



**UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
CAMPUS OCTAVIO MÉNDEZ PEREIRA
FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**“LA CALIDAD TOTAL Y SU APLICACIÓN EN LA DIRECCIÓN NACIONAL DE
FISCALIZACIÓN GENERAL, DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA
REPÚBLICA DE PANAMÁ”.**

Quedema Zulema Valderrama González

2-137-836

**TESIS PRESENTADA COMO UNO DE LOS REQUISITOS PARA OPTAR AL
GRADO DE MAGÍSTER EN GERENCIA PÚBLICA, CON ÉNFASIS EN ALTA
GERENCIA.**

PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ

2021

DEDICATORIA

Dedico este trabajo de graduación, especialmente:

A mis padres que me enseñaron a tener valores, lo cual es un tesoro invaluable en mi vida.

A mis hermanas que nunca me negaron su apoyo, confianza y amor.

A mis compañeros de trabajo, que siempre me animaron a seguir adelante sin cansarme, en este proyecto.

A todos gracias,

AGRADECIMIENTO

Agradezco primeramente a Dios que me dio las fuerzas necesarias para no desfallecer durante el desarrollo y culminación de este proyecto.

A mi Asesor de Tesis, el profesor Próspero Rocas C., quien, con su paciencia, apoyo y sobre todo profesionalismo me ayudó a lograr las metas ya trazadas en este proyecto.

A las profesoras Sandra Brugiati y Aida Spencer, quienes indistintamente me brindaron sus conocimientos sin limitantes durante esta etapa universitaria.

Agradezco también a mis fieles compañeras de este Curso de Maestría, Liriola Gallardo y Diana Madrid, quienes me brindaron su apoyo, ayuda, amistad sincera y solidaridad. Siempre serán parte de mis mejores recuerdos.

A todos mis compañeros de clases del Curso de Maestría que me acompañaron en esta trayectoria de aprendizaje y conocimientos. Nunca los olvidaré.

Gracias.

Contenido

DEDICATORIA	ii
AGRADECIMIENTO	iii
ÍNDICE DE CUADROS	vii
RESUMEN	viii
SUMMARY	ix
INTRODUCCIÓN	x
Capítulo I. Aspectos Generales	11
1.1. Descripción del Proyecto	11
1.2. Planteamiento del Problema	12
1.3. Antecedentes de la Investigación	15
1.4. Justificación e Impacto de la Investigación	23
1.5. Evolución del Control en la Contraloría General de la República	26
1.6. Objetivos Generales y Específicos	30
General	31
Específicos	31
1.7. Preguntas de la Investigación	32
1.8. Metodología Proyectada	33
1.9. Tipo de Estudio	34
1.10. Conceptos y Términos	35
Capítulo II. Marco Teórico	39
2.1. Bases Teóricas	39
2.2. Origen de la Calidad Total	39
2.3. Definición de la Calidad	44
2.3.1. William Edwards Deming (1900-1993)	45
2.3.2. Kaouro Ishikawua (1988)	46
2.3.3. Joseph M. Jurán (1993)	47
2.3.4. Philip B. Crosby	48
2.3.5. Armand V. Feigenbaum (1922)	49
2.3.6. Otras Definiciones	50
2.3.6.1 Vallejo G. J. (2010)	50
2.3.6.2. Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión	51

2.4.	Definición de Satisfacción	51
2.5.	Definición de Cliente	53
2.6.	La Contraloría General de la República de Panamá	55
2.7.	De la Dirección Nacional de Fiscalización General	59
	Misión	63
	Visión	64
	Objetivos	64
	Funciones	65
2.8.	Bases Legales	66
Capítulo III. Marco Metodológico		72
3.1.	Metodología Proyectada	72
3.2.	Método y Diseño	72
3.3.	Tipo de Estudio	73
3.4.	Concepto de Población y Muestra	74
3.5.	Población	75
3.6.	Muestra	76
3.7.	Instrumentos y Técnicas para la Recolección de Datos	76
3.8.	Técnicas e Instrumentos de Análisis y Procesamiento de Datos	80
3.9.	Confiabilidad y Validez de la Medición	81
3.10.	Plan de Recolección y Procesamiento de datos	82
Capítulo IV. Funcionamiento Actual de los Procesos de Fiscalización		86
4.1.	Funciones Específicas en la labor Fiscalizadora	88
4.2.	El Control Previo	90
4.3.	El Control Posterior	94
4.4.	Auditoría en el Sector Gubernamental	96
4.5.	La Auditoria Forense	97
Capítulo V. Análisis y Discusión de los Resultados de la Investigación		100
5.1.	Análisis Estadístico de Resultados	101
Capítulo VI. Propuesta		104
6.1.	Objetivos de la Propuesta	104
6.2.	Propósito de la Propuesta	105
6.3.	Definición de la Propuesta	105

.....	107
.....	107
.....	107
6.4. Implementación de la Propuesta	108
6.5. Costo de la Propuesta	110
BIBLIOGRAFÍA	111
ANEXOS	125
CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES	125
PRESUPUESTO DE CONFECCIÓN DE TESIS	126
ORGANIGRAMA GENERAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	127
ORGANIGRAMA DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE FISCALIZACIÓN GENERAL	128

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro No.1.....	102
Cuadro No.2.....	103
Cuadro No.3.....	107
Cuadro No.4.....	108

RESUMEN

La presente investigación está enfocada en la evaluación de la calidad de los servicios que presta la Dirección Nacional de Fiscalización General de la Contraloría General de la República, ya que, desde la referida Dirección a través de sus unidades administrativas y oficinas ubicadas en el sector del gobierno, se realiza el control en los actos de manejo de fondos y bienes públicos, mediante el ejercicio de un proceso de fiscalización, oportuno y efectivo. A su vez, proponer una metodología que proyecte una mejora a los servicios prestados, de manera continua, que permita la excelencia en el total de las acciones que se realizan.

El proceso metodológico de este proyecto consiste en la recopilación de información existente, por medio del análisis de documentos, cuestionarios y entrevistas al personal que realiza esta actividad, con el fin de ser utilizados en los límites de este proyecto.

El resultado de esta investigación redundará en la mejora de los procesos de fiscalización, los cuales se realizan de manera ágil, integral y oportuna; no obstante, es nuestro propósito aportar ideas que permitan el perfeccionamiento continuo en la calidad y se perciba la satisfacción del cliente que recibe estos servicios.

Palabras claves: calidad, servicios, control previo, fiscalización, mejora de los procesos.

SUMMARY

This research is aimed towards the valuation of the quality of the services provided by the National Directorate of Inspection of the Comptroller General's Office of the Republic, considering that, from such Directorate through its administrative units and offices located in the government sector, acts of management of public funds and property control are carried out, through the exercise of a timely and effective audit process. At the same time, a methodology that projects a continuous improvement to the services provided that would allow excellence in the totality of the actions carried out is proposed.

The methodological process of this project consists of the gathering of existing information through the analysis of documents, questionnaires and interviews made to the staff performing this activity, so that such could be used within the limits of this project.

The result of this research will impact on the auditing processes improvements, which will be exercised in a more swift, integral and timely manner; nevertheless, it is our goal to contribute with ideas that would allow the continuous improvement of quality and satisfaction of the client receiving these services.

Key words: quality, services, prior control, auditing, process improvement

INTRODUCCIÓN

A través de la historia, el concepto de calidad total ha tenido gran influencia a nivel mundial. La Revolución Industrial, los primeros intentos de control de calidad basados en los criterios estadísticos que favorecieron la tecnología, la producción en masa en los años 50 y los procesos de mejora continua en los años 90 prueban la evolución de la mejora total en los productos y servicios hasta la actualidad.

Todo esto forma parte de un nuevo concepto de calidad total, un proceso en conjunto, donde los sistemas se perfeccionan y se adaptan, cuya influencia se ha extendido en el sector empresarial, así como en el área de los servicios, dando lugar al interés del mundo de las organizaciones actuales.

Siendo así, este proyecto tendrá como objetivo demostrar que la calidad es una práctica no sólo de las organizaciones del sector privado a nivel mundial, sino también de las entidades estatales incluyendo las de nuestro país. Por lo anterior, el presente trabajo tomará como ejemplo la Dirección Nacional de Fiscalización General de la Contraloría General de la República de Panamá, con el interés de exponer que la eficiencia y eficacia van de la mano con los productos y servicios que se le brindan al cliente o usuario, tal como son los servicios que ofrece la referida Dirección, normados por modelos de calidad establecidos pero que pueden tener una mejora continua que redunde en la satisfacción del cliente tanto interno como externo, logrando así la excelencia administrativa de la gestión de la entidad.

Capítulo I. Aspectos Generales

1.1. Descripción del Proyecto

Como ya es de conocimiento, el primer compromiso de las entidades, instituciones y funcionarios que forman la administración pública debe ser establecer y fomentar el vínculo estrecho entre el poder político o gobierno y el pueblo, con la finalidad de satisfacer entre otras cosas el bien común. El pueblo o la sociedad civil, estará siempre sujeta a las autoridades y sus leyes, quienes en primera instancia deben velar por el bienestar de todos. Las necesidades colectivas que demanda la sociedad deben ser compensadas por medio de la prestación de los servicios públicos, mismos que se hacen posibles gracias a los recursos o ingresos del Estado, lo que genera un valor que contribuye al bienestar general, y que a su vez exige una mejora constante.

No obstante, aunque los servicios públicos son un requerimiento constitucional y una obligación absoluta de la administración pública, lo cierto es que el factor de calidad de estos resulta poco relevante, pues para los autores (gobernantes), no es una actividad que deriva beneficios adicionales más que el bienestar y satisfacción de los ciudadanos que los recibe y sobre la cual el Estado gobierna. Esto trae como resultado la poca importancia que se le da a la calidad de la gestión y atención del cliente ciudadano.

Teniendo esto como antecedente, este proyecto de investigación se realizará en la Dirección Nacional de Fiscalización General de la Contraloría General de la

República, lugar donde se desarrollan múltiples funciones y procesos relacionados con el control previo, con la finalidad de detectar el grado de satisfacción de los servicios que se brindan al cliente ciudadano y proponer la mejora continua de las que así se requieran, por medio del modelo de calidad total.

1.2. Planteamiento del Problema

De acuerdo con Gómez B., S. (2012, pág.23), para iniciar un trabajo de investigación, es indispensable plantear el problema. Para ello, es necesario recordar que una investigación parte de la realidad y, particularmente, del interés del investigador, por lo que el planteamiento de un problema es la delimitación del objeto de estudio.¹ Por consiguiente, el planteamiento del problema de esta investigación se detallará a continuación.

La sociedad en la que vivimos demanda que sus gobernantes practiquen la transparencia y la legitimidad. Dichos factores juegan un papel importante en los gobiernos actuales. Como consecuencia de esta necesidad, muchos países desarrollados han modernizado el Estado, mientras que otros con menos desarrollo en Latinoamérica han tenido iniciativas de reformas o de modernización.

Tal es el ejemplo de Chile, que, con su agenda de modernización en el año 2019, buscó facilitar los procesos y trámites de ciudadanía, es decir, poner el Estado al servicio de las personas, esto por medio de migrar las entidades gubernamentales

¹Gómez B., S. (2012). *Metodología de la Investigación*. Estado de México, México, Editorial Red Tercer Milenio S.C.

a la transformación digital, evitando así la duplicidad de tareas y fomentando el ahorro de los recursos, teniendo como objetivo principal la eficiencia.²

Durante el año 2017, Argentina por su parte propuso el Plan Estratégico de Modernización del Estado, compuesto por programas, normas y procedimientos que tenían como objetivo un nuevo modelo de gestión de recursos públicos, orientado en cinco aspectos como lo son la calidad, optimización en el uso de los recursos públicos, economía y racionalidad administrativa, ética y transparencia y la participación ciudadana en la gestión pública para el fortalecimiento de la democracia.³

Por otro lado, Brasil en el 2018, introdujo la eficiencia como un principio constitucional de la Administración Pública del país, para garantizar la eficacia en las actividades que realizan los órganos del estado, esto con la idea de obtener resultados de interés público. Este concepto pretende solucionar el problema del descontento de la sociedad brasileña, producto de la mala prestación de los servicios públicos.⁴

²(26/07/2019). *Piñera presenta plan para modernizar el Estado Chileno*. Spanish Xinhuanet.com, págs. http://spanish.xinhuanet.com/2019-07/26/c_138258247.htm.

³ Piana, R. S. (2017). *El plan estratégico de Modernización de la Administración Pública Bonaerense. Un análisis de los principios, los presupuestos y los modelos*. *Revista Perspectiva de la Política Pública*, 245-274. Obtenido de <http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/download/1509/1188/>

⁴ Ramos J., H. S. (s.f.). *Eficiencia Administrativa y Gobierno Electrónico en Brasil: el control de la administración Pública por el ciudadano brasileño*. Obtenido de <http://www.angelfire.com/falcon/hsramos/HSRAMOS36JAIIOSID07.pdf>

Ahora bien, el término “calidad” ha surgido en los últimos años, y ha llegado a formar parte del escenario público donde actúa el cliente ciudadano. Palabras y conceptos que se relacionan con la calidad, tales como la exigencia, requisitos, metodologías de trabajo, presentación de productos y muchos otros, hacen la diferencia de bienes y servicios. En ese sentido, las organizaciones deben ser responsables de gestionar la calidad de los servicios que ofrecen y para lograr esta gestión, se necesita la adopción y uso de instrumentos gerenciales que les permita de manera organizada y planificada la obtención de los resultados previstos.

Durante el desarrollo de este proyecto, se hará referencia estrictamente a la Dirección Nacional de Fiscalización General. Dicha Dirección forma parte de la estructura jerárquica de la Contraloría General de la República de Panamá y cuya actividad principal es brindar el servicio de fiscalización de los movimientos de fondos, recursos y bienes públicos a través de la función del control previo.

No obstante, en el desarrollo de las funciones de fiscalización surgen aspectos en donde algunos procesos dilatan la obtención del resultado final. Por otro lado, la duplicidad de registros y la procedencia de información de distintos sistemas como el Histórico de Pagos (HISPAG) así como el de Estructura, Planillas y Descuentos (EPD), retrasa la obtención de esta de manera preferencial para el análisis de casos, trayendo como resultado una serie de dificultades; razón por la que, se hace necesario reducir la presencia de riesgos operativos de importancia, por medio de la mejora constante de la calidad de los productos y servicios, lo que resultaría útil para el cliente ciudadano, entendiéndose que sus usuarios y beneficiarios incluye a todos nuestros clientes internos y externos.

Por consiguiente, la mejora continua en las funciones de la Dirección Nacional de Fiscalización General debe concebirse de manera integral, donde el objetivo principal es la responsabilidad pública ante el cliente ciudadano.

De lo anterior surge la siguiente interrogante: ¿Está realizando la Dirección de Fiscalización General de la Contraloría General, acciones para lograr una gestión administrativa de calidad total en las funciones que desarrolla?

1.3. Antecedentes de la Investigación

Para iniciar este trabajo se presentarán algunos ejemplos de casos en instituciones estatales que han sido seleccionados, considerando que guardan algún tipo de afinidad o similitud con el objeto de estudio, los cuales enriquecerán los antecedentes de la investigación.

Siendo así, se hará necesario definir qué comprenderá los antecedentes de la investigación, por lo que se cita a la autora Aura Marina Bavaresco de Prieto (2006), quien señala que “los acervos documentales o bibliográficos constituyen los antecedentes al problema en estudio, lo que representará el soporte que permitirá estar bien informado”.⁵

Bavaresco también indica que “quien o quienes con anterioridad han estudiado esa problemática, aunque sea con variables diferentes o con las mismas variables, pero en temporalidad diferente, son apoyos referenciales como antecedentes”.⁶

⁵Prieto, A. M. (2006). *Proceso Metodológico en la Investigación: Cómo hacer un Diseño de Investigación*. Maracaibo, Venezuela.

⁶ IDEM

En ese sentido, se hará referencia a la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), la cual es considerada como la primera y única institución del Estado panameño, en lograr la certificación mundial de calidad ISO 9001 versión 2000. Con esto la ACP demostró que la implementación de estas herramientas de gestión en instituciones públicas, además de contribuir a la mejora de sus procesos, genera modelos productivos de calidad.

Esto quiere decir, que el haber implementado la ACP un Sistema de Gestión de Calidad, le permite documentar los procesos, procedimientos y responsabilidades con la finalidad de alcanzar sus políticas y metas trazadas, coordinando y dirigiendo las actividades para lograr el objetivo principal de satisfacer los requerimientos, tanto de los clientes como los regulatorios en materia de peajes y así mejorar su efectividad y eficiencia de manera continua.

Otro objetivo por el cual se implementó la calidad total en la ACP sería mantener la excelencia, por medio del desarrollo ininterrumpido de las competencias esenciales de toda su fuerza laboral y la comunicación clara de sus objetivos empresariales.

Por consiguiente, todos estos logros han sido posibles por el alto compromiso de cada uno de los colaboradores que trabajan en esa empresa gubernamental, cuyos servicios benefician a nuestro país, así como al mundo entero.

Basado en lo expresado en el párrafo anterior sobre la ACP, tenemos que la integración del Sistema de Gestión de Calidad del Departamento de Operaciones Marítimas y la División de Capacitación y Desarrollo a la nueva versión ISO 9001:2000

fortalece a la organización, aumenta la eficacia y eficiencia en sus operaciones, a la vez que reafirma la cultura de servicio de alta calidad en el personal, lo que genera mayor confianza de parte de los clientes del Canal con relación a los servicios que reciben (ACP, 2018).⁷

Otro ejemplo que se mencionará es el Ministerio de Salud (MINSA). En el 2009 esta entidad manifestó interés en mejorar la calidad de los servicios que respondieran a las expectativas de los usuarios, y que funcionaran de manera eficiente y consistente en los diferentes ambientes y lugares donde se brindaban los servicios (MINSA, 2009).⁸

Por lo anterior, el MINSA se propuso realizar auditorías y consultorías, cuyos resultados demostraron que dicha Entidad no contaba con estándares nacionales para establecer de manera documentada y de obligatorio cumplimiento los requisitos de calidad que deberían cumplir sus instalaciones para la prestación de servicios de atención de salud.

Siendo así, el MINSA propuso la creación de un Observatorio de Calidad de la Atención en Salud, que permitiría monitorear y dar seguimiento a la Gestión del Sector Salud. Tal observatorio de Calidad de la Atención en Salud fue creado mediante la Resolución No.521 de 5 de junio de 2009, y entre los objetivos a lograr estaba el generar indicadores confiables, oportunos y útiles para la toma de decisiones, por lo que el Observatorio de Calidad de la Atención en Salud sería la

⁷ACP. (2018). <http://micanaldepanama.com/sistemas-de-gestion-de-la-calidad/>.

⁸MINSA. (2009). <https://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/normatividad/resolucion-521-observatorio-calidad.pdf>.

herramienta de articulación y difusión de la información que involucraría todo el entorno de la organización.⁹

También, el Observatorio de Calidad de la Atención en Salud se caracterizó por la transparencia, tecnicismo, su lado participativo y dinámico además de tener su aspecto crítico. Y entre los resultados esperados de este Observatorio de Calidad de la Atención en salud, estaba la recolección de información relevante y de interés sobre la calidad de la gestión de los servicios de salud de la población, el análisis y publicación de la información.

Del Observatorio de Calidad de la Atención en Salud habría dos tipos de beneficiarios: los usuarios externos tales como la población en general, la empresa privada, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, gremios, asociaciones de usuarios, sindicatos, centros de enseñanza o investigación. Y los usuarios internos que se componen de funcionarios profesionales y técnicos que conforman el sistema de salud, proveedores de servicios de salud, directores o gerentes de servicios e instalaciones, autoridades nacionales y regionales de salud.

De igual manera, mediante el Decreto Ejecutivo N° 1843 del 16 de Diciembre de 2014, y normado mediante la Ley N°84 del 14 de mayo de 2019, se creó el Comité Nacional de Bioética de la Investigación de Panamá, adscrito al Despacho Superior del MINSA, el cual es un organismo de derecho público a nivel nacional, cuya naturaleza es la de ser el ente rector de la investigación clínica en Panamá. Entre

⁹MINSA. (5 de junio de 2009). Resolución No.521. *Por medio del cual se crea el Observatorio de Calidad de la Atención en Salud*. Panamá, Panamá, Panamá.

sus principios orientadores está el funcionar de acuerdo con los altos estándares de calidad ética, científica y legal establecidos por la Constitución, las leyes, los convenios y guías internacionales de buena práctica a fin de ser reconocido nacional e internacionalmente como una organización de referencia institucional de primera orden y entre sus valores está la excelencia, comprendida como la búsqueda permanente de mejoramiento en el logro de sus objetivos a través de la adopción de los más altos estándares de calidad.¹⁰

Por otro lado, se citará el ejemplo del Tribunal Electoral, como otra dependencia del Estado Panameño que logró la implementación de un Sistema de Gestión de Calidad. En ese sentido, los servicios del Registro Civil y Cedulación cuentan con un Sistema de Gestión de Calidad (SGC) para los procesos que desarrollan. Este sistema de gestión que está certificada por ISO 9001:2015 fue fijado con el objetivo de metas alcanzables y a la vez desafiantes.¹¹

Prueba de esto es que ciertos servicios del Tribunal Electoral son provistos de manera descentralizada en hospitales, supermercados y otras instituciones públicas, conformando así un protocolo interinstitucional para el registro oportuno.

¹⁰ *Gaceta Oficial Digital*. (16 de diciembre de 2014). *Comité Nacional de Bioética de la Investigación en Panamá*. Obtenido de http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/27681-A_2014.pdf

¹¹ Organización de Estados Americanos (2012). *Sistemas de Gestión de Calidad en Autoridades Electorales de América Latina*. Obtenido de http://www.oea.org/es/sap/deco/docs/QualityMSys_s.pdf

Como resultado de estas acciones de mejoras en la calidad de los servicios, el Tribunal Electoral en la actualidad cuenta con una cadena de funciones claras y precisas desde sus direcciones. También, a través del proceso de auditorías, esta Entidad ha fortalecido favorablemente sus Sistemas de Gestión de Calidad, mediante la aplicación de acciones correctivas y/o preventivas. Por otro lado, los logros que se esperaban de ese proyecto se vieron reflejados directamente en la satisfacción de la ciudadanía.¹²

Por otra parte, el Ministerio de Economía y Finanzas es otra de las Entidades del Gobierno Panameño, que, en el Marco de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, promueve la guía para la Implementación de la Calidad en la Gestión Pública con enfoque común en Iberoamérica sobre la calidad y la excelencia en la gestión pública. La Ley No.110 del 12 de noviembre de 2019, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2020,¹³ indica que las instituciones del Estado implementarán guías técnicas que garanticen una eficiente y transparente cultura de calidad en los servicios públicos. En ese sentido, se promueve la identificación y divulgación de los servicios que brindan los entes públicos, así como la identificación de los atributos de calidad de los servicios y fomentar la transparencia en las actividades gubernamentales, entre otros. Esto lo

¹² Serale, A. P. (24 de Enero de 2017). *Calidad y Satisfacción Ciudadana con el Registro Civil y la Gestión de la Identidad. BID Mejorando Vidas*. Obtenido de <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/calidad-y-satisfaccion-ciudadana-con-el-registro-civil-y-la-gestion-de-la-identidad/>

¹³ *Gaceta Oficial Digital No.28899-A. (12 de Noviembre de 2019). Ley 110 Que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2020*. Obtenido de: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28899_A/GacetaNo_28899a_20191112.pdf

realiza proponiendo el uso de herramientas que incentiven la mejora de la calidad y que sea adaptable a los diferentes entornos de la administración pública y a sus formas organizativas.¹⁴

También en la Contraloría General de la República se han tenido avances en cuanto al tema de la Calidad Total, por lo que fue posible obtener información mediante una entrevista realizada en el Departamento de Coordinación de Calidad de la Dirección Nacional de Informática, en la cual se indicó que durante los años 2002 -2003, la Dirección Nacional de Informática de la Contraloría General de la República de Panamá, desarrollaba software que se utilizaban en el sector Público, tales como SIAPFA (Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá), sustituido actualmente por ISTMO (Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativo); SICO (Sistema Integrado de Correspondencia), ahora SCAFID (Sistema de Seguimiento, Control Acceso y Fiscalización de Documentos); Sistema de Contrataciones Públicas (Ecompras), ahora Panamacompras, entre otros.

En tal sentido, la Dirección Nacional de Informática en su intención de mostrarle al Gobierno que su producto era bueno, dio los primeros pasos para investigar como certificarse en calidad de servicios, por lo que se aplicaron diversas encuestas de percepción al usuario, para medir el nivel de productividad de aquellas entidades que operaban con sistemas versus aquellas que no lo habían implementado.

¹⁴ Organización de Estados Americanos (2012). *Sistemas de Gestión de Calidad en Autoridades Electorales de América Latina*. Recuperado de https://www.oas.org/es/sap/deco/docs/QualityMSys_s.pdf

No obstante, los resultados no fueron alentadores, ya que solo un 40% de los clientes mostraron satisfacción. En virtud de lo anterior, solicitaron recursos para la contratación de un consultor que los orientara en relación con el tema de calidad total; además, valoraron algunos modelos de calidad, entre estos las Normas ISO y diversas normas internacionales. Su dificultad se centró en la falta de estándares en materia de tecnología que se adaptaran fácilmente. Finalmente, en el 2008 lograron certificarse con las Normas ISO 9000.

El objetivo principal de este proyecto era mejorar a lo interno de la Dirección Nacional de Informática, toda vez que los usuarios no demostraban satisfacción. Esto requería que el personal trabajara bajo un mismo estándar, aunque tenían diferentes niveles.

Cabe señalar, que, en opinión de la entrevistada, planteó que en una dirección convencional las directrices las establecen los directivos, lo contrario de la gestión de la calidad donde todo es participativo. Por lo tanto, desde los niveles jerárquicos hasta los operativos deberían trabajar bajo el mismo estándar. Esto dio como resultado el desarrollo de condiciones en que todo el personal manejaba la misma información por medio de un portal con una estructura para la administración de la documentación.

A su vez, especificaban el alcance y las tareas que atendían. Aun cuando se daban cambios los mismos quedaban detallados por lo que cualquiera, aunque fuera nuevo en el equipo podría contar con la información y tener la oportunidad de

aprender; además, de publicar todo lo que se hacía, lo cual se mantuvo por unos años.

Actualmente, la Dirección Nacional de Informática de la Contraloría General de la República no cuenta con la Certificación de las Normas ISO. Sin embargo, uno de los legados de haber desarrollado sus actividades bajo los estándares de calidad es la motivación del personal por mantenerse capacitado, en beneficio propio y de toda la organización. (González, E. 2018, julio 19. Entrevista Personal).

1.4. Justificación e Impacto de la Investigación

Para Hernández, Fernández & Baptista (2006, p.39), es necesario justificar las razones que motivan el estudio, toda vez que la mayoría de las investigaciones se efectúan con un propósito definido y no se hacen simplemente por capricho de una persona; a su vez, ese propósito debe ser lo suficientemente fuerte para que se justifique la realización.¹⁵

Por lo anterior, este proyecto de investigación estará destinado a las operaciones institucionales de la Contraloría General de la República (CGR), como la Entidad responsable de fiscalizar, regular y llevar las cuentas nacionales; por lo que, es la Dirección Nacional de Fiscalización General la unidad responsable de garantizar la funcionalidad del modelo de control y la calidad de este, tanto internamente de la Institución como para el resto de las Entidades o Instituciones Públicas, de allí que su aplicación tiene un alcance a nivel nacional.

¹⁵ Hernández S., R.; Fernández C., C. y Baptista L., P. (2014). *Metodología de la Investigación*. Mcgraw Hill.

Para su logro, la Contraloría General de la República dispone de una estructura de control interno, basado en el control previo o posterior, siendo el control previo el de mayor uso en base a los clientes o usuarios a los que se les aplica, toda vez que está destinado a todas las entidades o instituciones públicas, por lo que se entiende que los usuarios que se benefician de este tipo de control son la mayor parte de la estructura pública gubernamental (entidades).

El control posterior es de menor uso pues está destinado a las evaluaciones de las operaciones de los hechos resultantes del manejo de los fondos y bienes públicos, con el fin de determinar si existen reparos sobre el manejo de fondos y bienes públicos que bien pueden ser mediante la rendición de cuentas o las auditorias que realice la CGR, todo en función de determinar si se ha actuado con corrección o incorrección ante el manejo de los Fondos y Bienes Públicos.

En ambos casos, el control previo o posterior son responsabilidad de la Contraloría General de la República. No obstante, las funciones de la Dirección Nacional de Fiscalización General corresponden al control previo, tanto de uso interno o para las Entidades o Instituciones Públicas, de manera uniforme.

De allí la importancia del uso de un modelo estándar con la calidad que se espera de estos, por lo que el innovar o mejorar el modelo actual no significa que su funcionalidad no aporte los logros esperados. Aunque se obtengan los resultados deseados siempre se podrá hacer “mejor”, siendo este el enfoque central sobre el que se basa la “calidad total”, “normas de calidad” o sistemas basados en las “mejores prácticas”.

Por lo anterior se detalla, que el tema de este proyecto de investigación se seleccionó con el propósito de causar un impacto en el contexto donde se desarrollan los procesos y funciones de la Dirección Nacional de Fiscalización General, a fin de garantizar que los mismos mantengan la calidad con que se desarrollan, mejorarlos continuamente con buenas prácticas como parte del compromiso público o identificar las formas correctas o deficientes en funciones de la normativa existente.

La Calidad Total no solo significará la mejora y conformidad para los clientes sino una mejor gestión y realización de los procesos como factor determinante. Además, servirá de modelo para el desarrollo de las funciones en toda la estructura que conforma la Contraloría General de la República.

Por otro lado, la conveniencia de este proyecto radicará en la búsqueda de la excelencia de la gestión por medio de la mejora continua además de motivar al buen y mejor desempeño de las actividades a nivel interno de la organización, por lo que los beneficiarios no solo serán los usuarios externos sino también los usuarios a nivel interno, encargados de ejecutar y realizar las labores destinadas a generar los documentos de afectación fiscal.

Como resultado de este proyecto se lograrán conocimientos basados en los estándares de calidad que se puedan mejorar los cuales serán de importancia para la toma de decisiones, que se puede estimar como objetivo permanente en la Institución.

1.5. Evolución del Control en la Contraloría General de la República

Sobre la evolución del control en nuestra República, se conocen esfuerzos que en algunos casos lograron los objetivos trazados mientras que otros no. Sin embargo, lo importante de este aspecto es que no se perdió la perspectiva principal de innovar o mejorar los proyectos que en su momento fueron implementados a nuevas aplicaciones, métodos o herramientas de trabajo en cuanto al tema de la gestión pública.

En este proyecto de investigación se mencionarán algunos hechos o acontecimientos que servirán de punto de referencia en el proceso de desarrollo y modernización de la Gestión Pública Panameña o del Estado, desde los primeros esfuerzos verificados.

Aquellos datos que documentan el inicio de las operaciones gubernamentales parten en la Contraloría General de la República. Al respecto, el portal electrónico de la Institución en referencia (contraloria.gob.pa), en la ventana “Conózcenos”, en la Reseña Histórica, publica lo siguiente:

En 1878 se publica la Ley No.22, mediante la cual se formaliza la primera reglamentación del control del gasto público.

Para el 15 de febrero de 1904 nace la Convención Nacional y se dicta la primera Constitución, mediante la cual se responsabiliza la fiscalización al poder legislativo. En el mismo año 1904, en la Ley No.12 nace el cargo de Visitador Fiscal, para supervisar el manejo del Tesoro Público, con el fin de investigar y ordenar el cumplimiento de las acciones contables, a nivel nacional.

A estas leyes le suceden una serie de nuevas leyes y modificaciones a las ya existentes, por lo que se hará referencia a las consideradas más relevantes, como fue la Ley No.33 de 1917, que sustituye el Tribunal de Cuentas por un Juez de Cuentas.

En 1930 se crea la Oficina de Contabilidad y Contraloría dirigida por un funcionario con el título de Contralor General de la República, según la Ley No.84

En la Constitución de 1941 se establece el Departamento del Poder Ejecutivo, independiente de los Ministros de Estado, denominado Contraloría General de la República, destinada a fiscalizar y controlar los movimientos de los tesoros públicos.

Dando los primeros pasos hacia el uso de herramientas tecnológicas, en 1943 la Contraloría General de la República se acoge a un sistema IBM para apoyar la labor de control y fiscalización. En 1944 se traslada a la Contraloría General de la República la Oficina de Estadística, adscrita al Ministerio de Agricultura y Comercio, promulgada en el Decreto No.176 de 31 de diciembre de 1944.

El Artículo 223 de la Constitución Política de 1946, indica que habrá un departamento independiente del Órgano Ejecutivo denominado Contraloría General de la República, encargado de fiscalizar, regular, vigilar y controlar los movimientos de los tesoros públicos; además de examinar, comprobar, revisar e intervenir las cuentas de estos.

Durante los años 50, se levanta en la Contraloría General de la República el primer Censo de Vivienda en conjunto con el Censo Agropecuario, utilizando por primera vez un formulario de control de archivo denominado Hoja de Movimiento o Control para registrar correspondencia, en 1952 se aprueba la Ley No.46, sobre una nueva legislación tributaria.

A raíz de los Tratados Ramón – Eisenhower, se organiza el sistema interno de fiscalización, compilación y clasificación de las planillas y se inicia la fiscalización y control del impuesto sobre la renta a los empleados de la Zona del Canal de Panamá.

En 1967 se crea la Dirección de Sistematización de Datos, para la cual utilizan un Sistema IBM 360, con lo que se mecaniza la contabilidad presupuestaria, siendo así, ya en la década de 1970 se inicia con el procesamiento electrónico de datos en el levantamiento de los Censos. Para el 17 de julio de 1972, se efectuó el primer registro presupuestario a través del Sistema de Teleproceso, el cual amerita una presentación específica.

La Contraloría General de la República emite el primer Reglamento de Claves de Descuento, con relación a la protección al sueldo del empleado público, amparado por la Ley No.92 de 1974. Dos años después en 1976 se promulga la Ley No.22 con la que se pone en ejecución el ejercicio de la contrafirma de cheques girados contra cuentas bancarias, para todas las Instituciones del Sector Público regulando el control previo.

Se dan aperturas de las Oficinas Regionales de la Contraloría General de la República. Igual se incrementa la fiscalización en los Consulados de la Marina Mercante Nacional en el exterior, se fiscalizan los incentivos que otorga el Estado hacia la industria y a la aplicación y captación de ingresos, a través del Régimen Aduanero Nacional.

Para los ochenta, se emite el Decreto No. 63 de la Contraloría General, estableciendo los lineamientos básicos y generales en materia de fianzas y se estandarizan los formatos de estos y se emite la Ley 32 de 8 de noviembre, Orgánica de la Contraloría General, acontecimientos ocurridos en 1984.

En los noventa, se crea la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, según se desprende del Decreto No.36 de 10 de febrero de 1990 y para mayo del mismo año se parte con el Censo de Población y Vivienda, con el lema "Por Encima de Todo".

En los noventa y continuando con los aspectos relativos a innovar o modernizar el Estado panameño, se crea la Dirección de Control Fiscal y la Dirección de Auditoría General, según establece el Decreto No.101 de 22 de mayo de 1991, para ambos casos, lo anterior con la única intención de separar el control previo (competencia del Control Fiscal) del control posterior (competencia de Auditoría General).

El 5 de junio del mismo año 1991, se firma el Convenio de Donación No.525-0306, entre el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica y la República de Panamá. Para el año siguiente 1992, la Contraloría General de la República, inicia la ejecución del Proyecto de Reforma a la Administración Financiera (RAF), a través de la colaboración de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, AID/Panamá, con la finalidad de mejorar las áreas principales de la administración financiera como lo son: presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público y auditoría gubernamental, siendo la contra parte del proyecto por parte del gobierno panameño la Contraloría General de la República, Ministerio de Planificación y Política Económica y el Ministerio de Hacienda y Tesoro.

Como parte de la reforma a la administración financiera, el 21 de junio de 1993, la Contraloría General de la República emite el Decreto No.113, con el que adopta el primer Manual General de Contabilidad Gubernamental, con los principios, normas y procedimientos contables, aplicables a todas las dependencias públicas en la República de Panamá.

En atención al Convenio para la Reforma a la Administración Financiera, el 11 de junio de 1997, se genera la Enmienda No.5, al Convenio de Donación, extendiendo así la fecha del proyecto de RAF al 31 de diciembre de 1998, de lo anterior, se reorientan los objetivos iniciales, por objetivos estratégicos destinados a:

Crear una Oficina de Tesorería del Estado, la que se denominaría Dirección General de Tesorería, adscrita al Ministerio de Hacienda y Tesoro, lo que propició el traspaso de las funciones de pago que realizaba la Contraloría General, hecho ocurrido el 29 de junio de 1998.

Desarrollar e implementar el “Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá” (SIAFPA).

Colaborar con la armonización de la gestión financiera de la Autoridad del Canal de Panamá.

Ya con la entrada del siglo XXI en el año 2000, se incorpora en las Entidades Públicas la tecnología de punta, permitiendo administrar un sistema de información más eficiente, la filosofía de “Calidad Total”. (www.contraloria.gob.pa).

1.6. Objetivos Generales y Específicos

Arias (2012) afirma que “los objetivos de la investigación son enunciados que expresan lo que se desea indagar y conocer para responder a un problema planteado (p.43).¹⁶

¹⁶ Arias, F. G. (2012). *El Proyecto de Investigación. Introducción a la Metodología Científica*. Caracas: Editorial Episteme.

Los objetivos también pueden definirse como fines alcanzables, es decir, algo que se pretende conseguir con la investigación y así resolver el problema esbozado.

Teniendo esto presente, se pasará a detallar el objetivo general y los objetivos específicos que abarcan el proyecto en estudio:

General

- Diseñar un modelo de Gestión de Calidad Total aplicado a la Dirección Nacional de Fiscalización General.

Específicos

- Examinar las funciones de la Dirección Nacional de Fiscalización General, para determinar aquellas que requieren de una mejora continua en la gestión de los procesos, que ayude a garantizar la correcta toma de decisiones en la aplicación del control previo a los documentos de afectación fiscal.
- Identificar en base a indicadores de gestión de calidad, el grado de satisfacción de los usuarios de la Dirección Nacional de Fiscalización General.
- Conocer las acciones que ha emprendido la Dirección Nacional de Fiscalización General (DNFG) en el tema de Calidad Total.

En cuanto a la población beneficiada, en este caso se entiende que el modelo propuesto de calidad para la DNFG se centra en la fiscalización que dicha dirección

realiza a través del control previo, control posterior o el control concomitante, por lo que el estudio se dirige hacia todas las entidades públicas que integran el gobierno nacional, como son el gobierno central, instituciones descentralizadas, empresas públicas, intermediarios financieros y municipios, los que al 2018 representaban un total de 148, lo que sería la población beneficiada, según los datos aportados por el manual de clasificaciones presupuestarias del gasto público de 2018.

Lo que corresponde al presupuesto requerido y al cronograma a seguir para este trabajo se encuentran en los cuadros 2 y 3 de los Anexos.

1.7. Preguntas de la Investigación

Para algunos autores como Ramírez F. (2015), “la pregunta será la que nos delimitará la investigación, enmarcando los argumentos que la sustentan y los elementos metodológicos de su respuesta; dando una dirección hacia dónde conduce la investigación”.¹⁷

Siendo así, con el objetivo de tener una guía o dirección en este proyecto de investigación, se detallarán las preguntas a continuación:

¿Cuál es el grado de satisfacción de los usuarios de los servicios que presta la Dirección Nacional de Fiscalización General, de la Contraloría General de la República?

¹⁷ Ramírez V., F. X. (2015). *Biblioteca Virtual del Investigador*. Obtenido de Manual del Investigador. ¿Investigación o no Investigación? Recuperado de <https://manualdelinvestigador.blogspot.com/2015/02/metodologia-de-la-investigacion-los.html>

¿Requieren mejoras algunos procesos de la Dirección Nacional de Fiscalización General, de la Contraloría General de la República?

¿Qué estrategias y métodos innovadores se pueden implementar, para optimizar la calidad de la gestión de la Dirección Nacional de Fiscalización General, de la Contraloría General de la República?

¿Qué beneficios directos obtiene la Institución si se aplica un modelo de Calidad Total en la Dirección Nacional de Fiscalización General, de la Contraloría General de la República?

¿Quiénes deben participar en un proceso de Calidad Total?

¿Por qué es importante realizar un proceso de gestión de Calidad Total?

1.8. Metodología Proyectoada

Para Arias F.G. (2012) “la metodología del proyecto incluye el tipo o tipos de investigación, las técnicas y los instrumentos que serán utilizados para llevar a cabo la indagación” (p.14-146).¹⁸ Es el “cómo” se realizará el estudio para responder al problema planteado.

Con base en lo anterior, procederemos a describir los tipos de investigación, técnicas e instrumentos que serán utilizados en el desarrollo de este proyecto.

¹⁸Arias, F. G. (2012). *El Proyecto de Investigación. Introducción a la Metodología Científica*. Caracas. Editorial Episteme.

1.9. Tipo de Estudio

La elección del tipo de estudio juega un papel importante en la investigación toda vez que orienta la manera en que se debe abordar la problemática, ayudando a determinar los pasos, las técnicas y métodos que podrán utilizarse.

Por lo anterior, este proyecto de investigación será de tipo Descriptivo, Explicativo y Analítico, con enfoque Mixto, por lo que a continuación se presentan estas:

Descriptivo: porque se recogerá la información de manera independiente sobre los conceptos que realmente interesen en el estudio sin indicar como se relacionan estas. Describe los hechos como son observados.

Explicativo: por medio de este tipo de estudio se proporcionará un sentido de entendimiento del fenómeno a que se hará referencia durante la investigación.

Analítica: por medio del análisis se obtendrán nuevos conocimientos en el campo de la realidad social, estudiar situaciones, necesidades y problemas.

De Enfoque Mixto: porque en este proyecto de investigación se empleará la recolección y análisis de datos cualitativos y cuantitativos para responder a un planteamiento en un mismo estudio. De igual manera la discusión de los resultados de ambos se hará de manera conjunta, para lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio.

En atención a lo antes descrito, se escogen los tipos de estudios detallados toda vez que por medio de su uso se podrá obtener, analizar y evaluar información de

carácter primordial para el alcance de los objetivos planteados. A su vez, podrán encontrarse las razones o causas del fenómeno en estudio, así como las formas de conducta y actitudes que se encuentren en el universo de la investigación, logrando así las respuestas a las interrogantes planteadas para este proyecto de investigación.

1.10. Conceptos y Términos

Consideramos importante definir ciertos conceptos que se encontrarán presentes durante el desarrollo de este proyecto, los cuales detallamos a continuación.

Calidad: la Norma UNE EN ISO 8402, citada por Miranda, Chamorro y Rubio (2007, pág.7), define la calidad como "el conjunto de características de una entidad que le confieren la aptitud para satisfacer las necesidades establecidas o implícitas".¹⁹

Calidad total: la Asociación Española para la Calidad (2019), define la calidad total como la aplicación de los principios de la gestión de la calidad al conjunto de actividades y personas de la organización, no sólo a la realización del producto o servicio que se entrega al cliente.²⁰ Este enfoque se dirige al cliente interno por el cual la organización debe perseguir la satisfacción de sus productos, servicios y de los empleados y la mejora continua debe ser completa en otras palabras debe

¹⁹ Miranda, Chamorro y Rubio (2007). *Introducción a la Gestión de la Calidad*. Madrid: Delta Publicaciones.

²⁰ Asociación Española para la Calidad (2019). Obtenido de <https://www.aec.es/web/guest/centro-conocimiento/calidad-total>.

abarcar todos los procesos de la organización, concluyendo en que la calidad total es el concepto sobre el que se desarrollan los modelos de excelencia.

Ciudadano: “persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos y sometidos a sus leyes” (Real Academia Española, 2020).²¹

Datos: la palabra Datos proviene del latín “Datum” cuyo significado es “lo que se da”. Los datos son la representación simbólica, bien sea mediante números o letras de una recopilación de información la cual puede ser cualitativa o cuantitativa, que facilitan la deducción de una investigación o un hecho (ConceptoDefinicion, 2019).²²

Estudios Descriptivos: los estudios descriptivos según Hernández, et al (2010), “sirven para analizar cómo es y cómo se manifiesta un fenómeno y sus componentes” (p.87).²³

Eficacia: capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera.

Eficiencia: capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado.

²¹ Real Academia Española. (2020). Obtenido de <https://dle.rae.es/ciudadano>

²²ConceptoDefinicion.de. (2019) Deficini3n de Dato. Obtenido de <https://conceptoDefinicion.de/datos/>

²³ Hernandez S., R., Fern3ndez C. y Baptista P. (2014) *Metodolog3a de la Investigaci3n*. Recuperado de https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/metodologia_de_la_investigacion_-_roberto_hernandez_sampieri.pdf. *Metodolog3a de la Investigaci3n*. M3xico: Mcgraw Hill Education.

Gestión: es el conjunto de decisiones y acciones que llevan al logro de objetivos preestablecidos y se orienta al cumplimiento de fines.

Gestión Pública: desde sus inicios se entiende como la gestión estatal, como el desenvolvimiento de las organizaciones del Estado. Es el Estado en acción y en tal sentido está ligada al estudio de las políticas públicas.

Investigación: Hernández, Fernández y Baptista (2014), definen la investigación como “un conjunto de procesos sistemáticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno”.²⁴

Mejora Continua: es un proceso que pretende mejorar los productos, servicios y procesos de una organización mediante una actitud general, la cual configura la base para asegurar la estabilización de los circuitos y una continuada detección de errores o áreas de mejora. Constituye un método eficaz para lograr la calidad total, también denominada excelencia, que es la evolución que ha ido experimentando el concepto de calidad.

Norma: es un modelo establecido y acordado de hacer una cosa y puede cubrir un amplio espectro de actividades realizadas por la organización y utilizadas por

²⁴ Hernández S., Fernández C., y Baptista P. (2014). *Metodología de la Investigación*. Recuperado de <http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/metodologia-de-la-investigacion-sexta-edicion.compressed.pdf>

sus clientes. Además, pueden hacer que las organizaciones tengan más éxito y ayudan a fomentar la innovación y aumentar la productividad.²⁵

Producto: cosa producida natural o artificialmente, o resultado de un trabajo u operación.

Satisfacción del cliente: de acuerdo con Celis A. A. (2010), la satisfacción del cliente es la percepción de este sobre el grado en que se han cumplido sus requisitos (p.8).²⁶

Usuario: persona que usa algo para una función en específico. Es necesario que el usuario tenga la conciencia de que lo que está haciendo tiene un fin lógico y conciso, sin embargo, el termino es genérico y se limita en primera estancia a describir la acción de una persona que usa algo.

Servicios: conjunto de acciones las cuales son realizadas para servir a alguien, algo o alguna causa; son funciones ejercidas por las personas hacia otras personas con la finalidad de que estas cumplan con la satisfacción de recibirlos.

²⁵ BSI. (2019). *Qué es una norma? Y que es lo que hace*. Obtenido de The british Standards Institution: <https://www.bsigroup.com/es-ES/Normas/Informacion-sobre-las-normas/QuéQue-es-una-norma/>

²⁶ Celis A. A. (2010). *Tesis de Grado en la IV Maestría de Gestión de Documentos y Administración de Archivos. Aplicación de la Norma ISO 9001/2008 en la Oficina de Archivo, Documentación e Información de la Universidad de La Salle, Colombia*. Medellín. Obtenido de https://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/1837/0336_Celis.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Capítulo II. Marco Teórico

El Marco Teórico que se presentará a continuación constará de la revisión del principal concepto y objeto de esta investigación, como lo es la calidad total, sus orígenes, así como su desarrollo a través de las diversas etapas de la historia. Por otro lado, se detallará la historia de la Contraloría General de la República, entidad fiscalizadora superior de nuestro país, así como de la Dirección Nacional de Fiscalización General, toda vez que es en esta institución donde se desarrolla este proyecto de investigación, relacionado con la calidad total del servicio de Fiscalización que ofrece la Contraloría General de la República.

2.1. Bases Teóricas

En este capítulo se hará referencia al origen de la calidad total, su definición y dimensión, así como algunos conceptos que se relacionan al mismo. Por otro lado, se detallará la historia de la Contraloría General de la República, así como de la Dirección Nacional de Fiscalización General, lugar donde se realizará este proyecto de investigación relacionado con la Calidad Total.

2.2. Origen de la Calidad Total

Desde los inicios de la historia, el ser humano ha anhelado mejorar las actividades y procesos con que interactúa. Un ejemplo de esto es el perfeccionamiento de los instrumentos con que se trabajaban en un principio, los cuales constaban de formas rudimentarias de piedra, madera o huesos de animales; sin embargo, en atención a sus necesidades el hombre los adecuó posteriormente

utilizando el metal, el cual le resultaba más práctico.

Por otro lado, los primeros hombres pasaron de actividades básicas para la alimentación como la caza y pesca, a la agricultura; y, del simple intercambio de bienes y la manufactura, al comercio y la industria. Aunque estos cambios en sí parecerían sencillos representaron una mejora continua, la cual estaba enlazada directamente al individuo como persona, a la comunidad y el entorno del cual formaban parte.

Como se podrá observar, el concepto de calidad ya era utilizado en ese entonces, aunque no existía una definición como tal para ese término. Un claro ejemplo es cuando surgieron las clases sociales, la propiedad privada, los excedentes de producción y los primeros imperios en la edad media, se llegaron a establecer requisitos que diferenciaban a las personas tales como el tipo de ropa que usaban, la extensión de las propiedades, la cantidad de esclavos o riquezas que poseían; por lo que todo lo anterior debía ser controlado e inspeccionado.

Ya a finales de la edad media surgió el estado y las relaciones comerciales que integraron a Europa en el movimiento de los banqueros y comerciantes italianos, que llevaron sus actividades comerciales a otros territorios. También se dio inicio al uso del dinero como medio de cambio. Por otra parte, la revolución industrial jugó un papel importante pues determinó un nuevo modelo de sociedad; los mecanismos rudimentarios que identificaban la economía agrícola pasaron a darse de forma mecanizada, con la capacidad de producir a gran escala.

Todo esto, aunado al proceso de la industrialización, fortaleció la división del

trabajo, dando como resultado que las actividades se realizaran en grupos de personas, generando mayores niveles de productividad, por el crecimiento de la eficiencia individual y colectiva.

La necesidad de tener control sobre las personas y las riquezas, así como de los productos o la verificación de estos, dio como resultado el surgimiento de la calidad, evolucionando en el siglo XX, de la inspección al producto final y la conformidad con los requisitos exigibles, al control y aseguramiento de la calidad para lograr la excelencia organizacional.²⁷

Para ese entonces, el trabajo estaba limitado a una serie de inspecciones, toda vez que el producto era reparado o rechazado antes de la entrega, de no ser conforme.

Por otro lado, el control de calidad se “consolidó en la década de los 30, luego de trabajos de investigación realizados por Bell Telephone Laboratories, en la cual destacaban personajes como Walter A. Shewart, Harry Roming y Harold Dodge, y de Edwards Deming quien fue impulsor de las ideas de Shewart. Estos investigadores fueron los creadores de lo que se conoce como Control Estadístico de la Calidad (Statistical Quality Control o SQC) que representó un gran avance en el movimiento hacia la calidad” (Fragas, 2012, p.8).²⁸

El desarrollo de los sistemas y procedimientos de las organizaciones surgió para

²⁷Fragas D., L. (2012). *Propuesta de Procedimiento de Costos de la Calidad en AUDITA, S.A. Sucursal Cienfuegos*. EUMED.NET.Obtenido de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2013/1283/evolucion-calidad.html>.

²⁸ Ibídem, pág.8

garantizar el nivel continuo de la calidad de los productos o servicios, y así evitar la producción de bienes defectuosos. A su vez, se dio énfasis en el ciclo de vida del producto, la prevención de las fallas y las necesidades del mercado.

En esta etapa se logra observar la satisfacción del cliente. Era obvia su exigencia al recibir productos o servicios. Además, las producciones se incrementaron producto de la demanda, sin embargo, esto no garantizaba que la producción fuera cero defectos. Estas limitantes, favorecieron posteriormente la gestión de la calidad, etapa que incluye el control, aseguramiento y mejora de la calidad, vinculados al incremento de la tecnología de la información que revolucionaría las formas de comunicación, las relaciones productivas y el aumento de la competencia en medio de una lucha desmedida por acceder a los mercados, así como la toma de conciencia de las empresas sobre la importancia de producir con calidad.²⁹

Con respecto a los avances que en materia de calidad se alcanzaron cabe mencionar, que “el Japón logró mejorar su economía y situarse como líder mundial en este tema, como resultado de la adopción de influencias y metodologías de los maestros de la Calidad, doctor Joseph M. Juran y Edward Deming” (Méndez, 2011).³⁰

A su vez, personajes japoneses como Kauro Ishikawa, S. Mizuno, T. Asaka y

²⁹ Fragas D., L. (s.f.). *Propuesta de Procedimiento de Costos de la Calidad en AUDITA, S.A. Sucursal Cienfuegos*. EUMED.NET. Recuperado de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2013/1283/evolucion-calidad.html>

³⁰ Méndez, M. (6 de Febrero de 2011). *Innovación y Desarrollo Web*. Obtenido de: <https://maxmendez.net/noticias/la-gestion-de-calidad-americana-y-japonesa>.

otros dieron un gran impulso al control de calidad. Producto de esto surgieron los llamados círculos de calidad, que llegaron a ser de gran ayuda en la mejora continua para el ámbito empresarial, así como en la tarea de involucrar el proceso de búsqueda de la perfección en las actividades de las empresas y el trabajo en equipo; además del conjunto de estándares de control de calidad y de gestión de calidad (Normas ISO) así como diversas organizaciones con fines hacia la calidad total. En este sentido es obvio que el objetivo principal del Japón era la satisfacción del cliente (Méndez, 2011).³¹

Todos estos cambios se dieron con el objetivo de simplificar los procesos, mejorar la calidad de los productos, seguridad y mantenimiento, con el enfoque principal de atención y desarrollo del servicio a los clientes y la satisfacción que se pueda obtener de los servicios y productos. A su vez, la organización jugaría el papel principal toda vez que le correspondía garantizar los niveles de competitividad de acuerdo con las expectativas de los clientes.

Por otro lado, Frederick W. Taylor, conocido como el padre de la administración científica, propuso la eficiencia administrativa como método para aumentar la especialización del trabajo, lo cual dio un nuevo enfoque al sistema existente, toda vez que se vivían los efectos de la Revolución Industrial que aunque había provocado grandes cambios a profundidad afectaba a toda la estructura social, por lo que había poca mano febril; siendo así esto, para Taylor era imperante el análisis de todos los procesos para aumentar la productividad y mejorar la eficiencia de los

³¹ Méndez, M. (6 de Febrero de 2011). *Innovación y Desarrollo Web*. Obtenido de <https://maxmendez.net/noticias/la-gestion-de-calidad-americana-y-japonesa>.

trabajadores existentes (López, 2020).³²

Producir en grandes cantidades dio lugar a los errores, tales como el olvido de una pieza o la entrega de un producto defectuoso. Surgieron así los problemas en la industria y esto dio cabida a la figura del supervisor, quien se encargaba del control de la calidad de los productos que se mandaban al mercado.

Esta tendencia de los norteamericanos se concebía como una tarea de especialistas, que estaba estrechamente relacionada con los controles estadísticos de procesos y al producto final, el cual sería “cero defectos”.

Cero defectos en control de calidad es un programa de mejora de calidad, que tiene como objetivo principal que las cosas se hagan bien desde la primera vez, a su vez en este programa es de gran importancia que las personas que lo integran aporten sus ideas.³³

2.3. Definición de la Calidad

Con respecto al concepto de la calidad, son muchas las definiciones que podemos encontrar. Sin embargo, se citará algunas que refirieron e hicieron famosos a los llamados padres de la calidad total.

³² López, J. F. (2020). *Economipedia*. Obtenido de <https://economipedia.com/definiciones/taylorismo.html>

³³(2012). Quiminet.com Obtenido de <https://www.quiminet.com/empresas/el-programa-de-cero-defectos-control-de-calidad-2743747.htm>

2.3.1. William Edwards Deming (1900-1993).

Conocido como el propulsor de la calidad total. Deming fue estadístico, profesor universitario, autor de textos, consultor y difusor del concepto de calidad total. Sus trabajos introdujeron en la industria japonesa los nuevos principios de la gestión, y revolucionaron su calidad y productividad. William E. Deming también ha sido universalmente aclamado como uno de los Padres Fundadores de la Gestión de la Calidad total, mejor conocida por Total Quality Management.³⁴

Deming planteaba que el control de calidad no significaba alcanzar la perfección, sino más bien “conseguir una eficiente producción con la calidad que espera obtener el mercado”.

Para Deming, citado por Flores G. (s.f.), la calidad es traducir las necesidades futuras de los usuarios en características medibles, solo así un producto puede ser diseñado y fabricado para dar satisfacción a un precio que el cliente pagará; la calidad puede estar definida solamente en términos del agente.³⁵

Deming a su vez, concluyó que principios como la constancia, la mejora continua y las barreras, eran fundamentales para una gestión empresarial eficaz, lo que se constituía más que un plan de acción en un código, y su aplicación correcta ha demostrado a través de los años que al aumentar la calidad de los productos se

³⁴Merino D., J. (1999). *Esic Market. La Gestión de la Calidad Total. Implicaciones Organizativas*. Obtenido de https://www.esic.edu/documentos/revistas/esicmk/060130_862355_E.pdf

³⁵Flores G., A. (s.f.). *Portafolio Alicia Flores García .La Importancia de la Calidad en la Industria*. Obtenido de <https://sites.google.com/site/portafolioaliciafloresgarcia/tema-de-interes-la-importancia-de-la-calidad-en-la-industria>.

refleja la reducción de los costes respectivamente (Ingrande, 2018)³⁶

La Teoría de la Calidad de Deming, gira alrededor de un proceso de transformación y avance, en donde las organizaciones estarán en posición de mantenerse a la par con los constantes cambios del entorno económico (Carro, s.f. pág. 13).³⁷ Para Deming, la calidad debe ser un compromiso que todos tenemos que cumplir.

2.3.2. Kaouro Ishikawua (1988).

Kaouro Ishikawa desempeñó un papel relevante en el movimiento por la calidad en Japón, debido a sus actividades de promoción y su aporte en ideas innovadoras para la calidad. Se le conoce como uno de los creadores de los círculos de calidad en Japón.

Para Ishikawa, la calidad es una nueva filosofía de la administración que se debe convertir en uno de los principales objetivos de una compañía, y para ello se debe fijar metas a largo plazo y anteponer la calidad en todas las decisiones, empezando por el área de compra. Es una responsabilidad de todas las personas y áreas de las empresas, es una labor en grupo que debe orientar a eliminar las causas de la mala calidad, no los síntomas”.³⁸

³⁶ Ingrande, T. (2018). *Kailean Consultores*. Obtenido de <http://kailean.es/william-edwards-deming-el-propulsor-de-la-calidad-total/>

³⁷ Carro P. R. y González D. (s.f.). *Administración de la Calidad Total*. Recuperado de http://nulan.mdp.edu.ar/1614/1/09_administracion_calidad.pdf

³⁸ Marycielo. (2012). *Maestros de la Calidad*. Obtenido de <http://maestrosdelacalidadmc105611.blogspot.com/p/maestros-y-sus-aportes.html>

Ishikawa (citado por Carro, s.f., pag.15),³⁹ cree en los círculos de calidad que no son más que pequeños grupos organizados voluntariamente, y que permite la formación de los participantes en las técnicas de control de calidad y el inicio gradual de la aplicación de estas técnicas.

Los círculos de calidad a su vez son herramientas que conllevan a la mejora continua, toda vez que permiten rebasar las barreras que existen entre los mandos jerárquicos y el personal operativo, al proponer ideas de ambos grupos en un medio participativo. Además, permite la detección de problemas, así como facilitar la ejecución de las actividades, lo que mejora el entorno laboral y humano.

2.3.3. Joseph M. Jurán (1993).

Joseph M. Jurán fue licenciado en Ingeniería Eléctrica y es considerado como uno de los gestores de la revolución de la calidad. Jurán concebía que la calidad estaba orientada a los ingresos, así como a los costes lo que consistiría en la ausencia de fallas y deficiencias.⁴⁰

Por otro lado, Jurán era del pensar que para lograr la calidad de forma total se tenía que abarcar tres procesos básicos (trilogía), a saber: planificación de la calidad, control de la calidad y mejora de la calidad. También enfatizó la responsabilidad de la administración para mejorar el cumplimiento de las

³⁹Carro P. R. y González D. (s.f.). *Administración de la Calidad Total*. Recuperado de http://nulan.mdp.edu.ar/1614/1/09_administracion_calidad.pdf

⁴⁰Giugni, P. (2009). *Biografías y Aportes*. Obtenido de <https://www.pablogiugni.com.ar/joseph-m-juran/>

necesidades de los clientes.

Jurán (citado por Blanco D. 2014), definía la calidad como “la adecuación para el uso, así como “la satisfacción del cliente externo e interno”, lo cual se logra consiguiendo el ajuste del diseño del producto o calidad de diseño, contrastando el grado de conformidad del producto con el diseño previo o calidad de la fabricación o de conformidad.⁴¹

Este enfoque determinaba que la calidad no surge de un modo accidental, sino que debe ser programada o planificada.

2.3.4. Philip B. Crosby.

Crosby dedicó su vida a la calidad y su filosofía se inclinaba a “cero defectos”. Para Crosby, la calidad “es gratis, es conformidad con los requerimientos, lo cual se mide por el coste de la no conformidad”. Crosby indicaba que el 100% de la conformidad es igual a cero defectos. Hacerlo bien a la primera vez. Hacer que la gente haga mejor todas las cosas importantes que de cualquier forma tiene que hacer. Promover un constante y consciente deseo de hacer el trabajo bien a la primera vez.”⁴²

Esto quiere decir que al utilizar este enfoque se llega a una meta de cero defectos. Crosby también equipara la gestión de la calidad con la prevención. En

⁴¹ Blanco A., J.D (2014). *Blogspot. Calidad, Estrategia y Liderazgo*. Obtenido de <http://dbcalidad.blogspot.com/>

⁴² *Blogspot.* (2012). Obtenido de <http://maestrosdelcalidadac103611.blogspot.com/p/philip-crosby.html#!p/philip-crosby.html>

consecuencia, la inspección, la experimentación, la supervisión y otras técnicas no preventivas no tienen cabida en este proceso. Los niveles estadísticos de conformidad con estándares específicos inducen al personal al fracaso, por lo que sostiene que no hay absolutamente ningún motivo para cometer errores o defectos en ningún producto o servicio.

Su filosofía de cero defectos se enfoca a elevar las expectativas de la administración y motivar y concientizar a los trabajadores por la calidad.

2.3.5. Armand V. Feigenbaum (1922).

Se le conoce como el creador del “Control total de Calidad”. Para Feigenbaum, su idea de la calidad es un modelo de vida corporativa, un modo de administrar una organización. Control total de calidad es un concepto que abarca toda la organización e involucra la puesta en práctica de actividades orientadas hacia el cliente.

Según Feigenbaum, el control de calidad será responsabilidad de toda la organización, por lo que este concepto influyó principalmente en el escenario empresarial en las décadas de los años 50 y 60.⁴³

Como aporte principal de Feigenbaum está el desarrollo del concepto bajo un enfoque sistémico en el que todas las partes involucradas influyen en el resultado, queriendo decir que la calidad final de un producto no es responsabilidad del

⁴³Tovar, P. (s.f.). *Lifeder.com*. Obtenido de <https://www.lifeder.com/armand-feigenbaum/>

departamento que lo creó, sino que en ese proceso se integran otros departamentos.

Al igual que los demás precursores de la calidad, Feigenbaum tiene una filosofía de la calidad que resume en tres pasos: liderazgo de calidad, tecnología de calidad moderna y el compromiso organizacional.

2.3.6. Otras Definiciones

Luego de haber visto las definiciones de los llamados padres de la calidad, se citarán otras definiciones que hicieron distintos autores u organizaciones, en referencia al término calidad y otros relacionados con este proyecto:

2.3.6.1 Vallejo G. J. (2010)

Para Vallejo la calidad es una variable que permite la posibilidad de incrementar los ingresos y reducir costos convirtiéndola en un factor estratégico en las organizaciones, al ser un atractivo fundamental a los productos y servicios. A su vez, la calidad representa la filosofía del compromiso total de la dirección y de los trabajadores en la mejora continua, el cual tiene como meta final la satisfacción de los clientes, tanto los externos de las empresas como los internos que aparecen en cada una de las fases del ciclo de producción.⁴⁴

⁴⁴G., J. E. (2010). *Tesis Doctoral. Gestión de la calidad en los procesos de enseñanza - aprendizaje*. Málaga: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga. Obtenido de <https://libros.metabiblioteca.org/bitstream/001/287/8/978-84-9747-595-2.pdf>

Por otro lado, Vallejo G.J., indica que la calidad no es estática, sino que trasciende de la organización, sale de la misma, involucrando a los consumidores, ciudadanos que demandan la calidad como un servicio para la sociedad.

2.3.6.2. Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008)

Este documento expresa lo siguiente sobre la Calidad Total:

La calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos. La calidad debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos de acuerdo con las metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad.⁴⁵

2.4. Definición de Satisfacción

Según el Diccionario de Negocios (2018), la satisfacción es el nivel de aprobación del cliente al comparar el rendimiento percibido de un producto con sus

⁴⁵ CLAD (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. San Salvador. Recuperado de <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2018/07/La-Carta-Iberoamericana-de-Calidad-en-la-Gestion-Publica-El-Salvador-2008-1.pdf>

expectativas.⁴⁶

Como hemos podido apreciar, los términos cliente y usuario van acorde con los conceptos de la calidad y el producto; estos últimos jugarán un papel importante, toda vez que serán ambos quienes tendrán la responsabilidad de determinar el grado de bienestar y conformidad del producto obtenido o el servicio recibido. No obstante, el concepto satisfacción en principio ha sufrido cambios a través de los años.

También Morales S. V. y Hernández M. A. (2004), indican que, a lo largo de los años, el concepto de satisfacción ha cambiado, esto gracias a las investigaciones realizadas. Como resultado de esto, en los años setenta se publicaron cientos de estudios, así como diversas investigaciones sobre la satisfacción o insatisfacción del consumidor. A su vez, ambos autores citan algunas definiciones, en cuanto al termino de satisfacción.⁴⁷

Para Swan, Trawick y Carroll (1982), citado por Morales S.V. y Hernández M. A. (2004), la satisfacción es un juicio evolutivo o cognitivo que analiza si el producto presenta un resultado bueno o pobre o si el producto es sustituible.

Westbrook y Oliver (1991), también citado por Morales S.V. y Hernández M. A. (2004), indican que la satisfacción es un juicio evaluativo posterior a la selección de

⁴⁶ (2018) *Diccionario de Negocios*. Obtenido de <https://diccionariodenegocios.com/s/>

⁴⁷ Morales S. V. y Hernández M.A. (2004). *Calidad y Satisfacción en los servicios: conceptualización*. Obtenido de <https://www.efdeportes.com/efd73/calidad.htm>

una compra específica. A su vez, Hunt (1977), señala que la satisfacción es una evaluación que analiza si una experiencia de consumo es al menos tan buena como se esperaba.

Como podemos apreciar, las definiciones siempre estarán enlazadas con la obtención de un producto o servicio y la percepción de que tan bueno y perfecto ha sido el recibo de este.

2.5. Definición de Cliente

La palabra cliente viene del latín “cliens” o “entis” que significa obedecer o acatar; no obstante, el significado puede variar de acuerdo con la perspectiva desde donde se haga el análisis. Es una palabra común de uso casi diario la cual utilizamos para describir diferentes cosas. Bien puede ser un cliente aquella persona que utiliza con frecuencia o continuidad algún servicio de una empresa. Pero también puede referirse a aquella persona que con frecuencia asiste a un mismo lugar de compras.⁴⁸

Para Rodríguez y Jaén (2008), el cliente es aquella persona que compra o alquila bienes o servicios a un individuo u organización.⁴⁹

Desde la perspectiva económica, el concepto de cliente se refiere a la persona que accede a un producto o servicio, generando un pago por los mismos.

⁴⁸Roa, M. G. (2019). *Culturizando.com*. Obtenido de <https://culturizando.com/palabra-culta-curioso-origen-cliente-significado-la-antigua-roma/>

⁴⁹ Rodríguez J. y Jaén J.J. (2008). *ADE Capacitación a un clic de distancia. Servicio al Cliente*. Obtenido de: <https://www.auladeeconomia.com/articulosot-18.htm>

En la actualidad con el avance de los mercados y ventas, se suele distinguir diferentes tipos de clientes (aquellos clientes activos que compran frecuentemente, o inactivos los cuales no realizan compras dentro de un tiempo quizás porque estén insatisfechos de un proveedor y satisfacen sus necesidades con la competencia del productor.⁵⁰

También hay clientes satisfechos o insatisfechos, de acuerdo con el resultado obtenido del intercambio comercial. Aquí nace la frase de “el cliente tiene toda la razón”.

A través de este capítulo pudimos ver lo referente a los orígenes de la Calidad Total y los diferentes aportes de los impulsores de esta tendencia, quienes dieron realce a las formas en que las organizaciones se desenvolvían, para insertarlas en una nueva conducta, que contiene relaciones y reglas, y que trae como beneficio la mejora continua hasta lograr la perfección de los procesos en todos los niveles y grados de la organización.

Podemos decir que los maestros de la Calidad Total la percibieron como un arma realmente competitiva, por medio de la cual las organizaciones pueden satisfacer las expectativas de sus clientes, sus empleados, así como a la sociedad, permitiendo adaptarse a la realidad de los cambios actuales.

⁵⁰ Pérez P. J. y Gardey A. (2009). *Definición de Cliente*. Obtenido de <https://definicion.de/cliente/>

2.6. La Contraloría General de la República de Panamá

La Contraloría General de la República es un organismo estatal independiente como lo establece la Constitución Política de la República de Panamá, responsable de fiscalizar, regular y controlar el manejo de los fondos y bienes públicos y llevar la contabilidad nacional además de las funciones encomendadas por la Ley.⁵¹

Por otro lado, en el ejercicio de sus funciones conforme a lo que dicta la Constitución Política de la República de Panamá y las leyes, la Contraloría General de la República refrenda los actos de la Administración, o bien, en caso contrario, procede a representarlo cuando tiene algún vicio de inconstitucionalidad o de legalidad.

Así mismo, la misión institucional de la Contraloría General de la República ha transitado por diversos periodos de transformación a través de la historia de nuestro país. Igualmente, esta Entidad de carácter independiente y técnico ha pasado por muchas etapas, hasta llegar a estar conformada como una Institución sólida.

En ese sentido, la historia indica que, en 1878, bajo la administración de Buenaventura Correoso, quien era militar y educador, se reformó la Constitución del Estado Federal de Panamá, los Códigos Nacionales y se promulgó la primera legislación fiscal en Panamá, estableciéndose el primer Reglamento para el Control del Gasto Público bajo la Ley No.22, y en el cual se señalaba que el Presupuesto

⁵¹Contraloría General de la República de Panamá. (2015). *Reseña Histórica*. Obtenido de <http://www.contraloria.gob.pa/resena-historica.html>

del Estado era facultad del Poder Legislativo. Luego en 1904, con la primera Constitución se responsabilizó la fiscalización al Poder Legislativo.⁵²

Por otra parte, el papel de la Contraloría General de la República se definió por las diversas figuras y papeles que se dieron en el transcurso de los años. Un ejemplo de estas figuras es el cargo de Visitador Fiscal, con Jurisdicción Nacional, creada con la misión de supervisar el manejo de las operaciones del Tesoro Público, así como investigar y ordenar el cumplimiento de las regulaciones de la Contabilidad. Luego se le atribuyó la tarea de investigar al Tribunal de Cuentas para determinar el cumplimiento de la ley en el examen y fenecimiento de las cuentas.

También, con la Ley No.84 de 1930, se creó la Oficina de Contabilidad y Contraloría, la cual estaba a cargo de un funcionario con el título de Contralor General de la República, quien era nombrado por un período de cuatro años, con la aprobación de la Asamblea Nacional, acción que era requerida.

Ya en 1941, la Constitución estableció un Departamento del Poder Ejecutivo, independiente de los Ministerios de Estado, denominado Contraloría General de la República; con la misión de fiscalizar y controlar los movimientos de los Tesoros Públicos. Para esto, el Contralor General de la República, sería nombrado por el señor Presidente de la República con la aprobación de la Asamblea Nacional, por un período de seis años, dentro del cual no se podría suspender ni ser removido a

⁵² Contraloría General de la República de Panamá. (2015). *Reseña Histórica*. Obtenido de <http://www.contraloria.gob.pa/resena-historica.html>

no ser por las causas definidas en la Ley. Además, los deberes y facultades de la Contraloría General de la República eran establecidas por la Ley No. 6 de 1941.

Por otra parte, en el Artículo 223 de la Constitución de 1946, se estableció que habría un Departamento independiente del Órgano Ejecutivo, con el nombre de Contraloría General de la República, cuya misión era la de fiscalizar, regular, vigilar y controlar los movimientos de los tesoros públicos y la de examinar, comprobar, revisar e intervenir las cuentas de estos.⁵³

A su vez, este Departamento sería dirigido por un funcionario denominado Contralor General de la República, secundado por un Subcontralor General. Ambos funcionarios serían nombrados por la Asamblea Nacional por un período que comenzaría el 1 de noviembre cada cuatro años; dentro del cual no podrían ser suspendidos ni removidos, sino por la Corte Suprema de Justicia, en virtud de causas definidas en la Ley, y los cuales serían responsables ante la Asamblea Nacional.

De igual modo, con los Tratados Remón – Eisenhower en vigencia, se reorganizó el sistema interno de fiscalización, la compilación y clasificación de las planillas. También se inició la fiscalización y control del impuesto sobre la renta, a los empleados de la Zona del Canal de Panamá.

Ya en 1967, se mecanizó la contabilidad presupuestaria, incursionándose así en la nueva tecnología IBM Sistema/360. Además, a finales de la década de 1960 se

⁵³ Contraloría General de la República de Panamá. (2015). *Reseña Histórica*. Obtenido de <http://www.contraloria.gob.pa/resena-historica.html>

restauró el área de Auditoría Interna. Siendo así, el 17 de julio de 1972 se efectuó el primer registro presupuestario, a través de una terminal de teleproceso y ese mismo año se puso en marcha el Sistema de Teleproceso, con proyección de terminales en los Ministerios.⁵⁴

En este orden de idea, es digno mencionar que la Contraloría General de la República emitió el primer Reglamento de Claves de Descuentos, motivada por la Ley No.92 en 1971, que estaba relacionada con la Protección al Sueldo del Empleado Público.

Por otro lado, en 1976 con la Ley No.22, en todas las instituciones del sector público se puso en ejecución el ejercicio de la contrafirma de los cheques girados contra las cuentas bancarias, regulando así el Control Previo.

Así mismo, en 1979 se dieron varios sucesos tales como la apertura de las Oficinas Regionales de la Contraloría General de la República, el incremento de la fiscalización en los Consulados de la Marina Mercante Nacional en el exterior, y la fiscalización de los incentivos que conduce el Estado hacia las industrias, así como la aplicación y captación de ingresos, a través del Régimen Aduanero Nacional.

Por otra parte, en 1984 se emitió el Decreto No. 63 de la Contraloría General de la República, en donde se establecen los lineamientos básicos y generales en materia de fianzas y se estandarizan los formatos de estas. Además, se dicta la Ley No.32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General.

⁵⁴ Contraloría General de la República de Panamá. (2015). *Reseña Histórica*. Obtenido de <http://www.contraloria.gob.pa/resena-historica.html>

Así mismo en 1991, se creó la Dirección de Control Fiscal y la Dirección de Auditoría General, según el Decreto No.101 de 22 de mayo de 1991, y se separan las atribuciones de control fiscal o previo del control posterior.⁵⁵

Las proyecciones y alcances futuros que tenía la Contraloría General de la República hacia el siglo XXI año 2000, incorporaba a las Entidades del Sector Público al uso de la tecnología de punta, lo que permitiría administrar un Sistema de Información más eficiente, respecto al manejo de los recursos públicos, mediante la aplicación institucional de la filosofía de la Calidad Total.

Basados en lo anterior, se ha dado un resumen de los inicios de la entidad gubernamental, la Contraloría General de la República de Panamá.

2.7. De la Dirección Nacional de Fiscalización General

La Contraloría General de la República es un organismo estatal independiente, de carácter técnico como se mencionó anteriormente; por tal razón cuenta con una estructura administrativa operativa que le permite su funcionalidad. Es por esta razón que se presentan a continuación los antecedentes de la Dirección Nacional de Fiscalización General, como parte del marco referencial de este proyecto de investigación.

La Dirección Nacional de Fiscalización General es la Unidad Superior de Fiscalización, responsable del proceso de Control Previo, fiscalizando y controlando, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias, las

⁵⁵ Contraloría General de la República de Panamá. (2015). *Reseña Histórica*. Obtenido de <http://www.contraloria.gob.pa/resena-historica.html>

atribuciones y delegaciones concedidas por el Despacho Superior, ante los actos de manejo de fondos y bienes públicos de las entidades del Gobierno Central, Descentralizadas, Empresas Públicas incluyendo las que se rigen por el derecho privado, en las que el Estado tiene el control del capital social, Intermediarios Financieros, Entidades Provinciales y Municipales.⁵⁶

De igual forma y de acuerdo a la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, que establece en los Artículos 17 al 24, la obligación de rendir cuenta, a los empleados y agentes de manejo de los fondos y bienes públicos, se hace necesario contar en la Contraloría General de la República, con Unidades Administrativas que atiendan lo dispuesto en los artículos señalados; por lo que a la Dirección Nacional de Fiscalización General le han sido atribuidas las funciones de coordinación para la modernización y fortalecimiento de las actividades indispensables, para el desarrollo efectivo del control interno de las instituciones del sector público y la optimización de la funcionalidad operativa de las Oficinas de Auditoría Interna del Estado, así como la planificación, coordinación, implementación y ejecución de las actividades relacionadas con la rendición de cuentas en las entidades del Sector Público, empleados y agentes de manejo.

Conforme lo indica la Resolución Número 1810-2020-DNMySC del 14 de diciembre de 2020,⁵⁷ por la cual se crea la Subdirección Nacional de Rendición de

⁵⁶ Contraloría General de la República de Panamá. obtenido de: <http://intranet/fiscalizacion-general.html>

⁵⁷ (2020) *Gaceta Oficial Digital No.29186*. Obtenido de https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29186/GacetaNo_29186_20201229.pdf

Cuentas y los Departamentos de Coordinación de Implementación de Rendición de Cuentas, Participación y Fiscalización Ciudadana, Integridad y Transparencia, y Evaluación Previa e Informes de Rendición de Cuentas, para el desarrollo de todas las funciones que se le atribuyen, la Dirección Nacional de Fiscalización General cuenta con la siguiente estructura:

- Nivel Político y Directivo:
 - Dirección Nacional de Fiscalización General.
 - Subdirección Nacional de Rendición de Cuentas.
 - Subdirección Nacional de Fiscalización General.

 - Nivel Coordinador:
 - Departamento de Coordinación de Fiscalización – Sede.

 - Nivel Auxiliar de Apoyo:
 - Unidad de Monitoreo y Control de Documentación Gubernamental.
 - Departamento de Información y Servicios Administrativos.

 - Nivel Operativo:
-

- Departamento de Fiscalización de Personal y Planillas.
- Departamento de Fiscalización de Bienes Patrimoniales.
- Departamento de Investigación y Certificación de Planillas.
- Departamento de Fiscalización Interna.
- Oficina de Placas del Estado.
- Departamento de Fiscalización - Coordinación Multisectorial – Oficinas Provinciales.
- Departamento de Fiscalización – Coordinación de Plaza Edison.
- Departamento de Fiscalización – Coordinación de Casco Antiguo.
- Departamento de Fiscalización – Coordinación de Avenida Perú.
- Departamento de Fiscalización – Coordinación Caja de Seguro Social.
- Departamento de Fiscalización – Coordinación de Curundu.
- Departamento de Fiscalización – Coordinación de Albrook.
- Departamento de Fiscalización – Coordinación de Vía España.

- Departamento de Fiscalización – Coordinación de Tumba Muerto.

- Departamento de Fiscalización – Coordinación de Juan Díaz.

Cabe destacar, que también forman parte del nivel operativo, las Oficinas Provinciales y las Oficinas de Fiscalización de la Contraloría General que están ubicadas en las entidades públicas, las cuales fueron distribuidas bajo la subordinación de cada una de las coordinaciones de Fiscalización.⁵⁸

Ahora bien, con la finalidad de conocer los elementos que identifican y marcan la diferencia de la organización, así como los objetivos que persigue, se presenta la Misión y Visión de la Dirección Nacional de Fiscalización General, datos vigentes al 2020, los que a futuro pueden sufrir cambios.

Misión

Generar confianza en la comunidad, promoviendo y facilitando el logro de los objetivos de la gestión gubernamental, fiscalizando que sus actos, sobre fondos y bienes públicos se realicen con corrección y apego a las disposiciones legales y vigentes.

⁵⁸ Contraloría General de la República de Panamá. Obtenido de: <http://intranet/fiscalizacion-general.html>

Visión

Consolidar su posicionamiento como unidad de fiscalización, con capacidad gerencial para proponer servicios y productos de calidad a través de nuevas metodologías de trabajo e incorporación y uso de tecnología, que tengan un impacto y valor agregado en los procesos internos, como en los servicios a los entes de gobierno.⁵⁹

Para cumplir con su misión y alcanzar su visión, la Dirección Nacional de Fiscalización General ha definido objetivos operativos que determinan la ejecución diaria de sus funciones. Esos objetivos se detallan a continuación:

Objetivos

Entre los objetivos de la Dirección Nacional de Fiscalización General están:

- Brindar un servicio de fiscalización a través del control previo de los movimientos de fondos, recursos y bienes públicos, con apego a la Constitución, normas legales y reglamentos que lo regulan, a fin de promover y facilitar el logro efectivo de la gestión administrativa en todas las entidades que conforman la administración pública panameña, mediante una coordinación mutua y una asesoría oportuna.
- Contribuir con el proceso de modernización de la gestión pública, mediante una atención y orientación oportuna, por parte del fiscalizador.

⁵⁹ Idem

- Examinar los procesos de trabajo en las entidades públicas, a fin de determinar que los mismos se realicen con corrección en función a los objetivos institucionales de acuerdo con la Ley de Contratación Pública, al Código Fiscal, la Ley 32 de 1984, la Ley que rige a la entidad fiscalizada y demás disposiciones legales y reglamentarias vigentes aplicables a los fondos, recursos y bienes públicos.⁶⁰

Funciones

Entre las funciones de la Dirección Nacional de Fiscalización General se encuentran:

- Planear, dirigir y coordinar el proceso de fiscalización, aplicando el Control Previo a los actos de manejo de fondos públicos a nivel nacional, a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas.
- Planificar, organizar y dirigir el Plan Anual de fiscalización, con base a la Misión, Visión, Plan Estratégico Institucional y las disposiciones que rigen a la Dirección.
- Coordinar las acciones de Fiscalización que desarrollan las Direcciones específicas adscritas al proceso de control previo institucional.

⁶⁰ Contraloría General de la República de Panamá. Obtenido de: <http://intranet/fiscalizacion-general.html>

- Elaborar y divulgar normas, procedimientos u otras guías relacionadas con la labor de fiscalización orientada a los usuarios internos y externos del Sector Público, a fin de garantizar la unificación de criterios y facilitar la labor de administración y uso legal y correcto de los fondos, recursos y bienes públicos.⁶¹
- Coordinar la modernización y fortalecimiento de las actividades indispensables, para el desarrollo efectivo del control interno de las instituciones del sector público.
- Optimizar la funcionalidad operativa de las Oficinas de Auditoría Interna del Estado.
- Cumplir cualquier otra asignación que realice el Despacho Superior relacionada con las funciones antes señaladas.

2.8. Bases Legales

Con la finalidad de orientar este proyecto de investigación, se detallarán las bases legales que determinan la validez, lo sustentan y se relacionan con la Dirección Nacional de Fiscalización General, de la Contraloría General de la República de Panamá.⁶²

⁶¹ Contraloría General de la República de Panamá. Obtenido de: <http://intranet/fiscalizacion-general.html>

⁶² Contraloría General de la República de Panamá. Obtenido de: <http://intranet/fiscalizacion-general.html>

La primera base legal que se hará referencia es la Constitución Política de Panamá, que en su Artículo 279 y 280 cita lo siguiente:

“Artículo 279- Habrá un organismo estatal independiente, denominado Contraloría General de la República, cuya dirección estará a cargo de un funcionario público que se denominará Contralor General, secundado por un Subcontralor, quienes serán nombrados para un período igual al del presidente de la República, dentro del cual no podrán ser suspendidos ni removidos, sino por la Corte Suprema de Justicia, en virtud de causas definidas por la ley. Ambos serán nombrados para que entren en funciones a partir de enero después de iniciado cada periodo presidencial ordinario. Para ser Contralor y Subcontralor de la República se requiere ser ciudadano panameño por nacimiento; tener título universitario y treinta y cinco años o más de edad, y no haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada proferida por un tribunal de justicia”.

Artículo 280- Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que señale la Ley, las siguientes:

1. Llevar las cuentas nacionales, incluso las referentes a las deudas interna y externa.
2. 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.

3. La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que sólo ejercerá este último.⁶³

Por otro lado, se hará referencia a las siguientes leyes y decretos, que, a su vez, forman parte de la base legal de la Dirección Nacional de Fiscalización General, de la Contraloría General de la República:

- Ley No.22 de 9 de abril de 1976, “Por la cual se regula el Control Previo que ejerce la Contraloría General de la República”.⁶⁴
- Ley No.32 de 8 de noviembre de 1984, “Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República”.⁶⁵
- Decreto Ejecutivo No. 55-2007-DDRH de 8 de febrero de 2007, “Por el cual se establece que la Dirección Nacional de Fiscalización General de la Contraloría General de la República, fiscalizará e intervendrá en el ejercicio de las funciones de Control Previo de los Bienes Patrimoniales del Estado. A su vez se hacen cambios en la estructura orgánica y

⁶³ Contraloría General de la República de Panamá. Obtenido de: <http://intranet/fiscalizacion-general.html>

⁶⁴(1976) Gaceta Oficial No.18073 Obtenido de <https://docs.panama.justicia.com/federales/leyes/22-de-1976-apr-26-1976.pdf>

⁶⁵(1984) Gaceta Oficial No.20.188. Obtenido de http://www.oas.org/juridico/spanish/pan_res60.pdf

funcional de las Direcciones Nacionales de Fiscalización General y Auditoría General y se dictan otras disposiciones”.⁶⁶

- Decreto Núm.1-DFG de 3 de enero de 2011, “Por el cual se sustituyen los Departamentos Sectoriales de la Dirección Nacional de Fiscalización General de esta institución, por los Departamentos de Coordinación de Fiscalización y se dictan otras disposiciones”.⁶⁷
- Decreto No.10-2018 DNMySC de 23 de febrero de 2018, “Por el cual se aprueba el Manual de Organizaciones y Funciones de la Dirección Nacional de Fiscalización General”.⁶⁸
- Resolución No.690-2020-DNMySC del 18 de mayo de 2020 “Por la cual se modifica la Estructura Organizativa de la Dirección Nacional de Fiscalización General, de la Contraloría General de la República”.⁶⁹
- Resolución No.1810-2020-DNMySC del 14 de diciembre de 2020, “Por la cual se crea la Subdirección Nacional de Rendición de Cuentas y los Departamentos de Coordinación de Implementación de Rendición de

⁶⁶(2007) Gaceta Oficial No.25773. Obtenido de <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/25773/3374.pdf>

⁶⁷(2011) Gaceta Oficial No.26716-B. Obtenido de https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26716_B/GacetaNo26716b-20110204.pdf

⁶⁸(2018) *Gaceta Oficial Digital No.284800-B*. Obtenido de https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28480_B/GacetaNo_28480b_20180309.pdf

⁶⁹(2020) Gaceta Oficial Digital No.29049. Obtenido de https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29049/GacetaNo_29049_20200617.pdf

Cuentas, Participación y Fiscalización Ciudadana, Integridad y Transparencia, y Evaluación Previa e Informes de Rendición de Cuentas”.⁷⁰

Como se ha podido ver, la Contraloría General de la República por medio de la Dirección Nacional de Fiscalización General es la responsable de la estructura del control previo, conocido comúnmente como la Fiscalización de la Contraloría, que no es más que someter todo documento de afectación fiscal, a una evaluación o examen para determinar si se ha actuado con corrección o incorrección.⁷¹

El ejercicio cotidiano de las labores de esta Dirección, a través de las diferentes oficinas que la conforman, comprende las siguientes actividades:

- Participación en los actos públicos de contratación, para verificar el cumplimiento de aspectos relacionados con la presentación de la fianza de propuesta; así como orientar si se le solicita, sobre otros aspectos formales del acto público en cuestión.
- Fiscalización de los documentos contractuales generados de los actos públicos y demás actos de la administración, referentes a uso y manejo de fondos.
- Fiscalización del proceso de pago y refrendo de cheques.

⁷⁰ (2020) Gaceta Oficial Digital No.29186. Obtenido de https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29186/GacetaNo_29186_20201229.pdf

⁷¹Contraloría General de la República de Panamá. Obtenido de: <http://intranet/fiscalizacion-general.html>

- Fiscalización del proceso de pago de salarios mediante planillas y control de la estructura de puestos.
- Fiscalización del uso de bienes y fondos públicos (incluyendo operativos vehiculares, arqueos de fondos de caja menuda, viáticos, verificaciones de pagos de salario quincenal, contratos, órdenes de compra, gestiones de cobros, convenios).
- Fiscalización de permutas, descartes o eliminación de bienes patrimoniales (activos).
- Regulación y control del uso y asignación de placas oficiales en los vehículos del Estado y verificación del cumplimiento de las normas aprobadas para el uso correcto de estos.⁷²

⁷² (2018-2019) *Informe de Gestión de la Contraloría General de la República de Panamá*
Recuperado de: <https://www.contraloria.gob.pa/assets/informe-de-gestion-2019.pdf>

Capítulo III. Marco Metodológico

Según Arias F.G. (2012, p.14-146), la metodología del proyecto incluye el tipo o tipos de investigación, las técnicas y los instrumentos que serán utilizados para llevar a cabo la indagación. Es el “cómo” se realizará el estudio a fin de dar una respuesta al problema planteado.⁷³

Con base en lo anterior, se procederá a describir los tipos de investigación, técnicas e instrumentos que serán utilizados en el desarrollo de este proyecto.

3.1. Metodología Proyectada

Para Arias F.G. (2012), “la metodología del proyecto incluye el tipo o tipos de investigación, las técnicas y los instrumentos que serán utilizados para llevar a cabo la indagación (p.14-146).⁷⁴ Es el “cómo” se realizará el estudio para responder al problema planteado.

Con base en lo anterior, procederemos a describir los tipos de investigación, técnicas e instrumentos que serán utilizados en el desarrollo de este proyecto.

3.2. Método y Diseño

Para este proyecto de investigación, se utilizará el método inductivo, ya que el razonamiento será el medio por el cual se obtendrán las conclusiones que partirán de hechos particulares aceptados como válidos, cuya aplicación sea de carácter

⁷³ Arias, F. G. (2012). *El Proyecto de Investigación. Introducción a la Metodología Científica*. Caracas. Editorial Episteme.

⁷⁴ Arias, F.G. (2012). *El Proyecto de Investigación. Introducción a la Metodología Científica*. Caracas. Editorial Episteme.

general. (Bernal, C.A. 2006. p.56).⁷⁵ Siendo así, la investigación se iniciará realizando de manera individual el estudio de los hechos, formulando las conclusiones que se deriven de los resultados que se obtendrán de la aplicación de los cuestionarios y las entrevistas a la población seleccionada.

Por otra parte, el diseño se refiere al plan o estrategia concebida para obtener la información que se desea (Hernández S. R., Fernández C., C. & Baptista L., P, 2010. p.120).⁷⁶ Siendo así, esta investigación se hará con un diseño No Experimental, de Campo, toda vez que la información será obtenida en el lugar donde se presentan los hechos o fenómeno, dentro de su ambiente natural sin manipulación, para luego realizar el análisis respectivo.

3.3. Tipo de Estudio

Según Arismendi E. (2013)⁷⁷, el tipo de investigación se refiere a la clase de estudio que se va a realizar. Orienta sobre la finalidad general del estudio y sobre la manera de recoger las informaciones o datos necesarios.

La elección del tipo de estudio juega un papel importante en la investigación toda vez que orienta la manera en que se debe abordar la problemática, ayudando a determinar los pasos, las técnicas y métodos que podrán utilizarse.

⁷⁵ Bernal T., C. A. (2006). *Metodología de la Investigación para la Administración, Economía, Humanidades y Ciencias Sociales*. México: Pearson Educación.

⁷⁶ Hernández S., R., Fernández C., C. y Baptista L. P. (2014). *Metodología de la Investigación*. MC Graw Hill.

⁷⁷ Arismendi, E. (2013). *Tipos y Diseños de Investigación*. Obtenido de <http://planificaciondeproyectosemirarismendi.blogspot.com/>

Por lo anterior, podemos decir que este proyecto de investigación será de tipo Descriptivo, Explicativo y Analítico, con enfoque Mixto.

Descriptivo: porque se recogerá la información de manera independiente sobre los conceptos que realmente interese en el estudio sin indicar como se relacionan estas.

Explicativo: por medio de este tipo de estudio se proporcionará un sentido de entendimiento del fenómeno a que se hará referencia durante la investigación.

Analítica: por medio del análisis se obtendrán nuevos conocimientos en el campo de la realidad social, estudiar situaciones, necesidades y problemas.

De Enfoque Mixto: porque en este proyecto de investigación se empleará la recolección y análisis de datos cualitativos y cuantitativos. De igual manera la discusión de los resultados de ambos se hará de manera conjunta, para lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio.

3.4. Concepto de Población y Muestra

Para Arias F.G. (2012, pág. 81) “la investigación puede tener como finalidad el estudio de un conjunto numeroso de objetos, individuos o tal vez documentos, lo cual se denomina población”. Esta población estará compuesta por elementos de comunes características ya sean personas, objetos, organismos, historias clínicas o de otra proveniencia.

La población, o en términos más precisos “población objetivo”, es un conjunto finito o infinito de elementos con características comunes para los cuales serán

extensivas las conclusiones de la investigación y la misma queda delimitada por el problema y por los objetivos del estudio”. (Arias F.G. 2012)⁷⁸

Por otro lado, Bernal T.C.A. (2006) dice que la muestra “es la parte de la población que se selecciona, de la cual realmente se obtiene la información para el desarrollo del estudio y sobre la cual se efectuarán la medición y la observación de las variables objeto de estudio”. (pág.165)⁷⁹

De igual forma, Toledo (s.f.) dice que una muestra es una parte de la población y que se puede definir como un subgrupo de la población o universo y que, para seleccionarla, primero deben delimitarse las características de la población (pág.6)⁸⁰

Por otro lado, la muestra es generalmente una representación significativa o reflejo del universo de manera que reproduzca las características básicas en orden a la investigación.

3.5. Población

Para este proyecto de investigación, la población de estudio estará determinada por los 1,178 servidores que conforman la Dirección Nacional de Fiscalización General de la Contraloría General de la República, la cual cumple con las

⁷⁸ Arias, F. G. (2012). *El Proyecto de Investigación. Introducción a la Metodología Científica*. Caracas. Editorial Episteme.

⁷⁹ Bernal, T. C. A. (2006). *Metodología de la Investigación para la Administración, Economía, Humanidades y Ciencias Sociales*. México. Editorial Pearson Educación.

⁸⁰ Díaz, D. (s.f.). *Técnicas de Investigación Cualitativas y Cuantitativas*. [Diapositivas de Power Point]. Obtenido de <http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/63099/secme-26877.pdf;jsessionid=29672734DFCD0108B31026C82CA6DC83?sequence=1>

características necesarias para obtener las conclusiones que se requieren en este tipo de proyecto.

3.6. Muestra

Morles (citado por Arias F.G. 2012, p.110)⁸¹, indica que la muestra es un subconjunto representativo de un universo; por lo que, en este proyecto de investigación, la muestra será conformada por un 25% de la población de la Dirección Nacional de Fiscalización General de la Contraloría General de la República, es decir, la totalidad de 290 servidores, que se encuentran asignados a las diferentes oficinas de Fiscalización, en las entidades públicas del Gobierno, escogidos aleatoriamente.

3.7. Instrumentos y Técnicas para la Recolección de Datos

Behar D.S (2008, p.55)⁸², indica que la investigación no tiene sentido sin las técnicas de recolección de datos, ya que estas conducen a la verificación del problema planteado. Por lo que cada tipo de investigación determinará las técnicas a utilizar y cada una establece sus herramientas, instrumentos o medios que serán empleados.

⁸¹ Arias, F. G. (2012). *El Proyecto de Investigación. Introducción a la Metodología Científica*. Caracas. Editorial Episteme.

⁸² Behar R., D.S. (2008). *Metodología de la Investigación*. Editorial Shalom.

Para Arias F. (2006), las técnicas de recolección de datos son los procedimientos o forma particular de obtener datos o información. (pág.67)⁸³

Entre algunos de los ejemplos de técnicas de recolección de datos están “la revisión bibliográfica, el análisis documental, el análisis de contenido, la observación simple, las encuestas (entrevista y cuestionario), recolección de datos secundarios”, entre otras. (Errante, 2015)⁸⁴

Considerando lo antes señalado, este proyecto de investigación se realizará con base en la revisión y el análisis documental, además de la encuesta donde se utilizarán los siguientes instrumentos:

Formatos de Cuestionario: que consistirá en un formato con preguntas donde el sujeto tiene la posibilidad de respuestas y debe circunscribirse a ella.

Guía de Entrevista: donde se interactúa con el personaje seleccionado que será capaz de aportar aquellos datos de interés y necesarios para obtener los resultados buscados.

Behar D.S (2008, p.55) a su vez indica, que las técnicas de recolección de datos se refieren al uso de una gran diversidad de técnicas y herramientas que pueden

⁸³ Arias, F. G. (2012). *El Proyecto de Investigación. Introducción a la Metodología Científica*. Caracas. Editorial Episteme.

⁸⁴ D.A., E. P. (2015). *Modelo de Gestión de Calidad Total dirigido a las Pymes de Automatización Industrial en Venezuela*. Obtenido de <http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/AAT3894.pdf>

ser utilizadas por el analista para desarrollar los sistemas de información.⁸⁵ Por lo que en esta investigación se utilizará la observación directa, la encuesta en la modalidad de cuestionario, el análisis documental y de contenido.

Para Cabezas M., Andrade D. y Torres S., (2018), la observación directa “es aquella donde el investigador se pone en contacto personalmente con el hecho o fenómeno que se trata de investigar o indagar” (pág.112). Siendo así, la observación directa será la principal herramienta que se utilizará como recurso fundamental en este proyecto de investigación; de la misma dependerá la obtención de los datos de interés en el estudio, además de que es planificada y sistémica por lo que el investigador deberá utilizar toda la capacidad sensorial, para obtener e interpretar los mensajes que el sujeto observado va a transmitir.⁸⁶

Observación directa: Gómez B. S. (2012, pág. 60) dice que el término observación se refiere básicamente a la percepción visual y es empleada para indicar las formas de percepción utilizadas en donde se registrarán posibles respuestas. Por consiguiente, considera que la observación directa es aquella donde el profesional investigador observa y recoge datos, producto esto de la observación que ha realizado.⁸⁷

⁸⁵ Behar R. D. (2008). *Metodología de la Investigación*. Editorial Shalom.

⁸⁶ Cabezas M., E. D. Andrade N. D. y Torres S. J. (2018). *Introducción a la Metodología de la Investigación*. Obtenido de <http://repositorio.espe.edu.ec/jsspu/bitstream/21000/15424/1/Introduccion%20a%20la%20Metodologia%20de%20la%20investigacion%20cientifica.pdf>

⁸⁷ Gómez B. S. (2012). *Metodología de la Investigación*. México.

Encuesta: es una técnica de uso frecuente que consta de preguntas, las cuales deben responder a los objetivos planteados. Esta encuesta podrá ser aplicada personalmente, por teléfono, correo electrónico, a los sujetos que forman parte del estudio. En este proyecto de investigación se aplicará directamente a los seleccionados, por medio de correo electrónico.

Análisis documental: consta de la aproximación al documento mediante la lectura, prestando atención a sus elementos, los temas que aborda y el enfoque de tratamiento que le interesa al investigador.

Análisis de contenido: mediante el análisis de contenido se pueden descubrir y determinar las propiedades del objeto de estudio, así como diversas conclusiones.

Al llegar a esta etapa, ya se debe contar con la información, a fin de analizarla y valorar su utilidad para los objetivos de la investigación. De esta forma, se podrá segregar la información o eliminar la que tiene menor importancia asegurando así la presentación de la información más relevante. (Gómez B.S, 2012 – pág.71)⁸⁸

Se requiere un análisis detallado de la información esencial para poder emitir un juicio de valor.

Vale señalar, que es de suma importancia el orden en que se mantiene la información recopilada, pues esto facilitará el manejo de la misma cuando se elabore el informe final. Como se utilizará el método de la encuesta, se hace

⁸⁸ Ibídem, pág.71

necesario acudir a la estadística, para que los datos sean analizados desde ese enfoque. (Gómez B.S. 2012 – pág. 71)⁸⁹

3.8. Técnicas e Instrumentos de Análisis y Procesamiento de Datos

Solarte B. (2014, octubre 6) explica que las técnicas e instrumentos de análisis y procesamiento de datos son las distintas operaciones a las que serán sometidos los datos que se obtengan durante la investigación, ya sea por medio de la clasificación y registro de datos, la tabulación y la codificación. Esto será posible por medio del uso de cuadros y tablas para la clasificación de la información, donde serán tabulados y codificados para obtener las matrices de datos que luego se analizarán e interpretarán a fin de obtener las conclusiones respectivas.⁹⁰

El procesamiento de datos corresponderá a la recogida y manipulación de estos para producir información significativa para la toma de decisiones, lo cual inicia y termina con el investigador, iniciando en la recogida o entrada de datos los cuales son clasificados para que el proceso sea fácil y rápido. También se ejecutarán las operaciones significativas y luego levantar el informe que servirá para la toma de decisiones.

En el análisis de datos se inspeccionará, limpiará y transformarán los datos con el objetivo de resaltar información útil, ya sea con conclusiones que apoyen la toma

⁸⁹ Gómez B. S. (2012). *Metodología de la Investigación*. México.

⁹⁰ Solarte, B. (2014) *Técnicas de Procesamiento y Análisis de Datos*. [Diapositivas de Prezi]. Obtenido de https://prezi.com/dz_u64vhztmu/tecnicas-de-procesamiento-y-analisis-de-datos/

de decisiones. Esto podrá realizarse por medio de técnicas lógicas como la inducción, deducción, el análisis y la síntesis.

3.9. Confiabilidad y Validez de la Medición

Según Hernández S. R., Fernández C., C. & Baptista L., P. (2010. p.200), la confiabilidad es el grado en que un instrumento produce resultados consistentes y coherentes, a su vez, la confiabilidad de un instrumento de medición se determina mediante diversas técnicas. Por otro lado, la validez es el grado en que un instrumento en verdad mide la variable que se busca medir; por otro lado, del que se puede tener diferentes tipos de evidencia tales como la relacionada con el contenido, con el criterio o con el constructo.⁹¹

Para Bernal T.C.A. (2006), “la validez de un instrumento de medición indica el grado con que pueden extraerse conclusiones a partir de los resultados obtenidos” (p.2014).⁹²

Por lo anterior, no se deben improvisar los instrumentos de medición, al contrario, deben adaptarse a la población o entorno cultural, considerando que el lenguaje sea el apropiado de acuerdo con las edades, capacidad, nivel de ocupación y educación y la motivación para responder.

⁹¹ Hernández S., R., Fernández C., C. y Baptista L. P. (2014). *Metodología de la Investigación*. McGraw Hill.

⁹² Bernal T., C. A. (2006). *Metodología de la Investigación para la Administración, Economía, Humanidades y Ciencias Sociales*. México: Pearson Educación.

A su vez, para tener instrumentos válidos se debe considerar la concordancia de las preguntas con la población que se encuestará, así como el nivel de conocimiento y si la población es anuente a responder, el tipo de redacción o la situación en que se formula.

En la práctica es casi imposible que la medición que se efectúe sea perfecta, por lo que arrojará cierto grado de error, tratando que el mismo sea el mínimo posible. No obstante, en esta investigación se desarrollará el instrumento no de manera improvisada, por el contrario, se considerará el contexto donde será utilizado.

Por otra parte, se tomará en cuenta el tipo de población al que se aplica el instrumento tratando de ser empáticos y utilizar un lenguaje sencillo y entendible, considerando los géneros, edad, conocimiento, memoria, nivel ocupacional y educativo, para que la población se sienta motivada a responder.

No obstante, en el caso de este proyecto será validado por un experto en la materia.

3.10. Plan de Recolección y Procesamiento de datos

Antes de elaborar el plan para la recolección de los datos, se debe tener claro cuáles serán las fuentes de donde se obtendrán los datos y en donde se localizan tales fuentes; a través de qué medio o método se va a recolectar los datos, así como

la forma en que se prepararán para que puedan analizarse y responder el planteamiento del problema de la investigación. (Narváez B., G.A. 2015, marzo 12)⁹³

Para Harold Gamero (2014), es en esta etapa donde se planifica que instrumento de medición se aplicará en la muestra de la investigación, siempre y cuando cumpla con los requisitos técnicos, lo que involucra elaborar un plan detallado que comprenda procedimientos para reunir datos con una finalidad específica.⁹⁴

Un factor importante en esta etapa es la disponibilidad de los recursos, así como la muestra seleccionada.

Hay dos tipos de fuentes para obtener la información, a saber, las fuentes primarias y las secundarias.

Las fuentes primarias, que constarán de la información que se recoja de forma directa.

Las fuentes secundarias, las cuales ya cuentan con información procesada y la que debe ser confiable y legítima.

Zapata D. y Rivera J. (2011) describen el proceso de la recolección de datos como “aquella etapa caracterizada por una gran diversidad de técnicas y

⁹³ Narváez B., G. A. (2015). *Recolección de Datos en la Investigación Cuantitativa [Diapositivas en In SlideShare]*. Obtenido de <https://es.slideshare.net/gambitguille/recoleccion-de-datos-en-investigacion-cuantitativa>

⁹⁴ Gamero, H. (19 de junio de 2014). Obtenido de <https://es.slideshare.net/HaroldHarry/proceso-de-recoleccion-de-datos-36082561>

herramientas las cuales pueden ser utilizadas por el analista con la finalidad de desarrollar los sistemas de información”.⁹⁵

En este proyecto de investigación se utilizará la técnica de la encuesta, diseñando un cuestionario que registre la información específica del encuestado por medio de preguntas, el cual se podrá auto administrar o proponer directamente a los participantes y que ellos marquen la respuesta que escojan. También podrá ser remitido por correo electrónico.

Para la recolección de datos se utilizará la técnica de encuesta, en la que se diseñará un cuestionario que registre la información específica del encuestado por medio de preguntas; el mismo se podrá auto administrar o proponer directamente a los participantes y que ellos marquen la respuesta que escojan. También podrá ser remitido por correo electrónico el cual será nuestro caso.

Para el procesamiento de los datos se utilizará el análisis estadístico, el cual propone el tratamiento estadístico por medio de gráficos, tablas, cuadros, dibujos, diagramas, generados por el análisis de los datos obtenidos. Para esto se contará con valores que se les hayan asignado.

⁹⁵ Zapata D. y Rivera F. J. (13 de abril de 2011). Obtenido de <https://prezi.com/a-luhdaspb9i/metodologia-de-la-investigacion-recoleccion-de-datos>

Una vez se haya recopilado, organizado y tabulado la información recolectada, corresponderá hacer el análisis respectivo, así como la interpretación de los datos para poder obtener los resultados de la investigación.

Capítulo IV. Funcionamiento Actual de los Procesos de Fiscalización

Tal como se ha mencionado previamente en este proyecto, la Contraloría General de la República, a través de la Dirección Nacional de Fiscalización General, es la responsable de la estructura de control previo, la cual conocemos como la fiscalización de la Contraloría, que en otras palabras es el proceso de evaluación al que es sometido el documento de afectación fiscal, para determinar si se actuó correcta o incorrectamente, de acuerdo a las normas legales para el manejo de los fondos y bienes públicos.

La figura del control en la Contraloría General de la República está estrechamente relacionada con dos de las tres funciones básicas de la Institución. Tales funciones son el control y la fiscalización. El control a su vez está conformado por el control previo y el posterior.

El control previo, es el modelo de mayor uso y consiste en la revisión de manera previa de los documentos fiscales, actividad que es realizada por la Dirección Nacional de Fiscalización General (DNFG), para lo cual cuenta con una estructura a nivel nacional.⁹⁶

A su vez, la DNFG está compuesta por un organismo central, conformado por las oficinas de la sede institucional y las oficinas instaladas en los Ministerios, entidades descentralizadas y municipios, donde ejercen sus funciones de

⁹⁶ Rosas C., P. (s.f.). *La Gestión Pública Panameña hacia nuevos enfoques en un entorno académico*.

fiscalización y control sobre el manejo de fondos y bienes públicos. Hay un número minoritario de entidades públicas que no cuentan con oficina de la Contraloría General de la República. Sin embargo, el ejercicio del control previo en estas entidades se hace posible a través de oficinas de Fiscalización cercanas, por lo que los documentos son trasladados para que se realicen estas funciones. Un caso particular es el de la Caja de Seguro Social, que cuenta con diversas oficinas de Fiscalización General en varias áreas de manera interna.

La forma en que se encuentra estructurada la DNFG, le permite a cada Entidad o Institución, presentar los documentos de afectación fiscal u otros que no propiamente sean para el refrendo. Luego de este paso, le corresponde a cada uno de los niveles mencionados, evaluar los documentos que requieran ser refrendados o rechazados para que sean subsanados, por la Contraloría General de la República, en función al monto delegado por el Contralor para tales fines en cada caso particular.

Cuando los montos no corresponden al refrendo en cada oficina de Fiscalización en las entidades o instituciones o a los Departamentos de Coordinaciones de Fiscalización, estos deberán ser remitidos al Contralor General de la República, para el refrendo correspondiente, o a quien se delegue esta acción.⁹⁷

⁹⁷ Rosas C., P. (s.f.). *La Gestión Pública Panameña hacia nuevos enfoques en un entorno académico*.

Lo anterior se refiere al ejercicio del control previo en las entidades del Estado. No obstante, la fiscalización de los documentos de las diferentes unidades administrativas que forman parte de la Contraloría General de la República que así lo requiera, se realiza en el Departamento de Fiscalización Interna, de la Dirección Nacional de Fiscalización General.

Es importante recalcar, que la estructura de control de la Contraloría General de la República, dígase el control interno, posterior o las auditorías forenses, se rige por diferentes esquemas de trabajo, pese a que los fines que pretenden alcanzar es el mismo, el de evitar el mal manejo de los recursos públicos.

4.1. Funciones Específicas en la labor Fiscalizadora

En el ejercicio cotidiano de las labores de la Dirección Nacional de Fiscalización General, la fiscalización comprende las siguientes actividades:

- Participación en los actos públicos de contratación, para verificar el cumplimiento de aspectos relacionados con la presentación de la fianza de propuesta; así como orientar si se le solicita, sobre otros aspectos formales del acto público en cuestión.
- Fiscalización de los documentos contractuales generados de los actos públicos y demás actos de la administración, referentes a uso y manejo de fondos.
- Fiscalización del proceso de pago y refrendo de cheques.
- Fiscalización del proceso de pago de salarios mediante planillas y control de la estructura de puestos.

- Fiscalización del uso de bienes y fondos públicos (incluyendo operativos vehiculares, arqueos de fondos de caja menuda, verificaciones de pagos de salario quincenal).
- Fiscalización de permutas, descartes o eliminación de bienes patrimoniales (activos).
- Regulación y control del uso y asignación de placas oficiales en los vehículos del Estado y verificación del cumplimiento de las normas aprobadas para el uso correcto de estos.
- Atención de Oficios de despachos judiciales requiriendo información laboral y de pagos realizados a servidores, exservidores públicos, mediante expedición de las certificaciones respectivas para firma de la Secretaría General.
- En el sector descentralizado no financiero y municipal también se realiza la fiscalización de ingresos; principalmente mediante la revisión de los informes de recaudaciones y su comparación con el presupuesto aprobado, para verificar la disponibilidad de recursos.
- Así mismo, se realiza la fiscalización previa de los fondos entregados por el Ministerio de Educación a los más de 3,000 centros educativos públicos, en concepto del Fondo de Equidad y Calidad de la Educación (FECE), para su uso a través del Fondo de Matrícula y Fondo de Bienestar Estudiantil; para lo cual se ha incluido la contrafirma de Fiscalizadores en las cuentas bancarias de los Centros que reciben más de B/.15,000.00 anuales por tal

concepto, mientras que en los demás casos, el control se realiza mediante la revisión de informes de gastos realizados.⁹⁸

Es importante señalar, que para realizar esta labor fiscalizadora se utilizan instrumentos de trabajo, que permiten su ejecución, los cuales pasamos a mencionar:

- Guías de Fiscalización (Decreto No. 513 del 9 de diciembre del 2015 y No. 57-DFG del 13/06/2019 que actualiza el texto de las Guías de Fiscalización)
- Normas Generales de Administración Presupuestaria (Ley Anual de Presupuesto).
- Procedimientos Administrativos y Fiscales aprobados por Decretos de la CGR.
- Normas de Control Interno Gubernamental (Decreto 214-DGA de 1999)
- Circulares y Delegaciones de Refrendo emitidas por el Contralor General.
- Listado Verificador de Documentos de Afectación Fiscal.⁹⁹

4.2. El Control Previo

Tal como lo establece la Ley 32, la Contraloría General de la República es la responsable del sistema de control, mediante el cual se encarga de fiscalizar,

⁹⁸ (2018-2019) *Informe de Gestión de la Contraloría General de la República de Panamá. 2018-2019*. Obtenido de: <https://www.contraloria.gob.pa/assets/informe-de-gestion-2019.pdf>

⁹⁹ (2018-2019) *Informe de Gestión de la Contraloría General de la República de Panamá. 2018-2019*. obtenido de: <https://www.contraloria.gob.pa/assets/informe-de-gestion-2019.pdf>

regular y controlar los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos que realizan las diferentes entidades e instituciones públicas, al igual que las organizaciones sin fines de lucro que en un momento determinado reciban recursos públicos, en donde los responsables son identificados como agentes de manejo.

En este sentido, es el control previo el más común y utilizado, el cual consiste en la revisión de manera previa. Esta práctica corresponde a la Dirección Nacional de Fiscalización General, la cual mantiene el objetivo de verificar el uso correcto de los recursos del Estado, según lo establecido en las normas jurídicas respectivas, mediante el ejercicio de la fiscalización, ágil, integral y oportuna.¹⁰⁰

Como es de conocimiento, las autoridades asignadas en el sector público a través de los encargados administrativos ejecutan los recursos que se le asignan anualmente en el presupuesto general del estado. Esta acción que se justifica por medio de documentos de afectación fiscal, tales como órdenes de compra o contratos, luego de firmados por las autoridades competentes en cada entidad o institución, son sometidos al refrendo de la Contraloría General de la República, a través de la Oficina de Fiscalización, Departamentos de Coordinaciones de Fiscalización o por el Contralor General o a quien se haya designado para esta acción.

Para esto, el documento de afectación fiscal debe haber sido evaluado por los servidores públicos de la Contraloría General, y de cumplir con los requerimientos

¹⁰⁰ Rosas C, P. (s.f.). *La Gestión Pública Panameña hacia nuevos enfoques en un entorno académico*.

exigidos fundamentado en las normas legales que regulan la materia, son refrendados mediante la firma responsable de refrendar o rechazar el documento de afectación fiscal. En caso de ser rechazado, se debe devolver a la Entidad mediante comunicación escrita, acción que se identifica como subsanación, la cual establece aquella causa o causas que justifican su rechazo, con el objetivo que se tomen en consideración y se realicen los ajustes necesarios, para nuevamente ser sometidos a la revisión y verificar que realizaron las correcciones solicitadas y si el documento cumple proceder con el refrendo sellando el o los documentos y estampando su firma.¹⁰¹

Para esta labor de fiscalización y para la toma de decisiones en función del refrendo o rechazo de los documentos de afectación fiscal, los servidores públicos de la Contraloría General se apoyan en las Guías de Fiscalización, el Listado Verificador y otro conjunto de disposiciones legales y normativas como la Ley de Presupuesto vigente, Ley de Contrataciones Públicas, las Normas de Control Interno para la República de Panamá, manuales de procedimientos oficializados y publicados en la Gaceta Oficial, para mencionar algunos.

Por otro lado, entre otros documentos que son evaluados por las Oficinas de Fiscalización de la Contraloría General de la República están los contratos, convenios, reembolsos de cajas menudas y fondos rotativos, viáticos, acciones de

¹⁰¹ Rosas C., P. (s.f.). *La Gestión Pública Panameña hacia nuevos enfoques en un entorno académico.*

personal y planillas, inicio y cese de labores, arqueos de cajas menudas, trámites de gestiones de cobro y orden de compra, entre otros.

Cada entidad o institución presentará a las oficinas de Fiscalización General que operan en cada una de estas, los diferentes tipos de documentos de afectación que generen, con el objeto de que sean evaluados, para determinar si procede el refrendo o el rechazo, en función del control previo que se aplica.¹⁰²

A su vez, con base en los montos de estos documentos de afectación fiscal, se determinará el área de la institución a que corresponde el trámite de revisión, ya sea en las Oficinas de Fiscalización en las entidades o instituciones, los Departamentos de Coordinación de Fiscalización (divididas por áreas de la ciudad capital), en el Despacho de la DNFG o en el Despacho Superior del Contralor General de la República, a través de quien haya sido delegada esta acción.

De igual manera, cuando las entidades o instituciones emiten cheques, estos son sometidos a la evaluación por parte de los servidores públicos de la Contraloría General de la República, a fin de que sean aprobados, mediante la firma del delegado para dicha acción, a través de los niveles mencionados anteriormente.

Por otro lado, como es de esperarse, la labor fiscalizadora alcanza las actividades internas de todas las unidades administrativas que conforman la Contraloría General de la República.

¹⁰² Rosas C., P. (s.f.). *La Gestión Pública Panameña hacia nuevos enfoques en un entorno académico*.

4.3. El Control Posterior

Tal como hemos visto, la Ley 32 establece que la Contraloría General de la República es la responsable del sistema de control, encargada de fiscalizar, regular y controlar los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos que realizan las diferentes entidades e instituciones del Estado.

De igual forma, la figura del control en la Contraloría General de la República está estrechamente relacionada con funciones básicas de la Institución, como lo son el control y la fiscalización y que el control a su vez está conformado por el control previo y el posterior.

Visto ya lo que es el control previo nos referiremos al control posterior, que, a diferencia del control previo, conlleva una acción totalmente posterior o después de completada una operación que requirió de algún documento de afectación fiscal.¹⁰³

Para realizar este tipo de control, se necesita una autorización expresa de la máxima autoridad (Contralor General de la República), la que usualmente es una nota. Además, la instrucción se hace acompañar del fundamento legal que la autoriza (decreto o resolución), en ambos casos, los documentos requieren de la firma del Contralor General de la República o quien esté delegando para ejercer las funciones, además de que se publique en la Gaceta Oficial.

¹⁰³ Rosas C., P. (s.f.). *La Gestión Pública Panameña hacia nuevos enfoques en un entorno académico*.

Una vez se den los pasos anteriores, el control posterior es permitido en la Entidad o Institución, ya sea de manera total o parcial de acuerdo al programa o proyecto definido, siendo así las acciones relativas al manejo de fondos y otros bienes amparados bajo el resuelto, lo que no requerirá que los documentos de afectación fiscal que en este se generen sean objeto de evaluación por parte de los servidores públicos de la Contraloría General de la República en sus respectivas áreas de verificación.¹⁰⁴

Aquellas autoridades autorizadas para administrar bajo el esquema del control posterior, les corresponde generar, validar y asegurar que todos los documentos de afectación fiscal que se generen evidencien manejos transparentes libres de errores, es decir, que lo aprobado y ejecutado sea con corrección (no contenga incumplimientos legales); esto quiere decir que los administradores que se manejan con el control posterior, deben asegurarse de aplicar los controles previos tal como se realiza por parte de los servidores públicos de la Contraloría General de la República.

Las Entidades, programas o proyectos exceptuados del control previo, presentarán informes de rendición de cuentas como requerimiento principal, en la forma en que la Contraloría General de la República lo determine, sobre las actuaciones inherentes al manejo de los fondos y otros bienes públicos, sujetas al examen, corrección, juicio y finiquito por parte de la Contraloría General de la

¹⁰⁴ Rosas C., P. (s.f.). *La Gestión Pública Panameña hacia nuevos enfoques en un entorno académico*.

República lo que garantizará un manejo con corrección (transparente), sobre los fondos y bienes públicos que esto representó.

4.4. Auditoría en el Sector Gubernamental

La Contraloría General de la República, dentro del ordenamiento establecido en la Constitución Política y la Ley 32 de 1984, que la define como un Organismo Estatal de carácter independiente, es la encargada de evaluar el manejo o tratamiento que se le da a los fondos y bienes públicos, dentro del esquema del control posterior, realizando las auditorías a las entidades o instituciones públicas.

Para lograr este cometido, es necesaria una investigación amplia que permita la comprensión del escenario en cuanto al manejo de fondos y bienes públicos, independientemente del mecanismo de control al que estén sujetos ya sea el control previo o el posterior.¹⁰⁵

En ese sentido es necesario recalcar, que el esquema de referencia utilizado por la Contraloría General de la República para el control posterior o auditorías está basado en los patrones provenientes de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), organización que desempeña funciones de investigación científica especializada y desarrolla tareas de estudio, capacitación, especialización, al servicio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de América Latina y del Caribe, con la finalidad de impulsar el desarrollo y perfeccionamiento, y a la cual Panamá pertenece.

¹⁰⁵ Rosas C., P. (s.f.). *La Gestión Pública Panameña hacia nuevos enfoques en un entorno académico.*

El Decreto Núm.13-2020-DINAG por el cual se actualizan las Normas de Auditoría Gubernamental para la República de Panamá, destaca que la Contraloría General de la República es miembro de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Estas normas se requieren para la utilización e implementación de los estándares Internacionales de auditoría de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) y las directrices de la INTOSAI para la buena gobernanza (INTOSAI-GOVs), y a su vez señala, que es necesario contar con una normativa actualizada que contemple normas estándares internacionales, directrices y mejores prácticas para fortalecer la transparencia, independencia y efectividad de la auditoría del sector gubernamental.¹⁰⁶

Las Normas de Auditoría Gubernamental para la República de Panamá constituyen la base conceptual y metodológica para el auditor, contribuyendo en la determinación y amplitud de su actuación. Son de uso y aplicación obligatoria para la realización de auditorías en las instituciones del sector gubernamental, por los auditores de la Contraloría General de la República y las firmas privadas de auditoría que se contraten en el sector público.

4.5. La Auditoría Forense

La Dirección Nacional de Investigación y Auditoría Forense de la Contraloría General de la República de Panamá, fue creada, mediante el Decreto No.072-15-Leg. del 12 de enero de 2015, con el objetivo de realizar las acciones de control

¹⁰⁶ (2020) *Gaceta Oficial Digital*. Obtenido de https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28959_A/GacetaNo_28959a20200211.pdf

pertinentes a las irregularidades encontradas en los procesos de las auditorías, tomando en cuenta la importancia de combatir las prácticas corruptas en la administración pública.

Siguiendo las directrices de los Organismos Internacionales reguladores de la función que llevan a cabo las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), la Dirección Nacional de Investigación y Auditoría Forense fue creada para realizar las acciones de control correspondientes a fin de combatir la corrupción en la administración pública, lo que permite separar este tipo de auditorías de las tradicionales que se realizan a través de la Dirección Nacional de Auditoría General.

El inicio de la investigación ya sea de oficio, por denuncia o solicitud de las autoridades competentes, así como la obtención y evaluación de las evidencias a través de las técnicas de la auditoría forense y la entrega y sustentación ante las autoridades competentes para la validación de la existencia de posibles delitos o actos lesivos contra el patrimonio público, son algunos puntos básicos que se deben abordar en este tipo de auditoría.¹⁰⁷

Como se pudo observar, la Contraloría General de la República con base a lo que le permite la ley, emplea el control previo o posterior de todos los actos de manejos de fondos y bienes públicos. De igual forma se puede apreciar, que el control previo se practica en la mayoría de las entidades del aparato estatal, aunque en administraciones anteriores ha sido de conocimiento público que algunas

¹⁰⁷ Carrión, P. R. (s.f.). *La Gestión Pública Panameña hacia nuevos enfoques en un entorno académico*.

instituciones han decidido emplear el control posterior como una decisión de las autoridades que dirigían en ese momento.

Todo esto lleva a la conclusión que se deben fortalecer las prácticas del control previo, o innovar a una que coadyuve a la mejora constante y dinámica, que de igual modo enfrente la prevención de los malos manejos y predomine la transparencia.

Capítulo V. Análisis y Discusión de los Resultados de la Investigación

En este capítulo se presenta el análisis y discusión de los hallazgos encontrados como resultado de la investigación realizada, con la finalidad de proponer una alternativa a la problemática detectada. Para este fin, utilizaremos la estadística descriptiva, la cual mediante el análisis sencillo pero fundamental servirá de apoyo en el manejo, comparación y validez de los datos recopilados con el objetivo de producir información que sea conveniente, útil y sobre todo comprensible, que permita el balance de la misma y facilite la toma de decisiones, para el mejoramiento continuo, en este caso, en los servicios que ofrece la Dirección Nacional de Fiscalización General, de la Contraloría General de la República.

La información que se presenta a continuación es el resultado de la aplicación del instrumento de medición o cuestionario, para lo cual se tomó como referencia la población total de 1,178 servidores públicos de la Dirección Nacional de Fiscalización General. La muestra, que consta de 290 servidores públicos, los cuales fueron seleccionados al azar y se les envió el cuestionario al correo institucional con el dominio [contraloria.gob.pa.](mailto:contraloria.gob.pa); los cuales, lidian a diario con las funciones de fiscalización, y que servirá de parámetro o medición con el resto de las entidades públicas del país.

El cuestionario aplicado a los 290 servidores públicos seleccionados de manera aleatoria constaba de 16 preguntas, relacionadas con los servicios de fiscalización que ofrece la Dirección Nacional de Fiscalización General, cuya actividad principal

es el Control Previo, por medio de la revisión y fiscalización de los documentos que así lo requieran.

5.1. Análisis Estadístico de Resultados

Presentamos a continuación, un cuadro con el detalle de las preguntas de la encuesta aplicada; esto con el propósito, de exponer de manera general los resultados obtenidos al tabular las respuestas, de acuerdo con la calificación aplicada (si-no).

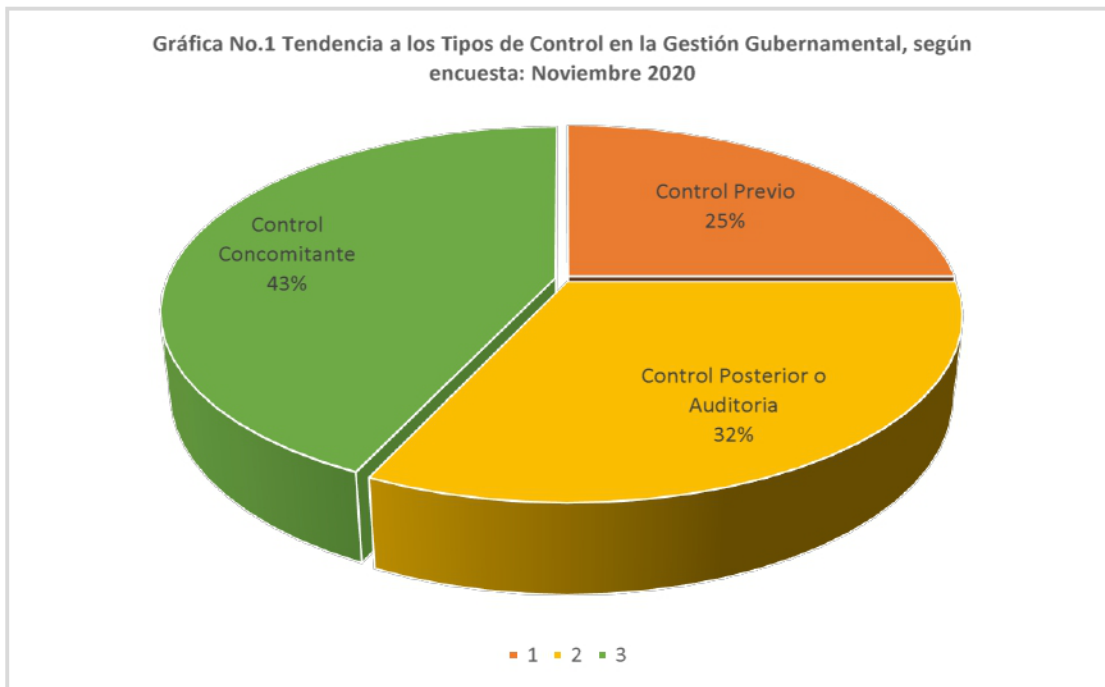
Cuadro I. PREGUNTAS DE LA ENCUESTA Y PORCENTAJE DE LAS RESPUESTAS

Preguntas de Encuesta		% respuestas	
		Si	No
Tamaño de la Muestra: 290			
1.	¿Considera usted que la actividad de fiscalizar general algún tipo de valor a la Entidad?	99%	1%
2.	¿Considera usted que al emitir opiniones éstas han sido escuchadas y valoradas?	50%	50%
3.	¿Considera usted que los Fiscalizadores son puntuales en la revisión y fiscalización de los documentos?	49%	51%
4.	¿Considera usted que el equipo de Fiscalizadores está capacitado para realizar esta actividad?	81%	19%
5.	¿Considera usted que la actividad de fiscalizar puede mejorar?	99%	1%
6.	¿Con relación a los servicios de Fiscalización, considera usted que la metodología se encuentra claramente identificada?	47%	53%
7.	¿Con relación al tiempo que toma la verificación de los documentos, considera usted que se puede mejorar ese aspecto?	99%	1%
8.	¿Con relación a la revisión y fiscalización de los documentos, considera usted que se utiliza una política de calidad?	39%	61%
9.	¿Considera usted que, al realizarse la revisión y fiscalización de los documentos, se toma en cuenta la satisfacción del cliente?	33%	67%
10.	¿Considera usted que la metodología utilizada al revisar y fiscalizar los documentos va acorde con la realidad de la organización?	41%	59%
11.	¿Considera usted que hay un compromiso de mejora continua, al realizarse la revisión y fiscalización de los documentos?	54%	46%
12.	¿Considera usted que la metodología que se utiliza al revisar y fiscalizar los documentos va a la vanguardia de los cambios actuales?	60%	40%
13.	¿Considera usted que los servicios de fiscalización son competentes con otro tipo de control en la gestión gubernamental?	82%	18%
14.	De acuerdo con la respuesta anterior, considera usted que los servicios de fiscalización sujeta al examen o revisión de los documentos de afectación fiscal, ¿se deben basar en el control posterior o auditoría?	24%	76%
15.	De acuerdo con la respuesta anterior, considera usted que los servicios de fiscalización sujeta al examen o revisión de los documentos de afectación fiscal, ¿se deben basar en el control previo?	31%	69%
16.	De acuerdo con la respuesta anterior, considera usted que los servicios de fiscalización sujeta al examen o revisión de los documentos de afectación fiscal, ¿se deben basar en el control concomitante?	43%	57%

Fuente: Encuesta de Satisfacción, aplicada en la Dirección Nacional de Fiscalización General
Elaborado por: Quedema Z. Valderrama G.

De manera generalizada, algunas de las respuestas de la encuesta aplicada se pueden interpretar como una forma de disconformidad ante el modelo que se utiliza en los servicios de fiscalización de los documentos en la Dirección Nacional de Fiscalización General. Por otro lado, de acuerdo a la encuesta realizada prevalece en un 82% el concepto de que los servicios de fiscalización pueden ser competentes con otro tipo de control en la gestión gubernamental, lo cual se analizará en el siguiente detalle.

Cuadro II. TENDENCIA A LOS TIPOS DE CONTROL EN LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL



Fuente: Encuesta de satisfacción, aplicada en la Dirección Nacional de Fiscalización General
Elaborado por: Quedema Z. Valderrama G.

Con respecto a la gráfica que observamos, podemos apreciar que al preguntar si consideraban que los servicios de fiscalización son competentes con otro tipo de control en la gestión gubernamental, un 25% se inclinó a responder que la revisión de los documentos de afectación fiscal se debe dar por medio del control posterior o las auditorías, mientras que un 32% de los encuestados prefirió mantener su

opinión en la práctica del control previo. Por otro lado, prevaleció con un porcentaje mayor la tendencia al control concomitante, como un modelo para la revisión de los documentos de afectación fiscal.

Luego de estos resultados podemos comentar, que, aunque siempre se ha practicado la revisión de los documentos mediante el modelo del control previo, es posible sugerir el cambio al modelo del control concomitante como estrategia de mejora, que avance de acuerdo a los cambios actuales y de una manera efectiva, moderna, integral, y sobre todo manteniendo la misión y visión de la organización con respecto al control en los gastos del estado, permitiendo resultados de manera transparente y dinámica.

Por lo anterior, lo que se busca con este análisis es determinar la calidad del sistema de control, de allí que antes se mencionó el control previo, posterior o concomitante, por lo que no se ponderarían los resultados por preguntas. Lo que se busca es determinar que opinan los servidores públicos que laboran en esta área, y los resultados apuntan hacia el modelo de control concomitante, como una alternativa de mejora y aplicar un método de control de calidad, en comparación con el utilizado hoy día.

Capítulo VI. Propuesta

En este capítulo se planteará la propuesta, como una posible solución al problema central de la investigación, la cual será definida como un modelo que modernice la práctica de la fiscalización, manteniendo el propósito por la cual se realiza, pero promoviendo el dinamismo de esta actividad.

Por lo tanto, la propuesta involucra la implementación y práctica de un modelo de control mediante la acción concomitante, cuyo ejercicio no es común, mas no desconocida, dentro de las operaciones de verificación utilizadas en la Contraloría General de la República, pero que consideramos se ajusta a las necesidades detectadas en este proyecto de investigación.

6.1. Objetivos de la Propuesta

General

- proponer dentro de la modernización de los procesos, un modelo de control que se ajuste a las actividades de la Dirección Nacional de Fiscalización General, manteniendo el propósito por el cual se realiza la principal actividad de la DNFG.

Específicos

- Implementar un modelo de control que abarque de manera integral, las actividades de la DNFG, sin afectar el logro de los objetivos de la gestión gubernamental, apegándose a las disposiciones legales vigentes.

- Modernizar de acuerdo a las necesidades previstas, todas las actividades de control de la DNFG, manteniendo la mística de trabajo y los lineamientos recibidos de la Dirección Superior.

6.2. Propósito de la Propuesta

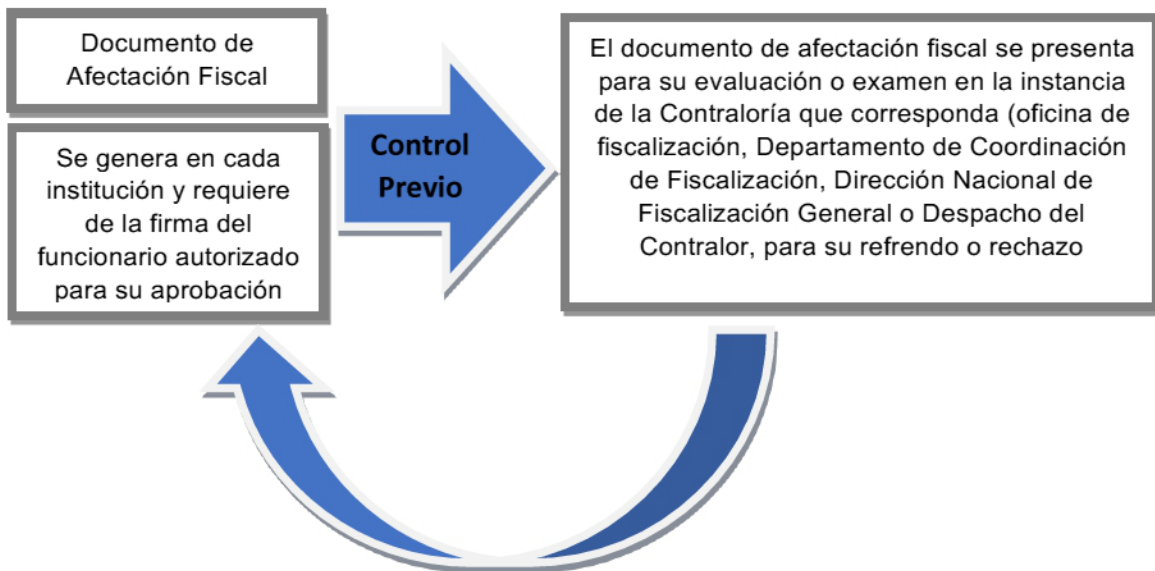
A fin de redefinir el rol de la fiscalización en la gestión pública y considerando que no se afecte el control fiscal que le corresponde realizar a la Dirección Nacional de Fiscalización General, con esta propuesta se trata de buscar una nueva estrategia de fiscalización que permita progresivamente pasar de la práctica rutinaria y tradicional como se realiza hasta hoy, hacia un control concomitante en determinados puntos de trámite, lo que conllevará a exigir la rendición de cuentas, respecto a programas y actividades sustantivas, identificados y seleccionados, no sin antes tener presente siempre lo que permita el presupuesto de la institución.

6.3. Definición de la Propuesta

La acción concomitante es otra forma de control, la cual se ajusta a las normas de control previo pues, junto a las normas de control interno permite verificar el cumplimiento de la legalidad, veracidad, exactitud y razonabilidad del acto controlado en el momento en que este se realiza o en el curso de su ejecución, así como comprobar que se está cumpliendo con los requerimientos definidos o que justificaron la adquisición de un bien, servicio u obra, basado en lo que previamente se había formalizado en el documento de afectación fiscal, ya sea una orden de compra o contrato, y aquellos otros documentos que formen parte de la adquisición.

Por lo anterior, se presenta a continuación el Cuadro No.3, que representa el modelo actual de revisión basado en el control previo, el cual contempla los documentos de afectación fiscal y en el Cuadro No.4, el modelo propuesto, basado en el control concomitante:

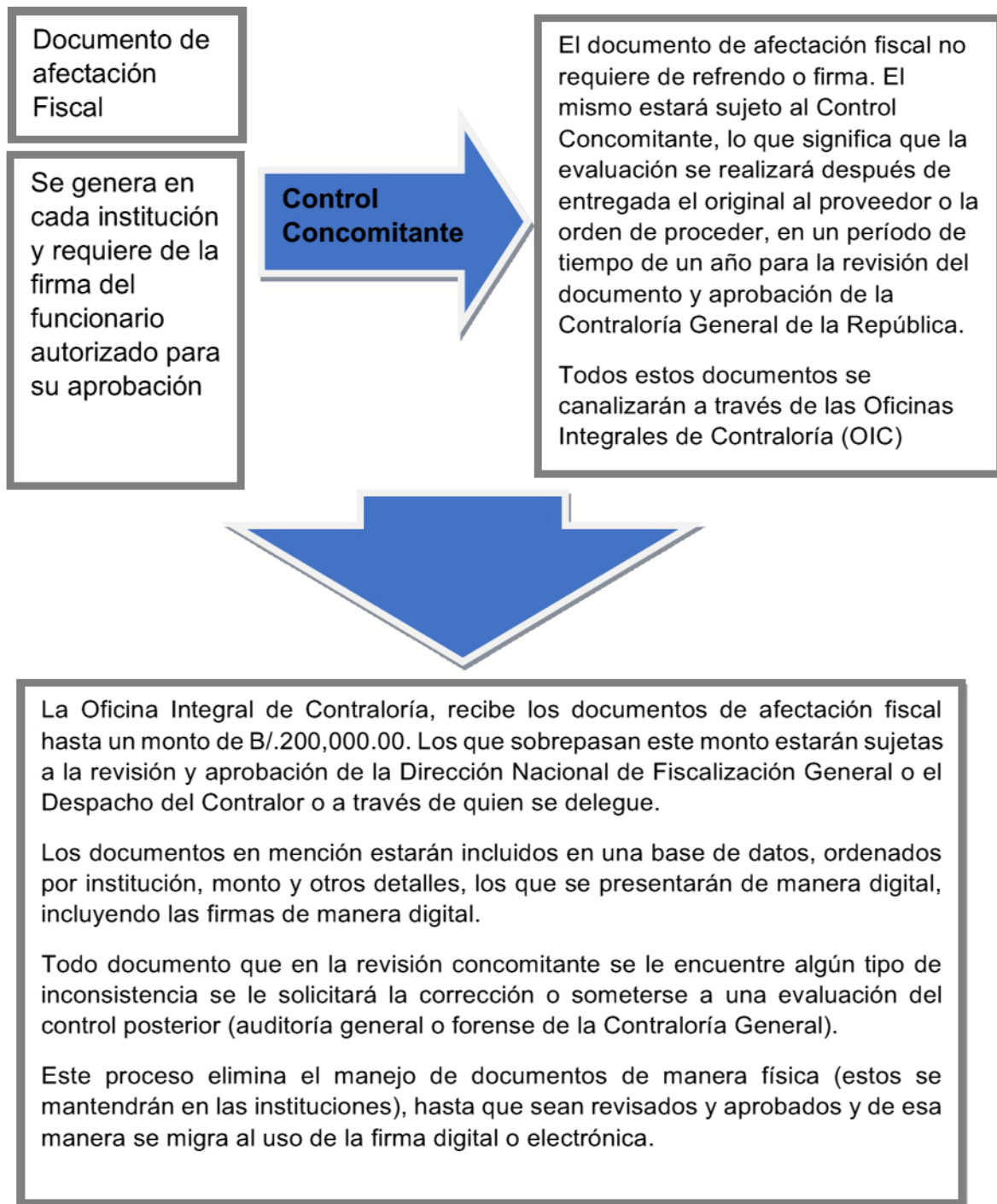
CUADRO III. MODELO BASADO EN EL CONTROL PREVIO



Particularidades del Modelo

- Todo documento de afectación fiscal (contrato, orden de compra, cuenta directa, reembolso de caja menuda, gestión de cobro, planilla, entre los principales), carece de valor fiscal y jurídico si no cuenta con el refrendo o firma de la autoridad delegada por la Contraloría General.
- Este modelo genera elevados números de documentos, rechazados o que requieren subsanaciones (correcciones), lo que representa volver a trabajar en ellos (generar la corrección), para ser examinado nuevamente por la Contraloría General, esto en el mejor de los casos cuando en la primera corrección se refrenda.
- El volumen de documentos físicos es elevado, o sea, se generan expedientes con una serie de documentos para que sean examinados de manera física.
- Este esquema se basa en mucho trabajo físico, de forma manual, ya que no se sustenta en la tecnología.

CUADRO IV. MODELO BASADO EN EL CONTROL CONCOMITANTE



6.4. Implementación de la Propuesta

Para poner en práctica esta metodología de trabajo, es necesario proponer algunos factores, que permitan el desarrollo de esta:

- Evaluar la metodología del concomitante y definir una guía para su aplicación. Esto requerirá la conformación de un grupo que trabaje en el desarrollo de la técnica y metodología concomitante basándose en las Normas de Control Interno Gubernamental y las Guías de Fiscalización.
- Desarrollar y aplicar la metodología de control concomitante y rendición de cuentas, para colaborar en la mejora de los niveles de ejecución presupuestaria por parte de las Entidades Públicas, sin perjuicio del control fiscal.
- Desarrollar las capacidades de control del Fiscalizador mediante la capacitación en temas sobre presupuesto público, gestión por resultados, indicadores de gestión y análisis de riesgos.
- Confirmar que todas las oficinas de fiscalización estén incorporadas en la red informática de la Contraloría General de la República y promover el uso de las tecnologías de información y comunicación para facilitar la fiscalización de procesos, manejo de la información financiera y presupuestaria de las entidades e intercomunicación de los sistemas.

Para poder hacer realidad lo descrito en los puntos antes mencionados, se tendrán que desarrollar ciertas tareas específicas, a saber:

- Capacitar el recurso humano.

- Modernizar los métodos de trabajo.
- Incorporar de forma masiva la tecnología informática, que permitirá la optimización y agilización de los procesos de fiscalización.
- Promover la coordinación con otras instituciones dedicadas al control, así como los organismos internacionales, para el estudio y desarrollo de normas, métodos y procedimientos modernos de control y que a su vez puedan ser aplicables en nuestro ámbito público.
- Diseñar un plan de trabajo que permita evaluar de manera continua, el comportamiento programático, presupuestario y financiero de las actividades sustantivas de las entidades públicas.
- Diseñar un plan progresivo de ejecución de fiscalización concomitante y evaluación fiscal a todas las actividades sustantivas identificadas y seleccionadas en el presupuesto de las entidades que conforman los sectores de fiscalización.
- Migrar hacia un modelo de gestión que se encamine a la simplificación administrativa, en atención a la Ley 144 del 15 de abril de 2020, que modifica y adiciona Artículos a la Ley 83 de 2012, sobre el uso de medios electrónicos para los trámites gubernamentales y dicta otras disposiciones, establece en su Artículo 8, que las instituciones públicas deberán elaborar anualmente un plan de simplificación y automatización progresiva de los trámites y procesos administrativos vinculados al usuario, el cual deberá ser aprobado por la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, para su publicación

en el portal oficial www.panamadigital.gob.pa., esto como resultado del impacto mundial causado por el Covid-19.¹⁰⁸

6.5. Costo de la Propuesta

Considerando lo antes expuesto, la propuesta abarca el aparato estatal entendiéndose todas las entidades que se les practica el control, por lo que este proyecto podría tener un impacto económico de aproximadamente B/.2,000.000.00, toda vez que requiere la dotación de herramientas tecnológicas, así como recurso humano.

¹⁰⁸ (2020) *Gaceta Oficial Digital No.29003-A*. del 15 de Abril de 2020. Obtenido de https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29003_A/GacetaNo_29003a_20200415.pdf

BIBLIOGRAFÍA

AITECO Consultores, S.L. *La Calidad en la Administración Pública*. Recuperado de:

<https://www.aiteco.com/administracion-publica/calidad-en-la-administracion/>

Alfaro N., J.L., Alfaro, E., Jiménez, J.M. y Vargas V. (2004). *Control Estadístico de la Calidad. Una breve reseña histórica*. Recuperado de:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1154723>

Álvarez C., A. & Chica V., S. (2008). *Gestión de las Organizaciones Públicas*.

Recuperado de: [http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/3-](http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/3-Gestion-de-las-Organizaciones-publicas.pdf)

[Gestion-de-las-Organizaciones-publicas.pdf](http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/3-Gestion-de-las-Organizaciones-publicas.pdf)

Angulo L., E., Rodríguez P., M.A. & Peña C., M. A. *Política Fiscal y Estrategia como Factor de Desarrollo de la Mediana Empresa Comercial Sinaloense. Un Estudio de Caso*. Recuperado de:

http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/eal/problema_investigacion.html

Anónimo, 2015. *La Relación entre Calidad y la Mejora Continua*. Recuperado de:

(<https://www.isotools.org/2015/05/28/la-relacion-entre-calidad-y-mejora-continua/>, 2015)

Arismendi E. (2013). *Tipos y Diseños de Investigación*. Recuperado de:

http://planificaciondeproyectosemirarismendi.blogspot.com/2013/04/tipos-y-diseno-de-la-investigacion_21.html

(2019) *Asociación Española para la Calidad*. Recuperado de <https://www.aec.es/web/guest/centro-conocimiento/calidad-total>

Atehortúa R., C.A. (2019). *Cuatro Instrumentos Básicos en Control Fiscal*. Recuperado de: <https://www.elmundo.com/noticia/Cuatro-instrumentos-basicos-en-control-fiscal/378121>

Autoridad del Canal de Panamá. (2018). *Gestión de Calidad*. Recuperado de: <http://micanaldepanama.com/sistemas-de-gestion-de-la-calidad/>

Behar R. D (2008). *Metodología de la Investigación*. Recuperado de <https://es.scribd.com/doc/215401918/METODOLOGIA-DE-LA-INVESTIGACION-DANIEL-S-BEHAR-RIVERO>

Blanco D. (2014). *Calidad, Estrategia y Liderazgo*. Recuperado de: <http://dbcalidad.blogspot.com/2014/10/la-trilogia-de-la-calidad-de-juran.html>

Blogger 2012. Los Grandes Maestros de la Calidad. Recuperado de <http://maestrosdelacalidadmc105611.blogspot.com/>

Camisón, C., Cruz, S. & González T. (2006). *Gestión de la Calidad: Conceptos, Enfoques, Modelos y Sistemas*. Recuperado de: <https://porquenotecallas19.files.wordpress.com/2015/08/gestion-de-la-calidad.pdf>

Canal de Panamá. Estándar de Calidad. Recuperado de <https://micanaldepanama.com/nosotros/sobre-la-acp/estandar-de-calidad/>

Carro P. R & González G.D. *Administración de la Calidad Total*. Recuperado de http://nulan.mdp.edu.ar/1614/1/09_administracion_calidad.pdf

Casal, R.A. (2007). *Marco Metodológico*. [Diapositivas de Power Point]. Recuperado de <https://es.slideshare.net/mariogeopolitico/presentacion-marco-metodologico-entrevista>

Celis A., A. (2010). *Aplicación de la Norma ISO 9001/2008 en la oficina de Archivo, Documentación e Información de la Universidad de La Salle, Colombia*. Recuperado de

http://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/1837/0336_Celis.pdf?sequence=1

(2013) *Conceptodefinición.de*. Recuperado de: <http://conceptodefinicion.de/servicio/>

(2019) *Conceptodefinicion.de, Redacción*. Definición de Datos. Recuperado de: <https://conceptodefinicion.de/datos/>.

(2015) *Contraloría General de la República de Panamá. Reseña Histórica*. Recuperado de <https://www.contraloria.gob.pa/resena-historica.html>

Cabezas M., E.D., Andrade N., D. y Torres S., J. (2018). *Introducción a la Metodología de la Investigación*. Recuperado de <http://repositorio.espe.edu.ec/jspui/bitstream/21000/15424/1/Introduccion%20a%20la%20Metodologia%20de%20la%20investigacion%20cientifica.pdf>

(2011) *Decreto No.1-DFG del 3 de enero de 2011 Por el cual se sustituyen los Departamentos Sectoriales de Fiscalización de la Dirección de Fiscalización*

General de esta Institución por los Departamentos de Coordinación de Fiscalización y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: https://www.gacetaoficial.gobpa/pdfTemp/26716_B/GacetaNo26716b_20110204.pdf

(2020) Decreto 13-2020-DINAG. *Por el cual se actualizan las Normas de Auditoría Gubernamental de Panamá (NAGPA).* Obtenido de https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28959_A/GacetaNo_28959a20200211.pdf

(2007) Decreto Ejecutivo No.55-2007-DDRH de 8 de febrero de 2007, *Por el cual se establece que la Dirección de Fiscalización General, fiscalizará e intervendrá en el ejercicio de las funciones de control previo de los Bienes Patrimoniales del Estado; se hacen cambios en la estructura orgánica y funcional de las Direcciones de Fiscalización General y Auditoría General y se dictan otras disposiciones.* Obtenido de: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/25773/3374.pdf>

(2019) Diccionario de ALEGSA, Santa Fe, Argentina. *Definición de Satisfacción.* Recuperado de: <https://www.definiciones-de.com/Definicion/de/satisfaccion.php>

(s.f.) Diccionario de la Lengua Española. Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=6nVpk8P|6nXVL1Z>

(s.f.) Diccionario de la Lengua Española. Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=9NcFAo6>

(s.f.) Diccionario de la Lengua Española. Recuperado de:

<https://dle.rae.es/diseño?m=form>

Errante P., D.A. (2015). *Modelo de Gestión de Calidad Total dirigido a las Pymes de Automatización Industrial en Venezuela*. Recuperado de <http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/AAT3894.pdf>

España M. y Galindo J. (2014). *Medición: Validez y Confiabilidad*. [Diapositivas de Power Point]. Recuperado de <https://es.slideshare.net/carliessk/presentacin-de-validez-y-confiabilidad-37589779>

Espinosa O. (2016). *Desarrollo de una Guía Metodológica para la Implementación de un Enterprise ResourcePlanning – ERP para PYMES, aplicando las mejores prácticas de la ISO 9001:2008*. Recuperado de <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/12560/GUIA%20METODOLOGICA%20FINAL%20CORREGIDA.pdf?sequence=1>

Fernández, E. (2015). *Calidad en Atención a Usuarios de la Administración Pública. Caso de Estudio: Obra Social S.E.R.O.S. Chubut*. Recuperado de: http://redi.ufasta.edu.ar:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/852/2015_AD_001.pdf?sequence=1

Fidias G. Arias. (2006). *El proyecto de Investigación. introducción a la Metodología Científica. Sexta Edición*. Recuperado de <https://ebevidencia.com/wp-content/uploads/2014/12/EL-PROYECTO-DE-INVESTIGACION-6ta-Ed.-FIDIAS-G.-ARIAS.pdf>

Flores G., A. (s.f.) *La importancia de la Calidad en la Industria*. Recuperado de <https://sites.google.com/site/portafolioaliciafloresgarcia/tema-de-interes-la-importancia-de-la-calidad-en-la-industria>

Fragas D. L. (s.f.) *Propuesta de Procedimiento de Costos de la Calidad en AUDITA, S.A., Sucursal Cienfuegos*. Obtenido de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2013/1283/evolucion-calidad.html>

Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad. Recuperado de: www.fundibeq.org/

Gamero H., (2014). *Proceso de Recolección de Datos*. [Diapositivas Power Point]. Recuperado de <https://es.slideshare.net/HaroldHarry/proceso-de-recoleccion-de-datos-36082561>

(2014) Gaceta Oficial Digital 27681-A. (2014). *Que reglamenta el Comité Nacional de Bioética en Panamá*. Obtenido de http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/27681-A_2014.pdf

(2020) Gaceta Oficial Digital No.29003-A del 15 de abril de 2020 *Que autoriza a la República de Panamá representada por el Ministerio de Economía y Finanzas, a suscribir una donación para ayuda humanitaria con recursos de cooperación técnica no reembolsable otorgada por la Corporación Andina de Fomento (CAF), por un monto de cuatrocientos mil dólares de los Estados Unidos de América con 00/100 (US\$400,000.00) con el fin de brindar apoyo en la situación de emergencia generada por el coronavirus (COVID-19)*. Recuperado de:

https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29003_A/GacetaNo_29003a_20200415.pdf

(2020) Gaceta Oficial No.29186 del 29 de diciembre de 2020. Recuperado de:
https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29186/GacetaNo_29186_20201229.pdf

(2018) *Gestión de la Calidad Total*. Recuperado de
<https://leanmanufacturing10.com> > Calidad.

Giugni P. (2009). *Biografías y Aportes. La calidad como filosofía de Gestión*.
Recuperado de <https://www.pablogiugni.com.ar/joseph-m-juran/>

Gómez B., S., 2012. *Metodología de la Investigación*. Recuperado de
www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/.../Metodologia_de_la_investigacion.pdf

González, Y.D. (2009). *Principales Concepciones y Enfoques Teóricos – Metodológicos sobre calidad: Necesidad del Estudio y Aplicación del Marketing. Contribuciones a la Economía*. Recuperado de:
<http://www.eumed.net/ce/2009b/ydg.htm>

Gumucio, R. L. (2005). *La Calidad Total en la Empresa Moderna. Perspectivas*, 73.
Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/4259/425942412006.pdf>

Hernández R., Fernández C. y Baptista P. (2014). *Metodología de la Investigación*.
Recuperado de <http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/metodologia-de-la-investigacion-sexta-edicion.compressed.pdf>

Informe de Gestión de la Contraloría General de la República, año 2018-2019.

Recuperado de: <https://www.contraloria.gob.pa/assets/informe-de-gestion-2019.pdf>

Jiménez P., R. (1998). *Metodología de la Investigación. Elementos básicos para la Investigación Clínica.* Recuperado de:

http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/rehabilitacion-doc/metodologia_dela_investigacion-texto.pdf

(s.f.) Kailean Consultores. *William Edward Deming, el Propulsor de la Calidad Total.*

Recuperado de: <http://kailean.es/william-edwards-deming-el-propulsor-de-la-calidad-total/>

(2009) *La Calidad como Filosofía de Gestión.* Recuperado

de: <https://www.pablogiugni.com.ar/philip-b-crosby/>

(s.f.) *La Calidad Total y su Evolución.* Recuperado de:

<http://www.euskalit.net/pag/calidad-total.pdf>

(s.f.) *Estadística Descriptiva y Distribución de Probabilidad.* Recuperado de:

https://saludpublicavirtual.udea.edu.co/eva/pliginfile.php/3077/mod_resource/content/0/Estad%ADistica%20cap%C3%ADtulo%201.pdf

Ley No.22 de 9 de abril de 1976. Obtenido de:

<https://docs.panama.justicia.com/federales/leyes/22-de-1976-apr-26-1976.pdf>

Ley 32 de 8 de noviembre de 1984. Obtenido de:

http://www.oas.org/juridico/spanish/pan_res60.pdf

Lora C., Q.A. (2011). *Experiencias de República Dominicana sobre Gestión de Calidad en la Educación*. Recuperado de:

http://publicaciones.icap.ac.cr/images/PDF-REVISTA/revista-60-61/experiencias_educ.pdf

López H., A.M. y Ortiz R., D. (2005). *El Control de la Gestión Económico – Financiera de las Administraciones Públicas*. Recuperado de:

<https://www.ugr.es/~dortiz/sicap/webs/documentos/Tema%209.pdf>

Los Gurus de la Calidad. Recuperado de <https://es.slideshare.net/Solaris65/calidad-total-72288480>

Maldonado, J. Á., 2011. *Fundamentos de la Calidad Total*. *Enciclopedia Virtual*.

Recuperado de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2011f/1117/index.htm>

Martín F. C., F. A. (2016). *Propuesta de una Definición de Calidad para la Universidad*. Recuperado de:

http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2308-01322016000300009

Martínez M. & March T. (2015). *Caracterización de la Validez y Confiabilidad en el Constructo Metodológico de la Investigación Social*. Recuperado de:

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6844563.pdf>

Merino D., J. (1999). *La gestión de la Calidad Total*. Implicaciones Organizativas.

Obtenido de:

https://www.esic.edu/documentos/revistas/esicmk/060130_862355_E.pdf

Ministerio de Salud (2009). *Lineamientos para la conformación e Implementación del Observatorio de Calidad de la Atención en Salud*. Recuperado de:

https://www.paho.org/pan/index.php?option=com_docman&view=download&alias=183-lineamientos-para-la-conformacion-e-implementacion-del-observatorio-de-calidad-de-atencion-en-salud&category_slug=publications&Itemid=224

Ministerio de Salud. (2009). *Unidad de Calidad. Lineamientos para la Conformación e Implementación del Observatorio de Calidad de la Atención en Salud*. Recuperado de: http://esi.mazda.co.jp/scripts/public/pu_login.asp

Morales S.V. y Hernández M.A., (2004). *Calidad y Satisfacción en los servicios: conceptualización*. Recuperado de <https://www.efdeportes.com/efd73/calidad.htm>

Moyado E., F. (2012). *Gestión Pública y Calidad: Un análisis desde la experiencia mexicana en el periodo 1995-2012*. Recuperado de:

<http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap125.pdf>

Narváez B., G.A. (2015). *Recolección de Datos en la Investigación Cuantitativa. [Presentación de SlideShare]*. Recuperado de

<https://es.slideshare.net/gambitquille/recoleccion-de-datos-en-investigacion-cuantitativa>

Ortiz T. C. M. (2010). *Modelo de Gestión de Calidad y su Efecto en las Ventas de la Finca el Moral de la Parroquia el Triunfo del Cantón Patate*. Recuperado de:

<file:///F:/FORMULARIOS%202019/258%20Ing.pdf>

Pareja G., A.&Serale F. (2017). *Calidad y Satisfacción Ciudadana con el Registro Civil y la Gestión de la Identidad*. Recuperado de:

<https://blogs.iadb.org/gobernarte/2017/01/24/calidad-y-satisfaccion-ciudadana-con-el-registro-civil-y-la-gestion-de-la-identidad/>

Prieto B., T.A. (2013). *Elementos a tomar en cuenta para Implementar la Política de mejor Atención al Ciudadano Nacional*. Recuperado de:

http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/4873/PRIETO_BARRAGAN_TRACY_ALEXANDRA_ELEMENTOS.pdf?sequence=1

Quiminet.com. (2012). *El Programa de Cero Defectos – control de calidad*.

Recuperado de: <https://www.quiminet.com/empresas/el-programa-de-cero-defectos-control-de-calidad-2743747.htm>

Ramírez V., F. X. (2015). *Manual del investigador*. Recuperado de:

<https://manualdelinvestigador.blogspot.com/2015/02/la-pregunta-de-investigacion-la.html>

Ramos J., H.S. (s.f.). *Eficiencia Administrativa y Gobierno Electrónico en Brasil: El Control de la Administración Pública por el ciudadano brasileño*. Recuperado de

<http://www.angelfire.com/falcon/hsramos/HSRAMOS36JAIOSID07.pdf>

Roa M.G. (2019). *Culturizando.com el curioso origen de “cliente” y su significado en la antigua Roma*. Recuperado de <https://culturizando.com/palabra-culta-curioso-origen-cliente-significado-la-antigua-roma/>

Rodríguez J. & Jaén J., J. (2008). *Aula de Economía. Servicio al Cliente*. Recuperado de <https://www.auladeeconomia.com/articulosot-18.htm>

Rojas P., J.E. (2015). *Un modelo de Satisfacción de Usuarios como Herramienta de Apoyo a la Gestión de una Municipalidad: Análisis de los Servicios Entregados en Edificio Consistorial y Departamento de Desarrollo Social de la Municipalidad de Lo Prado*. Recuperado de:

<http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/137581/Un-modelo-de-satisfaccion-de-usuarios-como-herramienta-de-apoyo-a-la-gestion-de-una-Municipalidad.pdf?sequence=1>

Romero P. (2014). *Reto al Nuevo Gobierno Para una Gestión Pública de Calidad*. *Diario Panamá América*. Recuperado de:

<https://www.panamaamerica.com.pa/opinion/para-una-gestion-publica-de-calidad>

Rosas C. P.(s.f.) *La Gestión Pública Panameña hacia nuevos enfoques en un entorno Académico*.

Solarte B. (2014). *Técnicas e Instrumentos de Análisis y Procesamiento de Datos*. [Diapositivas de Prezi]. Recuperado de https://prezi.com/dz_u64vhztmu/tecnicas-de-procesamiento-y-analisis-de-datos/

Tamayo y Tamayo, M. (2004). *Proceso de la Investigación Científica*. Recuperado de: <http://tesisdeinvestig.blogspot.com/2012/11/antecedentes-del-problema-segun-tamayo.html>

Tarí G. J. J. (s.f.) *Calidad Total: Fuente de Ventaja Competitiva*. Recuperado de <https://www.biblioteca.org.ar/libros/133000.pdf>

The British Standards Institution. *Qué es una norma y que es lo que hace*. Recuperado de: <https://www.bsigroup.com/es-ES/Normas/Informacion-sobre-las-normas/Que-es-una-norma/>

Toledo N. (s.f.). *Población y Muestra*. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/80531608.pdf>

Tonato, B. (2014). *La Calidad del Servicio Público en el Ecuador. Caso Centro de Atención Universal del IESS del Distrito Metropolitano de Quito, 2014-2016*. Recuperado de: <http://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/4385/1/TESIS-BLANCA%20TONATO.pdf>

Tovar P. (s.f.). *Lifeder.com. Armand Feigenbaum: Biografía y aportaciones principales*. Obtenido de <https://www.lifeder.com/armand-feigenbaum/>

Urrego V., E.A. (2019). *El Control Preventivo y Concomitante como Mecanismo de Prevención del Riesgo de Corrupción*. Recuperado de: <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/34834/Eli%C3%A9cerAldalbertoUrregoVel%C3%A1squez2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Vallejo G. J.E. (2010). *Gestión de la Calidad en los procesos de enseñanza – aprendizaje*. Recuperado de <https://libros.metabiblioteca.org/bitstream/001/287/8/978-84-9747-595-2.pdf>

Vásquez S. (2017). *Marco Metodológico y Teórico*. [Diapositivas de Power Point]. Recuperado de <https://www.slideshare.net/saraivazquez2/marco-metodologicoyteorico>

Vásquez Z. E. *Calidad y Mejora Continua*. Recuperado de <https://eduardorafael.weebly.com/11-historia-y-desarrollo-de-la-calidad.html>

Ventura C., R. (2012). *Contribución de la Calidad al Fortalecimiento Institucional y el Buen Gobierno. El caso dominicano*. Recuperado de:

https://www.oas.org/es/sap/dgpe/seminarios/panama/pre/MINISTRO%20VENTURA%20CAMEJO_MAP.pdf

Ventura C. R. (2014). *Impacto de la Implantación de Modelos de Gestión de Calidad y Excelencia en la Administración Pública: Caso de República Dominicana*. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*. Num.59. pp.221-236. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/3575/357533691008.pdf>

Xinhuanet.com (2019). *Piñera presenta plan para modernizar el Estado Chileno*. Obtenido de *Spanish Xinhuanet.com*, págs. http://spanish.xinhuanet.com/2019-07/26/c_138258247.htm.

Zapata D. y Rivera J. (2011) [Presentación de Prezi]. *Metodología de la Investigación: Recolección de Datos*. Recuperado de <https://prezi.com/a-luhdaspb9i/metodologia-de-la-investigacion-recoleccion-de-datos/>

PRESUPUESTO DE CONFECCIÓN DE TESIS

No.	Detalle de Gastos	Cantidad	Costo Unitario	Total
1.	Tintas de Impresión	15	19.00	285.00
2.	Resmas Papel Bond 8 ½ x 11"	8	10.00	80.00
3.	Libros	5	30.00	150.00
4.	Transporte			150.00
5.	Fotocopias e impresión	500	0.05	25.00
6.	Sustentación de Tesis	1	500.00	500.00
7.	Impresión y Empaste	1	100.00	100.00
8.	Gastos varios			200.00
TOTAL				B/.1,490.00

ORGANIGRAMA GENERAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

