

**FACTORES DETERMINANTES EN EL EJERCICIO DEL CONTROL  
FISCAL EN BARRANQUILLA-COLOMBIA (2017)**

Autor: **ALBERTO MARIO RENNEBERG MARTINÉZ (72291323)**

Título otorgado: **Tesis Para Optar Al Título De Magister En Desarrollo Social.**

Director de Trabajo: **Dr. José Luis Ramos,**

Programa: **Maestría en Desarrollo Social**

**Universidad Del Norte**

**Barranquilla, 2017**

# Tabla de contenido

<b>Tabla de contenido</b> .....	2
UNIVERSITÉ PARIS EST CRÉTEIL - VAL DE MARNE .....	3
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	5
OBJETIVO.....	6
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	6
MARCO TEORICO.....	7
<b>I Revisión de la literatura</b> .....	7
<b>II Elementos Teóricos para analizar el control ciudadano.</b> .....	8
<b>V Control, Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza.</b> .....	13
<b>Control en la construcción del nuevo estado</b> .....	15
DEFINICION DE VARIABLES .....	16
<b>Definición conceptual</b> .....	16
<b>Definición Operacional</b> .....	17
RESULTADOS Y CONCLUSIONES.....	18
BIBLIOGRAFÍA.....	26

**UNIVERSITÉ PARIS EST CRÉTEIL - VAL DE MARNE**

**U.F.R DES SCIENCES DE L'ÉDUCATION ET DES SCIENCES SOCIALES**

**FACTORES DETERMINANTES EN EL EJERCICIO DEL CONTROL  
FISCAL EN BARRANQUILLA COLOMBIA**

**Alberto Mario Renneberg Martínéz:**

**Resumen**

En este estudio se describe y analiza cuales son los factores sociales que inciden en el ejercicio del control fiscal en el Distrito de Barranquilla (Colombia). El objeto del estudio se orienta a la entidad pública local denominada Contraloría de Barranquilla como representante de la figura del control fiscal en la ciudad. La comunidad en estudio fue en su totalidad el Distrito de Barranquilla a través de una muestra representativa y lo que se busco fue saber qué factores inciden en mayor o menor control fiscal en la ciudad y cuál es el resultado del mismo, así como la percepción de la ciudadanía sobre el control fiscal y la contraloría distrital de barranquilla, de acuerdo a los principios y normas constitucionales.

Se utilizó un muestreo probabilístico simple, en el que se seleccionaron 356 ciudadanos de los diferentes estratos desde el estrato 1 al estrato 6, con un nivel de confianza del 95% y error del 5%. Se aplicó el instrumento titulado “Análisis de los determinantes del control fiscal sobre las inversiones de desarrollo social en Barranquilla”, cuestionario validado en su contenido mediante prueba de jueces expertos y que arrojó un Alpha de Cronbach del 0.72 en su consistencia interna. Con la investigación se encontró que la comunidad objeto de estudio no conoce la figura del control fiscal y no conoce para que existe la contraloría distrital y que a su vez no hace uso de esta institución para controlar el gasto del presupuesto público. Asi mismo, la herramienta indicó que En relación a la participación en las jornadas de rendición de cuenta de las instituciones a nivel local, se observa una baja

participación. De acuerdo a los resultados de la Encuesta de Percepción Social, el 8,3% de los encuestados participa en las jornadas de rendición de cuentas de las juntas de acción comunal, 6,8% de la Alcaldía Distrital, 3,7% de las Alcaldías Locales, 3,2% de las descentralizadas de Barranquilla y menos del 3% asiste a las jornadas de rendición de cuenta del Concejo Distrital, Contraloría Distrital y Personería Distrital. Se concluyó que en general los ciudadanos de Barranquilla hacen poco uso de los espacios de participación que ofrece la Constitución y además que conocen poco la figura del control fiscal y que la participación no mejora con más educación. La falta de participación no les permite ejercer control y seguir la vigilancia del erario público.

**Palabras Claves:** Participación ciudadana, Control Fiscal.

Convention internationale signée entre l'Université Paris Est – Créteil - Val de Marne, U.F.R des Sciences de l'Éducation et des Sciences Sociales et l'Université du Nord, Division Humanités et Sciences Sociales de Barranquilla, Colombie

**Marcel PARIAT** \_\_\_\_\_

**Professeur Université Paris-Est Créteil Étudiante / Journaliste**

**Pascal LAFONT** \_\_\_\_\_

**Professeur Université Paris-Est Créteil Étudiante / Journaliste**

\_\_\_\_\_  
**Professeur Université du Nord Créteil, \_\_\_\_\_ 2017**

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Las sociedades modernas se plantean constantemente La aparición de elementos que juegan un papel importante en el desarrollo de la sociedad misma, elementos como la globalización, el fortalecimiento de las instancias multilaterales y legitimidad cada vez mayor de los organismos no gubernamentales y el creciente papel político de la sociedad civil han provocado una crisis del modelo tradicional del Estado y gobierno, ya no es gobernante dirigiendo a gobernados en una relación de un solo sentido, en la actualidad el proceso de ejercer gobierno y direccionar al estado, se ha transformado en un ejercicio colectivo en el que se habla de sociedad, legitimidad, gobernabilidad y gobernanza.,

Dirigir de manera idónea un ente público en cualquier nivel, tiene como vemos muchas aristas es saber interactuar con actores públicos y privados de carácter nacional e internacional, esto hace parte de las nuevas realidades de la política , que incluso en el nivel local se ve permeada por la aparición de los nuevos actores mencionados, la relación positiva o el equilibrio de la relación entre estos nuevos actores y los tradicionales (políticos), le otorga legitimidad política a un gobierno lo que se puede llamar “governabilidad”.

Desde la instauración de la república en Colombia, el problema de cómo controlar o vigilar la inversión pública y los dineros del estado, la corrupción y el desvío de dineros públicos a intereses privados, ha estado presente, y son desde entonces notorias y notables las intenciones de darle mejor manejo a los recursos Públicos y evitar su malversación, La primera noticia que se tiene sobre alguna entidad encargada de las cuentas en la historia de la republicana de Colombia, se remonta a 1819 con la creación por parte del general Santander de la “dirección general de hacienda” entidad que fiscalizaba y la aprobación de la pena de muerte para los que se apoderaran de los dineros públicos.

Finalmente en la constitución colombiana de 1821 se dispusieron normas para evitar el gasto de lo que por primera vez se denominó “fondo público” en razones diferentes a las

del interés de la nación y en las que por primera vez se combinó fondos públicos con intereses de la nación, es decir en artículo 180 de esta constitución se instauro la utilización del dinero de la nación en intereses de la nación y se le dio un carácter público a su gasto y sus cuentas; situación que dio así origen a la creación el mismo año de la Dirección General de Hacienda que contemplaba contadurías regionales<sup>1</sup>

Los esfuerzos desde entonces y modernización del estado, han traído consigo también nuevos elementos y conceptos en el manejo de lo público y manejo del estado, los principios de planeación, eficiencia, eficacia, calidad y transparencia, se han impregnado en la doctrina referente al manejo del estado y en la red normativa misma del estado, en el caso de Colombia ya en la constitución de 1991 se incluyen estos principios en el artículo 209, 267, 268 numeral 2, 277 numeral 5, 350, 361

Pero más importante aún, es el hecho de que en 2011 el congreso mediante el acto legislativo 05, introdujo a la constitución por primera y solo una vez en toda la constitución, el concepto de “Buen Gobierno” así art 361 párrafo 3 *“Créase el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías, cuyo objeto será velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno”*

Así planteadas los hechos se pretende encausar la presente investigación bajo el siguiente interrogante: ¿Cuáles son los factores determinantes del control social en Barranquilla Colombia y como esto afecta el desarrollo social de la ciudad?

## **OBJETIVO**

Analizar los factores determinantes del Control Fiscal en Barranquilla - Colombia y como esto afecta el Desarrollo Social de la ciudad.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1) Identificar la percepción que tienen la ciudadanía sobre el proceso de control fiscal ejercido por la Contraloría Distrital de Barranquilla en la inversión social.

2) Analizar los factores facilitadores y/o obstaculizadores que determinan el proceso de control fiscal a la inversión social en el Distrito de Barranquilla.

3) Proponer recomendaciones de políticas conducentes a mejorar los servicios de control fiscal a la inversión social prestado por la Contraloría Distrital de Barranquilla.

## **MARCO TEORICO**

### **I Revisión de la literatura**

**Guillermo O'Donnell** en sus diferentes obras “Accountability Horizontal (1999<sup>a</sup>)” y “Accountability Horizontal La institucionalización legal de la desconfianza política (2004)” analizo el control estatal sobre los recursos públicos, además introdujo otras formas de control desde lo horizontal y lo vertical y analizo la fuerza del voto como medio real de control.

Solidaridad de intereses: la transformación del derecho social como dominación en Lorenz von Stein. Fecha de recepción: 17 de octubre de 2012 Fecha de aceptación: 14 de febrero de 2013 Fecha de modificación: 1º de abril de 2013.

Apuntes de control fiscal pag 14 autor Gaspar pugliese (Alfonso Palacio Rudas citado por Jacobo Pérez Escobar. Derecho Constitucional Colombiano. Ediciones Librería el Profesional 1987).

El control fiscal y su ajuste dentro del estado social de derecho pag 150 - Marlon Maldonado 2014 issn 0120-3886.

El nuevo régimen del control fiscal en Colombia, autor Diego Younes Moreno 1995.

El Capital Social en Colombia, Jaime Vazquez Caro

Corte Constitucional Colombiana, sentencias sobre control fiscal, desarrollo social y capital social

## **II Elementos Teóricos para analizar el control ciudadano.**

El marco teórico de este trabajo de investigación se enfocó en los conceptos de Control Social, Control Político, Control Horizontal, Control Fiscal; Desarrollo Social, Control Vertical, Participación Ciudadana y Capital Social. El pilar básico de la investigación fue el control fiscal para lo cual se analizó el origen de la figura y su desarrollo hasta la actualidad, El control sobre el patrimonio público existe casi desde la existencia misma del concepto de propiedad, prácticamente desde que un propietario entregó la administración de sus bienes a otra persona, lo que hacía que la “Auditoría” en ese entonces fuera en esencia un control contra el desfalco y el incumplimiento de las normas.

### **Concepciones históricas del Control Social**

Quizás la primera mención que se hace en una sociedad sobre dicho control, es en el antiguo Egipto donde los llamados “escribas” estaban encargados de la contabilidad y control de los recursos del imperio.

A medida de que el concepto de lo público se fue construyendo a los largo de la historia, el control del patrimonio fue creciendo a la par, y presento ya una clara división entre el control de lo privado y el control de lo público.

La evolución del concepto de control del gasto y del patrimonio de todos se materializo en Francia y el primer rastro que se tiene de la acción de controlar los dineros del estado se remonta al reinado de FELIPE V en Francia en 1319 en donde se creó la denominada “cámara de cuentas” la cual tenía poderes administrativos y judiciales para el control del dinero de los fondos de la corona.<sup>ii</sup>

En 1511 la corona española creo el tribunal de cuentas de la real audiencia de santo domingo la cual estaba encargada de realizar los juicios a los virreyes gobernadores, capitanes, generales o funcionarios que tuvieran a su mando de bienes o caudales de la



corona, dichos juicios se realizaban al terminar el mandato momento en el cual el funcionario debía hacer una rendición de cuenta de los bienes<sup>iii</sup>

El siguiente registro se tiene en la revolución francesa donde la “cámara de cuentas paso a denominarse “oficina de contabilidad y fiscalización de los bienes públicos” y más adelante en 1807 Napoleón Bonaparte creo la corte de cuentas mediante ley oficial del 16 septiembre de 1807<sup>iv</sup>, esta corte tenía a su responsabilidad investigar y sancionar todos los asuntos del manejo de dineros oficiales.

En la actualidad ya se pueden encontrar una serie de acciones bien encaminadas a fortalecer el control del fondo público, hasta lo que conocemos hoy como contraloría creada a través de la **ley 42 de 1923** denominada formalmente “Departamento de contraloría” teniendo entre otras funciones A) tener competencia para controlar todo lo referente al recaudo, manejo de bienes y gasto en inversiones de la nación. B) Establecer métodos de contabilidad y control de las cuentas de la nación. C) Exigir informes a los responsables del erario. D) denunciar penalmente a los funcionarios responsables cuando hubieren faltantes con el fin de que ellos pasen dicho faltante.

Así las cosas ya estaba formalmente instaurado el concepto de “control fiscal” que cada vez fue cobrando más relevancia y especializándose, hasta que en la constitución colombiana de 1945 se elevó este control fiscal a carácter constitucional de la siguiente manera: *“Artículo 209 la vigilancia de la gestión fiscal de la administración corresponde a la contraloría general de la república, la contraloría será una oficina de contabilidad y de vigilancia fiscal”*

La constitución de 1991 modernizó el estado colombiano transformó su vocación a un estado social de derecho lo que conllevó a que la organización política del estado cambiara dando supremacía a la norma constitucional y prioridad a los derechos fundamentales, lo que conllevó a que la institución del control fiscal sufriera cambios con miras encajar en la nueva estructura filosófica del estado, primero que todo le dio independencia a la contraloría respecto a las ramas del poder público, es ahora independiente financieramente y administrativamente, el control pasó a ser posterior y selectivo, ya que antes el control se tenía como previo y esto permitía a la contraloría co-administrar los recursos, así mismo se definió el control fiscal como una función social del estado y le dio un carácter integral al

control es decir que ahora además de las cuentas también se evalúa la gestión del funcionario.

#### **IV Control Fiscal en Colombia, Principios y Contraloría.**

El Control Fiscal por mandato constitucional en Colombia lo ejerce La Contraloría General de la República (CGR), que es el máximo órgano de Control Fiscal del Estado. Como tal, tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas.<sup>v</sup>

La Constitución Política de 1991, en su Artículo 119 establece que “La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración.” Primero y después en su artículo 267, establece que: "El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación".

Así en palabras textuales de la ley 42 de 1993 el objetivo de la contraloría es contribuir a garantizar la buena gestión fiscal de la administración.

Antes de la constitución política de 1991 el control fiscal consistía en una auditoria numérico legal a la gestión de la administración, en la cual la contraloría se limitaba a revisar cuentas y el ajuste de estas cuentas a la ley; con la expedición de la constitución el nuevo enfoque del estado transformo también el control fiscal permitiendo la integralidad del mismo, la aplicación de un control de advertencia o de prevención, para que el administrador público conozca en tiempo real las inconsistencias detectadas por la Contraloría y, mediante la aplicación de un control de corrección, proceda a subsanarlas, con lo cual lograremos entidades más eficientes y eficaces, cumpliendo con el fin último del control que es el mejoramiento continuo de las entidades públicas.

Este nuevo enfoque conlleva a que el control fiscal pase a ser un conjunto de procesos en los cuales se incluye la revisión de cuentas numérico legal, se evalúa la gestión administrativa e incluso se le dio la facultad del cobro de los dineros o recursos mal versados.

Formalmente a estos procesos se les dio el nombre de procesos misionales de la contraloría 1) proceso de auditoría Fiscal 2) proceso de investigación y determinación de responsabilidad fiscal y como 3) el proceso de cobro de lo fiscal.

En la búsqueda de la integralidad del control fiscal la ley 42 de 1993 da forma y regla este control, así el Artículo 4º de esta cita *“El control fiscal es una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles”*. En el mismo sentido el artículo 8 de la misma ley reza *“La gestión fiscal debe basarse en 4 aspectos preservación conservación mantenimiento y explotación”*

Así mismo para darle fuerza a esta integralidad del control fiscal se instauraron diferentes clases de control con tal de que la vigilancia de la gestión de lo público el artículo 9º de la misma ley reza *“Para el ejercicio del control fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, control de legalidad, control de gestión, control de resultados, control la revisión de cuentas y la evaluación del control interno”*<sup>vi</sup>.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en los principios de eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos, la inversión y ejecución sean la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.

**La Eficiencia:** que la asignación de los recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados, El principio de eficiencia sirve para determinar si en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtiene al menor costo. Sus conclusiones permiten

establecer si los costos en que incurren las entidades públicas encargadas de la producción de bienes y la prestación de servicios son los más adecuados para lograr sus objetivos y resultados.

**La Economía:** que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo, Mediante la aplicación del principio de economía se busca establecer, a nivel micro, si la asignación de los recursos ha sido la más conveniente para maximizar los resultados. A nivel macro, se pretende determinar si la asignación global de los recursos financieros del Estado entre sus diferentes objetivos es la más adecuada para cumplir con sus finalidades sociales.

**La Eficacia:** que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. El principio de eficacia contribuye a verificar si los resultados de la gestión pública guardan relación con los objetivos y metas de las entidades y se logran de manera oportuna. Al propósito general de este principio le sirve de manera especial el control físico, el cual se ejerce tanto en lo relacionado con la cantidad como en términos de calidad y oportunidad con que se realiza la gestión en toda entidad pública.

**La Equidad:** permite identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales.

**El Principio De Valoración** de costos ambientales facilita la cuantificación del impacto que causan los distintos agentes económicos por el uso y deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente; además sirve para evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

Esta nueva forma de ver el control fiscal obliga a la Contraloría puede pronunciarse en términos cualitativos sobre el uso del gasto público, y para ello se apoya en una herramienta estrictamente académica con sus componentes macro y micro.

Ya que “La medición de la eficiencia y eficacia de la ejecución de políticas programas y proyectos de gobiernos implica un control también basado en el cumplimiento de las metas sociales propuestas”<sup>vii</sup>, la contraloría es la representación del pueblo frente al gasto y utilización del erario basado en el principio de la soberanía nacional

## **V Control, Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza.**

La Constitución Política define en su primer artículo que Colombia es un “Estado social de derecho”, frase que trae consigo muchas declaraciones implícitas, como primer término el constituyente al colocar en su primer artículo esta frase quiso dar a entender que ante todo, primero somos sociales y de derecho, y es una interpretación que permeara de ahí en adelante la constitución misma y a la existencia del estado y los colombianos, como segunda medida el concepto de “social” se enfoca al carácter solidario y responsable del estado para con sus ciudadanos, promoviendo la igualdad y la libertad, la democracia y el respeto por la dignidad humana, y respecto al concepto “de derecho” manifiesta que todos los integrantes del estados personas naturales o jurídicas, entes, entidades públicas o privadas, son sujetos de derechos, y deben cumplir el doble rol de derechos y obligaciones, ateniéndose al orden macro jurídico, se trataría así de un orden estatal justo, en el que todos estemos sometidos al orden jurídico en todas las direcciones y niveles, expresado a través de una Constitución escrita, el reconocimiento de los derechos ciudadanos, la separación de poderes y la vigilancia entre poderes.

Quienes manejen o inciden en el patrimonio público están sometidos a control, este control tiene tintes políticos, sociales, técnicos, disciplinarios y fiscales, así las cosas el control ejercido particularmente por la contraloría se convierte en fundamental en el engranaje del estado y en el ideal de lograr un correcto e ideal funcionamiento del estado

"El principio superior sobre el cual se basa toda teoría de control de la función pública, es la soberanía nacional, es decir, el poder que posee la Nación, por conducto de sus representantes, no solamente al fijar los ingresos y los gastos públicos según las necesidades generales sino de asegurarse al mismo tiempo, que los fondos han quedado realmente afectados a los fines para los cuales fueron creados y destinados."<sup>viii</sup>

Para **Luis Fernando Aguilar Villanueva**: gobernar en el siglo 21, es la capacidad de eficacia directiva de los gobiernos, por eso las crisis de gobernabilidad, se dan Cuando la sociedad no quiere obedecer la ley o no se deja gobernar, a causa de la mala acción del gobierno, la incapacidad, y la falta de legitimidad,

Así mismo sostiene que el buen uso de los recursos fiscales y su control aseguran la gobernabilidad, es por esto mismo que las rendiciones de cuentas se han vuelto importantes en la búsqueda de generación de confianza, y construcción capital social, En el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES 3654 se indica que en su “acepción general la rendición de cuentas es la obligación de un actor de informar y explicar sus acciones a otro(s) que tiene el derecho de exigirla, debido a la presencia de una relación de poder, y la posibilidad de imponer algún tipo de sanción por un comportamiento inadecuado o de premiar un comportamiento destacado.

Un aporte al nuevo modelo de gobierno, lo hace la nobel de economía, la economista Elinor Ostrom , quien dice que **“Vigilarnos unos a otros para que los bienes comunes se mantengan en el tiempo”** es la solución a la legitimidad política y la gobernanza, lo público debe ser de todos y vigilados por todos, aunque el estado sea rector deben establecerse siempre vigilancias efectivas que permita mantener lo de todos para uso de todos

En términos políticos y de la estructura del Estado, la rendición de cuentas es el conjunto de estructuras (conjunto de normas jurídicas y de instituciones responsables de informar, explicar y enfrentar premios o sanciones por sus actos), prácticas (acciones concretas adelantadas por las instituciones, los servidores públicos, la sociedad civil y la ciudadanía en general) y resultados (productos y consecuencias generados a partir de las prácticas) mediante los cuales, las organizaciones estatales y los servidores públicos informan, explican y enfrentan premios o sanciones por sus actos a otras instituciones públicas, organismos internacionales y a los ciudadanos y la sociedad civil, quienes tienen el derecho de recibir información y explicaciones y la capacidad de imponer sanciones o premios, al menos simbólicos (Schedler 2004; Grant y Keohane 2005)<sup>ix</sup>.

En el marco de la democracia participativa, la rendición de cuentas a la comunidad es una práctica social y política de interlocución entre los gobiernos, la ciudadanía y sus organizaciones con la finalidad de generar transparencia, condiciones de confianza entre ciudadanos y gobernantes, y fortalecer el ejercicio del control social a la administración pública<sup>x</sup>

Es aquí donde el control fiscal juega un papel preponderante en la modernización del estado, al ser la institución del estado encargada de la evaluación de la efectividad, eficacia, eficiencia y transparencia de las cuentas del estado en todos sus niveles,

### **Control en la construcción del nuevo estado**

Pero no solo la conceptualización y la materialización Constitucional del Control Fiscal, es lo que va a dar resultados, se requiere también de un efectivo sistema legal o red normativa e instituciones que apliquen técnicamente los controles contra los más altos poderes del estado. Si no es así, las investigaciones de las auditorías fiscales y otras similares pueden alimentar las críticas de la opinión pública, pero no suelen alcanzar resolución apropiada. en una democracia nadie está exento de sus reglas, de tal manera que se necesitan reglas y controles para todos pero también en instituciones comprometidas con el cumplimiento de las mismas

Guillermo O'Donnell llama a este tipo de control estipulado en los estados modernos y constitucionales "**Accountability Horizontal**" o "**Control Horizontal**" que en su definición "*es la existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos*"<sup>xi</sup>

La democrática Construcción del estado da una particular importancia al autocontrol, ya James Madison en 1788 planteaba esta necesidad, "*Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por los hombres sobre los hombres, la gran dificultad estriba en esto:*

*primeramente hay que capacitar al gobierno para controlar a los gobernados; y luego obligarlo a que se controle a sí mismo*<sup>xiii</sup>, de cierta manera interacción entre entidades estatales nacionales es una manera de lograr y buscar el fin del estado que es el bienestar de los ciudadanos, esta relación mutua, trae consigo un vigilancia común entre los mismos actores, lo que podría llamarse en palabras de GUILLERMO O'DONNELL "Un Control Mutuo".

Siguiendo con el Dr O'DONNELL, en sus trabajos ha hablado de tres controles dentro de la esfera del estado y asociados y la relación que existe entre ellos, menciona como primera medida se refiere a la Accountability vertical o control vertical que en sus palabras es el control que el ciudadano hace con el voto (hablando de democracias ya que fuera de ellas los controles son pocos o nulos) cada vez que se realizan elecciones el ciudadano decide con su voto, si fortalecer, castigar, recomendar a instituciones o representantes de estas, algo así como que *"los bueno son reelectos y los malos no"*, o'donnell mismo reconoce que en el hemisferio latino americano, este tipo de accountability no funciona de la mejor manera, y además también reconoce en ese sentido lo que "manin, przeworski, Stokes" apuntaron en sus conclusiones de *"Democracy, Accountability, and Representation"* que es totalmente cierto sobre "el voto" *"...aun así las elecciones no son un instrumento suficiente de control sobre los políticos. Los gobiernos toman miles de decisiones que afectan el bienestar individual; los ciudadanos(as) tienen sólo un instrumento para controlar estas decisiones: el voto. No es posible controlar mil objetivos con un solo instrumento."*<sup>xiii</sup>

## DEFINICION DE VARIABLES

### **Definición conceptual**

**Gestion Fiscal:** alude a la administración o manejo de tales bienes, en sus diferentes y sucesivas etapas de recaudo o percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición. Corte Constitucional sentencia **C529 DE 1993**

**Control Fiscal:** es la vigilancia de la gestión fiscal se enfoca en establecer si las diferentes operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras y materiales en las que se



traduce la gestión fiscal se cumplieron de acuerdo con las normas prescritas por las autoridades competentes. Corte Constitucional sentencia **C529 DE 1993**

### **Definición Operacional**

La Variable de Control Fiscal se midió a través del grado de participación determinado por un conjunto de ítems que examinaban las prácticas de participación usadas por los sujetos a través de una escala que tenían la siguientes opciones de respuestas en función de la frecuencia: Nunca, en alguna ocasión, una vez al año, mensualmente, semanalmente.

## **METODOLOGIA**

Esta investigación se adelantó con un enfoque cuantitativo y con un diseño transversal. Se utilizó un muestreo no probabilístico intencional. Participaron en este trabajo 356 personas de la ciudad de Barranquilla. Los participantes fueron incluidos tratando de guardar la proporción por estrato que tuvieran interés y disponibilidad voluntaria para participar en el mismo. Se aplicó la encuesta “Analizar los factores determinantes del Control Fiscal en Barranquilla - Colombia y como esto afecta el Desarrollo Social de la ciudad.”, la cual consta de 27 preguntas que permiten obtener información sobre los siguientes temas: información demográfica, información de la vivienda, factores educativos, económicos y sociales del control ciudadano, participación política, control fiscal, participación ciudadana y confianza, capital social, cohesión social. La encuesta tenía como finalidad obtener información que permitiera analizar los factores sociales que determinan la percepción del control fiscal por parte del ciudadano y como incide en la confianza y el capital social en Barranquilla. La encuesta se realizó en la calles de Barranquilla por encuestadores que previamente habían sido capacitados. Luego los datos fueron sistematizados en una base de datos del programa estadístico SPSS versión 22, después se realizó una inspección de calidad al 5% de los registros mediante selección aleatoria, se practicaron pruebas para determinar la veracidad y la consistencia interna de los reactivos mediante la prueba Alpha de Cronbach que arrojó un indicador del 0.72. Usando SPSS se generaron los informes descriptivos e inferenciales que permitieron hacer las pruebas de hipótesis, gráficos y tablas

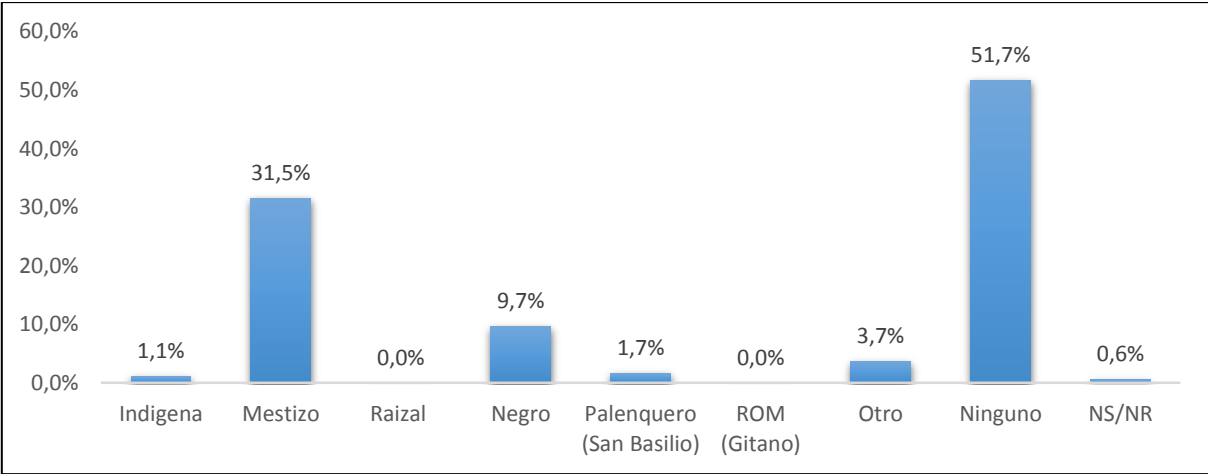
que se incluyen en el trabajo para complementar los análisis que permitieron dar respuesta a los objetivos planteados en esta investigación.

## RESULTADOS Y CONCLUSIONES

### 1. Características socioeconómicas del encuestado

La Encuesta de Percepción Social en la ciudad de Barranquilla fue realizada a 356 personas, de la cuales el 50,6% eran mujeres y el 49,4% restantes eran hombres. Entre las principales características de esta población, se observa que más del 50% no se reconoce dentro de ningún grupo étnico o raizal, el 31,5% se reconoce como mestizo, 9,7% como negro; mientras el 7,1% se reconoce en algún otro grupo étnico, como se ilustra en la Gráfica 1.

Gráfica 1. Distribución de los encuestados según grupo étnico o raizal

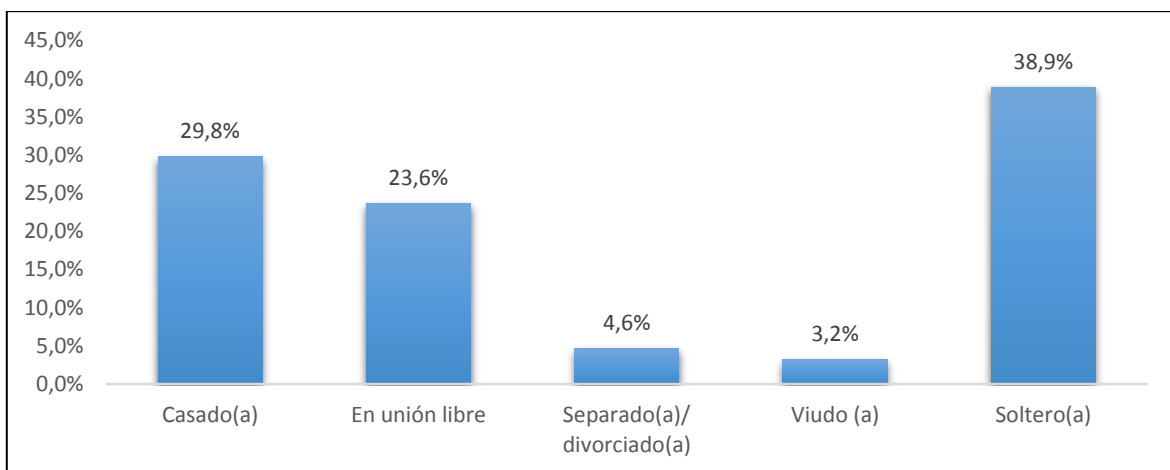


Fuente: Encuesta de Percepción Social, 2016.

En cuanto al estado civil, la mayor parte de las personas encuestada se encuentra en algún tipo de unión conyugal –alrededor del 53,4%–. En tanto, el 38,9% manifestó estar soltera y el 7,8% de la muestra restante señaló que alguna vez estuvo casado o en unión libre (Gráfica 2).

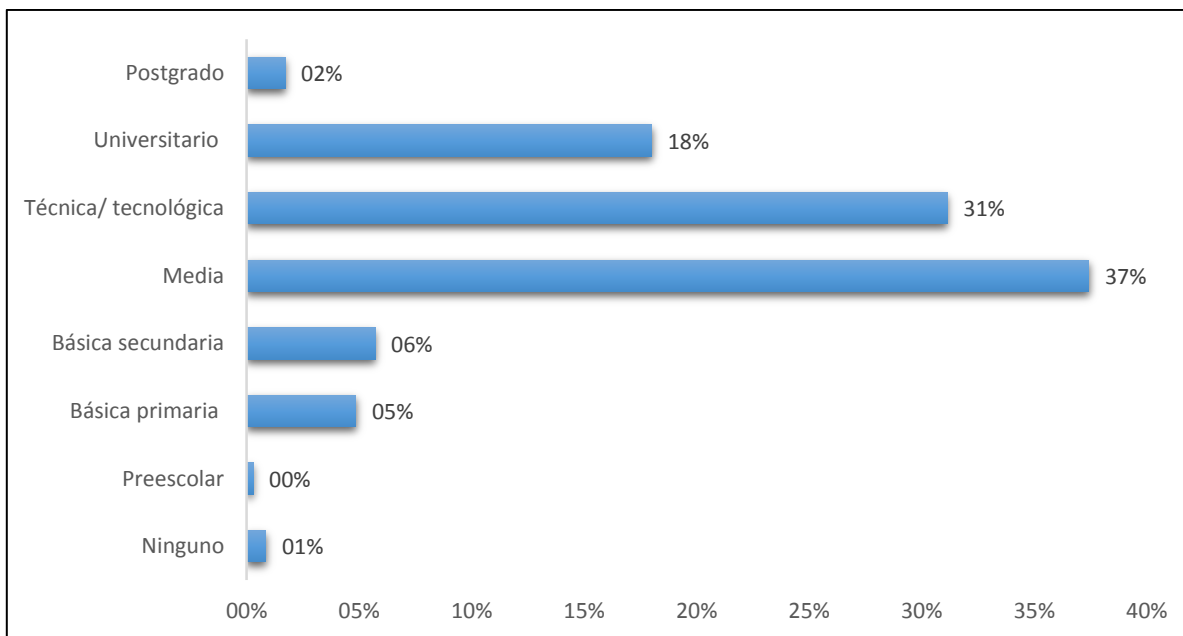
Con respecto a las condiciones socioeconómicas de los encuestados, como se evidencia en la Gráfica 3, alrededor del 37,4% de los encuestados posee educación básica media, 31,1% terminó estudios técnicos o tecnológicos; 18% culminó estudios universitarios, 5,7% básica secundaria, 4,9% básica primaria. En tanto, sólo el 1,7% registra estudios de posgrados y menos del 1% no posee educación o sólo alcanzó educación preescolar.

Gráfica 2. Distribución de los encuestados según estado civil



Fuente: Encuesta de Percepción Social, 2016.

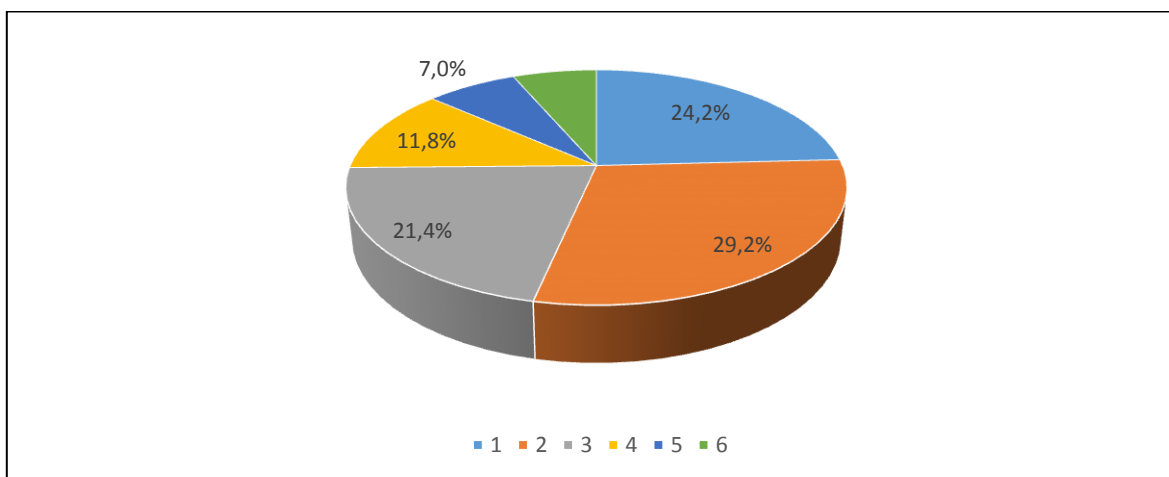
Gráfica 3. Distribución de los encuestados según nivel educativo



Fuente: Encuesta de Percepción Social, 2016.

En relación al nivel de ingresos, la encuesta indaga sobre el estrato socioeconómico como una proxy de dicha variable. En este sentido, se obtuvo que aproximadamente el 53,4% de los encuestados manifestó pertenecer a los estratos 1 y 2, como se muestra en la Gráfica 4; mientras que, el 21,4% reporto ser estrato 3, 11,8% estrato 4, 7% estrato 5 y alrededor del 6,8% estrato 6.

Gráfica 4. Distribución de los encuestados según nivel educativo



Fuente: Encuesta de Percepción Social, 2016.

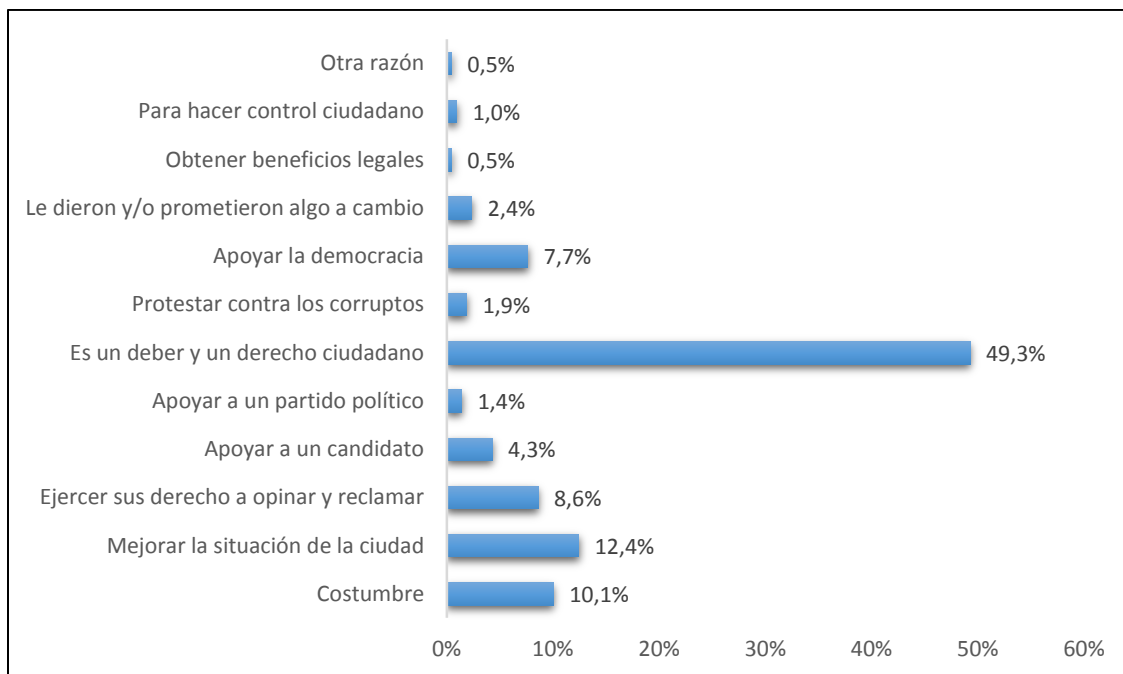
Por último, es importante anotar en este apartado que la mayoría de la población encuestada ha vivido en Barranquilla más de 12 años: 77,6%. En tanto, el 9,1% ha residido en la ciudad entre 8 y 12 años, 7,7% entre 1 y 4 años; y el 5,7% restante entre 4 y 8 años. Estos resultados son de alta relevancia para el objetivo de este estudio debido a que esto nos permite suponer que la muestra posee conocimiento de la realidad de la ciudad en términos de política pública y el desempeño de las instituciones.

## 2. Participación Ciudadana y Percepción

En esta sección se presentan los resultados obtenidos en relación nivel de participación de los ciudadanos en las actividades políticas, comunitarias y control social. Además se indaga sobre el grado de conocimiento sobre la Contraloría Distrital, sus funciones y percepción con respecto a esta institución.

Con respecto a la participación política, comunitaria y control social, la encuesta nos permite conocer que el 64,2% de los encuestados ejerció su derecho al voto en las elecciones locales de Alcaldía y Gobernación, desarrolladas el pasado 25 de octubre de 2015 Según los manifestados por estas personas, las razones principales por la que participaron en dicha actividad fueron: para ejercer un deber y un derecho ciudadano (49%), mejorar la situación de la ciudad (12,4%) y por costumbre (10,1%), como se ilustra en la Gráfica 5.

Gráfica 5. Razones principales de participación en la última jornada electoral a nivel local

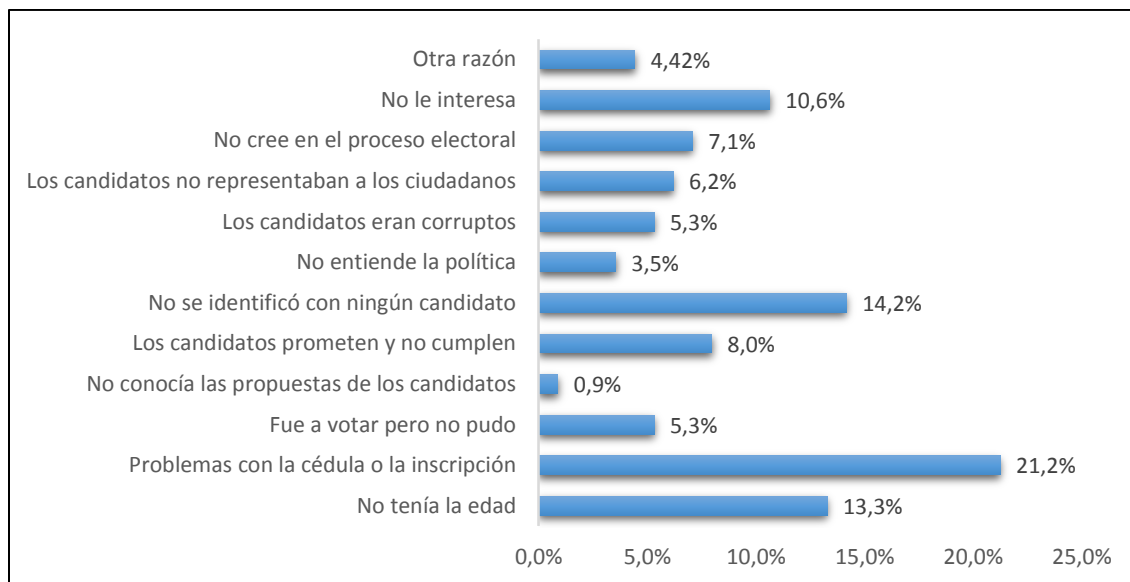


Fuente: Encuesta de Percepción Social, 2016

En tanto, las razones principales por las que el 35,8% restante no participó en esta actividad fueron: problemas con la cedula o inscripción (21,2%), falta de afinidad con algún candidato (14,2%) y no poseer la edad para ejercer este derecho (13,3). No obstante, como se observa en la Gráfica 6, una significativa proporción de esta población manifestó que no les interesa o se han desanimado debido al incumplimiento de los políticos.

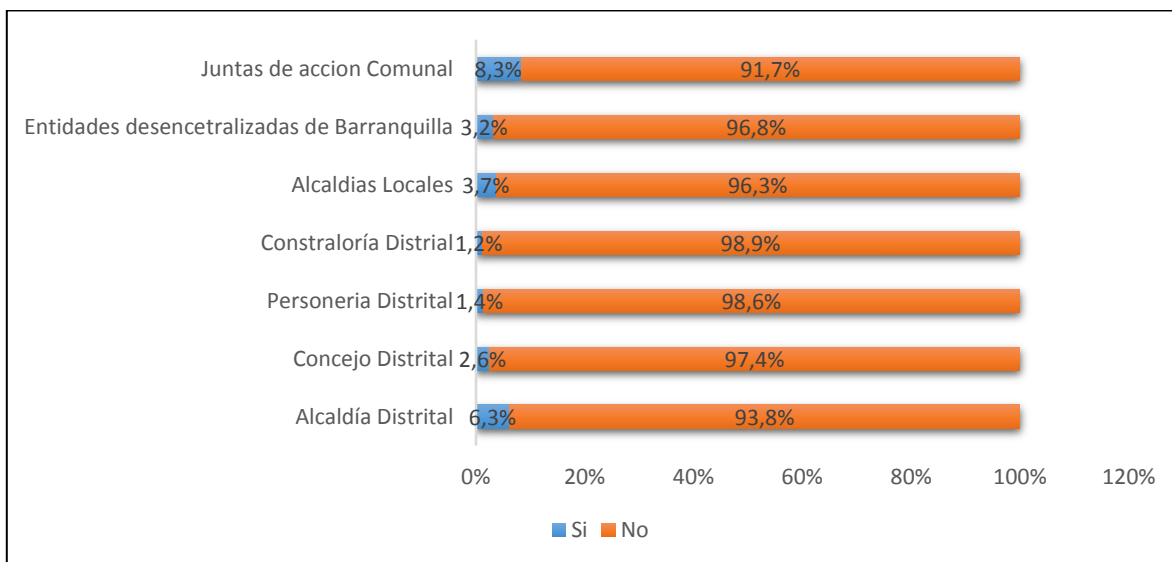
En relación a la participación en las jornadas de rendición de cuenta de las instituciones a nivel local, se observa una baja participación. De acuerdo a los resultados de la Encuesta de Percepción Social, el 8,3% de los encuestados participa en las jornadas de rendición de cuentas de las juntas de acción comunal, 6,8% de la Alcaldía Distrital, 3,7% de las Alcaldías Locales, 3,2% de las descentralizadas de Barranquilla y menos del 3% asiste a las jornadas de rendición de cuenta del Concejo Distrital, Contraloría Distrital y Personería Distrital.

Gráfica 6. Razones principales de No participación en la última jornada electoral a nivel local



Fuente: Encuesta de Percepción Social, 2016

Gráfica 7. Participación en jornada de rendición de cuentas de instituciones a nivel local



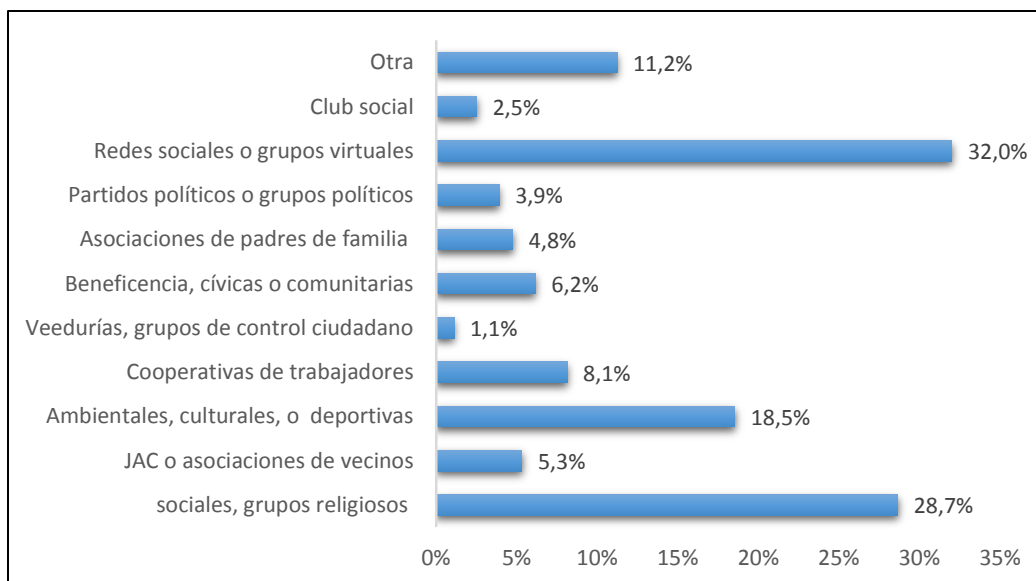
Fuente: Encuesta de Percepción Social, 2016

La baja participación en estas jornadas de rendición de cuentas está relacionado a la falta de interés de las personas con respecto a estos temas (35,4%), desinformación sobre las fechas de realización de las mismas (24,5%), falta de tiempo (21,6%), desconfianza hacia dichas instituciones (15,4%), poca afinidad política (2,5%) y falta de incentivos económicos (0,6%).

Otro aspecto que nos permite analizar la Encuesta de Percepción Social es participación de los ciudadanos en las actividades orientadas a mejorar la situación de Barranquilla. Con respecto a este tema, se evidencia una participación significativa de los encuestados: el 36% de los mismos manifestó que durante los 12 meses previos a la encuesta firmó alguna petición en una campaña de recolección de firmas, 19% participó en manifestaciones autorizadas, 14% colaboró en un partido político o grupo de acción ciudadana y 12% contactó a algún político, funcionario o autoridad a nivel Distrital.

Por último, en relación la participación política, comunitaria y control social se indagó sobre la participación en organizaciones o grupos religiosos, comunitarios, ambiental, entre otros. Del total de encuestados se encontró que el 72,5% hace parte de alguna forma de dichas organizaciones o grupos. Puntualmente, se observa que su mayoría estas personas participan en redes sociales o grupos virtuales, (26,1%), grupos religiosos (23%), grupos o asociaciones ambientales, culturales o deportivas (15,1%). En tanto, menos del 1% participa en veedurías grupos de control ciudadano, comités o ligas de usuarios de servicios públicos (Ver Gráfica 8), resultado coherente con los anteriormente señalados.

Gráfica 8. Participación en organizaciones y/o grupos sociales o comunitarios



Fuente: Encuesta de Percepción Social, 2016



Con respecto al grado de conocimiento sobre la existencia de la Contraloría Distrital y sus funciones, los resultados permiten evidenciar que la población encuestada en su mayoría conoce que el Distrito cuenta con esta institución (86,2%). No obstante, al indagar sobre las funciones que ejerce esta institución, observamos que tan sólo el 11,5% de los encuestados tiene conocimiento pleno de esto. Es decir, tan sólo este porcentaje de los encuestados manifestó que la Contraloría Distrital ejerce control fiscal, dirige los procesos de responsabilidad fiscal y ejercer la acción de cobro a quienes son responsable de la perdida de dineros públicos. En tanto, el 19,1% de estas personas señaló por lo menos una de las funciones de la Institución, por lo cual se podría considerar que poseen un nivel medio de conocimiento con respecto a esto. Y el 69,4% no tienen ningún tipo de conocimiento al respecto. Esta situación es coherente con el hecho que el 55,1% desconoce que es el control fiscal.

En relación a la participación y el ejercicio del control fiscal a partir de la participación ciudadana, se encontró que el 8,7% de los encuestados ha realizado seguimiento a los recursos de inversión destinados al desarrollo social en el Distrito. De los cuales, el 4,2% manifestó que ha presentado alguna petición, queja o denuncia en base a los resultados obtenidos del seguimiento a dichos recursos, a través de denuncia escrita a nombre de primera persona.

En este sentido, es importante mencionar que el 92,9% de las personas que presentaron alguna petición, quejas o denuncia recibió confirmación del inicio de trámite. En tanto, el 42,9% consideran que el trámite cumplió con el procedimiento y atendió la situación expuesta. Sin embargo, el 57,1% de los encuestados considera que la Institución cumplió con su función de atención a la comunidad.

Por otra parte, al indagar sobre los mecanismos de participación tan sólo el 7,1% de esta población manifestó que la Contraloría debería implementar mecanismos adicionales a los actualmente existentes. No obstante, el 37,3% de esta población considera que es necesario implementar recompensas a la ciudadanía para incentivar el ejercicio del principio de

control fiscal. Adicionalmente, las personas que participaron en la encuesta manifiesta que la Contraloría debería capacitar a la población sobre qué es el control fiscal (18%), comunicar y divulgar a través de medios masivos la importancia del control fiscal y la participación ciudadana en este proceso (15,7%) como las principales estrategias para promover el ejercicio de control fiscal. Cabe señalar, que el medio de comunicación identificado por los encuestados como los más adecuados para incentivar la participación ciudadana en el control fiscal son: televisión e internet.

Finalmente, la encuesta permite analizar cómo perciben los ciudadanos a la Contraloría Distrital. Los resultados obtenidos demuestran una baja confiabilidad hacia esta institución debido a que el 88,6% de los encuestados manifiesta que no confía o posee poca confianza a esta institución. Estas cifras son congruentes con el hecho que más del 75% de la población perciba que en el Distrito se presentan altos niveles de corrupción, poca o ningún nivel de transparencia en la administración pública (85,8%) y que la Contraloría realiza pocas o ninguna acción para reducir la corrupción en el Distrito de Barranquilla.

## BIBLIOGRAFÍA

---

<sup>i</sup> El nuevo régimen del control fiscal en Colombia, autor diego younes moreno 1995.

<sup>ii</sup> Curso de control fiscal pag 11 autor Gustavo Penagos

<sup>iii</sup> Apuntes de control fiscal pag 14 autor Gaspar pugliese

<sup>iv</sup> Revista economía colombiana numero 150 armando Gómez Latorre

<sup>v</sup> [www.contraloriagen.gov.co](http://www.contraloriagen.gov.co)

<sup>vi</sup> **Artículo 9º.-** ley 42 1993 y sub siguientes

<sup>vii</sup> Página 4 ensayo el control fiscal entre el control político y el control social

<sup>viii</sup> (Alfonso Palacio Rudas citado por Jacobo Pérez Escobar. Derecho Constitucional Colombiano. Ediciones Librería el Profesional 1987).

<sup>ix</sup> Documento Conpes 3654 de 2010.

<sup>x</sup> Tomado de: DNP, “Cartilla para tejer una rendición de cuentas que cuente con la gente”.

<sup>xi</sup> O’Donnell (1999<sup>a</sup>) “accountability horizontal”

---

<sup>xii</sup> J. Madison, El federalista, num 51: 220 - 221

<sup>xiii</sup> Manin, Przeworski y Stokes (1999: 50)