

## INCIDENCIA DE LA SÍSTOLE DE GOBERNABILIDAD EN LA CORRUPCIÓN ESTRATÉGICA DE CARTAGENA, INCELEJO Y MONTERÍA, EN EL PERIODO 2010-2017

*José Villamil Quiroz<sup>1</sup>*

*Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)*

### RESUMEN

La sístole de gobernabilidad es definida como un estadio en el cual la estructura sociopolítica acusa un estado de contracción de las interrelaciones entre los actores estratégicos de la sociedad derivado de un deficitario *teamwork* que determina un feedback negativo y el deterioro del cauce de institucionalización, dando lugar a un margen estrecho de gobernabilidad. El ejercicio desmedido de la óptica del interés particular en desmedro de las perspectivas comunitarias por parte de los actores estratégicos de la gobernabilidad recae sobre prácticas que afectan las normas y valores morales de la sociedad. Cuando ello ocurre, estamos en presencia de variados tipos de corrupción que perturban el nivel de realización de la gobernabilidad y del interés general. En esa proyección, el objetivo central del estudio es establecer la relación de causalidad entre la sístole de gobernabilidad y la corrupción estratégica en Cartagena, Sincelejo y Montería, en el periodo 2010-2017.

### 1. INTRODUCCIÓN

Los conceptos de gobernabilidad y corrupción han recibido mucha atención en las investigaciones sociales contemporáneas. Se trata de dos conceptos que han utilizado economistas, sociólogos y politólogos, y ha sido objeto de interés no solamente en investigaciones académicas sino también desde organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de carácter orbital.

Ambos conceptos han generado una multiplicidad de usos y teorías interpretativas que reflexionan sobre las formas de gobernar los sistemas sociales y para entender las causas de la destrucción de las normas y valores establecidos en beneficio privado. Esa misma avalancha ha ocasionado que le lluevan críticas similares a los dos conceptos: la condición polisémica y la falta de definición consensuada y estable. De igual manera, son términos que por su uso frecuente han sufrido un estiramiento conceptual que incide en su utilización con el rigor científico adecuado para su operacionalización.

No obstante, la revisión de la literatura referente a este dúo de conceptos expresa que esos dos términos son dinámicos y en constante evolución, relacionando una frondosa manifestación

<sup>1</sup> Estudios de Maestría en Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid.; Estudios de Maestría en Gobierno y Desarrollo Local, Universitat Oberta de Catalunya; Estudios de Maestría en Administración y Gerencia Pública, Instituto Nacional de Administración Pública de España (INAP); Investigador Escuela Superior de Administración Pública de Colombia; Articulista de la revista Gobernanza de AIGOB; Autor del Libro La Pérdida del Control del Territorio en la Cosmopolitanización; Coautor del libro A los Príncipes Republicanos: Gobernanza y Desarrollo, INAP.

de formulaciones teóricas para interpretar la complejidad de la cambiante vida política y social en diferentes contextos. Esta dinámica propicia una relación de causalidad entre estos dos fenómenos.

En ese orden de ideas, con el surgimiento del concepto de gobernanza a finales de la década de los ochenta, el concepto de gobernabilidad se ha ampliado hacia a los sistemas sociales. En las sociedades del siglo XXI, el concepto de gobernabilidad involucra la gobernanza de la interrelación de actores estratégicos públicos y privados que influyen en la evolución o involución de una sociedad concreta. Probablemente gran parte de la ciudadanía asocia naturalmente la corrupción con la actividad política y con los agentes públicos, empero las mismas dinámicas relacionadas asomadas en el nuevo milenio vinculan no solamente a dichos determinadores, sino también a actores privados. Esta impronta hace que en la actualidad la diligencia de las actividades estatales se vea afectada por dinámicas que involucran el ejercicio desmedido de la óptica del interés particular en desmedro de las perspectivas comunitarias, el cual recae sobre prácticas que afectan las normas y valores morales de la sociedad implicando actores estratégicos, no solamente gubernamentales sino también particulares.

El plano local es un contexto de análisis propicio para poner a prueba estos dos conceptos. La importancia del contexto local radica en que es el entorno más próximo a los ciudadanos de una sociedad estatal, convirtiéndose en el escenario donde se desenvuelven con cercanía los intercambios ciudadanos, mezclados con la gestión de la administración pública encargada de atender las necesidades y requerimientos próximos a la población como elemento integrante de un Estado.

La investigación pone a prueba dos noveles planteamientos teóricos: la sístole de gobernabilidad local y la corrupción estratégica local. Estos a su vez hacen parte de un concepto global denominado ciudad fallida, el cual es de autoría del director de este proyecto. La formulación de estas unidades teóricas no es un descenso en la abstracción de los conceptos generales de gobernabilidad y corrupción. Representa la capacidad de interpretar de manera adecuada las disfuncionalidades de un contexto específico inexplorado y en el cual la gobernabilidad y la corrupción predetermina una relación de causalidad.

En ese sentido, la indagación se propone establecer la relación de causalidad entre la sístole de gobernabilidad y la corrupción estratégica en las ciudades de Cartagena, Sincelejo y Montería. Se trata de tres casos de sistemas sociales plagados de disfuncionalidades de gobernabilidad que recaen sobre prácticas de corrupción desmedidas.

En Cartagena, Sincelejo y Montería, en el periodo referenciado, se asiste a una fragmentación en la interrelación de agentes urbanos estratégicos, que privilegia el interés particular por encima del interés comunitario, fomentando un margen estrecho de gobernabilidad urbana, que propicia una sístole de gobernabilidad urbana. Este es el corolario del deficitario *teamwork*, la falta de proyectos consensuados de largo plazo, la mezcla de recursos de poder de los actores estratégicos para obtener rendimientos mutuos en beneficio particular.

El objetivo central de la investigación es determinar la incidencia de la sístole de gobernabilidad en la corrupción estratégica en Cartagena, Sincelejo y Montería, en el periodo 2010-2017.

Para lograr el objetivo general se establecieron los siguientes objetivos específicos:

- Identificar los actores estratégicos de la gobernabilidad de la sociedad cartagenera, sincelejana y monteriana.
- Identificar los elementos causales de la sístole de gobernabilidad en Cartagena, Sincelejo y Montería.

- Estudiar las principales tipologías de corrupción estratégica que se manifiestan en Cartagena, Sincelejo y Montería en el periodo 2010-2017.

## 2. UN CONTEXTO TEÓRICO

El marco teórico de esta indagación se encuentra demarcado por dos conceptos que se alimentan y establecen una relación de causalidad: la corrupción estratégica y la sístole de gobernabilidad.

Estudiar la corrupción es también estudiar el devenir histórico de las interrelaciones políticas, económicas y socioculturales de los primeros asentamientos humanos, civilizaciones y ahora sociedades, por lo que su origen se remonta a los mismos fundamentos bíblicos de la creación de la humanidad. Al respecto, en el libro (Éxodo, 23:81) se lee: “No has de aceptar un soborno, porque el soborno ciega a hombres de vista clara y puede torcer las palabras de hombres justos”. En esa tesitura, Han (2013) afirma: “Desde el inicio, el hombre ni siquiera por sí mismo fue transparente”, planteamiento realizado con referencia a Sigmund Freud, quien advierte que “el yo niega precisamente lo que el inconsciente afirma y apetece sin límites, ya que ello permanece en gran medida oculto al yo”.

Sin embargo, para otros autores, la ausencia de datos históricos, empíricos y científicos sobre la corrupción, no permiten claramente determinar el tiempo y espacio de la historia en la cual se da el origen del fenómeno. Esta limitante se genera principalmente por dos razones, a saber: a) el naturalismo del fenómeno, el cual sugeriría que la corrupción es inherente a la condición humana; b) el mismo secretismo dentro del cual ocurren los actos de corrupción. A partir de lo expuesto, autores como Waslow (1943) y Max Neef (1986) señalan que “las conductas asociadas al fenómeno de la corrupción natural, estarían ligadas a una malformación de la conducta del ser humano y sus necesidades”, las cuales se pueden definir como sensaciones de carencias, unidas al deseo y la oportunidad de satisfacerlas.

Así, durante siglos, la corrupción solo fue una cuestión de la filosofía moral, la filosofía política y el derecho, disciplinas de las ciencias sociales que, históricamente, abordaron la corrupción desde dos perspectivas: primero, como patología moral y segundo, como apropiación jurídica. No obstante, solo a partir de las dos últimas décadas del siglo XXI, la corrupción comenzó a ser un fenómeno de permanente indagación científica para otras ciencias sociales, tales como: la economía, la sociología y la ciencia política, donde surgió una tercera perspectiva de estudio: la corrupción como problema relevante para las organizaciones tanto de carácter público, privado como societales.

Actualmente, la corrupción es un fenómeno complejo y multidimensional, el cual incide negativamente no solamente en el imaginario político-público de toda sociedad, sino que, además, afecta la economía y las condiciones de vida de los ciudadanos y sus capacidades, así como su enfoque de desarrollo humano. De hecho, en los años ochenta, “la corrupción escaló de los diferentes niveles de Gobiernos y áreas de poder visible, a organizaciones y a las instituciones tutelares de la sociedad, entidades empresariales, financieras y asociaciones de todo tipo” (Olivera, 2004).

Con respecto a las causas que originan tal fenómeno, la pobreza y la desigualdad son tal vez, uno de los mayores síntomas que más ponen en evidencia la existencia de la corrupción en una sociedad. De hecho, en una investigación realizada por la Universidad de Harvard y referenciada por Kliksberg (2012), las correlaciones econométricas identificaron que la principal causa se relacionaba con los niveles de desigualdad.

En esa proyección, se debe reconocer que las consecuencias y los efectos del fenómeno siempre serán los mismos: inequidad, pobreza, democracias y gobiernos débiles, y degradación social, entre otros. En Colombia y en particular, Montería, los altos índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) –principal método de medición de la pobreza– dejan en evidencia que la corrupción empobrece a la nación, la debilita en tanto proyecto que se desarrolle y la empobrece materialmente haciendo más pobres a los pobres.

En este contexto, cobran importancia los trabajos de Weber (1979); Heidenheimer (1989); Klitgaard (2009); Mashali (2012); Han (2013); Villoria (2014) y Villamil (2015) quienes, utilizando diversas herramientas analíticas, han desarrollado una rigurosa literatura sobre diferentes aspectos de la corrupción, los cuales brindan interesantes aproximaciones conceptuales y metodológicas sobre el asidero de esta problemática social tanto en lo global como en lo local.

A nivel global, la corrupción, su medición y tratamiento está a cargo de la ONG Transparencia Internacional, organización que la define en términos generales como “el abuso del poder para beneficio privado y la clasifica como de gran escala, menor y política, en función de las cantidades de dinero que se pierden y el sector donde se produce” (Transparencia Internacional, 2015, párr. 1).

En ese contexto, se encuentran varias formas de tipología de corrupción. La primera a analizar es la expuesta por Vargas-Hernández (2009) y Mashali (2012), quienes presentan dos modalidades: “Gran Corrupción y Pequeña Corrupción”. En la primera, “las prácticas corruptas logran, incluso, modificar decisiones políticas-públicas, leyes y regulaciones, capturando así, no solo las políticas públicas, sino al Estado en su sentido más general, para beneficiar a burócratas de alta jerarquía, servidores públicos de alto rango y a grupos de interés del sector privado, los cuales se caracterizan por repetir estas prácticas con frecuencia, pues los beneficios que obtienen exceden los costos que afrontan” (Mashali, 2012). En la segunda, “las prácticas corruptas se caracterizan por suceder día a día tales como: el pago a un servidor para acelerar la prestación de un servicio y la negligencia administrativa para acceder a un servicio o un bien público” (Pedersen y Johanssen, 2006).

En esa proyección, Klitgaard (2008) clasifica la corrupción en dos nuevas categorías analíticas: “Corrupción Normal” y Corrupción Sistémica”. Por corrupción normal o también llamada corrupción en equilibrio, el autor sostiene: “[...] corrupción hay en países del primer mundo y del tercer mundo, en naciones ricas y en naciones pobres, con sociedades estructuradas o desestructuradas”. Lo anterior guarda congruencia con lo afirmado por la jurista noruega Eva Joly, quien al hablar de la corrupción en equilibrio, afirma: “Existen proporciones de corrupción habitualmente aceptadas” (Joly, 2003, p. 99). Con relación a la categoría, corrupción sistémica o también anormal y/o hipercorrupción, Klitgaard afirma que esta se debe al “uso sistemático y generalizado de la institución pública para la obtención de un beneficio privado, reduciendo la calidad y la cantidad de los servicios prestados, generándose patrones de conductas corruptas ascendentes, que hacen que el sistema dependa de la corrupción para su propia supervivencia”.

El autor hace dicha aseveración, no como una aprobación, sino para hacer notar que controlar la corrupción nunca será igual a eliminarla, toda vez que a pesar de que todos los países del mundo tienen problemas de corrupción, lo que se considera un acto de corrupción varía de un país a otro” (Klitgaard, 2008, p. 29).

Otra tipología de corrupción es la conceptualizada por Villoria, (2014) citando a Heidenheimer (1989), quien clasifica la corrupción en tres tipos: Corrupción Negra, Corrupción Blanca y Corrupción Gris. Para el autor en mención, “la primera incluye todo el conjunto de acciones condenadas como corruptas, tanto por las elites morales del país correspondiente, como

por la ciudadanía en general; en ella suele existir una congruencia entre la ley y la opinión pública. La segunda, está libre de oposición por parte del conjunto de la sociedad; toda vez que, ni la elite ni la ciudadanía en general la condenan abiertamente, por cuanto, no existen leyes condenatorias de tales prácticas, por el contrario, la sociedad tiende a tolerarlas en alguno de sus aspectos, aunque no necesariamente en su totalidad. La tercera, corresponde a aquella ambigua situación, donde no hay consenso pleno, pero donde los actores estratégicos de la sociedad están a favor de la condena de este tipo de acciones por ser corruptas; suele ocurrir que existen normas que sancionen las acciones, que caen dentro de esta tipología y, sin embargo, la ciudadanía no rechaza abiertamente tales conductas”.

A nivel nacional, la corrupción, su medición y, sobre todo, su visibilidad ante la comunidad académica y general del país está a cargo del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción adscrito a la Secretaría de Transparencia del gobierno nacional y la organización Transparencia por Colombia, quienes, al respecto, presentan las siguientes tipologías: corrupción administrativa, corrupción política, corrupción del Estado y corrupción privada. (Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP & Banco Mundial - BM, 2009, p. 34).

Las organizaciones en mención definen la corrupción administrativa como “aquellas distorsiones e irregularidades generadas en la etapa de implementación y ejecución de leyes, reglas y regulaciones formuladas e instituidas, en las que se ven involucrados en mayor medida autoridades públicas, servidores públicos, proveedores del Estado, contratistas, gremios y ciudadanos del común, interesados en alterar la gestión administrativa para apropiarse de recursos públicos en procesos de contratación pública”. Como se nota en esta categoría, la corrupción administrativa se refiere a todas las estructuras de las ramas del poder público, y su origen es principalmente la contratación pública: la omisión de norma en la contratación pública, el incumplimiento en el objeto de los contratos, la prevalencia de la contratación directa, los contratos sin cumplimiento de los requisitos legales, la falta de selección objetiva de los contratistas oferentes, los casos críticos de “elefantes blancos” y el clientelismo al interior de las entidades públicas en los procesos de contratación.

Por corrupción política, Transparencia por Colombia y el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción sostienen: “es aquella relacionada con el ejercicio democrático, la participación política y los procesos electorales”, por lo que sus principales manifestaciones son el fraude electoral, la intervención indebida en política, las campañas políticas financiadas por grupos armados ilegales y la compra de votos, entre otros. No obstante, cuando los niveles de corrupción permean en las instituciones centrales de los poderes públicos, los autores en mención reconocen el término de corrupción estatal, en la cual una condición “*sine qua non*” son los intereses privados de actores y/o sujetos económicos tanto del nivel nacional como internacional sobre los intereses societales de la nación.

El anterior marco conceptual y metodológico con el que se estudia, categoriza y mide la corrupción, tanto a nivel global como nacional, es exageradamente general, por lo que el anterior esbozo teórico, por carecer de ciertos niveles de especificidad, no permite del todo el abordaje de la corrupción a nivel local. Para ello y, en aras del cumplimiento de los objetivos del objeto de estudio (Sístole de Gobernabilidad en la corrupción estratégica), se parte del trabajo de José Villamil Quiroz, quien, a nivel local (Ciudades y/o conglomerados sociales), replantea la concepción que se tiene del fenómeno, así como su origen jurídico-legal, técnico, económico, político y social.

En concordancia con lo anterior, Villamil (2013) sostiene “[La Corrupción] es el ejercicio desmedido de la óptica del interés particular en desmedro de las perspectivas comunitarias por parte de los actores estratégicos de la gobernabilidad, el cual recae sobre prácticas que afectan

las normas y valores morales de la sociedad urbana”. El autor en mención también hace una clasificación de tales prácticas, lo que lo lleva a modalidades de corrupción, para lo cual utiliza variables tales como: tipo de actor, recurso de poder, alcance de la acción, monto de los recursos, entre otras.

En secuencia, Villamil (2013) asegura que la destrucción de las normas y valores preestablecidos en un sistema de gobernabilidad urbana “se concibe como corrupción estratégica, la cual define como la utilización de recursos de poder de manera individual o interrelacional, por parte de los actores estratégicos para favorecer sus intereses individuales o de otro grupo específico de la sociedad urbana en detrimento del interés general”.

Ahora bien, para este mismo autor, la corrupción estratégica tiene dos modalidades, a saber: a) corrupción estratégica exclusiva y b) corrupción estratégica interrelacional. Cada modalidad, para el autor, presenta sus propias manifestaciones. En el caso de la corrupción exclusiva, Villamil (2013), apoyándose en los estudios de Villoria (2009), establece la siguiente tipología: corrupción política-corporativa, corrupción funcionarial, clientelar electoral y arbitrariedad competencial. De acuerdo con el mismo autor, la corrupción estratégica interrelacional presenta las siguientes manifestaciones: corrupción estratégica relacional hegemónica, captura del gobierno y las políticas públicas, y corrupción mediática.

El segundo concepto, que a su vez actúa como variable independiente, es la sístole de gobernabilidad local. En las sociedades del siglo XXI, el concepto de gobernabilidad involucra la gobernación de la interrelación de actores estratégicos que influyen en la evolución o involución de una sociedad concreta. La pérdida de centralidad del Estado coloca a la gobernabilidad como una cualidad que se postula de las sociedades y no exclusivamente de sus gobiernos. En virtud de ello, hablamos de gobernabilidad de un país o de una ciudad, aunque obviamente las cualidades y calidades de los gobiernos son un factor importantísimo, al ser estos actores estratégicos de primer orden.

Estas precisiones traducen a la gobernabilidad como un proceso democrático caracterizado por un tejido social de interrelación entre una pluralidad de actores individuales y corporativos de diversa naturaleza y procedencia espacial.

Con base en esta caracterización, definimos la gobernabilidad de la sociedad local como una estructura de interrelación de actores estratégicos urbanos de carácter público y privado de variados niveles que generan feedback positivo dentro de los cauces de institucionalización formal e informal para la toma de decisiones colectivas y resolución de conflictos en ajuste de capacidades estratégicas y necesidades sociales interdependientes (Villamil, 2013).

La gobernabilidad local requiere de un espíritu de *teamwork* de los actores estratégicos para interpretar y gestionar las circunstancias instituidas y contingentes que se le manifiestan en la sociedad urbana. En ese orden de ideas, la gobernabilidad urbana es un sistema abierto y complejo de diversas interrelaciones e interdependencias, cuyo mecanismo de realimentación puede generar escenarios de *feedback* positivo o negativo dependiendo de los cauces de institucionalización arbitrados por los actores estratégicos urbanos en la toma de decisiones societales.

Una sístole de gobernabilidad urbana es la fragmentación en la interrelación de agentes urbanos estratégicos que privilegia el interés particular por encima del interés comunitario fomentando un margen estrecho de gobernabilidad local.

La sístole de gobernabilidad es un estadio en el cual la estructura sociopolítica acusa un estado de contracción de las interrelaciones entre los actores estratégicos de la sociedad derivado

de un deficitario *teamwork* que determina un *feedback* negativo y el deterioro del cauce de institucionalización, dando lugar a un margen estrecho de gobernabilidad. Esta posición relacional es proclive al privilegio del interés particular generando una discapacidad de asimilación del interés general de la sociedad.

La formulación más procesada del concepto de sístole de gobernabilidad local demanda:  
 i) desarrollar el concepto de actor estratégico urbano ii) establecer los recursos de poder de los actores estratégicos iii) determinar el *feedback* de la gobernabilidad local y vi) la abulia urbana.

### 3. PROCESO METODOLÓGICO ADELANTADO

Para hacer operativos los conceptos de sístole de gobernabilidad local y corrupción estratégica local en los estudios de los casos de Cartagena, Sincelejo y Montería, se hace necesario operacionalizarlos de manera separada, para no confundir la definición con lo que se pretende verificar. Esta actuación se justifica con el fin de verificar la hipótesis central, por lo tanto se debe operacionalizar separadamente sístole de gobernabilidad local (variable independiente) y corrupción estratégica local (variable dependiente).

#### A) Concepto operativo de sístole de gobernabilidad local

Para estudiar la sístole de gobernabilidad local, deben identificarse los actores que inciden en la gobernabilidad local, los recursos de poder que ostentan, el *feedback* de la gobernabilidad y la abulia urbana. Estas constituyen las dimensiones operativas del concepto. En la tabla 1 se resume la operacionalización adoptada.

Tabla 1. Concepto Operativo de Sístole de Gobernabilidad Local

DEFINICIÓN	VARIABLES	INDICADORES
Fragmentación en la interrelación de agentes urbanos estratégicos que privilegia el interés particular por encima del interés comunitario fomentando un margen estrecho de gobernabilidad local.	Actores Estratégicos Locales	Existencia de Actores Supraurbanos Existencia de Actores Gubernamentales Locales Existencia de Actores Económicos Locales Existencia de Actores Sociales Existencia de Actores Mediáticos Existencia de Actores Emergentes
	Recursos de Poder de los Actores Estratégicos	Naturaleza Pública Naturaleza Privada Naturaleza Social Naturaleza Mediática Naturaleza Emergente
	<i>Feedback</i>	Nivel de <i>Teamwork</i> Nivel de Institucionalización Calidad de las Políticas Públicas
	Abulia	Apropiación de Mecanismos de Participación Iniciativas de los Actores para Solucionar Problemáticas

Fuente: Elaboración Propia

#### B) Concepto operativo de corrupción estratégica local

Para estudiar la corrupción estratégica local, deben identificarse las tipologías de corrupción estratégica exclusiva y corrupción estratégica interrelacional, como variables operativas del concepto. En la tabla 2 se resume el esquema metodológico adoptado.

Tabla 2. Concepto operativo de corrupción estratégica local

DEFINICIÓN	VARIABLES	INDICADORES
La utilización de recursos de poder de manera individual o interrelacional por parte de los actores estratégicos para favorecer sus intereses individuales o de otro grupo específico de la sociedad urbana en detrimento del interés general	Corrupción Estratégica Exclusiva	Manifestaciones de Corrupción Política Corporativa Manifestaciones de Corrupción Funcionarial Manifestaciones de Arquetipo Clientelar Electoral Manifestaciones de Arbitrariedad Competencial
	Corrupción Estratégica Interrelacional	Manifestaciones de Corrupción Estratégica Relacional Hegemónica Manifestaciones de Captura del Gobierno y las Políticas Públicas Manifestaciones de Corrupción Mediática

Fuente: Elaboración propia

#### 4. EL ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

##### A) El caso de Montería

Los actores estratégicos se definieron teniendo en cuenta dos variables a saber: a) capacidad de acción (recurso de poder) del actor y b) posición del actor en la estructura y/o sistema (ciudad), encontrando que en la ciudad objeto de estudio estas dos variables están íntimamente vinculadas a la idea de poder en dos claras perspectivas: el poder como "capacidad" y el poder como "dominio", por cuanto se ubicaron actores dominantes, actores de enlace, actores autónomos y actores dominados.

Tabla 3. Identificación de actores estratégicos de Montería

SISTEMA DE ACTORES ESTRATÉGICOS DE MONTERÍA					
Supralocal	Públicos	Económicos	Sociales	Mediáticos	Emergentes
Presidente de la República	Alcalde Municipal	Cámara de Comercio de Montería	Juntas de Acción Comunal	Diario <i>El Meridiano de Córdoba</i>	Casa Política Barguill
El Congreso de la República	Concejo Municipal	ANDI	CORDUPAZ		Familia Bechara
El Procurador General	Personero Municipal	FENALCO	Diócesis de Montería		Casa Política Besaile
El Contralor General	Contralor Municipal				Casa Política Elías
BID	Empresas de servicios públicos				Casa Política López-Casado
PNUD					Casa Política García Burgos
FINDETER					Bacrim

Fuente: Elaboración propia



La mezcla de los recursos de poder de tales actores en la ciudad objeto de estudio, mostró cómo en la gobernanza local estos construyen escenarios de conflictos, neutralidad y alianzas, en los cuales se produce una lucha de poder, donde el más dominante a menudo logra a bien la realización de sus proyectos; esta confrontación de intereses individuales y/o institucionales a través de interacciones estratégicas no solo desdibuja la “institucionalidad” de las reglas del juego entre agentes públicos, privados y societales, sino que, además, ha generado problemáticas tales como: concentración de tierras; patronazgo político; desarrollo de estructuras paraestatales; economía ilícita e informal; redes clientelares y sobre todo un profundo descontento y presión social por parte de la ciudadanía a causa de la sobrecarga de demandas sociales entre los gobiernos de turno y los gobernados, situación que en Montería ha derivado en una profunda sistole de gobernabilidad.

En Montería se evidencia una sistémica destrucción de las normas y valores preestablecidos de gobernabilidad local a causa de sus actores, quienes utilizando sus recursos de poder de manera individual o interrelacional, favorecen intereses individuales o de otro grupo en detrimento del interés general, generando espacios y escenarios de corrupción estratégica, novedoso término en los estudios societales dentro de las cuales destacamos dos modalidades a saber: a) corrupción estratégica exclusiva y b) corrupción estratégica interrelacional. Cada modalidad presenta sus propias tipologías. Con relación a la primera modalidad, se estudiaron las siguientes tipologías: corrupción política-corporativa, corrupción funcional, clientelar electoral y arbitrariedad competencial. Con relación a la segunda, las tipologías estudiadas fueron: corrupción estratégica relacional hegemónica, captura del gobierno y las políticas públicas, y corrupción mediática.

De manera general, se encontró que, de acuerdo con las tipologías señaladas en el párrafo anterior, los organismos de control generaron 393 sanciones disciplinarias, 16 sanciones fiscales y 25 sanciones penales contra servidores públicos municipales; por su parte, durante el 2010-2017, fueron investigados \$1.040.059.930.928, es decir, un poco más de un billón de pesos colombianos para un total de 367 casos de corrupción administrativa, de los cuales 312 a la fecha están inactivos y 55 aún se encuentran en estado activo, por lo que la institucionalidad de la ciudad, que nunca ha sido consistente, ahora es diluyente.

Finalmente, es de mencionar que en promedio el Índice de Gobierno Abierto del ente territorial en mención fue de 67,25%, el Índice de Transparencia Municipal de 70,9 y el desempeño fiscal ponderado de 77,3. Estos tres indicadores de gobernabilidad muestran el todavía secretismo de la administración pública local, lugar en el cual gran parte de los recursos económicos de la ciudad para la inversión social a través de proyectos, programas y/o políticas, sufre el riesgo de quedar en prácticas corruptas, por el alto riesgo de la contratación pública. Situación que no solo disminuye el impacto social de las políticas públicas, sobre todo en sectores prioritarios de la ciudad, sino que, además, profundiza problemáticas societales tanto en variables activas (violencia política, social y comunal, pobreza y necesidades básicas insatisfechas) como en variables pasivas (desigualdad social, abulia ciudadana, crack urbanos e incluso pérdida del control territorial).

Todo lo anterior comprueba la hipótesis planteada, toda vez que los factores que generan la variable independiente (sístole de gobernabilidad) a causa de la desinstitucionalización de las interacciones de sus actores, genera de forma gravitacional prácticas de corrupción estratégica (variable dependiente), por lo que, al aumentar una variable, la otra proporcionalmente también aumenta.

## **B) El caso de Cartagena**

En el ecosistema mediático es muy común admitir que Cartagena de Indias se ha convertido en un conglomerado urbano donde el gobierno y sus demás actores estratégicos han perdido el control y su capacidad de gestión para enfrentar las problemáticas y las oportunidades que se le declaran, dejando de ser un lugar de oportunidades para convertirse en un escenario de patologías urbanas.

Tabla 4. Actores estratégicos de Cartagena

SISTEMA DE ACTORES ESTRATÉGICOS DE CARTAGENA					
Supralocal	Públicos	Económicos	Sociales	Mediáticos	Emergentes
Presidente de la República	Alcalde Distrital	Cámara de Comercio	FUNCICAR	Diario <i>El Universal</i>	Bacrim
El Congreso de la República	Concejo Distrital	Sociedad Portuaria	Fundación Mamonal	Diario <i>QHubo</i>	Pandillas
El Procurador General	El Personero Distrital	ANDI	Veedurías Ciudadanas	Emisora la Cariñosa	Alfonso “el Turco Hilsaca”
El Contralor General	El Contralor Distrital	FENALCO	Asociaciones de Vecinos	Canal Cartagena	Enilce López “La Gata”
Banco Mundial	Empresas de servicios Públicos		Iglesia		
BID					
PNUD					

Fuente: Elaboración propia

La realidad de Cartagena muestra un escenario político, económico y social desfavorable, con una percepción ciudadana de abandono estatal muy alta, proclive a dinámicas de corrupción. La crisis de gobernabilidad es muy dicente y esta encuentra expresión en el estado crítico relacional y funcional entre sus actores estratégicos, donde unos actores más que otros imponen sus recursos de poder sobre los otros. La gobernabilidad en la ciudad de Cartagena ha sido retratada en diarios y estudios que muestran su estado actual y cómo esta se sumerge en una crisis sin retorno. La ciudad de Cartagena se debate entre sus vaivenes jurídicos de interinidad de los alcaldes, la escasa gestión de políticas públicas, escándalos de corrupción, pobreza extrema, alta percepción de la inseguridad y de la criminalidad y, por ende, pérdida del control del territorio, el declive de las autoridades e instituciones locales, y el *feedback* negativo del sistema político, lo cual es el resultado de la fragmentación en la interrelación de agentes urbanos estratégicos que privilegian el interés particular por encima del interés comunitario, fomentando un margen estrecho de gobernabilidad urbana.

Cartagena es una ciudad de alcaldes interinos producto del influjo de la corrupción. Elegir un alcalde que dure parece misión imposible. En 19 años han pasado 21 burgomaestres. La crisis institucional y administrativa desencadenada por el clientelismo y manifestaciones de corrupción es una tozuda realidad.

En relación con esta situación, el Índice de Transparencia Municipal 2015-2016 mostró que la Alcaldía de Cartagena se encuentra en riesgo de corrupción alto. Los factores que estudia el ITM, relacionados con la visibilidad, institucionalidad y control y sanción, arrojan resultados desfavorables. Se trata de un deterioro progresivo de los indicadores de transparencia desde el anterior informe 2013-2014. El ITM de Cartagena de Indias en el periodo 2015-2016 se encuentra ubicado en 59,1, de acuerdo con el informe presentado por la Corporación Transparencia por Colombia. Este indicador es considerado dentro de un nivel de alto de riesgo de corrupción (ITM, 2016).

Cartagena de Indias es azotada por dos gruesos cuerpos de corrupción estratégica: de carácter exclusivo y relacional hegemónica. Sus actores estratégicos han sido judicializados en al menos una de las tipologías integrantes del análisis. En la ciudad de Cartagena también se ha exacerbado la corrupción urbanística, con la administración del alcalde Manuel Vicente Duque.

### C) El caso de Sincelejo

En Sincelejo, en el periodo 2010-2017, el deficitario *teamwork* entre los distintos actores estratégicos de la ciudad afecta la gobernabilidad de la sociedad sincelejano. Este es el efecto colateral de la utilización de los recursos de poder de parte de los agentes estratégicos públicos y privados para obtener rendimientos a sus intereses individuales en cada uno de los escenarios en que se desenvuelven. El efecto de esta dinámica se muestra pronunciadamente en la configuración de un sistema de actores estratégicos desarticulado en la consecución de estrategias consensuadas de largo plazo y fragmentado en la mezcla de recursos de poder para la obtención de beneficios comunitarios.

Tabla 5. Actores estratégicos de Sincelejo

SISTEMA DE ACTORES ESTRATÉGICOS DE SINCELEJO					
Supralocal	Públicos	Económicos	Sociales	Mediáticos	Emergentes
Presidente de la República	Alcalde Municipal	Cámara de Comercio de Sincelejo	Juntas de Acción Comunal	Diario <i>El Meridiano</i>	Familia Quesep
Congresistas de Sucre	Concejo Municipal	Fondo Ganadero de Sucre	Red de Veedurías Ciudadanas	Canal 12	Familia Acuña
El Procurador General	El Personero Municipal	Confasucro	Asociaciones de Vecinos	Sincelejo Noticias	Familia Espinoza
El Contralor General	El Contralor Municipal	ANDI	Iglesia	Radio Majagual	Familia Fernández
Gobernador de Sucre	Empresas de servicios Públicos	FENALCO Sucre		Radio Unisucro	Familia Guerra
Asamblea Departamental				Radio Sabanas	

Fuente: Elaboración propia

En cambio, existe una mezcla de recursos de poder arbitrados por los distintos actores estratégicos para obtener rendimientos mutuos y no sociales. Uno de los efectos de esa mixtura es la combinación de esos recursos de poder entre actores políticos y emergentes provenientes del crimen organizado. En Sincelejo las campañas políticas han sido el reflejo del accionar de grupos narcoparamilitares que financian campañas políticas que tienen erogaciones millonarias, las cuales posteriormente se ven reflejadas en la captura de políticas públicas a favor de estos actores emergentes. El alcalde del periodo 2008-2012, Jesús Paternina y su hijo Pedro Paternina Gulfo, quien llegó a la Asamblea de Sucre con el aval del Partido Opción Ciudadana, es relacionado en investigaciones y documentos periodísticos con Yahir Acuña, señalado por nexos directos con paramilitares y parapolíticos (Comité Permanente, 2016). De igual manera, el alcalde del periodo 2012-2015, Jairo Fernández Quessep, referenciado en investigaciones periodísticas de escaso liderazgo administrativo en favor de su sobrino Mario Fernández, quien también es señalado por nexos con Yahir Acuña (Revista *Semana*, 2013).

Según el Índice de Transparencia Municipal 2015-2016, la Alcaldía de Sincelejo se encuentra en riesgo de corrupción alto. El estudio de los factores relacionados con la visibilidad, institucionalidad y control y sanción, expresan un deterioro progresivo entre el informe 2013-

2014 y 2015-2016. El ITM de Sincelejo en el periodo 2015-2016 se encuentra ubicado en 49.2, de acuerdo con el informe presentado por la Corporación Transparencia por Colombia, (ITM, 2016). Esta es una primera aproximación de la realidad sobre la que cabalga una ciudad permeada por la mezcla de recursos de poder de los actores estratégicos en beneficio particular.

## 5. CONCLUSIONES

El sistema de actores estratégicos de las ciudades de Cartagena, Sincelejo y Montería evidencia una pérdida del control para enfrentar las problemáticas de la ciudad, implicando una sístole de gobernabilidad que deriva hacia unas variadas tipologías de corrupción. El análisis de la incidencia de la sístole de gobernabilidad en la corrupción estratégica muestra la involución que sufren estos contextos urbanos, derivada de la fragmentación de las relaciones de sus actores estratégicos, que correlaciona la escasez de proyectos consensuados de largo plazo, la pérdida de iniciativa para enfrentar las problemáticas y una deficitaria gestión de políticas públicas.

El primer resultado de la investigación es la contratación de dos noveles conceptos: la sístole de gobernabilidad y la corrupción estratégica. Esta posibilidad permitió estudiar los determinantes de causalidad entre la sístole de gobernabilidad y la corrupción estratégica en contextos locales, realidades poco medidas. En esa proyección, el segundo resultado importante de la indagación es el diseño para la operacionalización de los dos conceptos, lo cual permitió observarlos o medirlos de manera adecuada en los tres contextos urbanos objetos de estudio.

En ese orden de ideas, el primer objetivo específico de la investigación estuvo orientado hacia la identificación de los actores estratégicos de las ciudades de Cartagena, Sincelejo y Montería, teniendo en cuenta el concepto operativo de sístole de gobernabilidad. Como resultado de la metodología propuesta se establecieron seis segmentos de actores estratégicos en las tres ciudades: supralocales, públicos locales, económicos, sociales, mediáticos y emergentes.

El segundo objetivo específico de la indagación estuvo orientado hacia el establecimiento de los recursos de poder de los actores estratégicos de las tres ciudades, de acuerdo con la operacionalización planteada. En los tres contextos urbanos se establecieron recursos de poder de naturaleza pública, empresarial, social, mediática y emergente, que le son característicos a los actores estratégicos de esas tres sociedades urbanas. En relación con estos dos objetivos se infiere que los actores estratégicos de esas ciudades utilizan sus recursos de poder, siendo estos del interés particular sobre el general.

Luego de identificar a los actores estratégicos y sus recursos de poder, la investigación nos llevó al estudio de la sístole de gobernabilidad teniendo como referente el concepto operativo y las variables e indicadores propuestos. En relación con este tercer objetivo, se infiere que los actores estratégicos de esas ciudades utilizan sus recursos de poder primando el interés particular sobre el general, el cual se correlaciona con un precario *teamwork* proclive hacia un *feedback* negativo que genera abulia urbana.

La confrontación de intereses individuales y/o institucionales a través de interacciones estratégicas no solo desdibuja la institucionalidad de las reglas del juego entre agentes públicos, privados y societales, sino que, además, ha generado escenarios como: concentración de tierras; patronazgo político; desarrollo de estructuras paraestatales; economía ilícita e informal; redes clientelares y sobre todo un profundo descontento y presión social por parte de la ciudadanía a causa de la sobrecarga de demandas sociales entre los gobiernos y los gobernados, situación que manifiesta una sístole de gobernabilidad.

En la mezcla de los recursos de poder los actores estratégicos construyen escenarios de conflicto, neutralidad y alianzas, en los cuales se produce una lucha de poder, donde el más

dominante a menudo logra a bien la realización de sus proyectos; esta confrontación de intereses individuales y/o institucionales a través de interacciones estratégicas, no solo desdibuja la “institucionalidad” de las reglas del juego entre agentes públicos, privados y societales, sino que, además, ha generado problemáticas tales como: concentración de tierras; patronazgo político; desarrollo de estructuras paraestatales; economía ilícita e informal; redes clientelares y sobretodo, un profundo descontento y presión social por parte de la ciudadanía a causa de la sobrecarga de demandas sociales entre los gobiernos de turnos y los gobernados, situación que en montería, ha derivado en una profunda sístole de gobernabilidad.

El cuarto objetivo específico enmarcado en la identificación de tipologías de corrupción estratégica en las tres sociedades locales de análisis se colige lo siguiente: la corrupción estratégica exclusiva es la tipología que arroja mayores manifestaciones de hechos de corrupción por parte de los actores estratégicos de las tres, inclusive una declarada y recurrente expresión: la corrupción urbanística. En esta tipología de corrupción exclusiva, los actores estratégicos fungen alianzas que deterioran la gobernabilidad de la ciudad. La corrupción estratégica interrelacional plantea la destrucción de las normas y valores preestablecidos en la captura de políticas públicas por actores emergentes financiadores de campañas políticas y también el accionar de estos mismos agentes en situaciones que se tornan relacionales y hegemónicas, sin dejar de lado el desgaste ético en los profesionales de la comunicación en la corrupción mediática.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA, M. (1995): *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- ARIAS, A. (2007). *Contexto de violencia y conflicto armado*. Monografía político electoral del departamento de Córdoba 1997-2007.
- AUYERO, J.; ESCOBAR, C.; GAY, R.; GUNES-AYATA, A.; RONIGER, L. (1997): *¿È Favores por votos?: estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Losada.
- ÁVILA MARTÍNEZ, A.F. (2010): *Injerencia política de los grupos armados ilegales. Y refundaron la patria... de cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Debate, 79-214.
- BARRERA, V.N.; SUBIAS, P.A.; BARRERA, A.C.; BARBA, M.A. (2010): *Los asentamientos subnormales de Montería*. Universidad del Sinú.
- BARRERA, V.N. (2007): *El conflicto armado y la «parapolítica» en Córdoba*. Revista Foro, (61), 56-65.
- COPPEDGE, M. (1994): *Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina*. Revista Síntesis nº 22. Sociedad Editorial Síntesis, S.A., Madrid.
- CROZIER, M.; HUNTINGTON, S.P.; WATANUKI, J. (1975): *The crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission* (Vol. 30). New York: New York University Press.
- CORZO, FERNÁNDEZ, S. (2002): *El clientelismo político. El Plan de Empleo Rural Andalucía: Un estudio de caso*. Granada: Universidad.
- GARCÉS, PRETTEL, M.E.; PALACIO SAÑUDO, J.; AGUILAR RODRÍGUEZ, D.E. (2010): *Análisis de la cultura política de Montería en el período 2006-2008, desde las categorías de participación y comunicación política*. Investigación & Desarrollo, 18(1).
- GUZMÁN, C.; NATALI, J. (2017): *Insatisfacción e ineficiencia, los costos indirectos de la gran y pequeña corrupción en la prestación de servicios públicos urbanos*. Repositorio-digital cide.edu.
- GUIDDENS (1982): *Anthony Sociología*. Editorial Alianza.
- HAN, B.C.; Pallás, R.G. (2013): *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Herder.
- HEIDENHEIMER, A.J.; Johnston, M.; Le Vine, V.T. (Eds.) (1989): *Political corruption: A handbook*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

- KOIMAN, J. (2004): *Gobernar en Gobernanza*. Revista instituciones y Desarrollo, n° 16, pág. 171-194. Instituto Internacional de gobernabilidad de Catalunya. Comte de Urgell, Barcelona 240 3-B08036.
- KLITGAARD, R. (2009): *Corrupción normal y corrupción sistémica*. Inter-American Development Bank.
- KLIKSBERG, B. (2012): *Por más ética empresarial*. Biblioteca Bernardo Kliksberg, 12.
- MASLOW, A.H. (1943): *A theory of human motivation*. Psychological review, 50(4), 370.
- MASHALI, B. (2012): *Analyzing the relationship between perceived grand corruption and petty corruption in developing countries: case study of Iran*. International Review of Administrative Sciences, 78(4), 775-787.
- MAYORGA, F.; Córdova, E. (2007): *“Gobernabilidad y Gobernanza en América latina”*, Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra.
- MAX NEEF, M. (1986): *Desarrollo y necesidades*. Segunda parte. Desarrollo a Escala Humana. Developmen dialogue, Suecia: Fundación Dag Hammar Kskjold.
- NUSSIO, E.; MASSÉ, F.; NEGRETE, V.; UGARRIZA, J.E. (2011): *Presencia de desmovilizados e inseguridad en las ciudades. Casos de estudio: Villavicencio, Montería y Bogotá*. alexandria.unisg.ch.
- OCAMPO, G.I. (2014): *Poderes regionales, clientelismo y estado: etnografías del poder y la política en Córdoba, Colombia*. Odecofi-Cinep.
- OLIVERA PRADO, M. (2001): *Hacia una sociología de la corrupción*. Revista Probidad, 16, 7-10.
- PRATS, J. (2009): *Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática*. Administración & Ciudadanía, Vol. 3, 3: 65-94.
- PRATS, J. (2005b): *Modos de gobernación de las sociedades actuales*. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid: INAP.
- PONCE SOLÉ, J. (2014): *Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero*. Gestión y Análisis de Políticas Publicas, (11).
- ROSE-ACKERMAN, S.; PALIFKA, B.J. (2016): *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge university press.
- SIBEON, R. (1999): *Agency, Structure, and Social Chance as Cross-Disciplinary Concepts*. Politics, 19 (3), 139-144.
- TOMASSINI, L.: *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, BID, serie de Monografías n° 9, Washington.
- VALENCIA, JIMENEZ, N.N.; PUELLO ALCOCER, E.C.; ORTEGA MONTES, J.E. (2014): *Pobreza rural y políticas neoliberales: Un caso por resolver en Montería-Córdoba-Colombia*. Investigación & Desarrollo, 22(2), 239-261.
- VARGAS, C. (2014): *Las expresiones del voto en Colombia: Elecciones nacionales 2014*. Misión de Observación Electoral.
- VILLAMIL QUIROZ, J.D.R. (2013): *La Gobernanza de las Sociedad en el Siglo XXI*. Disponible en: [https://www.academia.edu/8654323/La\\_Gobernanza\\_de\\_las\\_Sociedades\\_del\\_Siglo\\_XXI](https://www.academia.edu/8654323/La_Gobernanza_de_las_Sociedades_del_Siglo_XXI).
- VILLAMIL QUIROZ, J.D.R. (2013): *Ciudad Fallida*. Disponible en: [https://www.academia.edu/4799163/Ciudad\\_Fallida\\_Failed\\_City](https://www.academia.edu/4799163/Ciudad_Fallida_Failed_City)
- VILLAMIL, J.E. (2017): *La Corrupción en Colombia, aproximaciones conceptuales y metodológicas para abordarla: un análisis de las entidades de control e investigación y estudio de casos 2010-2014* (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín).
- VILLORIA, M. (2014): *Hacia una comprensión de la corrupción en España* (Vol. 1, p. 2014). Working paper.

VILLORIA, M. (2005): *El liderazgo en las organizaciones públicas: problemas metodológicos y éticos*. En Antonio Natera y Vanaclocha, Francisco, dirs., *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*. Madrid: Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado.

WEBER, M. (1982): *Que es la burocracia* (No. JF1411. W42 1977.).