



Autonomía financiera como mecanismo de gestión pública eficiente: ventajas, limitaciones y su impacto en la Administración Pública

Financial autonomy as an efficient public management mechanism: advantages, limitations and its impact on public administration

Emmanuel M. Venado J.

Contraloría General de la República de Panamá, Panamá. manueljotta94@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-7343-0616>

Geritzel I. Pulgarín

Contraloría General de la República de Panamá, Panamá. geritzel@hotmail.com
<https://orcid.org/0009-0009-8300-1730>

Fecha de Recepción: 20 de febrero de 2024

Fecha de Aprobación: 26 de abril de 2024

Resumen

Dentro de este ensayo buscamos poder comprender en profundidad cómo la autonomía financiera impacta en la administración pública, identificando algunos beneficios de poder ponerlo en práctica, y en conjunto identificar los posibles obstáculos y limitaciones que enfrentan las entidades con autonomía financiera. Como resultado de reforzar el conocimiento sobre esta herramienta con diversos autores, podemos mencionar que la autonomía financiera es un mecanismo que se basa en la capacidad de administrar los propios recursos financieros de manera independiente. Incluir esta



herramienta en la gestión pública conlleva diversas ventajas como: mayor eficiencia en la asignación de recursos, un enfoque más transparente, entre otras. Sin embargo, la administración pública y la gestión presupuestaria del sector público presentan limitaciones en función de que las necesidades de la población son ilimitadas y los recursos son finitos. De este modo, debemos tomar en cuenta que el camino hacia una nueva gestión pública, eficaz y eficiente, reconoce la necesidad de evaluar la posibilidad de implementar la autonomía financiera como mecanismo para incrementar la eficiencia de la gestión pública. Podemos concluir con la principal idea que, las entidades gubernamentales, al adoptar este mecanismo interesante, pueden adaptar sus políticas y presupuestos de manera más ágil, respondiendo rápidamente a las necesidades y demandas cambiantes de la sociedad, y con los controles adecuados reflejarían un manejo transparente y eficaz.

Palabras clave: gestión, [gestión basada en los resultados](#), [gestión de registros](#), [planificación empresarial](#), [rendición de cuentas](#), [administración de empresas](#), [asignación de recursos](#)

Abstract.

Within this essay we seek to understand in depth how financial autonomy impacts public administration, identifying some benefits of being able to put it into practice, and together identifying the possible obstacles and limitations faced by entities with financial autonomy. As a result of reinforcing knowledge about this tool with various authors, we can mention that financial autonomy is a mechanism that is based on the ability to manage one's own financial resources independently. Including this tool in public management brings various advantages such as: greater efficiency in resource allocation, a more transparent approach, among others. However, public administration and budget management of the public sector present limitations based on the fact that the needs of



the population are unlimited and resources are finite, thus we must take into account that the path towards a new, effective and public management efficient recognizes the need to evaluate the possibility of implementing financial autonomy as a mechanism to increase the efficiency of public management. We can conclude with the main idea that, by adopting this interesting mechanism, government entities can adapt their policies and budgets in a more agile way, responding quickly to the changing needs and demands of society, and with adequate controls they would reflect transparent and effective management.

Keywords: management, management based on results, record management, business planning, accountability, business administration, resource allocation.

Introducción

La autonomía financiera es un mecanismo que se aplica tanto en organizaciones privadas, como a entidades gubernamentales. En la administración pública, la autonomía financiera se refiere a la capacidad de una entidad pública para financiar y gestionar sus recursos de forma independiente, sin la necesidad únicamente de fuentes financieras del Estado.

Para el desarrollo de este documento, recopilamos la posición teórica sobre la autonomía financiera o autogestión, desde el punto de vista del control interno, la política pública y la relación económico-social de sus principales características. De este modo, obtenemos un criterio general de la autogestión financiera-presupuestaria, de conformidad con las definiciones conceptuales y normativas, en Panamá.

Debemos mencionar que existen limitaciones de pensamiento, de ejecución y de aprovechamiento, relacionadas con la concepción misma de la recaudación institucional en materia de prestación de servicios públicos, a razón de que la provisión de bienes y



servicios públicos es una función estatal; sin embargo, es aquí donde evaluamos la posibilidad de utilizar los sistemas de autogestión institucional como un mecanismo de implementación de una política pública eficiente, eficaz y su extensión hacia la evaluación por resultados.

Desarrollo

Para iniciar con nuestro ensayo sobre la autonomía financiera en la gestión pública, es relevante mencionar el significado de la palabra “autonomía”, que encaminará, en su mayoría, el objetivo de este artículo. Según la Real Academia Española, autonomía es la potestad de decidir la propia organización y ejercer funciones, públicas o privadas, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y las leyes. Es decir, dicho término implica tener capacidad para tomar decisiones y actuar de manera independiente, de acuerdo con los criterios propios y objetivos planteados.

Dentro del contexto de la autonomía, la autogestión se convierte en un mecanismo clave para ejercer esa autonomía de manera efectiva. La autogestión dentro de la autonomía implica que las entidades u organizaciones tienen la capacidad no solo de tomar decisiones de manera independiente, sino también de gestionar sus propios asuntos de manera autónoma y colectiva.

Este concepto de autogestión incluye, dentro de sus diferentes interpretaciones, aspectos sociales, administrativos, económicos y financieros que a lo largo de los años



han sido abordados por distintos autores y corrientes de pensamiento económico, entre los cuales mencionamos los siguientes.

Según, Peiró. (2020), la autogestión se puede interpretar como un sistema de organización mediante el cual los trabajadores participan en todas las decisiones generales, de manera que son capaces de llevar a cabo tareas de administración, producción, autoevaluación y autoexigencia, sugiriendo que esta se relaciona con la capacidad de gestionar las cosas de manera autónoma que, desde una perspectiva económica, se caracteriza por la capacidad de controlar, tomar decisiones y autoevaluar los resultados obtenidos.

Posteriormente, en 2004, el Instituto de Estudios Cooperativos LANKI, definió la autogestión como la constitución y funcionamiento de instituciones o comunidades basadas en la autonomía, en la capacidad de decisión de las personas.

De conformidad con lo expuesto, observamos que el concepto de la autogestión evoluciona a partir de la autonomía, autoevaluación y la capacidad propia de tomar decisiones, convirtiéndose en un sistema de gestión que busca la mejora continua a través de la evaluación de los resultados obtenidos y la reingeniería de los procesos existentes. De modo que, la autogestión financiera podría traducirse como la capacidad de generar, administrar y tomar decisiones sobre el uso de los recursos obtenidos.

Un alto grado de autonomía en la toma de decisiones financieras para la gestión pública buscaría maximizar la eficiencia y la transparencia en el uso de los fondos públicos, ya que implicaría que las entidades gubernamentales sean responsables de



administrar sus propios recursos financieros de manera efectiva, tomando decisiones financieras estratégicas para promover el bienestar económico y social de la comunidad.

En ese sentido, Martans (2009), afirma en un artículo sobre la autogestión financiera de distritos y municipios, sugiere que es necesario transformar la concepción del estado centralizado, hacia una descentralización que permita la autonomía en la generación, administración y gestión de recursos, a la par de un permanente y estricto control del manejo de los recursos generados.

Por lo anterior, la descentralización de la recaudación en las entidades públicas relacionadas con el sistema financiero autogestionado encontraría una de sus principales ventajas en la reducción del riesgo asociado al financiamiento de los programas presupuestarios y la confección de productos y servicios especializados que generen mejores resultados, a través de la innovación tecnológica y el desarrollo de procesos administrativos que incrementen la eficiencia y eficacia en la provisión de bienes y servicios públicos.

Sin embargo, es necesario la creación de controles que nos permitan alcanzar la eficiencia necesaria para facilitar tanto la planificación de la política institucional como la ejecución y evaluación de sus resultados. Requiere la formulación de procedimientos que definan e integren cada una de las etapas del proceso presupuestario aplicado a la autogestión financiera.

Importancia de los controles en los fondos de autogestión

Como ya se ha mencionado, es fundamental crear controles y procedimientos claros, ya que estos acarrearán múltiples ventajas para la administración-

El autor Rodríguez, N. (2024), menciona las siguientes:

- Estandarización, para establecer procesos consistentes y uniformes en toda la organización, garantizando la calidad y la coherencia en la ejecución de tareas.
- Claridad, proporcionando una guía detallada sobre cómo realizar cada tarea, reduciendo la ambigüedad y las confusiones entre los empleados.
- Eficiencia, al definir los pasos a seguir en cada proceso, minimizando los tiempos muertos y optimizando el uso de recursos.
- Formación y capacitación, que facilita el entrenamiento de nuevos empleados al proporcionarles una referencia clara de los procedimientos a seguir.
- Mejora continua, identificando áreas de mejora en los procesos según sea necesario, promoviendo así la evolución y la innovación dentro de la organización.
- Cumplimiento normativo, para asegurar el cumplimiento de regulaciones y estándares internos y externos, reduciendo el riesgo de errores y sanciones legales.



Podemos afirmar nuestra posición con las ventajas antes mencionadas que los controles en los fondos de autogestión son fundamentales para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el uso eficiente de los recursos. Además, puede ayudar a prevenir fraudes y malversaciones. Los controles establecidos son herramientas claves para asegurar una gestión responsable y efectiva de los recursos financieros en el ámbito de la autogestión.

En Panamá, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 280, numeral 2, de la Constitución Política, la Contraloría General de la República es el ente encargado de fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley.

Del mismo modo, el Artículo 36 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, indica que esta dictará reglamentos que contengan pautas que sirvan de base a la actuación de las personas que manejen fondos o bienes públicos, sujetándose a lo que establezcan las normas legales pertinentes, y el Artículo 38 de la citada Ley, donde establece que mantendrá un control efectivo sobre todos los ingresos del Estado y demás entidades públicas, para lo cual tendrá acceso a los registros y documentos respectivos, nos indican que toda forma de ingreso al Estado deberá ser fiscalizado mediante control previo o posterior, por la Contraloría General de la República.

Así las cosas, nos referimos al Artículo 272 de la Ley 418 de 29 de diciembre de 2023, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2024, el cual enmarca los fondos de Gestión Institucional dentro de la categoría de ingresos generados



por las unidades administrativas de las entidades cuya finalidad es solventar gastos específicos y que deberán incorporarse al Presupuesto General del Estado, para poder hacer uso de este recurso, por ende, estarán regulados de conformidad con lo establecido por la Contraloría General, en materia de manejo de fondos públicos.

De lo anterior se desprende la necesidad de crear normas y procedimientos de gestión financiera que no se aparten de las normas generales de administración gubernamental y el cumplimiento normativo vigente, pero que permitan a las entidades públicas el aprovechamiento de los recursos captados mediante la prestación de servicios especializados. Además, requiere formular nuevos sistemas de evaluación e indicadores que faciliten su evaluación, en función de que los fondos de autogestión institucional deben definir, dentro de su objetivo, las actividades específicas y los resultados esperados, obteniendo así un esquema de valoración financiera orientada a resultados.

Un ejemplo de esto serían las implicaciones municipales adquiridas mediante la descentralización de la administración pública, que vincula la programación financiera local, entendida como las fuentes y usos de recursos financieros aplicados a los gobiernos locales, con base en su presupuesto anual y el desarrollo de un plan operativo, con el concepto de autonomía, definida como la capacidad de normar, regular y administrar asuntos de su competencia (Ley de Descentralización, 2009). Tomando en cuenta que esta “descentralización” es aplicable de forma gradual, la autonomía financiera dentro de la gestión pública, de igual manera, podría aplicarse progresivamente, de forma ordenada, regulada y responsable.



Gestión pública eficiente

La Organización de las Naciones Unidas define la gestión pública para el desarrollo como aquella que implica planificar, movilizar, desplegar, organizar y transformar recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos y metodológicos para proveer, asignar y distribuir bienes y servicios públicos tangibles e intangibles, solucionando problemas o satisfaciendo necesidades, originando resultados significativos para la sociedad y el país, consistentes con los objetivos gubernamentales, en forma eficiente, eficaz y equitativa, creando valor público para la sociedad como un colectivo.

Si bien la Gestión Pública está llamada a proveer bienes y servicios públicos acordes a las necesidades de la población, la búsqueda de la eficiencia y la eficacia administrativa a través de una correcta recaudación y asignación de los recursos nos lleva a planificar tomando como principal objetivo la maximización del beneficio total recibido por los usuarios de las diferentes entidades gubernamentales.

De este modo, Marcel, Sanginés y Martínez (2020), señalan en su publicación “La mejora del gasto público a través del presupuesto basado en desempeño” que, a partir de 2005, la mayoría de los países han emprendido cambios institucionales que apuntan a una gestión pública más orientada a resultados. En general, el espíritu de estas innovaciones es estimular la eficiencia y la eficacia de la acción pública, promover la transparencia de la gestión de los recursos y estimular la participación ciudadana en las políticas públicas.



Igualmente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en su publicación sobre el alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, alegan que la gobernanza efectiva es la base del desarrollo sostenible en todas sus dimensiones, económica, social y ambiental. Indicando, además, que las instituciones eficaces, responsables e inclusivas son esenciales para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), como se evidencia en el ODS 16 y de manera transversal en toda la Agenda 2030.

En ese mismo orden de ideas, la política pública moderna, dirigida a la administración eficiente de los recursos públicos y el fortalecimiento de la democracia, transparencia y rendición de cuentas, así como la lucha contra la corrupción, dicta el camino a seguir en términos de gestión administrativa pública que, a su vez, demanda señalamientos de manejo financiero para este sector, pues de acuerdo con lo señalado por Zapata, Rojas y Medellín, (Bogotá. 2018) en su trabajo sobre Proyectos para el Fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública (GFP) en Colombia, es necesario formular una política rectora de la GFP, que organice y oriente el manejo financiero en las instituciones públicas hacia los principios contemporáneos de transparencia y rendición de cuentas por resultados e impacto en la gestión fiscal.

Finalmente, la forma en la que se lleva a cabo la administración pública, a la que nos referiremos como “tradicional”, cuya interpretación se ciñe al criterio objetivo en la aplicación de las normas jurídicas vigentes y la centralización para la gestión presupuestaria, requiere una reevaluación del enfoque administrativo financiero, pues tal y como hemos visto, la medición del ejercicio administrativo depende de muchos factores que varían de acuerdo a la naturaleza de las instituciones públicas, el servicio que brindan y su alcance, motivo por el cual, estas limitaciones para la gestión del recurso, en algunos



casos, crea barreras que impiden la transición de una Gestión Pública tradicional hacia una Gestión Pública Eficiente.

Consideraciones finales

El fortalecimiento del control interno y la estandarización de los procesos en cada una de las instituciones que conforman el sector público es uno de los principales objetivos de la administración eficiente. Esto no solo involucra el correcto manejo de las finanzas públicas a través de la gestión presupuestaria y una correcta política fiscal, sino que demanda, de parte de las entidades públicas, en muchos casos, la búsqueda de recursos adicionales que les permitan cumplir responsablemente con los programas institucionales cuyas necesidades, en ocasiones, sobrepasan su capacidad presupuestaria.

Del mismo modo, observamos que estos controles, al paso del tiempo y contemplando cambios relacionados con el nivel tecnológico, siendo fundamentales en el incremento de la eficacia gubernamental, requieren actualizaciones en materia procedimental y de evaluación, en función de que la gestión administrativa establece entre sus principales objetivos, la optimización de los resultados obtenidos que, en materia financiera, se traduciría como producir los mejores resultados alcanzables, al menor coste posible.

No obstante, una correcta gestión económico-financiera de los recursos públicos debe realizarse con apego a las normas legales y en coordinación con los objetivos institucionales, por lo que el fortalecimiento del control interno y los procedimientos de fiscalización de estos fondos resultan imperantes, motivo por el cual, la estandarización



de los informes de evaluación de los diferentes fondos de autogestión debe ser cónsono a los programas operativos, objetivos institucionales y las normas presupuestarias.

La autogestión de fondos públicos permite la obtención de ingresos adicionales que, dada la naturaleza de las instituciones, pueden focalizarse en solventar las necesidades apremiantes cuya finalidad sea cumplir con la misión institucional, de tal modo que se pueden realizar las apreciaciones siguientes:

- Fortalecimiento de los instrumentos de control interno, a través de la estandarización de procedimientos orientados a resultados que permitan una valoración real de las actividades específicas de las instituciones que utilicen la autogestión financiera como mecanismo de obtención y ejecución de recursos.
- Promoción del desarrollo de programas especiales, alineados estratégicamente a la política pública, los ODS y las necesidades apremiantes, de forma que no se burocratice la ejecución de los fondos financieros institucionales.
- Fiscalización mediante el control posterior ejercido por la Contraloría General, la ejecución financiera de los recursos institucionales bajo la figura de la autogestión, aplicando indicadores de cumplimiento y eficiencia para fortalecer la transparencia y la autonomía administrativa.
- Evaluación de la descentralización como una forma de la gestión financiera pública hacia las entidades que actualmente cuentan con fondos autogestionados, de forma gradual, ordenada y responsable, monitoreando y evaluando sus resultados, para colaborar al incremento de la eficiencia de las instituciones que conforman el sector público.



Referencias bibliográficas

Instituto de Estudios Cooperativos LANKI. (2004). Autogestión y globalidad.
https://dhls.hegoa.ehu.eus/uploads/resources/4521/resource_files/Autogestion_y_globalidad.pdf

Martans, J. (2009). Autogestión financiera de distritos y municipios.
https://supervalores.gob.pa/wpcontent/uploads/2021/03/Autogestion_financiera_de_Distritos_Municipios.pdf

Organización de las Naciones Unidas (25 DE JUNIO DE 2020). *La administración pública eficiente es clave para “reconstruir mejor” y lograr los ODS.*
<https://www.undp.org/es/el-salvador/noticias/la-administracion-publica-eficiente-es-clave-para-reconstruir-mejor-y-lograr-los-ods>

Organización de las Naciones Unidas (24 DE FEBRERO DE 2021). El Salvador comparte experiencia y aportes para la construcción de indicadores globales del ODS 16.
<https://www.undp.org/es/el-salvador/noticias/el-salvador-comparte-experiencia-y-aportes-para-la-construccion-de-indicadores-globales-del-ods-16>

Organización de las Naciones Unidas. “Acerca de Gestión pública”
<https://www.cepal.org/es/temas/gestion-publica/acerca-gestion-publica>

Peiró, R. (1 de julio de 2020). Autogestión.
<https://economipedia.com/definiciones/autogestion.html>



Rodrigues, N. (2024). "Manual de procedimientos: qué es y cómo hacer uno (con ejemplos)". <https://blog.hubspot.es/sales/manual-de-procedimientos-empresa>

Rojas, F., Zapata, J. G. & Medellín, J. C. (2018). Proyecto para el fortalecimiento de la gestión financiera pública en Colombia: evaluación externa. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3723>

Sanginés, M., Martínez, J. (2020). La mejora del gasto público a través del presupuesto basado en desempeño. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Tranformacion-EyD2.pdf>

Torres C., Mora E., Trujillo D., (2020). Análisis de procesos de control de gestión pública en ingresos por autogestión en Universidad Técnica de Ambato