanto a la definición de metas y además está fuertemente influenciada por el alto porcentaje de su remuneración que involucra el cumplimiento, lo que lo obliga a cumplir las metas [Académico].

En ese contexto entonces es que independiente de la valoración que se pueda tener de generar incentivos al desempeño, lo relevante es cómo estos son aplicados y por tanto las metas PMG, en esta etapa de su implementación, están enfocadas en generar cambios impactando en la gestión de las instituciones.

Eso porque las metas prácticamente siempre se cumplen, por lo que dando por hecho que se cumplen las metas y se reciben los incentivos, el desafío se concentra en generar metas abordables pero igualmente exigentes [Funcionario 1].

Para el caso de la DGAC y la meta de gestión presupuestaria aplicada los años 2019-2020, surgió la necesidad de hacer una revisión de cómo se llevaba a cabo la gestión del presupuesto a la fecha y el reforzamiento de las actividades de planificación presupuestaria y control del mismo [Funcionario 2].

Dadas las características de la meta, que incorpora el gasto completo de la institución, la institución completa tuvo que involucrarse en su cumplimiento, cosa que no ocurre por ejemplo con metas del tipo “tiempo de respuesta en OIRS”, que solo implican a la unidad encargada dentro de la institución.

Esto quiere decir que obligó a procesos de coordinación institucional, de planificación y sobretodo control de la gestión presupuestaria, con un monitoreo constante del avance de la ejecución presupuestaria y de su posible programación de gasto en el mes de diciembre.

En ese sentido la ejecución del presupuesto en la DGAC ha sido sujeto, durante el periodo 2019-2020, de constante control y análisis buscando el cumplimiento del objetivo PMG y se pueden observar, en particular el año 2019, mejoras respecto de cuándo se ejecutan los gastos, pero no está claro que el indicador haya sido por sí mismo responsable de los resultados obtenidos, en cuanto a que las

características presupuestarias de la institución implican que parte importante de los gastos no tienen la capacidad de ser gestionados en cuanto a sus tiempos de ejecución.

- **Efecto Diciembre DGAC**

Como sugiere la implementación de este indicador de gestión presupuestaria, se requiere aplanar la curva de gasto de sector público en general y de la DGAC en particular.

Lo anterior implica que más allá de las variables asociadas, para DIPRES una ejecución correcta debe asemejarse lo más posible a una ejecución lineal (8,3% mensual), lo que exige un trabajo de planificación presupuestaria efectivo y que apunte a ese objetivo, adelantando en lo posible los gastos que no tienen la obligación de realizarse a fin de año.

Los números en la DGAC y los funcionarios entrevistados confirman el prejuicio. Si se le da una nueva mirada al Cuadro 23, se puede observar los altos índices de gasto en diciembre en el periodo 2010-2018, promediando un 37,4% de la ejecución total y un 35,5% si solo consideramos el presupuesto “de gestión”. Es decir, poco más de 1/3 del presupuesto total es ejecutado en sólo un mes, diciembre.

Al interior de la institución, aunque no con la misma fuerza, se han generado instancias de programación y control de la planificación del gasto incluso antes de la aplicación indicador, con la misma idea de aplanar la curva de gasto. Pero el problema surge en que no hay concordancia entre la planificación de la ejecución presupuestaria y la ejecución real [Funcionario 2]. Los distintos actores con presupuesto al interior de la DGAC, al momento de programar sus flujos de ejecución presupuestaria, mostrarían conductas lineales muy cercanas al óptimo, sin embargo sus curvas de ejecución reales terminan recargándose en diciembre.

Por otra parte, como se ha mencionado, la medición común de la gestión del presupuesto está dada casi exclusivamente por el porcentaje de devengo del

mismo, por lo que la institución y sus unidades internas, no cuentan con una cultura de control presupuestario respecto de la programación del gasto.

- **Ciclo Presupuestario y DGAC**

El proceso presupuestario chileno, representado en Cuadro 2, tiene la característica de que la etapa de ejecución del presupuesto tiene la duración de un año calendario, lo que implica que a partir del 1 de enero de cada año se empieza a ejecutar el presupuesto asignado y los recursos sobrantes del año anterior se pierden (en términos presupuestarios). Esto significa los recursos que no son gastados durante el año en ejercicio, simplemente se dejan atrás y se comienza el año siguiente una nueva etapa de ejecución con un nuevo presupuesto.

La relevancia de la influencia del ciclo presupuestario es tal, que por ejemplo, en el caso de la DGAC, su presupuesto presenta una glosa especial aplicada al Subtítulo 29, en particular referido a los proyectos institucionales, que implican gastos que sobrepasan el año calendario, para evitar medir la ejecución anual de estos proyectos respecto de su término, sino más bien del cumplimiento de su programación.

Sumado a lo anterior, las etapas de Formulación y Aprobación del ciclo presupuestario, consideran la ejecución del presupuesto como el principal insumo para la definición de los presupuestos, lo cual se replica en la DGAC respecto de sus unidades internas.

Esta medición se realiza, como ya se ha mencionado, mediante la razón entre lo devengado y el presupuesto vigente y cuyo resultado omite todos los factores que pudieran estar implicados en el ejercicio. Es así como, llevando el ejemplo al extremo, determinada unidad podría tener un 100% de la ejecución de su presupuesto y considerarse aquello como positivo aun cuando esa ejecución no tenga concordancia alguna con la programación de dicho gasto.

Para lo anterior es que cobra relevancia una buena programación del gasto, la cual debiera estar representada en las estrategias institucionales [Académico], a

fin de que no solo se haga una buena planificación, sino además (y aunque parezca obvio) se utilice como guía para la gestión del presupuesto.

La dificultad de este proceso radica en que la gestión del presupuesto es vista más como un apoyo al cumplimiento de los objetivos organizacionales, que como un fin en sí misma [Funcionaria 2], lo cual tiene sentido en cuanto a la naturaleza de su función, pero que no la exime de tener la capacidad de adoptar características propias de eficiencia y eficacia que refuercen su rol de apoyo a los objetivos de la institución.

Lo anterior y de la mano con la imposición de indicadores PMG de gestión presupuestaria, exigen una reorientación de parte de la institución para su cumplimiento [Funcionario 1].

- **Contexto**

El periodo en que se hace la medición de esta investigación, años 2019 y 2020, coincide con dos hechos relevantes que pudieron o no tener un impacto en los resultados obtenidos y en la gestión de la institución, no solo a nivel presupuestario.

Se trata del llamado “estallido social” a partir del 18 de octubre del 2019 y de la pandemia mundial producto del virus COVID-19, cuyos efectos en el país comenzaron a reflejarse en gran medida a partir de marzo del 2020.

Por el lado del estallido social, no existe hechos relevantes de impacto para la situación de la DGAC, dado que sus distintas instalaciones se encuentran alejadas de focos de disturbios por un lado y de que en particular la actividad aérea del país no tuvo una caída significativa como para generar un impacto en el desarrollo normal de sus operaciones.

La pandemia, por el contrario, desde mediados de marzo en adelante redujo la cantidad de pasajeros embarcados a niveles impensados, a alrededor de un 20%

de la actividad normal¹, con un impacto equivalente en los ingresos de la DGAC, además de que dado el gasto que se tuvo que hacer a nivel de Estado para cubrir las necesidades relacionadas con la pandemia, instituciones como la DGAC, que al tener ingresos propios también contaban con recursos extrapresupuestarios en caja tuvieran que integrarlos al tesoro público, además de rebajas al presupuesto aprobado.

Esa realidad además significó para gran parte de los funcionarios de la institución iniciar el proceso de teletrabajo sin preparación ni planificación alguna para dichos efectos, lo que sumado al contexto socioeconómico podría haber impactado en retraso de los procesos de compras ya sea por falta de oferentes o escasez de insumos [Funcionario 2].

Lo anterior es un reflejo de que los contextos importan y que las circunstancias muchas veces atentan contra lo programado [Académico], lo que exige que las planificaciones sean sensibles a los contextos y que los consideren al momento de llevar a cabo cualquier ejercicio de planificación.

En particular el caso de la gestión presupuestaria de la DGAC en el cumplimiento del indicador PMG en análisis, no está claro si el contexto de la pandemia tuvo un impacto en la ejecución en particular de diciembre durante el año 2020 [Funcionario 1].

Los números analizados indican que el presupuesto “de gestión” de la DGAC fue el que sufrió el mayor impacto de las rebajas presupuestarias producto de la pandemia, lo que es obvio porque el presupuesto que no tiene la característica de ser gestionable en cuanto a su estacionalidad, responde a las actividades y compromisos ineludibles de la institución.

¹ Los pasajeros embarcados entre abril y mayo 2020, fueron un 18,1% respecto del mismo periodo del año 2019 (Datos DGAC).

6. Conclusiones

¿De qué forma la incorporación de nuevas metas PMG ha influido en la gestión presupuestaria de la DGAC en los últimos dos años?

Esta pregunta, que encabeza esta sección y da forma a la investigación, pretende haber sido resuelta en el transcurso de este trabajo y cuyos aspectos relevantes, desde lo general a lo particular, se presentan en los párrafos a continuación.

El uso de sistemas de incentivos económicos en el sector público surge principalmente a partir de la incorporación de elementos del sector privado, característica del movimiento de la Nueva Gestión Pública en su afán de mejoramiento del desempeño de las instituciones públicas y modernización respecto del clásico modelo burocrático weberiano.

En particular en Chile se genera un proceso de modernización del Estado a partir de la segunda mitad de los '90, en el cual surge el Programa de Mejoramiento de la Gestión, PMG, que convive con los Convenios de Desempeño y las metas de Alta Dirección Pública, todos relacionados con incentivos económicos y con el interés de que una mejora en las remuneraciones tenga directa relación con una mejora del desempeño de la gestión.

Estos elementos dada su magnitud respecto de las remuneraciones de los funcionarios públicos en Chile (sólo el PMG es un incremento del 7,6%), han terminado por convertirse en un derecho adquirido lo que ha impactado en el establecimiento de metas.

De esta forma, el PMG en particular establece metas que buscan generar un impacto en la gestión de las instituciones, pero que no representan a las mismas un desafío importante para su cumplimiento, en una permanente tensión entre metas exigentes, pero alcanzables.

Lo anterior en el entendido que el establecer metas implica necesariamente llevar a cabo tareas o esfuerzos para su cumplimiento independiente de su dificultad, por lo que igualmente significan un aporte a la gestión de las instituciones en los distintos ámbitos de aplicación del PMG.

En ese sentido es que a partir del año 2019 surgen metas relacionadas con la ejecución presupuestaria, en particular respecto a la estacionalidad del gasto del presupuesto de las instituciones y que para la DGAC significó no superar el 14% de la ejecución total (devengado) en el mes de diciembre.

En términos numéricos en el periodo 2010-2018, la DGAC mostraba una ejecución promedio de un 16,1% en el mes de diciembre, bastante cerca de la meta a alcanzar.

Pero al hacer el análisis presupuestario de la institución se encuentra que dadas las distintas características de sus componentes se puede lograr separar aquellos elementos que son gestionable en cuanto a su oportunidad de gasto de los que no tienen esa posibilidad, puesto a que obedecen a contratos o tienen por diversos factores la particularidad de ejecutarse mensualmente (como remuneraciones o consumos básicos).

Lo anterior reflejó que en el mismo periodo (2010-2018) la ejecución de un 16,1% del mes de diciembre, aumenta en un 37,4% en promedio si solo se mide el presupuesto de gestión, por tanto el desafío de cumplimiento del indicador, que inicialmente era bajar 2 puntos porcentuales la ejecución en diciembre, contaba con la dificultad, que por sus características había que aplanar la curva de gasto del presupuesto gestionable, cuya carga a fin de año era superior a un tercio de su total.

Además, este presupuesto de gestión era en promedio en el periodo 2010-2018 un 15,6% del presupuesto total y cada año más pequeño, dado el crecimiento de la industria aeronáutica y su impacto en la institución, que incrementan los gastos fijos, como pago a concesionarios, remuneraciones, contratos, etc, no así las autorizaciones presupuestarias, lo que implica necesariamente un margen cada vez menor para la gestión del presupuesto.

Lo anterior sumado a que ese presupuesto que en promedio representa un 15,6% del presupuesto total y un 14,9% de la ejecución total, en el mes de diciembre, de todos los gastos representa un 35,5%.

Las cifras expuestas, reflejan que es el presupuesto gestionable justamente el que hace que la curva de ejecución presupuestaria se cargue en el mes de diciembre, lo que es reflejo de cómo funcionaba la institución hasta la implementación de la meta PMG estudiada, que busca exactamente terminar o amilanar dicha situación.

Los resultados son a priori positivos si se mira el resultado global de la ejecución del presupuesto, en cuanto a que la meta 2019 y 2020 fueron cumplidas, con sendos 11,4% y 12,1% (ajustado por modificaciones por pandemia).

Al considerar el presupuesto gestionable de forma independiente, podría apreciarse un cambio de conducta al mirar las cifras obtenidas, dado que el 14% del año 2019 y el 26,1% del 2020 son evidentemente un avance respecto del 37,4% promedio que se arrastraba en el periodo 2010-2018.

En el mismo sentido, indicar que de lo ejecutado en diciembre, se pasó de un 35,5% de presupuesto de gestión a un 11,6% en 2019 y a un 15,3% (ajustado por gastos de pandemia) en 2020.

Ahora bien, efectivamente en términos numéricos se evidencia un cambio de la gestión del presupuesto en la DGAC, cumpliendo las metas y mejorando el desempeño de las cifras más sensibles, sin embargo, en términos prácticos, para la institución estos indicadores implicaron un trabajo de seguimiento y control de la ejecución presupuestaria enfocados en el cumplimiento de la meta, que difícilmente se sostenga a partir del cambio de meta de gestión (como es el caso del año 2021) o de la eliminación de metas en este sentido.

Lo anterior principalmente por la magnitud del presupuesto sobre el cual se puede ejercer una real influencia para cambiar su comportamiento, esto, porque en términos prácticos, la DGAC para el año 2019 sólo contaba con un 9,4% de su presupuesto con capacidad de gestionar y para el año 2020 era de solo un 5,4% (ajustado por rebajas producto de la pandemia).

Lo anterior abre el cuestionamiento respecto de la real relevancia de una meta que entiende la eficiencia del gasto como el “cuándo” se gasta, sin considerar en qué se gasta, cómo se gasta y porqué se gasta, puesto que para el caso particular de

la DGAC se termina aplicando un meta y generando esfuerzos para su cumplimiento, respecto de menos del 10% del presupuesto.

A partir de lo anterior, es que se pueden establecer las siguientes conclusiones en esta investigación:

- La DGAC cumplió con la meta de gestión presupuestaria en los años 2019-2020, para lo cual efectivamente se realizaron cambios en la gestión presupuestaria de la DGAC, en cuanto a esfuerzos en control y seguimiento de la ejecución presupuestaria y una preocupación institucional por el cumplimiento de la meta.
- Es prematuro afirmar que estos cambios enfocados en la meta a cumplir, podrían ser parte de una conducta a futuro de la institución en cuanto a que, por un lado la meta ha sido cambiada para el año 2021 y, por otro, es poco probable que una conducta que se arrastra en el tiempo se logre modificar en dos años.
- La estructura del presupuesto de la DGAC deja poco margen de gestión como para hacer mejoras respecto del momento en que se ejecuta el presupuesto, lo que se suma a la costumbre de medir la eficiencia del gasto con la razón devengado/presupuesto, lo que junto con otros factores atenta muchas veces contra la calidad de ese gasto.
- El ciclo presupuestario, al ser anual y al utilizar como base la evaluación del periodo anterior, refuerza el punto anterior, en cuanto a que obliga a mantener niveles de ejecución cercanos al 100%, que tienden a no tener un análisis del cómo ha sido dicha ejecución.
- No existe una directriz organizacional respecto de cómo debe ser la ejecución del presupuesto, si no que se le mantiene en un rol “de apoyo”.
- Se requiere reforzar la planificación de la gestión presupuestaria en la DGAC, aun cuando se hacen esfuerzos internos por enfatizar su relevancia.
- La pandemia producto del virus COVID-19, provocó varios movimientos presupuestarios en la organización que atentaron contra el normal funcionamiento de la gestión del presupuesto en la DGAC, de hecho el

presupuesto gestionable terminó en un 53,7% respecto de cómo inició el año, sin embargo es aventurado precisar hasta qué punto pudo haber influido esta situación en la ejecución de diciembre 2020.

En términos generales, también se puede mencionar que:

- Es rescatable que el PMG considere la gestión presupuestaria dentro de sus objetivos de mejora del desempeño del sector público, dada la naturaleza y relevancia de su función.
- Se requiere revisar la relación entre el incentivo económico y la remuneración de los funcionarios públicos, a fin de optar a metas más desafiantes en el sistema en general, sin mermar el poder adquisitivo ya adquirido de las personas.
- La pandemia mundial que surge durante el año 2020, pone en relevancia la importancia de los contextos en la gestión en general y en la gestión presupuestaria en particular, por lo que las metas asociadas a incentivos deberían tener la capacidad de ser flexibles si el contexto así lo requiere.
- Queda de manifiesto que la gestión presupuestaria tiene un rol relevante dentro del sector público, en cuanto a que se trata del manejo de los recursos del Estado, por lo que avanzar en la medición y control más allá de la ejecución v/s el presupuesto, es un paso importante para la mejora del desempeño del sector público en general.

7. Referencias

- Andrews, M., Cangiano, M., Cole, N., De Renzio, P., Krause, P., & Seligmann, R. (2014). *This is PFM*. Center for International Development at Harvard University.
- Banco Mundial. (2008). *Chile: Estudio de Evaluación en Profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)*. Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2011). *Incentivos para la Mejora del Desempeño Institucional en el Sector Público Chileno*. Banco Mundial.
- Cangiano, M., Curristine, T., & Lazare, M. (2013). *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. Washington: International Monetary Fund.
- Centro de Sistemas Públicos del Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. (2016). *Estudio de Diseño e Implementación de los Incentivos Institucionales del Sector Público*. Santiago: Centro de Sistemas Públicos, Universidad de Chile.
- Cornejo, M. Á. (2009). Gestión Pública, Incentivos y Remuneraciones en Chile. *Revista de Estudios Politécnicos*.
- Dazarola Leichtle, G. (2018). *Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) Antecedentes Generales*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Dirección de Presupuestos (DIPRES). (2005). *Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena*. Santiago: Maval Ltda.
- Dirección de Presupuestos (DIPRES). (2014). *Programas de Mejoramiento de la Gestión: Evolución y Desafíos Futuros 2011-2014*. Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Dirección de Presupuestos (DIPRES). (2020). *Resultados de Cumplimiento 2019. Mecanismo de Incentivo Institucional*. Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Dirección de Presupuestos (DIPRES), Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2005). *El Proceso Presupuestario en Chile, Aspectos Generales: Marco Legal, Actores Institucionales, Principales Aspectos de Modernización*. Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

García Sánchez, I. M. (2007). *La Nueva Gestión Pública: Evolución y Tendencias*. Salamanca: Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales.

Glaser, B., & Strauss, A. (1967). *The Discovery of Grounded Theory. Strategic for Qualitative Research*. Library of Congress.

Hernández Sampieri, R. (2014). *Metodología de la Investigación*. México D.F.: McGraw-Hill.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration (Royal Institute of Public Administration)*, 3-19.

International Monetary Fund. (2010). *Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income Countries*. International Monetary Fund (IMF).

Marcel, M. (1997). *Institucionalidad Presupuestaria y Política Fiscal: Lecciones de la Experiencia Chilena*. Obtenido de Dirección de Presupuestos (DIPRES): <http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/handle/11626/14265>

Marcel, M., Guzmán, M., & Sanginés, M. (2014). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Miller, G. (1992). *Managerial Dilemmas. The Political Economy of Hierarchy*. Cambridge University Press.

Pliscoff, C. (2005). *Sistemas de Incentivos Monetarios y Reforma del Estado: Elementos para una Discusión Necesaria*. INAP, Universidad de Chile.

- Pliscoff, C. (2017). Implementando la Nueva Gestión Pública: Problemas y Desafíos a la Ética Pública. El Caso Chileno. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 141-164.
- Ramió, C. (2001). Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional. *Reforma y Democracia (CLAD)*.
- Ross, S. (1973). The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. *The American Economic Review*, 134-139.
- Schick, A. (1998). *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. World Bank Institute.
- Stiglitz, J. E. (2000). *La Economía del Sector Público*. Antoni Bosch: Barcelona.
- Waissbluth, M. (2005). *La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la Confrontación al Consenso*. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.