

CONTROL CIUDADANO A LA GESTIÓN DE LAS REGALÍAS: ¿NUEVAS CONDICIONES DE GOBERNANZA EN EL SECTOR PETROLERO COLOMBIANO?

*Citizen accountability in royalty's management:
new governance conditions in the Colombian oil sector?*

Ana Carolina GONZÁLEZ ESPINOSA

Sciences-Po Paris (Francia)

✉ ana.gonzalezepinosa@sciences-po.org

BIBLID [1130-2887 (2009) 53, 43-65]

Fecha de recepción: diciembre del 2008

Fecha de aceptación y versión final: septiembre del 2009

RESUMEN: El objetivo de este artículo es analizar la introducción de criterios de transparencia y rendición de cuentas en la gestión de las regalías petroleras en Colombia. A través del estudio de los Comités de Seguimiento y Evaluación a la Inversión de Regalías (CSIR), se intenta indagar si los dispositivos de control ciudadano implican nuevas condiciones de gobernanza en el sector petrolero. Para ello, se presentan primero los argumentos que facilitan la inscripción de la gestión local de las regalías como un tema problemático en la agenda pública. Posteriormente, se describe el surgimiento de los CSIR en respuesta a dicho problema, se analizan los factores que permiten su desarrollo y el nuevo tipo de interacciones Estado-Sociedad que genera su implementación en el ámbito local. En el último aparte, se presentan las inquietudes que suscitan estas nuevas condiciones de gobernanza en términos de su contenido democrático y de sus alcances.

Palabras clave: gobernanza, gestión de regalías petroleras, *accountability* social, democracia local, Colombia.

ABSTRACT: This article aims at analyzing the introduction of transparency and accountability standards for oil royalties' management in Colombia. Through the study of the Royalties' Investment Evaluation and Follow-Up Committees (CSIR), the article intends to understand if the social accountability mechanisms create new governance conditions in the oil sector. The first part presents the arguments that support the positioning of royalties' management as a problematic topic on the public agenda. Then, the emergency of CSIR is described as a response to such problem, analyzing the elements that make possible its development and the new type of State-Society interactions engendered through its implementation at the local level. Finally, the article

presents some questions about the democratic content and the real scope of these new governance conditions.

Key words: governance, oil royalties' management, social accountability, local democracy, Colombia.

I. INTRODUCCIÓN¹

El petróleo constituye hoy uno de los recursos más importantes con que cuenta la economía colombiana. El gran peso de los hidrocarburos en las exportaciones² y en los ingresos que recibe el Estado así lo corroboran³. Dado que se trata de un recurso estratégico, el diseño de las políticas tendientes a regular su gestión ha estado rodeado de numerosas polémicas, que se traducen a su vez en modificaciones paulatinas de la gobernanza sectorial. Durante casi todo el siglo XX, el debate acerca del papel del Estado en la explotación petrolera y sobre la mejor configuración Estado-Mercado en la regulación de esta actividad estuvo en el centro de la discusión pública⁴.

En este marco, la gobernanza del sector petrolero colombiano ha sufrido dos importantes transformaciones en la última década: por un lado, se reafirma el papel central del mercado en la política petrolera del país y su apertura hacia la inversión extranjera, que había empezado ya a inicio de la década de 1990. En efecto, durante dicha década, al igual que en la mayoría de los países del subcontinente, las reformas petroleras siguieron las tendencias de las reformas neoliberales con la liberalización de los contratos de exploración y producción, de las actividades de transporte, refinación y comercialización, y con la modernización o capitalización privada de empresas nacionales⁵. Durante los últimos años, contrario a la tendencia de algunos países de la región que han tendido a renacionalizar sus recursos energéticos, el gobierno colombiano ha fortalecido el proceso de flexibilización y reestructuración del sector petrolero. Se

1. El presente artículo forma parte de los análisis preliminares realizados por la autora como candidata a doctorado del Instituto de Estudios Políticos de París (*Sciences-Po*), y se inscribe, por lo tanto, en el marco de la tesis doctoral en curso: *El sector privado como promotor y objeto del control ciudadano: una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina*. Dicho trabajo de investigación ha sido apoyado por la Universidad Externado de Colombia de la cual la autora es docente e investigadora en formación. La autora agradece las sugerencias de los evaluadores anónimos de *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*.

2. Las exportaciones del petróleo y sus derivados constituyen más del 30% del total. DANE (2009).

3. Desde 1994 hasta el 2007, se estima que departamentos y municipios han recibido cerca de 17 billones de pesos por regalías. EL TIEMPO (2008a).

4. En 1948 la huelga para presionar la reversión al Estado de la Concesión de De Mares desemboca en la creación de la Empresa Colombiana de Petróleos; en 1974 la empresa estatal adquiere un mayor protagonismo con la creación del contrato de asociación; pero en 1990 Colombia, al igual que la mayoría de los países de la región latinoamericana, inicia un proceso de apertura y liberalización del mercado que se traduce en una flexibilización del sector petrolero y un llamado a la inversión extranjera.

5. Ver G. FONTAINE (2003).

destaca, por ejemplo, la creación de una agencia reguladora independiente de la empresa petrolera estatal, la capitalización privada de ECOPETROL y la implementación de un nuevo contrato petrolero, que algunos llaman de concesión moderna y que busca aumentar la competitividad del país.

El otro cambio a destacar en el sector petrolero se refiere a la introducción de nuevos mecanismos de diálogo con diversos actores sociales. La multiplicación de los conflictos socioambientales derivada del incremento de las actividades extractivas y del fortalecimiento de las organizaciones sociales, particularmente de los indígenas, ha dado lugar a la creación de dispositivos de participación de las comunidades afectadas en la gestión petrolera. Estos mecanismos van desde la comunicación a los actores involucrados de las operaciones a realizar o la obtención de información desde la comunidad, hasta procesos de consulta sobre acciones a emprender por parte del Estado a las empresas extractivas⁶. Su desarrollo ha sido disímil en los diferentes países de América Latina, mientras en Perú se observan mayores desarrollos respecto a la consulta previa de las comunidades afectadas por la actividad extractiva, algunas empresas en Colombia han tratado de vincular a la población local en el seguimiento al impacto social y ambiental⁷. Llama la atención en el caso colombiano la introducción de dispositivos que promueven la participación ciudadana para fortalecer la transparencia y rendición de cuentas en la gestión de las regalías petroleras⁸. De hecho, el debate específico sobre la disyuntiva Estado-Mercado en la regulación del sector petrolero en Colombia (política petrolera, tipo de contratos, entre otros) se mantiene al margen de la atención mediática, que parecería concentrarse en los problemas asociados a la gestión de las regalías por parte del Estado.

Este artículo propone un análisis de las transformaciones mencionadas, en particular de las que tienen que ver con la introducción de nuevos instrumentos de transparencia y rendición de cuentas en el sector petrolero colombiano, a través de dispositivos de control ciudadano⁹. Aunque el artículo se concentra en el caso colombiano, es importante mencionar que la implementación de este tipo de instrumentos forma parte de una tendencia internacional, que incluye iniciativas como la de la campaña Publiquen Lo Que Pagan, a través de la cual una coalición internacional de ONG aboga porque se cree un sistema que obligue a las empresas extractivas a hacer públicos los pagos que hacen a los diferentes gobiernos¹⁰. Por su parte, la Iniciativa por la Transparencia

6. Ver W. ARENSBERG *et al.* (2008).

7. La empresa PetroMinerales en Colombia involucró a las comunidades, tanto en la elaboración de la línea de base como en el proceso de evaluación de impactos y en el diseño de posibles medidas de manejo. En W. ARENSBERG *et al.* (2008).

8. Las regalías son la compensación económica que pagan las empresas petroleras al Estado colombiano, por la producción, transporte, refinación y comercialización del crudo.

9. Entendemos el control ciudadano en la misma línea de lo que se denomina en Colombia control social y que algunos autores llaman en inglés *social accountability*; es decir, las experiencias donde los ciudadanos o la sociedad civil controlan a sus gobernantes por medio de mecanismos diferentes a las elecciones. Ver E. PERUZZOTTI y C. SMULOVITZ (2006).

10. <http://www.publishwhatyoupay.org/es>.

de la Industria Extractiva (ITIE) convoca a empresas extractivas y a gobiernos para que voluntariamente se sometan a un proceso que permite monitorear los pagos realizados y recibidos, contando con la verificación de representantes de la sociedad civil nacional¹¹. Aunque en América Latina y el Caribe este tipo de experiencias son incipientes, vale la pena resaltar que Perú y Trinidad y Tobago ya se han vinculado a la ITIE¹².

Esta tendencia se manifiesta en Colombia, entre otros, a través de la creación de los Comités de Seguimiento y Evaluación a la Inversión de las Regalías (CSIR) que constituirán el estudio de caso de este texto. En este artículo se pone entonces de relieve el contexto en el cual surgen estos comités, su proceso de creación y algunas consideraciones preliminares sobre su puesta en marcha. El objetivo es determinar si estas experiencias indican un nuevo modo de gobernanza en el sector petrolero. Se busca comprender las lógicas que rigen la interacción entre los actores involucrados, cómo se coordinan las actividades y se distribuyen los recursos de poder entre los actores y qué inquietudes suscitan estas nuevas formas de coordinación.

El análisis se inscribe entonces en el campo de investigación sobre la gobernanza, que se entiende como «un proceso de coordinación de actores, grupos sociales e instituciones para alcanzar objetivos discutidos y definidos de forma colectiva» (Le Gales, 2006: 5-6). Se trata de un marco teórico más acorde con las actuales formas de gobernar, que nos permite repensar los mecanismos a través de los cuales se construye el interés general, se agregan los esfuerzos y recursos de actores diversos y se ponen en marcha estrategias de acción conjunta (Le Gales, 2006: 39). Un modo de gobernanza hace entonces referencia así a las formas de interacción que emergen entre el Estado y La Sociedad¹³, que a su vez son actores heterogéneos, de forma que al interior de ellos existen grupos e individuos con intereses y valores diferentes, en ocasiones contradictorios¹⁴.

El trabajo aborda, en un primer momento, el contexto en el marco del cual surgen los CSIR, haciendo énfasis en la forma como la utilización de las regalías petroleras, por parte de los gobiernos locales, se posiciona como elemento clave de la agenda pública en el sector petrolero. En el segundo capítulo, se presentan en detalle los comités, las condiciones que permiten su surgimiento y se aborda la pregunta sobre cómo su puesta en marcha implica unas nuevas condiciones de gobernabilidad en el control a las regalías. Por último, se indican algunos de los retos que emergen de las interacciones entre los actores al interior de los comités. El artículo está basado en más de 30 entrevistas realizadas durante el 2008 a funcionarios públicos, representantes de las

11. <http://eitransparency.org/>.

12. Además de la implementación de la ITIE también se encuentran en Perú otras iniciativas de este tipo. Por un lado, los dispositivos Mejorando la Inversión Municipal que difunden información sobre el monto de recursos que reciben las municipalidades por concepto de canon minero y hacen seguimiento a la forma como la municipalidad los invierte (ver http://www.mim.org.pe/acerca_mim.php). Por otro lado, la iniciativa Vigila Perú desarrolla un sistema de vigilancia que hace seguimiento a la industria extractiva (ver <http://www.participaperu.org.pe/vigilaperu/index.shtml>).

13. Ver J. PIERRE y B. G. PETERS (2000).

14. Ver concepción del Estado y de la sociedad civil como actores heterogéneos en E. DAGNINO y A. OLVERA *et al.* (2006) o J. FOX (2000).

empresas y de la sociedad civil ante los comités departamentales de Córdoba y Sucre. En este sentido, el análisis se deriva principalmente del estudio de estos dos comités aunque los diferentes actores entrevistados hicieron mención de su trabajo en el marco de otras experiencias como el CSIR Arauca y Huila.

II. LA CONSTRUCCIÓN DEL PROBLEMA DE LAS REGALÍAS

Antes de estudiar los dispositivos de control ciudadano, es importante entender cómo la gestión de las regalías se inscribe como problema en la agenda pública. En efecto, este proceso de surgimiento del tema condiciona los términos del debate, la forma como será tratado y eventualmente las decisiones. Este aparte intenta estudiar los elementos cognitivos que permiten definir el asunto *–issue–*, los actores en juego, sus discursos y la información con base en la cual los construyen, partiendo de la base que no existen problemas públicos totalmente naturales y objetivos, sino que todos son en parte fruto de una construcción social (Garraud, 2006: 58).

La gestión de las regalías petroleras en Colombia involucra numerosos actores, entre los cuales están: las empresas petroleras que pagan estas regalías; el Ministerio de Minas y Energía que realiza las liquidaciones para el pago de las regalías de hidrocarburos; la Agencia Nacional de Hidrocarburos que recauda estos pagos, realiza las retenciones de ley y luego transfiere los recursos a las entidades públicas según los porcentajes establecidos en la ley; las entidades territoriales receptoras de regalías directas (departamentos y municipios productores o portuarios) o del impuesto que pagan las empresas por el transporte de los hidrocarburos; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que recauda y administra los recursos destinados al Fondo Nacional de Regalías¹⁵; el Departamento Nacional de Planeación (DNP) que coordina el registro y control de los proyectos financiados por este Fondo; y la Contraloría General de la República que ejerce el control fiscal de las regalías directas recibidas por los departamentos y municipios.

Sin embargo, aunque el proceso de gestión de estos recursos es complejo y concierne a diferentes actores, la información que se ha puesto a disposición de la opinión pública ha concentrado el debate en la utilización y control de las regalías en el nivel local. Por un lado, los medios de comunicación han hecho eco de los múltiples escándalos de corrupción en el manejo local de las regalías. La apropiación de los recursos públicos por parte de los políticos y de grupos armados ilegales, la financiación de elefantes blancos, fiestas y cócteles con las regalías han generado sin duda un rechazo masivo en la opinión y han dejado entender que el problema central en la gestión de las regalías está en los departamentos y municipios. En febrero de 2008, por ejemplo, un artículo del diario *El Tiempo* señalaba:

15. Es un fondo cuenta constituido con el remanente de los recursos no asignados directamente a los departamentos y municipios productores o a los municipios portuarios (Ley 141 de 1994). Está adscrito al Departamento Nacional de Planeación.

El escándalo por la posible pérdida de 7.000 millones de pesos de regalías del Casanare –denunciado hace una semana por el propio Gobierno– dejó en evidencia que los controles instaurados en los últimos años se han convertido en «rey de burlas» para mandatarios locales (*El Tiempo*, 2008b).

Por otro lado, algunos informes de las entidades del nivel central sustentan esta aproximación al problema. Los reportes del DNP indican que las regiones más beneficiadas con recursos de regalías no han obtenido buenos resultados en el Índice de Calidad de Vida (ICV), lo que sugiere que los índices de mortalidad infantil, de cobertura en salud, educación y agua potable no han mejorado como se esperaba¹⁶. Adicionalmente, basado en el pobre incremento de los recursos locales provenientes de otros impuestos¹⁷, el DNP denuncia el poco impacto que las regalías han tenido sobre la actividad económica de las regiones receptoras. El argumento se basa en que las regalías deberían permitir a las regiones promover actividades económicas diferentes a la explotación petrolera, de tal forma que el impacto futuro del agotamiento de los hidrocarburos no sea tan importante. Para el DNP, estos pobres resultados en los indicadores sociales y económicos se asocian fundamentalmente al considerable número de irregularidades que se cometen con las regalías (los recursos son asignados a actividades diferentes a la previstas por ley, a gastos de funcionamiento, no se destinan suficientes recursos a las interventoras técnicas, entre otros). Otras entidades del nivel nacional, como el programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, retoman este tipo de argumentación¹⁸.

Por su parte, los informes de la Contraloría muestran también el importante número de irregularidades, muchas de ellas asociadas a corrupción, que caracterizan la gestión de departamentos y municipios beneficiarios. Sin embargo, señalan otras dificultades de los funcionarios locales en la elaboración y seguimiento de los contratos, así como en la gestión contable e incluyen en su diagnóstico los problemas ligados a la gestión que el DNP hace de los recursos del Fondo Nacional de Regalías¹⁹. De hecho, los roces entre este organismo de control y el DNP han sido evidentes, y esta última entidad también sugiere la existencia de problemas considerables en el control fiscal realizado por la Contraloría²⁰. Con todo, desde ambas entidades la explicación o historia

16. En 1993, los departamentos del Meta, Huila, Casanare y Arauca, principales receptores de las regalías petroleras, se encontraban por debajo de la media nacional en el Índice de Calidad de Vida. Diez años después (en 2003) Meta y Huila superaban apenas el Índice de 1993; en Casanare y Arauca, el índice se había deteriorado. Ver ECOPETROL *et al.* (2008).

17. Según el DNP, el monto de los impuestos recolectados a nivel local en estas regiones sigue apenas el promedio nacional.

18. Ver Propuesta de una Política de Estado para el Control de la Corrupción en http://www.anticorruptcion.gov.co/entidad/docs_politica/libro_preside.pdf.

19. Se critica por ejemplo la atomización de los proyectos del Fondo que aprueba demasiados proyectos de montos inferiores a 500 millones de pesos. Ver J. RESTREPO y O. VELANDIA *et al.* (2002).

20. El DNP manifestaba, por ejemplo, que en 2007 había transmitido información sobre más de 8.000 irregularidades a la Contraloría sin que ésta hiciera todos los trámites correspondientes (ver nota en el diario *El Tiempo*, 24 de febrero de 2008).

causal²¹ que prima está ligada a la corrupción y la falta de capacidades de los gobiernos locales en la gestión de las regalías.

Algunos académicos y funcionarios señalan que los pobres resultados en los índices de calidad de vida y las dificultades tributarias de las entidades territoriales están también asociados a la complejidad de la normatividad que rige el uso y asignación de los recursos, al crecimiento de la población que genera el boom petrolero y a la poca capacidad de maniobra que tienen algunos mandatarios locales debido a la presión de grupos armados ilegales en la zona (guerrilla y paramilitares)²². No obstante, estos argumentos se tienen en cuenta sólo de forma parcial y se integran a la lectura general del problema en términos de corrupción e incapacidad del nivel local. De cierta forma, los discursos del nivel central, que se perciben como más técnicos, asociados a cifras y reportes, parecen tener más eco, e incluso legitimidad, que las consideraciones «políticas» de los actores locales, percibidas más como un reflejo de la defensa de intereses particulares o político-electorales.

El interés del gobierno nacional y de agencias de control por el tema indica que se trata de un problema que nace particularmente desde el Estado. Si bien la opinión pública puede también rechazar la gestión inadecuada de las regalías, la acción pública destinada a combatirla nace sobre todo desde las instituciones públicas nacionales y no como fruto de un movimiento social o de la presión de grupos de la sociedad civil. Cambios en la normatividad, modificaciones en las instituciones de regulación y formación de funcionarios públicos hacen parte de las medidas tomadas. Es en este contexto que surgen estrategias relacionadas con la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, ligadas a un control ciudadano activo sobre los recursos de regalías. Es el caso de la experiencia que aborda este artículo, los CSIR, pero también de otras iniciativas como las Auditorías Visibles, un programa del gobierno nacional que busca hacer seguimiento a la ejecución de los principales proyectos de infraestructura financiados con las regalías, involucrando a los beneficiarios de dichas obras. El gran interrogante es entonces cómo estos dispositivos reconfiguran las condiciones de gobernanza en la gestión de las regalías. En el siguiente capítulo se intentará darle respuesta a través del estudio del surgimiento y puesta en marcha de los CSIR.

III. LOS COMITÉS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN A LA INVERSIÓN DE LAS REGALÍAS- CSIR: NUEVAS CONDICIONES DE GOBERNANZA PARA VIGILAR EL USO DE LAS REGALÍAS

Los CSIR nacen a finales del 2003 como una iniciativa impulsada por los órganos de control del nivel nacional –Contraloría General de la República y Procuraduría

21. Una historia causal se refiere a la forma que toman las argumentaciones y explicaciones de las políticas públicas donde «los eventos son organizados según un plan, son reagrupados en una trama caracterizada por relaciones causales entre las acciones». BANERJEE (1998: 193) citado por C. RADAELLI (2006).

22. Ver, por ejemplo, el último estudio sobre incidencia de los actores armados en la gestión pública local en F. VELÁSQUEZ (2009).

General de la Nación—. Estas instituciones convocan a las empresas petroleras²³, a los gobiernos locales y a representantes de la sociedad civil en varios departamentos receptores de regalías, para conformar unos comités que estarían destinados a «permitir una acción mancomunada [...] con el propósito de velar por el buen uso de los recursos de regalías» (Contraloría General de la República, 2005). Actualmente, existen cinco comités en pleno funcionamiento en los departamentos de Arauca, César, Córdoba, Huila y Sucre. La conformación de los comités varía según el departamento, pero en general asisten representantes de la sociedad civil (gremios, universidades, asociaciones profesionales, organizaciones sociales, veedurías ciudadanas y en algunos casos delegados de los indígenas o de las mujeres), de los gobiernos locales (aunque en algunos comités sólo son invitados sin derecho a voto), de las empresas extractivas que operan en la región y de los órganos de control que actúan con voz pero sin voto.

Según el diseño inicial de la Contraloría, los comités tenían asignadas un número importante de funciones que incluían actividades de vigilancia a la ejecución de obras, de formación de líderes sociales y funcionarios, y de difusión de información. Este último componente tenía una gran importancia puesto que se esperaba que los comités elaboraran informes periódicos sobre el monto, utilización y perspectivas de las regalías en cada uno de los departamentos. Aunque actualmente se han redefinido las actividades de algunos comités y se han hecho modificaciones a su funcionamiento inicial, se podría decir que efectivamente la principal actividad de éstos ha sido la recolección de información, la difusión de la misma y, en esta línea, la organización de audiencias de rendición de cuentas en las que los gobiernos locales deben informar a la comunidad acerca del uso de las regalías. El funcionamiento de los comités es financiado por las empresas petroleras, quienes se han encargado en muchos casos de la gestión de los recursos y de la selección de los secretarios técnicos que coordinan la iniciativa.

Si bien hoy puede parecer evidente que este sinnúmero de actores actúen conjuntamente en el marco de los comités, la creación de estas instancias debió hacer frente a varias dificultades. Entre ellas, la reticencia inicial de las compañías petroleras a involucrarse en este tipo de iniciativas, las prevenciones de ciertos líderes sociales por la presencia de los gobiernos locales en el comité y la poca colaboración de algunos funcionarios públicos que se niegan de forma sistemática a facilitar el acceso a la información. Como lo menciona Daniel Kübler (2006: 17) en su artículo sobre la producción de la acción colectiva, en un contexto de interdependencia no jerarquizada, el voluntarismo de los actores se vuelve crucial para la concreción de resultados. ¿Qué elementos favorecen entonces en este contexto, aparentemente conflictivo, el surgimiento de una acción conjunta? Aunque estas acciones son a menudo el resultado de un sinnúmero de elementos, se destacan aquí tres factores fundamentales en la creación y puesta en marcha inicial de los CSIR. Se trata de aspectos que también pueden

23. Es importante mencionar que la iniciativa no se plantea solamente para el sector petrolero sino también para las regiones que reciben regalías provenientes de gas, carbón y otros minerales como el níquel.

ser entendidos como indicadores de cambio en las condiciones de gobernanza de la gestión de las regalías.

III.1. Fortalecer el control fiscal: la interacción entre los órganos de control y la sociedad civil

En primer lugar, existe un diagnóstico compartido según el cual los controles inter estatales y en particular el control fiscal ejercido por la Contraloría resultan insuficientes para prevenir la corrupción y las demás irregularidades en la gestión de las regalías. En efecto, el control ejercido por esta entidad pública es posterior y selectivo, lo que indica que no se puede controlar todo y que una vez se descubre la irregularidad ya es demasiado tarde²⁴. La mayoría de los actores entrevistados que participan en el CSIR comparten este argumento y muchos de ellos incluso denuncian la pasividad de los órganos de control, así como la falta de capacidad y/o de voluntad para tramitar las denuncias²⁵.

Más allá de la gestión de las regalías, esta problemática parece caracterizar, según los estudios de Guillermo O'Donnell (1998), las democracias latinoamericanas. Para él, existe una debilidad crónica de los pesos y contrapesos al interior del Estado, lo que denomina *accountability* horizontal²⁶. La respuesta es entonces, en muchos casos, una activación de la sociedad civil que entra a vigilar la gestión de sus gobernantes y a exigirle a las instituciones públicas que cumplan con las normas y que den resultados. Se multiplican así iniciativas que Enrique Peruzzotti y Cristina Smulovitz llaman de *accountability* social²⁷. Aplicando este análisis a la gestión de las regalías colombianas, podría decirse que la debilidad de la *accountability* horizontal (en este caso del control fiscal) suscita un llamado a la ciudadanía y la *accountability* social.

Este nuevo papel de la sociedad civil en el control de las regalías, como elemento de nuevas condiciones de gobernanza, genera algunas preguntas. ¿Se trata de transferir la función de vigilancia, tradicionalmente en manos del Estado, a la sociedad civil? Dadas las expectativas que se tienen de los comités –difusión de información sobre la gestión pública, promoción del control ciudadano, transferencia de denuncias a los órganos de control–, algunos se preguntan si estos dispositivos no funcionarían más como

24. Un control posterior implica que se realiza cuando los recursos ya han sido asignados y ejecutados (por ejemplo, los contratos ya ejecutados). Un control selectivo implica que no se controla la utilización de la totalidad de los recursos (por ejemplo, de todos los contratos) sino que se hace una selección de sólo aquellos que pueden implicar mayor riesgo.

25. La mayoría de los actores entrevistados hicieron declaraciones en este sentido.

26. La expresión *accountability* es a menudo traducida en español por rendición de cuentas y se inscribe en la temática sobre el control al poder. En este marco, existen tradicionalmente dos tipos de control sobre la administración pública: 1. Los efectuados por el Estado mismo (agencias de control, cortes o mecanismos de control interno, entre otros), también llamados *accountability* horizontal. 2. Los efectuados a través del voto por los mismos ciudadanos que deciden premiar o castigar la gestión de sus gobernantes, también llamados *accountability* vertical.

27. Mecanismos no electorales de control de las autoridades políticas, desarrollados por una multiplicidad de asociaciones ciudadanas, movimientos sociales o medios de comunicación. Ver E. PERUZZOTTI y C. SMULOVITZ (2006).

apéndices de la Contraloría. Sin embargo, más que reemplazar al Estado, podría afirmarse que los CSIR promueven una visión cooperativa de la interacción entre la sociedad civil y los órganos de control. Tanto en la propuesta inicial de estos últimos, como en el discurso de los actores locales, los CSIR se posicionan como aliados de esta institución. Se trata entonces de una visión cooperativa y no de competencia entre los comités y esta institución del Estado. De hecho, existe un énfasis constante, en particular por parte de los funcionarios de la Contraloría, en que los comités no tienen facultad para investigar las irregularidades cometidas con los recursos de las regalías, ni de sancionar a los responsables de dichas faltas. Estas competencias son exclusivas de los órganos de control y los CSIR sólo deben entonces alertarles o transmitirles las denuncias correspondientes. Así, para la mayoría de los miembros, los comités son la forma que tienen estas instituciones de realizar labores de prevención y de multiplicar la vigilancia, dada la selectividad de su control. Un funcionario de alto rango de este organismo declaraba, por ejemplo, que la única manera de mejorar el control era con la participación de los ciudadanos, que permitía multiplicar la vigilancia²⁸.

Adicionalmente, los CSIR podrían contribuir a relegitimar ante la opinión pública el papel de la Contraloría, que ha sido objeto de numerosas críticas y hasta de escándalos de corrupción por complicidad con las autoridades locales²⁹. Por otro lado, se espera que la difusión de información sobre el monto y uso de las regalías pueda influenciar las intenciones de voto de los electores, de forma que sea a través de este mecanismo electoral (*accountability* vertical) que se sancione o premie la gestión que los gobernantes hacen de estos recursos. De esta forma, el control ciudadano (*accountability* social) por medio de los CSIR busca sobre todo fortalecer los mecanismos tradicionales de control (*accountability* horizontal y vertical).

III.2. *El referencial de la participación y su puesta en marcha a nivel local: la interacción entre las autoridades locales y la sociedad civil*

En esta línea, cabe señalar que el llamado a la ciudadanía tiene eco también porque se produce en el marco de un contexto propicio. La participación ciudadana y la responsabilidad de los funcionarios públicos son principios centrales de la Constitución colombiana de 1991. Diversos instrumentos de participación son además incorporados como derechos en la Carta Magna (derecho de petición, revocatoria del mandato, acción popular, entre otros). La legislación colombiana incluye también diferentes mecanismos de fiscalización y vigilancia de la gestión pública. Dentro de ellos cabe destacar las veedurías ciudadanas que funcionan desde la década de 1980 y que fueron definidas por la Ley 850 de 2003 como mecanismos democráticos que permiten

28. Entrevista con un funcionario de la Contraloría de Bogotá, 3 de marzo de 2008.

29. Las mediciones de Transparencia por Colombia para el año 2003-2004 mostraron que el 56,3% de las contralorías departamentales estaban en un nivel alto o muy alto de riesgos de corrupción. Ver TRANSPARENCIA POR COLOMBIA (2004b).

a los ciudadanos u organizaciones sociales el ejercicio de la fiscalización sobre la gestión pública. En el marco de estos dispositivos jurídicos y aunque con dificultades, una gran variedad de iniciativas de veeduría o control ciudadano se ponen en marcha en el país.

Esta valoración de la implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos se inscribe en una tendencia general de promoción de la participación tanto en América Latina como a nivel internacional. Algunos autores como Loïc Blondiaux e Yves Sintomer (2002: 19-20) hablan incluso de un «imperativo de deliberación» que se aplica a las políticas públicas actuales. Dicha reivindicación recubre actores muy diferentes:

En todas partes, en el mundo democrático, los actores y observadores de la política –líderes de partidos, asociaciones cívicas, organizaciones financieras internacionales, militantes de base, ciudadanos, periodistas e investigadores– han descubierto las bondades del concepto y han adherido a la causa de la participación y la rendición de cuentas (Schedler, 2004: 8).

Incluso de acuerdo con las teorías de la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*) que se imponen en los procesos actuales de modernización del Estado (Hood, 1998), la participación ciudadana constituye un elemento importante para la administración de los asuntos públicos. En este contexto, si los órganos de control colombianos promueven iniciativas de participación y vigilancia ciudadana es también porque saben de la receptividad que pueden encontrar y porque dicha promoción forma parte de sus funciones³⁰. En consecuencia, siguiendo los análisis de Pierre Muller, podríamos afirmar que la experiencia de los CSIR se basa en un referencial global³¹, el de la participación ciudadana, que se convierte en referencial sectorial en el caso del control a las regalías. En otras palabras, aunque existen condiciones estructurales, como la debilidad de los controles interestatales, que permiten el surgimiento de los comités; éstos nacen también porque siguen la «moda» de la implicación de los ciudadanos.

No obstante, es necesario aclarar que la existencia de este referencial no es garantía de que todas las instituciones estatales o todas las organizaciones sociales reciban con beneplácito la idea de los CSIR. La existencia de relaciones conflictivas entre las autoridades locales y algunas organizaciones sociales dificulta el ejercicio. Por un lado, los funcionarios públicos e incluso ciertos actores de la sociedad civil manifiestan una profunda desconfianza frente a las veedurías ciudadanas. Se dice a menudo que los veedores son instrumentalizados por los enemigos políticos de la administración local para obstaculizar la gestión, haciendo falsas denuncias y escándalos, o que sólo buscan presionar a la administración local para obtener contratos o beneficios particulares. En este

30. La Ley 134 de 1994 indica que las agencias de control deberán involucrar a la comunidad en sus tareas de control fiscal.

31. El referencial es una imagen cognitiva, una visión del mundo y de la realidad a partir de la cual los actores organizan sus percepciones de un problema, confrontan sus soluciones y definen las propuestas de acción. En P. MULLER (2006: 62).

contexto, los funcionarios públicos locales ven pocos incentivos para facilitarles a los veedores el acceso a la información, a pesar de que éste sea un derecho constitucional.

Por su parte, en la sociedad civil existe también una profunda desconfianza hacia las autoridades locales. Ésta forma parte de una tendencia general en las democracias occidentales a la que se ha querido responder en parte a través de la promoción de la descentralización y de la participación ciudadana. Sin embargo, el 70% de los colombianos desconfían o confían sólo parcialmente en sus alcaldes y autoridades locales³², un fenómeno que se amplía especialmente en las regiones de los CSIR por la proliferación de escándalos de corrupción que denuncian la complicidad de algunos líderes políticos locales con grupos armados ilegales³³. En consecuencia, algunos actores de la sociedad civil convocados a participar en los CSIR rechazan la participación de las autoridades locales como miembros. Por un lado, temen una instrumentalización del dispositivo por parte de los gobernantes; un temor que se acrecienta por las tentativas de algunos funcionarios públicos de utilizar las audiencias de rendición de cuentas convocadas por los comités como medios de propaganda política. En efecto, en la realización de algunos de estos eventos, los funcionarios han tendido a olvidar los compromisos contraídos con los miembros del CSIR en términos de la metodología a utilizar, la información a presentar, entre otros. En su lugar, han convocado a sus aliados políticos, familiares y amigos a asistir a las audiencias, convirtiéndolas en «comité de aplausos»³⁴. Por otro lado, algunos miembros del comité señalan que la presencia de representantes de los gobiernos locales en el comité dificulta las labores de vigilancia y análisis de información por su doble condición de juez y parte. La reivindicación no es exclusiva a los CSIR, autores como Nuria Cunill (2000) alertan sobre los riesgos que la participación del Estado implique una pérdida de autonomía para estos dispositivos. Con base en estos argumentos, los CSIR de Arauca, Córdoba y Sucre decidieron que las autoridades locales no serían ya miembros del comité sino que podrían asistir como invitados.

A pesar de estas diferencias –o justamente porque ellas existen– los comités se presentan como un posible escenario de colaboración recíproca entre gobiernos locales y sociedad civil. Por un lado, varios representantes de organizaciones sociales indican también que la realización de las actividades de formación, promoción de la participación y la misma recolección de información se dificulta si no se cuenta con el apoyo de las autoridades locales. En Sucre, por ejemplo, la gobernación ha facilitado el acceso a la información y ha servido de intermediaria con las municipalidades del departamento invitándolas a colaborar con el CSIR. Para algunos actores sociales, es esta colaboración la que reafirma el carácter preventivo y no punitivo del comité.

32. DANE (2007).

33. El fenómeno que en Colombia se conoce como «parapolítica». Un proceso que empieza particularmente en 2006 cuando la Corte Suprema acusa a tres miembros del Congreso de tener relaciones con grupos paramilitares. En abril de 2008 ya eran 66 congresistas y más de 60 funcionarios del nivel local los investigados.

34. Es la expresión utilizada por varios miembros de los comités.

En consecuencia, la puesta en marcha de los CSIR está más en línea con la visión según la cual el éxito de estas iniciativas de participación depende de «una forma de interacción efectiva entre la sociedad civil y el Estado (y donde) los resultados más eficaces se producen cuando las dos partes participan activamente» (Ackerman, 2004: 7)³⁵. En este sentido, aunque las reticencias de los funcionarios locales a este tipo de ejercicios aún sean importantes, una relación de cooperación con los CSIR empieza a abrirse campo. Su presencia en los comités y el compromiso que han adquirido de poner la información de las regalías a disposición de los mismos, aunque no siempre se cumpla, indica un posible cambio en la interacción entre estos actores.

III.3. El nuevo papel de las empresas petroleras: la interacción entre instituciones públicas, sociedad civil y sector privado

Un tercer elemento clave en el surgimiento de los CSIR es el nuevo papel que adquiere el sector privado. Las empresas petroleras son hoy actores claves de su puesta en marcha. En efecto, el liderazgo de la industria en la experiencia no está dado solamente por la financiación que aporta al dispositivo sino por su participación activa en el comité. Si bien no todas las empresas ejercen el mismo papel, llama la atención su intervención en el marco de iniciativas tradicionalmente relacionadas con organizaciones sociales. ¿Cómo los actores del sector privado deciden implicarse en los asuntos públicos, sobre todo teniendo en cuenta su reticencia inicial a intervenir en la gestión pública de las regalías? ¿Cómo reciben esta intervención las autoridades locales y las organizaciones sociales, algunas de las cuales han mantenido relaciones conflictivas con la industria petrolera?

En primera instancia, hay que resaltar que existe un cambio en la forma como el sector privado ve su papel en los asuntos públicos. Hasta hace poco, y es aún la visión de algunas empresas petroleras, las compañías consideraban que su papel en la administración de las regalías se limitaba a pagar estas compensaciones. Aunque rechazaran el uso inadecuado que se hiciera de éstas, pensaban que toda incidencia sobre su gestión pública estaba fuera de su foco de acción. Todos los representantes de empresas extractivas entrevistados apoyan este argumento y uno de ellos declaraba que creían que su papel era exclusivamente el de pagar lo que la ley les exigía: hacían su trabajo y pagaban las regalías e incluso promovían algunas acciones sociales adicionales, pero la gestión pública de los recursos o su control estaba por fuera de lo que consideraban su responsabilidad³⁶. Así, la idea de la Contraloría fue en principio rechazada porque se percibía como una forma de «suplantar al Estado» o cumplir una función que corresponde a los órganos de control. Adicionalmente, un dispositivo destinado a señalar

35. Citado por WORLD BANK (2004: 13).

36. Entrevista con uno de los representantes de las empresas extractivas realizada el 13 de marzo de 2008 en Bogotá.

irregularidades en la gestión pública podía poner en riesgo las relaciones de las empresas con las autoridades locales. ¿Qué hizo que las empresas cambiaran de opinión?

Primero, se debe mencionar que bajo la administración de Antonio Hernández Gamarra, la Contraloría había venido ganando una buena reputación, y la labor que cumplieron los funcionarios de esta entidad para convencer a las empresas que los CSIR no serían un apéndice de esta institución fue importante. Además de este elemento coyuntural, la intervención de las empresas parece estar ligada a la implementación de los principios de la responsabilidad social empresarial (RSE)³⁷. De hecho la RSE está consignada como principio rector en el reglamento de los comités. Su mención también es recurrente en los discursos de los representantes de las empresas que indican como bajo los nuevos estándares de la RSE sus compañías ya no pueden permanecer impasibles frente a los importantes problemas de corrupción con las regalías. Algunos incluso hablan de ciudadanía corporativa y de cómo el control de los asuntos públicos les concierne como ciudadanos. Por lo demás, no hay que subestimar la influencia que pueden tener algunos discursos e iniciativas internacionales sobre la forma de actuar de las empresas. Muchas de ellas hacen parte del Pacto Global o mencionan la Iniciativa por la Transparencia en la Industria Extractiva en sus argumentaciones.

No obstante, un elemento fundamental en la participación de las empresas es la evaluación, en términos de racionalidad económica, que hacen de la iniciativa. Dentro de esta misma lógica de la RSE pero también a partir de las nuevas aproximaciones a la gestión de conflictos, el bienestar de los habitantes de las zonas donde trabajan las compañías se ha convertido progresivamente en un aspecto a tener en cuenta en la evaluación de los riesgos de las empresas. En Colombia, algunos estudios muestran, por ejemplo, que una de las principales fuentes de vulnerabilidad sobre la viabilidad operacional y la reputación de las compañías tiene que ver con la corrupción en la gestión de las regalías, puesto que la población local se vuelca hacia las empresas en busca de respuestas³⁸. En efecto, muchos representantes de las compañías se quejan del poco impacto que tienen las regalías en sus zonas de operación y de los costos adicionales que implica satisfacer las demandas de una población pobre con acceso limitado a los servicios sociales, que se convierte además en blanco perfecto para grupos armados ilegales. En términos de la reputación, que como parte del capital inmaterial de las organizaciones se convierte en factor de competitividad³⁹, los representantes de las compañías indican que la ineficiencia en la gestión de las regalías refuerza la percepción de que la industria «despoja» a la población de sus recursos sin dar nada a cambio. Según ellos, esto genera un descontento social que las empresas deben enfrentar no sólo ante la población local sino ante la opinión pública en general, por

37. La RSE es la integración voluntaria, por parte de las empresas, de preocupaciones sociales y ambientales a sus actividades comerciales y sus relaciones con los *stakeholders* (COMISIÓN EUROPEA, 2001).

38. Ver estudios elaborados por la firma TRUST: <http://www.trust.com.co/>.

39. Ver M. CAPRON y F. QUAIREL-LANOIZELÉE (2004).

la imagen negativa que se genera de la industria. Algunos entonces entienden los CSIR como una inversión razonable⁴⁰.

Por su parte, las autoridades locales no perciben en principio esta participación de las empresas como problemática, porque ellas mismas son incluidas como miembros de los dispositivos⁴¹. Adicionalmente, en la puesta en marcha de los comités, la industria y otros miembros intentan evitar a toda costa la «politización» del dispositivo, es decir, su instrumentalización por parte de adversarios de la administración local para hacer denuncias políticas. En esta lógica, se evitan incluso las labores de denuncia de irregularidades inicialmente planteadas en los reglamentos de los CSIR, y se privilegian las actividades de recolección y difusión de información general sobre las regalías –realización de audiencias, boletines de información, entre otros–. Esta aproximación al control ciudadano centrada en la información está también ligada a un tratamiento técnico de la misma. Se trata de lidiar con presupuestos, ejecuciones presupuestales o contratos, cuya comprensión no es siempre tarea fácil; por esta razón algunos actores mencionan la necesidad de desarrollar metodologías estandarizadas⁴². En esta concepción técnica de la iniciativa va implícita la voluntad de mantenerse por fuera de las controversias políticas y evitar todo conflicto con las autoridades locales, una de las razones por las cuales los CSIR parecen abandonar la idea de denunciar irregularidades.

Los CSIR se configuran así como dispositivos de control ciudadano de tipo gerencial, con un fuerte énfasis en la recolección y difusión de información, con una aproximación más técnica que política del control, con un enfoque colaborativo de la relación entre actores y con unos objetivos centrados en la eficiencia y eficacia de la acción pública. En este sentido, podrían ser entendidos como interfaces de comunicación o de colaboración informativa, en la tipología construida por Ernesto Isunza, donde el Estado y la sociedad se informan mutuamente, sin que existan de por medio acuerdos vinculantes (Isunza Vera, 2006).

Entre quienes representan a la sociedad civil en los comités, esta visión del monitoreo ciudadano no es totalmente compartida. Para algunos, el verdadero control ciudadano debe implicar una denuncia activa de las irregularidades en la gestión de las regalías y un seguimiento más sistemático de la inversión pública. Además, algunos perciben que el liderazgo de la industria constituye un obstáculo para la autonomía del comité y la razón de los límites impuestos en el ejercicio del control, especialmente, porque señalan la existencia de un conflicto de interés de las empresas derivado de su necesidad de mantener buenas relaciones con las autoridades locales. Aunque este discurso es menos tenido en cuenta al interior del dispositivo y muchos de quienes lo defienden se han retirado de la iniciativa, los actores sociales han logrado en algunos casos neutralizar la primacía de las empresas en los CSIR. En uno de los comités, por ejemplo, se

40. Esta expresión se desprende de la reflexión realizada en el marco de la Junta Directiva de una de las compañías participantes.

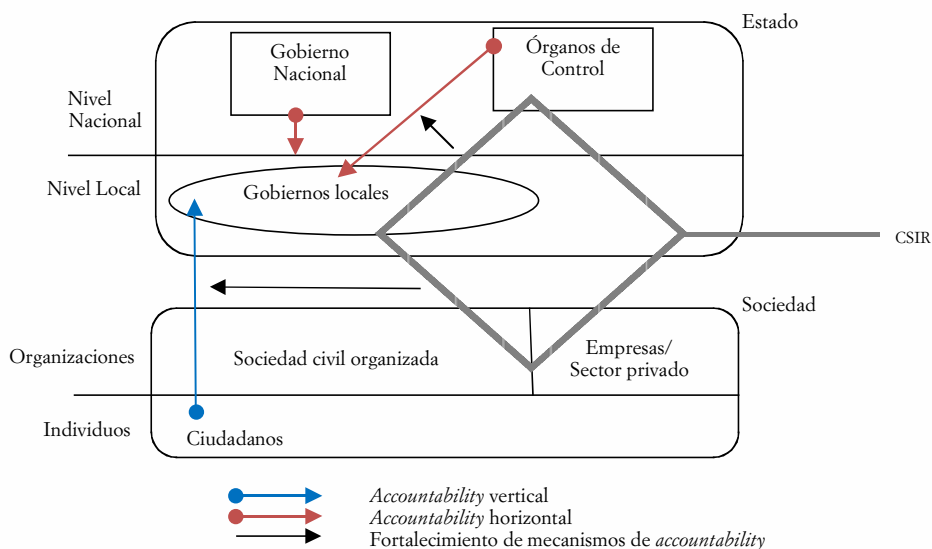
41. Se han presentado algunos casos en que las autoridades locales desconfían de la iniciativa, pero los roces no son significativos.

42. ECOPELROL; CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (2007).

exigió la reducción del número de representantes de las empresas petroleras; en otros casos se logró incluir, dentro de los nuevos reglamentos sobre las funciones del comité, labores más activas de seguimiento a obras públicas. Las empresas, a su vez, han entendido poco a poco la importancia de ceder en algunas de estas reivindicaciones y han ampliado la visión inicial que tenían de los alcances del dispositivo.

De esta forma, se desarrolla una iniciativa en la que, además de las organizaciones sociales y los representantes de las instituciones públicas, participa el sector privado y en particular las compañías. Como escenarios de negociación, los comités reproducen los conflictos existentes entre los diferentes actores en juego pero permiten también una interacción más dinámica entre actores del Estado, del mercado y de la sociedad civil (ver Gráfico 1).

GRÁFICO 1. EL CSIR EN EL CONTROL A LA REGALÍAS



Fuente: Adaptación de la autora con base en las Interfaces socioestatales de E. ISUNZA (2006).

IV. LOS RETOS UNA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA: AUTONOMÍA, REPRESENTATIVIDAD Y CAPACIDAD DE INCIDENCIA DEL CSIR

Estas renovadas interacciones entre actores del Estado, de la sociedad civil y del sector privado suscitan importantes inquietudes en términos de la autonomía y posibilidades de empoderamiento de la sociedad civil, así como sobre los alcances de estos cambios en el sector petrolero. En aras de la creación de condiciones para una gobernanza más democrática, el primer desafío de estos comités está relacionado con la

distribución asimétrica del poder a su interior y los efectos que esto tiene sobre sus acciones. Así, la autonomía de los actores sociales en el CSIR puede verse afectada por la intervención del Estado y del sector privado. Por un lado, existe un riesgo de transformar un ejercicio de «control» ciudadano sobre las autoridades políticas en un proceso de «delegación» de responsabilidades (por ejemplo, ¿la difusión de información sobre la gestión de los recursos públicos y la realización de audiencias de rendición de cuentas no son, en principio, responsabilidades de las autoridades locales?). Esto implica consecuencias serias en términos de autonomía puesto que se trataría de una «colaboración funcional en el ejercicio de la política y no de influencia o control sobre ella» (Cunill, 2002: 195). El problema es que en el marco de relaciones cooperativas Estado-Sociedad se facilitan las sinergias, pero también se corre el riesgo de minimizar la capacidad crítica de los activistas locales. Así mismo, es necesario señalar que se trata de un dispositivo de control ciudadano institucionalizado por la Contraloría, quien de antemano estableció las reglas a aplicar y los límites sobre todos los actores, incluso los más poderosos, condicionando el tipo de acciones a realizar en el CSIR.

Por otro lado, las empresas petroleras han ocupado un papel central en la puesta en marcha del comité. No sólo aportan el soporte financiero y logístico que facilita su acción sino que tienen el mayor peso en las decisiones sobre quién y cómo se gestionan los recursos del comité, la selección de los secretarios técnicos y los procesos de reforma de los reglamentos que se realizaron más recientemente. Para los representantes de las empresas se trata de un liderazgo indispensable dada la fragilidad de la sociedad civil local y la falta de compromiso de algunos actores del comité. No obstante, algunos líderes sociales lo ven como una dominación, por parte del sector privado, de una instancia que se supone de los ciudadanos. Se enfrentan así dos visiones de lo que debería ser el comité, espacio de concertación y colaboración entre actores, o espacio de control de la sociedad civil sobre sus gobernantes. Como está planteado el CSIR parecería buscar los dos objetivos, lo que dificulta la comprensión del dispositivo. Pero más allá de este debate, hay que resaltar que las condiciones materiales e institucionales en el marco de las cuales actúan las empresas petroleras pueden poner el riesgo la autonomía del comité. Debido a la posición que tienen estas empresas en la economía local (por ejemplo, como principales empleadores en algunos casos) y a su papel privilegiado en el CSIR, de acuerdo con las reglas diseñadas por la Contraloría, su capacidad para delimitar las acciones del comité es significativa. La exclusión de actividades de denuncia en las funciones de algunos CSIR parecería ser más fruto de la imposición de las empresas, que temen la politización del comité y los conflictos con las autoridades locales que se derivan de las denuncias, que fruto de una negociación equilibrada entre todos los miembros del comité. En consecuencia, el riesgo de que intereses o visiones particulares limiten los alcances del dispositivo es importante.

Un segundo desafío de los comités tiene que ver con la capacidad de incidencia de la sociedad civil. En primer lugar, la posibilidad de tener influencia sobre los actores institucionales locales depende de la legitimidad de los CSIR y de la representatividad de los miembros del comité. Convocados por la Contraloría, los actores que participan parecerían representar, en una aproximación neocorporativista (Bacque y Rey *et al.*,

2005), diferentes sectores de la sociedad local. Sin embargo, en su actuación y discursos, los miembros del CSIR hacen más referencia a las organizaciones de donde provienen, lo que conduciría a pensar que representan «fuerzas organizadas de la sociedad civil» (Bacque y Rey *et al.*, 2005: 19). Pero el nuevo reglamento de algunos CSIR también establece que el comité está compuesto por personas de buena voluntad, lo que lleva a preguntarse si se trata entonces sólo de personalidades locales reconocidas pero sin mayor vínculo con las organizaciones o sectores que se supone representan. En efecto, aparte de algunas experiencias aisladas, no existen canales permanentes a través de los cuales estos miembros rindan cuentas a sus sectores u organizaciones sobre su actuación en el marco del comité. La mayor dificultad reside en que no existen criterios claros para establecer quiénes deberían ser miembros del comité; ¿por qué no invitar a representantes de las comunidades ubicadas a proximidad de la actividad extractiva?; ¿por qué privilegiar organizaciones sociales profesionalizadas o asociaciones profesionales? Algunos comités han comenzado a incluir a representantes de las comunidades indígenas y de las mujeres, aun así permanece la pregunta sobre los criterios a través de los cuales el comité puede invitar a unos actores y a otros no, y con ello el riesgo de minar la capacidad de inclusión de los CSIR.

La legitimidad de los CSIR descansa además, según lo han dispuesto los mismos comités, en su neutralidad política. Sin embargo, los actores de la sociedad civil en los CSIR no son «neutros». Muchos de ellos podrían tener conflictos de interés porque ellos o sus organizaciones tienen, han tenido o desearían tener contratos con la administración pública local que es una de las principales fuentes de recursos en la economía local. Otros han participado en el pasado en organizaciones políticas y/o tienen afinidades en uno u otro sentido con los políticos locales. Así, la pretensión de «despolitizar» el comité o de separar sociedad civil y sociedad política parecería improbable. La pregunta es, además, si sería deseable. En efecto, es importante evitar que intereses particulares obstruyan la visión del interés general que debe regir la acción del CSIR.

Sin embargo, siguiendo el argumento de Evelina Dagnino, la idea misma de concebir la sociedad civil como apolítica es la expresión de un discurso de la participación que sólo busca la eficiencia de las políticas públicas, pero que limita el empoderamiento real de los actores sociales y su capacidad para poner sobre la mesa temas más políticos y menos técnicos. La focalización del CSIR única y exclusivamente en la utilización de las regalías por parte de los gobiernos locales podría ser una manifestación de esta visión del CSIR. Se excluyen de la discusión otras temáticas del sector petrolero ligadas a los derechos laborales, culturales o del medio ambiente, a la misma distribución de las regalías entre las diferentes entidades territoriales o al régimen que establece cuánto pagan las compañías. Este fenómeno está ligado también al papel de las empresas en los comités y al diseño inicial del dispositivo, que hacen improbable que el CSIR pueda exigir cuentas también al sector privado o a las entidades del nivel nacional sobre sus acciones.

Por otro lado, la capacidad de incidencia de la sociedad civil también se juega en función de los recursos que tiene a su disposición. Los CSIR se ubican en regiones caracterizadas en su mayoría por una sociedad civil frágil, fuertemente afectada por la acción

de grupos armados ilegales. En condiciones de violencia las posibilidades de organización y participación son reducidas, de manera que existe un tejido social debilitado. A ello se suma la falta de competencias y experticia de los actores locales frente al complejo mundo de la gestión de las regalías; la falta de recursos para desarrollar ejercicios de control ciudadano y el limitado acceso a la información.

Por último, la incidencia del CSIR se ha planteado en términos de su capacidad para fortalecer los mecanismos tradicionales de *accountability* (horizontal y vertical). Sin embargo, ello requiere, por un lado, la voluntad política de los órganos de control para procesar efectivamente la información y denuncias que le haga llegar el comité; por otro lado, implica que la información difundida por el CSIR y en este sentido, la reputación y resultados de los líderes políticos locales, cuentan en la decisión de voto de los ciudadanos a la hora de elegir sus autoridades locales. En un contexto en el que muchas veedurías se quejan de la poca atención que las agencias de control otorgan a sus denuncias, y en el que las relaciones clientelistas y la compra de votos dominan la arena electoral, la posibilidad de lograr este tipo de incidencia indirecta es muy limitada.

V. CONCLUSIÓN

En la última década, la gobernanza del sector petrolero colombiano ha venido sufriendo diversas transformaciones. En lo que concierne a este artículo, se señala que el debate sobre la política petrolera pasa a un segundo plano para dar lugar a la discusión sobre el uso que se hace de los recursos provenientes de la explotación petrolera –regalías–. Se indica también que el posicionamiento de este tema en la agenda pública está ligado a los escándalos de corrupción sobre los que los medios de comunicación hacen eco y a la manera como las entidades públicas del nivel nacional han diagnosticado el problema. De tal forma que, a pesar de la multiplicidad de actores involucrados en la gestión de las regalías, las mayores dificultades se identifican particularmente en el uso que los gobiernos locales hacen de estos recursos y en la debilidad de los controles institucionales sobre ellos.

Frente a esta problemática, se multiplican las iniciativas que hacen un llamado a la sociedad civil, a los ciudadanos, a los beneficiarios, entre otros, para que contribuyan a vigilar la gestión de las regalías por parte de los gobiernos locales. En este marco, se crean los CSIR en varios de los departamentos receptores de estos recursos y se convoca a diferentes actores sociales, a las empresas petroleras y a funcionarios públicos a formar parte de los comités. La puesta en marcha de los CSIR es facilitada por la existencia de un relativo consenso frente a la existencia de controles interinstitucionales débiles, la legitimidad del discurso de la participación ciudadana y una nueva concepción del papel del sector privado en los asuntos públicos. No obstante, detrás de estos factores subyacen complejas relaciones de desconfianza y conflicto entre los actores –Estado, sociedad civil y sector privado– que los comités parecen replantear en términos de colaboración y cooperación. Efectivamente, aunque las tensiones y la desconfianza no desaparezcan, los CSIR constituyen un escenario de discusión en el que actores de la

sociedad civil cooperan con los órganos de control para fortalecer la labor de vigilancia en el ámbito de las regalías. De igual forma, autoridades locales y actores sociales empiezan a compartir información sobre el tema, un elemento fundamental para la existencia de cualquier tipo de control ciudadano. Por su parte, el sector privado se compromete con una iniciativa ciudadana y con la búsqueda de una mejor gestión de las regalías.

Sin embargo, estas nuevas condiciones de gobernanza suscitan importantes inquietudes respecto de su componente democrático. Por un lado, la autonomía de los CSIR puede ser puesta en entredicho por su vocación a seguir los lineamientos del Estado, de la Contraloría en particular, y por el mayor poder que en el marco de los comités parecen tener las empresas. Esta distribución asimétrica del poder en el comité puede limitar sus alcances, reduciendo la capacidad crítica de los actores sociales que participan, incidiendo desproporcionadamente en la decisión sobre el tipo de actores que participan en el comité, las temáticas que éste aborda y los actores a quienes se pretende vigilar. Por otro lado, la fragilidad de la sociedad civil local y sus limitados recursos de incidencia generan dudas acerca de las posibilidades reales de empoderamiento que se generan con los comités.

Adicionalmente, si bien existen nuevas configuraciones en las relaciones entre actores en el sector petrolero y aunque se pueda hablar de nuevas condiciones de gobernanza en la gestión de las regalías, es indispensable señalar que las exigencias en materia de transparencia y rendición de cuentas se limitan al ámbito de la gestión local de las regalías y específicamente al control de esta gestión. Queda por explorar para futuros análisis qué tanto estas dinámicas atraviesan la política petrolera del gobierno colombiano a nivel macro (las disposiciones de los contratos petroleros, las relaciones entre el Estado y las empresas), la gestión de las entidades del nivel central y las acciones de las empresas (pago de contribuciones, proyectos sociales realizados, impacto de la actividad extractiva), temáticas que están por fuera del alcance de los CSIR.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARENSBERG, Walter; DABBS, Alan; ESPINOZA, Guillermo; MOYER, Dianna y PIEDRA, Edwin. El desarrollo sustentable: análisis de los temas ambientales, sociales e indígenas relacionados con el sector hidrocarburos. En CAF y BID. *Hacia la integración energética hemisférica: retos y oportunidades*. Caracas: CAF y BID, 2008.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, 2007, vol. 50, n.º 3: 443-464.
- BACQUÉ, Marie-Hélène; REY, Henri y SINTOMER, Yves. *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. Paris: La Découverte, 2005.
- BLONDIAUX, Loïc y CARDON, Dominique (coords.). Editorial Dossier «Dispositifs participatifs». *Politix*, 2006, vol. 19, n.º 75: 33-51.
- BLONDIAUX, Loïc y SINTOMER, Yves. L'impératif délibératif. *Politix*, 2002, vol. 15, n.º 57: 17-35.
- CAPRON, Michel y QUAIREL-LANOIZELÉE, Françoise. *Mythes et réalités de l'entreprise responsable. Acteurs, enjeux, stratégiques*. Paris: La Découverte, 2004.

- COMISIÓN EUROPEA. *Libre vert: Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises*. Bruxelles: COM, 2001.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Presentación de la proposición de los CSIR realizada en Córdoba y Sucre*. Bogotá: Contraloría General de la República, segundo semestre, 2005.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Control Ciudadano a la Inversión de Regalías Directas*. Bogotá, julio, 2006.
- CSIR ARAUCA y CSIR SUCRE. *Cronograma de actividades, reglamento, plan de acción y convocatoria a la audiencia de rendición de cuentas*. Arauca y Sucre: CSIR, 2007-2008.
- CSIR CÉSAR y CSIR SUCRE. *Boletines informativos*. César y Sucre: CSIR, 2005-2007.
- CUNILL GRAU, Nuria. Responsabilización por el control social. En CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD (coord.). *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD, BID y EUDEBA, 2000.
- CUNILL GRAU, Nuria. Nudos críticos de la *accountability* social. Extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina. En PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina (eds.). *Controlando la Política*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial, 2002.
- CUNILL GRAU, Nuria. Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina. En ISUNZA, Ernesto y OLVERA, Alberto (coords.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Veracruz: CIESAS, Universidad Veracruzana, Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2006.
- DAGNINO, Evelina. Sociedad civil, participación y ciudadanía ¿de qué estamos hablando? En ISUNZA, Ernesto y OLVERA, Alberto (coords.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Veracruz: CIESAS, Universidad Veracruzana, Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2006.
- DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto y PANFICHI, Aldo. *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Veracruz: Fondo de Cultura Económica, CIESAS, Universidad Veracruzana, 2006.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). *Encuesta de Cultura Política*. Bogotá: DANE, 2007.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). *Boletín de prensa*. Bogotá: DANE, 2009.
- ECOPETROL y CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (IFC). *Proyecto de reforzamiento de la gestión de los Comités de Regalías (resumen del proyecto)*. Bogotá: ECOPETROL y Corporación Financiera Internacional (IFC), 2008.
- EL TIEMPO. Feria con las regalías. *El Tiempo*, 10 de marzo de 2008a.
- EL TIEMPO. Regalías siguen siendo botín. *El Tiempo*, 9 de febrero de 2008b.
- EL TIEMPO. 5.800 expedientes de mal uso de regalías han recibido en 2008 los entes de control y la Fiscalía. *El Tiempo*, 24 de febrero de 2008c.
- FONTAINE, Guillaume. Sobre autonomía regional e integración. Geopolítica del Petróleo en América Latina. *Ecuador Debate*, 2003, n.º 58: 49-76.
- FOX, Jonathan. Civil Society and Political Accountability: Proposition for Discussion. Paper presented at the Seminar *Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*. Indiana: The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, May 8-9, 2000.
- GARCÍA, Manuel Felipe. Regalías, un problema de todos. *Revista Economía Colombiana*, 2002, n.º 290: 17-21.
- GARRAUD, Philippe. Agenda. En BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie y RAVINET, Pauline (eds.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Sciences Po Le Presses, 2006.

- HOOD, Christopher. *The art of the state. Culture, rhetoric, and public management*. New York: Oxford University Press, 1998.
- ISUNZA VERA, Ernesto. Accountability, Civil Society and Human Rights. Paper presentado en el *International Workshop «Protecting the Rights and Addressing the Responsibilities of Non-Governmental Organizations»*. Bandung, Indonesia: SAWARUNG y Ford Foundation, January 6-9th, 2003.
- ISUNZA VERA, Ernesto. Para analizar los procesos de democratización: interfaces socio-estatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. En ISUNZA VERA, Ernesto y OLVERA, Alberto (coords.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Veracruz: CIESAS, Universidad Veracruzana, Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2006.
- KENNEY, Charles D. Horizontal accountability: concepts and conflicts. En MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher. *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003.
- KÜBLER, Daniel. Produire de l'action collective. En LE GALES, Patrick. Gouvernement et gouvernance de territoires (Dossier). *Problèmes Politiques et Sociaux*, Mars 2006, n.º 922: 16-17.
- LE GALES, Patrick. Gouvernement et gouvernance de territoires (Dossier). *Problèmes Politiques et Sociaux*, Mars 2006, n.º 922: 5-119.
- MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher. *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003.
- MALDONADO, Alberto. *Diagnóstico de los comités de seguimiento a la inversión de las regalías –CSIR– y propuestas de metodología para su funcionamiento*. Bogotá: Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial, 2007.
- MULLER, Pierre. *Les Politiques Publiques*. Paris: PUF (Collection Que sais-je?), 2006.
- NEWELL, Peter y BELLOUR, Shaula. *Mapping Accountability: origins, contexts and implications for development*. Brighton: Institute for Development Studies (Working Paper, 168), 2002.
- O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, 1998, vol. 9, n.º 3: 112-126.
- PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina. Societal Accountability. En PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina. *Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American democracies*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 2006, pp. 1-42.
- PIERRE, Jon y PETERS, Guy. Perspectives on governance. En PIERRE, Jon y PETERS, Guy. *Governance, politics and the State*. New York: Macmillan, 2000.
- RADAELLI, Claudio. Récits. En BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie y RAVINET, Pauline (dirs.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Sciences Po Le Presses, 2006.
- RESTREPO, John; VELANDIA, Orlando y TORO, John. ¿Para qué han servido las regalías? Propuesta de redistribución. *Revista Economía Colombiana y Coyuntura Política*, 2002, vol. enero-febrero: 5-16.
- SCHEDLER, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI (Cuadernos de Transparencia, n.º 3), 2004.
- TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. *Experiencias de Control Social en Colombia*. Bogotá: Transparencia por Colombia (Cuadernos de Transparencia, n.º 7), 2004a.
- TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. *Índice de Integridad de los Gobiernos, Asambleas y Contralorías Departamentales. Resultados 2003-2004*. Bogotá: Transparencia por Colombia, 2004b.
- TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. *Informe final de ejecución de los contratos para el acompañamiento a los CSIR Sucre-Córdoba y Arauca*. Bogotá: Transparencia por Colombia, 2007a.

- TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. *Primeras notas sobre los Comités de Seguimiento a la Inversión de las Regalías*. Bogotá: Transparencia por Colombia, 2007b.
- VELÁSQUEZ, Fabio. La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil. En CUNILL, Nuria y BRESSES, Luis Carlos (coords.). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Argentina: Paidós Ibérica, 1998, pp. 257-290.
- VELÁSQUEZ, Fabio (coord.). *Las otras caras del poder, territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. Bogotá: Cooperación Técnica Alemana GTZ y Fundación Foro, 2009.
- VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona, 2003.
- WORLD BANK. *Social accountability, an Introduction to the Concept and Emerging Practice*. Washington D.C.: World Bank, Social development papers (Participation and civic engagement, n.º 76), 2004.