

Acceso a la información de la sociedad civil en su interacción con el Estado

Juan Carlos Lozano H.

Universidad Externado de Colombia

juan.lozano@uexternado.edu.co

Área temática: Procesos políticos

“Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, D.C., 25 al 27 de septiembre de 2013”

Resumen de la Ponencia

Según la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, el acceso a la información pública además de ser un derecho fundamental, es una de las principales herramientas para la transparencia. Otros autores recogen la importancia de estos mecanismos en diferentes campos como el fortalecimiento de la democracia (Ackermann, 2006), el crecimiento económico (Stiglitz, 2000) y de la búsqueda por relaciones sanas entre la ciudadanía y el Estado (Cunnill, 2007). Sobre la base del estudio de tres escenarios de relaciones entre organizaciones de la sociedad civil y entidades estatales del nivel nacional en Colombia —Índice de Transparencia Nacional, Comisión de Reglamentación y Evaluación de Riesgo para Periodistas y la Comisión para Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales—, se presentan cuáles fueron los diferentes niveles de Acceso a la Información Pública que se observaron, las maneras cómo estos influyeron en cada escenario y se comparan con los tipos de relaciones Estado - Sociedad civil que se configuraron en éstos.

1. Introducción

Dentro de muchas otras condiciones que han sido catalogadas como favorables para la prevención de —y lucha contra— la corrupción, se encuentra el acceso a la información pública. Este concepto, para muchos ciudadanos aún lejano, no es más que el derecho que tenemos todos los ciudadanos del mundo para acceder a la información pública. La regla es el público acceso, la excepción es la reserva. En el marco de la lucha contra la corrupción, esta información ha sido considerada como vital, siempre que le entrega a los ciudadanos herramientas específicas para comprender, conocer, vigilar, reconocer y/o cuestionar las diferentes actuaciones del Estado y aquellos que cumplen funciones públicas o utilizan recursos públicos.

Asimismo, el acceso a la información se ha considerado como prerrequisito de trabajo en el marco de arreglos institucionales propios de la gobernanza. Sin información pública, difícilmente se puede registrar participación de la ciudadanía en lo público ni en las decisiones que les afectan. Así, no se puede pensar en que la gobernanza —como esquema de toma de decisiones— pueda contribuir a mejorar la lucha contra la corrupción.

A pesar de las referencias de distintas vertientes académicas sobre la materia, no son múltiples los trabajos que han explorado específicamente los niveles de acceso a la información por parte de organizaciones de la sociedad civil, y la manera cómo esto ha incidido en el trabajo que desempeñan desde sus respectivas misiones institucionales. Por ejemplo, es importante comprender cómo percibe la sociedad civil el uso de la información pública dentro de su quehacer cotidiano: ¿cuán utilizada es?; ¿acceder a esta información es considerado como una actividad estratégica?; ¿cómo incide en las relaciones de la sociedad civil con el Estado?; ¿cómo incide en la participación ciudadana?; ¿influye en la posibilidad de contar con esquemas de toma de decisiones más transparentes? Todas estas preguntas están directamente relacionadas con la intención de conocer más sobre los arreglos institucionales apropiados para incentivar la transparencia en la gestión de lo público y las formas de participación que toma la sociedad civil.

Por esto, este trabajo se propone presentar los resultados de una investigación sobre acceso a la información en tres escenarios de interacción sociedad civil – Estado en Colombia, alrededor de asuntos relacionados con la transparencia, el fortalecimiento democrático y la lucha contra la corrupción. La hipótesis desarrollada estableció que, según el modelo sobre la confianza de Elinor Ostrom (2005b), ***las reglas —formales e informales— de acceso a la información pública (AIP) tienen un impacto sobre las relaciones entre organizaciones del Estado y de la Sociedad Civil, dado que, al ser variables institucionales y culturales e impactar la variable física de comunicación entre los participantes, logran estimular la generación de círculos virtuosos de confianza.***

Para ello, en la segunda sección se revisará la evolución del derecho de acceso a la información y su relación con la transparencia y la lucha contra la corrupción. La tercera sección presentará la aproximación metodológica utilizada. La cuarta sección presentará los hallazgos en los tres casos de relaciones sociedad civil – Estado: (a) Índice de Transparencia Nacional, (b) Comisión de Reglamentación y Evaluación de Riesgo para Periodistas y (c) la Comisión para Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales. En la última sección se presentarán las principales reflexiones obtenidas del análisis de estos y preguntas pendientes que quedan para ser atendidas por futuros trabajos.

2. El acceso a la información pública y la lucha contra la corrupción

La aproximación al Acceso a la Información Pública, aunque se ha desarrollado mucho en los estudios jurídicos, también se ha hecho desde los estudios del desarrollo. En el derecho, los aportes son sobresalientes. Mendel (2003), por ejemplo, con el apoyo de la UNESCO hace una investigación de los marcos legales de diez países y dos organismos internacionales, y expone nueve principios legalmente reconocidos de estándares internacionales de acceso a la información. Asimismo, se resalta el trabajo de Open Society Initiative (2006), que compara la aplicación del derecho de acceso a la información en catorce países. Finalmente, es indispensable mencionar el trabajo de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Informe Anual 2009 - OEA/Ser.LV/II. Doc. 51), la cual ha logrado aclarar el panorama interpretativo y jurisprudencial del derecho en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos a lo largo de varios años.

Según el último informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA/Ser.LV/II. Doc. 51, 2009: 162), el acceso a la información pública (AIP) es fundamental en tres ámbitos específicos: (a) como herramienta para la participación democrática, (b) como herramienta para el control del funcionamiento del Estado y la gestión pública y (c) como herramienta de control de la corrupción. Asimismo, se ha comprobado como un medio central para que la ciudadanía ejerza otros derechos y prevenga abusos de los funcionarios (Ibíd.: 163). Diferentes estudios han atendido la efectividad entre el derecho de acceso a la información en la prevención y lucha contra la corrupción. Reinikka & Svensson (2005), por ejemplo, estudiaron cómo la difusión de información pública contribuyó a disminuir la captura privada del uso de recursos públicos en Uganda.

Asimismo, varias disciplinas han resaltado el acceso a la información por sus aportes hacia la construcción de mejores relaciones humanas, fortalecimiento de la calidad de la democracia, mayor bienestar y crecientes sinergias entre los actores del desarrollo. La literatura de ciencias sociales recoge en múltiples apartes referencias de relevancia para el acceso a la información. Por ejemplo, en materia de fortalecimiento de la democracia (Ackermann, 2006), de crecimiento económico (Stiglitz, 2000) y de la búsqueda por relaciones sanas entre la ciudadanía y el Estado (Cunnill, 2007). A nivel más general de la importancia de la información, North (2007) habla de la importancia

de la información para el cambio institucional, gracias a su efecto de reducción de la incertidumbre, y Castells (2001) se refiere a esta como un elemento clave en las nuevas relaciones humanas, dentro de lo que ha denominado la “Era de la Información”.

En línea con lo anterior, al menos dos corrientes de pensamiento ven en la información —y concretamente en la pública— una fuente de caminos más sinérgicos para las relaciones entre Estado y Sociedad Civil. Por un lado, desde la Nueva Economía Institucionalista se defiende que la información es una variable institucional determinante para el desarrollo y la construcción de confianza (Ostrom, 1990, 1994, 2005a, 2005b; Elster, 1996; North, 2007). Por otro lado, la corriente latinoamericana de científicos políticos plantea que el acceso de los ciudadanos a la información pública es fundamental para aumentar legitimidad de los gobiernos y mejorar el diálogo gobernante-gobernado (Peruzzotti & Smulovitz, 2002; O’Donnell, 2007; Cunnill, 2007).

El acceso a la información es considerado un derecho humano, ligado al derecho a la libertad de expresión y se establece como un prerrequisito para la acción ciudadana, la vigilancia sobre el Estado y la prevención de violaciones a los derechos humanos. Respecto a la relación entre la Sociedad Civil y el Estado, se considera fundamental por el rol que tiene en brindar transparencia, en ampliar las posibilidades para la participación de los ciudadanos y sus organizaciones y por facilitar los procesos de construcción de confianza mutua. Este derecho se garantiza primero a través del artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos —el derecho a “buscar y recibir informaciones”—, posteriormente fue ratificado más explícitamente en el Pacto Universal de Derechos Políticos y Sociales de 1973 y ulteriormente por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la ONU, a través de la definición de unos principios que conforman hoy el marco de estándares internacionales en la materia (CIDH, 2012). Estos indican, entre otras cosas, que toda la información en poder de un órgano público debe ser difundida, que el secretismo es la excepción, que toda excepción debe ser explícita y estar en una ley, que el Estado tiene la obligación de garantizar la publicidad a costos razonables y que la carga probatoria en estos casos la tiene siempre el Estado, no el ciudadano.

En Colombia, el acceso a la información se encuentra reconocido por la Constitución Política en sus artículos 23 y 74, a través del bloque de constitucionalidad (que hace vinculante el contenido de los tratados internacionales ratificados) y de diferentes leyes. Éstas reconocen algunas excepciones de acceso a la información, que giran en torno a garantizar la defensa de los derechos fundamentales de terceros, la seguridad y defensa nacional, la eficacia de investigaciones estatales y judiciales, y el secreto de información con valor comercial o industrial (FLIP, 2009: 41). Además, se ha desarrollado suficiente jurisprudencia que ha permitido aclarar aspectos específicos relacionados con este derecho. Entre otras, se pueden mencionar las sentencias T473/92 donde se aclara qué es un documento público; la T-543/93, en donde se ratifica como derecho fundamental; y la C-053/95, donde se establece que la regla general es el acceso a la documentación pública y donde se indica que su limitación ilegal es a la vez una violación a la libertad de expresión.

Uno de los problemas más agudos ha sido la enorme dispersión normativa, la cual ha dificultado tener claridad sobre el marco normativo, limitando la efectiva aplicación y garantía del derecho. *Transparencia por Colombia y Método* (2009), demostraron cómo más de 60 leyes colombianas trataban de una forma u otra este derecho en ese entonces. Dicha problemática llevó a que en 2011 se presentara un proyecto de Ley Estatutaria para la Transparencia y el Acceso a la Información que entrara a establecer estándares normativos de manera unificada. La norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional en el primer semestre de 2013 y espera la sanción presidencial.

En cuanto a los niveles de aplicación, según algunos informes, son bajos en Colombia (CIJUS – Universidad de los Andes, 2007; *Transparencia por Colombia y Método*, 2009; y FLIP, 2009). Los resultados del Índice de Libertad y Acceso a la Información Pública en Colombia —elaborado por el Proyecto Antonio Nariño— coinciden en afirmar que la información pública es deficiente: el mejor territorio es Bogotá, con tan solo 53,2 (de 100). Le siguen Antioquia (43,7), Valle (39,9), Región Central (39,2), Caribe (38,5), Amazonía (36,6), Región Oriental (34,5) y Región Pacífica (28,8) (Proyecto Antonio Nariño, 2012).

La ‘cultura del secreto’ —o aquella cultura organizacional activa en ciertos funcionarios público que persiste por reservar la información pública—, ha generado graves problemas para el tejido social (Hernández & Ariza, 2000: 512-13) y altos niveles de desconfianza hacia las autoridades. La reserva se hace aplicando 3 tipos generales de barreras, según las conclusiones a las que se llegó en el Seminario Internacional “Más Información, Más Democracia” organizado en 2009 en la Universidad de los Andes: (a) de forma, cuando hay una negación abierta a darla o no hay capacidad para procesar la solicitud adecuadamente; (b) de fondo, cuando se brinda una respuesta esquiva o se argumenta la existencia de una reserva legal —como ‘seguridad nacional’ o ‘reserva del sumario’— sin que realmente exista dicha condición y cuando las autoridades brindan respuesta a la solicitud; y finalmente, (c) de facto, cuando las autoridades crean circunstancias para que los ciudadanos encuentren imposible acceder a la información —como pueden ser mediante altos cobros económicos—.

Para contribuir a la identificación de mejores condiciones para que el Estado y la Sociedad Civil encuentren sinergias y se amplíe la transparencia, esta investigación se propuso entender los niveles de AIP entre la sociedad civil y el Estado y las consecuencias de esto en la construcción de confianza entre actores de estas esferas. En este contexto, la investigación se propuso cumplir estos objetivos: (1) validar la hipótesis; (2) conocer las dinámicas de las relaciones Estado-Sociedad Civil en tres escenarios colombianos, a partir de instrumentos de medición que provean información sobre el AIP y el tipo de relaciones interorganizacionales del escenario; y (3) identificar la manera como el AIP contribuye a la construcción de confianza.

La investigación analizó si la información pública promueve la confianza entre Estado y Sociedad Civil, según lo que sugiere la teoría sobre la construcción de confianza de Elinor Ostrom (2005), en el marco del sector temático de la transparencia, accountability

y el fortalecimiento democrático. Para comprobar su aplicabilidad, se analizaron tres escenarios donde interactúan organizaciones del Estado y la Sociedad Civil en Colombia, midiendo los niveles de AIP y el tipo de relaciones interorganizacionales que se tejieron, y se identificó la manera como las reglas de AIP impactaron la confianza, con la ayuda del Marco de Análisis Institucional y de Desarrollo.

Los tres escenarios observados

En el primer escenario, “Seguimiento de la Sociedad Civil a la Protección Estatal de Periodistas”, la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) hace seguimiento a la protección de periodistas en riesgo a través del Programa de Protección a Periodistas del Ministerio del Interior y de Justicia. Este programa del Ministerio del Interior, fue constituido mediante el Decreto 1592 de 2000, con el propósito de proteger a los periodistas en peligro, por causas ligadas a su profesión. El Decreto creó el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER) para establecer los niveles de riesgo y evaluar cada caso particular de seguridad de aquellos periodistas en riesgo. Originalmente incluyó al Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo de Seguridad y como invitados permanentes a la Vicepresidencia de la República, la Policía Nacional y tres organizaciones de periodistas —una de ellas, la FLIP—; aunque posteriormente se sumó la Defensoría del Pueblo, entre otras. En las reuniones quincenales se discuten los casos, se intercambia información entre los actores y se toman por consenso las decisiones sobre las medidas de protección a implementar. El CRER ha logrado hasta la fecha la asignación de medidas de protección a más de medio millar de periodistas desde 2000 (Ministerio del Interior y de Justicia, 2010a).

Dentro del escenario se observa el CRER-Periodistas, donde catorce participantes están en permanente toma de decisiones de alta sensibilidad, en las cuales con frecuencia tienen puntos de vista divergentes. Todos los participantes tienen la posibilidad de cooperar o no cooperar en cada encuentro mensual que tienen. Entre los catorce participantes, sólo cuatro son miembros plenos, por lo cual, el resto tiene la posibilidad de escoger si participa o no. A continuación se describen los principales elementos que influyen sobre dicha situación y la manera como se generan resultados y ciertos tipos de interacciones. De todos los participantes presentes en el escenario de acción, el análisis se enfocó en los siguientes cuatro, según los criterios presentados en el capítulo 2: FLIP, Ministerio del Interior y de Justicia (Dirección de Derechos Humanos), Policía Nacional y Defensoría del Pueblo.

En el segundo, “Control social a los riesgos de corrupción por medio del Índice de Transparencia Nacional (ITN)”, la Corporación Transparencia por Colombia (TpC) ejerce control social de frente a organizaciones estatales en materia de riesgos de corrupción. El índice fue creado por esta ONG, *“con el objetivo de monitorear y evaluar los grados de transparencia y los riesgos de corrupción (...)”* (Transparencia por

Colombia, 2010a) y así concientizar a la sociedad sobre la corrupción¹. En el momento del estudio, este se había realizado en cinco ocasiones, registrando cambios a lo largo de las diferentes versiones.

La elaboración del ITN incluye múltiples interacciones entre TpC y las entidades evaluadas. Cada elaboración inicia con la definición del Documento Metodológico, seguida por la designación de un interlocutor por la entidad a evaluar; cumplido esto, se realiza la solicitud de información por parte de TpC, en formato digital; y terminado el plazo, TpC valida la información y calcula el índice preliminar. Estos resultados son compartidos con la entidad evaluada antes de su publicación y, a partir de esto, son ajustados incluyendo las observaciones realizadas por las entidades evaluadas. Por último, se publican los resultados dentro del ITN y se llevan a cabo reuniones de retroalimentación con las entidades evaluadas. En este proceso, TpC mantiene interlocución con el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción de la Vicepresidencia de la República —entidad no evaluada²— quien lidera en el diseño e implementación de instrumentos de política en la materia y facilita la provisión de información del Ejecutivo al ITN.

En este escenario, la principal situación de estudio es la interacción alrededor del ITN. Dentro de éste, entre 88 y 184 participantes vienen interactuando, bajo el liderazgo de uno —Transparencia por Colombia— que coordina a los demás. En cada versión del índice, todos los actores tienen, en teoría, la posibilidad de cooperar o no. Sin embargo, al menos la mitad son entidades del poder Ejecutivo, las cuales no han tenido la opción de no participar, dado que la participación en el ITN es política Presidencial. Su estructura de toma de decisiones recae en el equipo técnico de Transparencia por Colombia, con infinitos espacios de comunicación. Entre todos los participantes presentes en el escenario, nuestro análisis se enfocará en TpC, el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción (PLCC), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHC) y la Contraloría General de la República (CGR).

Finalmente, en el tercer escenario —“Seguimiento de la Sociedad Civil a los riesgos electorales a través del Observatorio de la Democracia”— la Misión de Observación Electoral (MOE) monitorea y analiza los riesgos electorales y advierte a las autoridades sobre éstos. Este escenario nace en 2008, cuando la MOE inicia investigaciones sobre las dinámicas electorales y los riesgos de éstas, emitiendo alertas tempranas sobre riesgos electorales e identificando acciones de mitigación que son presentadas a las autoridades. Esta interlocución se da en la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales del Orden Nacional (COSPEON), la cual fue creada en 2003 con el objeto de *“coordinar las actividades necesarias para asegurar y garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales, el cumplimiento de las*

¹ Se creó originalmente bajo el nombre de Índice de 'Integridad de las Entidades Públicas'. La iniciativa es pionera en hacer uso de datos duros en mediciones sobre corrupción, ya que anteriormente se utilizaban primordialmente las mediciones basadas en percepciones (Transparencia por Colombia, 2002).

² Dado que el PLCC está dentro de la Vicepresidencia de la República, la entidad evaluada que cobija la información relacionada con este programa es el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

garantías electorales y la salvaguarda de los derechos y deberes de los partidos y movimientos políticos” (Decreto 2390/2003). Es un espacio de articulación que ha logrado la mitigación de algunos riesgos (MOE, 2010d), una toma de decisiones más informada y una ciudadanía que incrementa sus denuncias a los crímenes electorales. La comisión la integran el Ministro del Interior y de Justicia (Presidente y Secretario Técnico), los ministros de Relaciones Exteriores, de Defensa Nacional y de Comunicaciones y el Director del DAS. Además tiene como invitados al Presidente del Consejo Nacional Electoral —CNE— y el Registrador Nacional del Estado Civil —RNE—, entre otros.

La comunicación en la COSPEON es dinámica pero inconstante. Se reúne con gran regularidad en los periodos electorales y canaliza las decisiones tomadas para que sean implementadas por sus miembros, aunque tiene baja frecuencia fuera de los periodos electorales. La MOE, por su parte, ha institucionalizado políticas de información que han facilitado la comunicación con el Estado. Allí, sobresalen la comunicación formal y escrita con las instituciones, la presentación de información en escenarios institucionales y la presentación de informes pre-publicación al Estado.

En esta situación de estudio se puede observar como al menos diecisiete participantes interactúan con frecuencias muy variantes (ligadas a los ciclos electorales). De estos, cinco no tienen la opción de escoger si cooperan o no (los miembros de la comisión), por estar obligados por ley a asistir y cooperar, y el resto puede decidir si participar y/o cooperar, o no hacerlo. El análisis sobre este escenario se enfocó en: MOE, Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ - Dirección de Democracia y Participación Ciudadana), Consejo Nacional Electoral (CNE) y Registraduría Nacional del Estado Civil (RNE).

3. Metodología utilizada

La metodología utilizada en la investigación se basó principalmente en el marco de Análisis y Desarrollo Institucional³ —en adelante, IAD— (Ostrom, 2005a) para la observación de las normas, reglas, estrategias e interacciones que se dan entre los actores del desarrollo analizados. El marco se enfoca en el entendimiento de los arreglos institucionales que determinan el comportamiento y las acciones de actores en escenarios particulares del desarrollo. Esto lo hace a partir de un estudio de las estructuras que conforman estos escenarios y las variables que inciden sobre el comportamiento de los actores y los resultados obtenidos.

Una de las variables más estudiadas son las reglas, por los incentivos exógenos que generan sobre los participantes. Según el marco IAD, las reglas afectan los resultados e interacciones, gracias a su influencia en los procesos de toma de decisión en las situaciones de acción. Ostrom define las reglas como:

³ En inglés, Institutional Analysis and Development Framework.

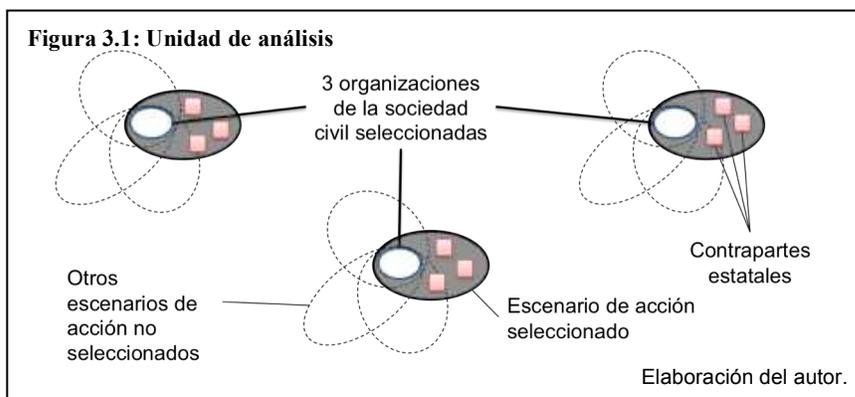
“(...) entendimientos compartidos de los participantes sobre prescripciones forzadas que involucran qué acciones (o resultados) son requeridos, prohibidos o permitidos (...)” (Ostrom, 2005a: 18).

De acuerdo con esta definición, la investigación utilizó la tipología de reglas de Ostrom y Crawford (2005) para facilitar su análisis, dependiendo de la manera como influyen en el escenario y los participantes. Así, las siete categorías de reglas son (Ostrom & Crawford, 2005: 190): Reglas de límites (influyen sobre los participantes); Reglas de posición (influyen en los roles de los participantes); Reglas de elección (afectan las acciones); Reglas de agregación (inciden en el control); Reglas de información (influyen en la información disponible); Reglas de alcance (afectan los resultados); y Reglas de recompensa (inciden en los beneficios y costos netos). De las anteriores, la investigación se enfocó en la comprensión del funcionamiento de las reglas de información, dado que el acceso a la información pública (AIP) cabe dentro de esta categoría. Las reglas de información:

“Las reglas de información autorizan canales para el flujo de información entre los participantes, asignan a los participantes la obligación, permiso o prohibición para comunicarse en particulares nodos de decisión, y establecen el lenguaje y forma en que la comunicación se llevará a cabo” (Ibíd.:206).

Sobre esta base, la investigación tomó como supuestos el que las reglas de información regulan al menos cuatro aspectos de interacción entre diferentes actores (Ibíd.): (i) *Canales para el flujo de información*, (ii) *Frecuencia y precisión de la información*, (iii) *Tema y contenidos*, y (iv) *Lenguaje oficial*.

Bajo este marco metodológico, se analizaron tres escenarios de acción en donde participan organizaciones del Estado y de la Sociedad Civil. En cada uno de éstos se propuso entender qué tipo de impacto genera el acceso a la información pública sobre el tipo de relaciones entre las organizaciones estatales y de sociedad civil, mediante una metodología que implicó la aplicación de cuatro momentos.



En el Primer Momento, se adelantó la selección de la unidad de análisis a partir de tres pasos: selección de las OSC, selección del escenarios de acción y selección de las

contrapartes estatales participantes en cada escenario, de acuerdo con lo ilustrado en la figura anterior. Para la selección de las tres organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) se estableció que debían ser organizaciones que trabajaran temas de fortalecimiento democrático y transparencia⁴, que tuvieran entre 10 y 20 personas empleadas y que llevaran a cabo actividades de control, monitoreo o seguimiento a la labor de al menos una organización estatal del nivel nacional, entre otros criterios. Posteriormente, por cada OSC se seleccionó un escenario de acción y tres contrapartes estatales, sobre la base de criterios metodológicos prácticos, de calidad de la información⁵ y otros criterios diferenciadores⁶. De acuerdo con esto, la unidad de análisis quedó delimitada a:

Tabla 3- 1: Resumen Unidad de Análisis

Escenario de Acción	OSC participante	Contrapartes estatales participantes
A) Seguimiento a la protección estatal de periodistas en riesgo	Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP)	1. Ministerio del Interior y de Justicia (Programa de Protección) 2. Policía Nacional (Dir. Derechos Humanos) 3. Defensoría del Pueblo ⁹ (Dir. Atn. y Trámite de Quejas)
B) Control social a los riesgos de corrupción por medio del Índice de Transparencia Nacional	Corporación Transparencia por Colombia (TpC)	1. Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción (Vicepresidencia de la República) 2. Contraloría General de la República 3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
C) Seguimiento a la calidad de las elecciones, a través del Observatorio de la Democracia	Corporación Misión de Observación Electoral (MOE)	1. Ministerio del Interior y de Justicia (Dirección de Democracia y Participación Ciudadana) 2. Consejo Nacional Electoral 3. Registraduría Nacional del Estado Civil.

El segundo momento metodológico se concentró en el análisis de los escenarios y situaciones de acción, según lo propuesto por el marco IAD. La información se recolectó a través de entrevistas semiestructuradas con las OSC y contrapartes estatales⁷, documentos que las partes entregaron a la investigación y otra documentación encontrada, que se enfocó en los componentes de un escenario de acción⁸. Así, se identificaron y describieron las reglas de información presentes en cada escenario, clasificándolas según la tipología establecida por el marco. A continuación, se utilizaron los supuestos derivados del modelo sobre la confianza de Ostrom (2005b), para hacer hipótesis sobre el tipo de influencias que las reglas de información podrían ejercer sobre

⁴ Esta temática fue seleccionada gracias a que disponía, en general, de buenos niveles de documentación y por contar con aceptables niveles de neutralidad, en su influencia ante las relaciones Estado – Sociedad Civil, en comparación con otras como derechos humanos o conflicto armado, por ejemplo.

⁵ Los criterios fueron que dispusiera de buena calidad de la información, que hubiera suficiente accesibilidad a ésta y que el escenario contara con la participación de al menos tres organizaciones estatales.

⁶ La selección se realizó de manera conjunta con las OSC, según los siguientes criterios: Una organización debería ser aquella con quien la OSC percibe tener relaciones fluidas y cooperativas; la segunda debería ser aquella con quien la OSC percibiera tener relaciones poco fluidas o poco cooperativas; la tercera, debería ser aquella con quien la OSC percibiera tener una relación muy diferente a las anteriores dos.

⁷ Se llevaron a cabo entrevistas con miembros y funcionarios de las siguientes organizaciones: Transparencia por Colombia, FLIP, MOE, Contraloría General de la República, Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección de Democracia y Participación Ciudadana del Ministerio del Interior y de Justicia, Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción, Consejo Nacional Electoral, Registraduría Nacional del Estado Civil y Defensoría del Pueblo. El resto de organizaciones no pudieron conceder entrevistas.

⁸ Esto incluye, por supuesto los componentes de la situación de acción. Es decir, participantes, posiciones, acciones, control, información disponible resultados y costos y beneficios. También incluyó las variables exógenas en las cuales se enfocó el estudio (reglas de información).

las relaciones. Esto fue aplicado mediante el uso de la herramienta de análisis diagramados de confianza que utiliza Ostrom (2005b). En dicha herramienta se diagraman las reglas que ejercen influencia sobre los elementos del modelo sobre confianza, utilizando flechas para visualizar los incentivos que un elemento genera sobre otro. Dado que los incentivos pueden ser positivos o negativos, el instrumento ubica un signo (+) o uno (-) al lado de cada flecha, para presentar el tipo de incentivo del que se trata. Con base en dicha herramienta se pudo comprender cuáles fueron los nodos desde/hacia los cuales nacían/recaían la mayor cantidad de flujos de incentivos.

En el tercer momento metodológico se realizaron dos mediciones para cada escenario: la primera, sobre los niveles de acceso a la información, y la segunda, sobre el tipo de relaciones inter-organizacionales Estado – Sociedad Civil existentes en cada escenario, para posteriormente llegar a conclusiones aplicando el Método de la Concordancia⁹.

La medición de acceso a la información se hizo a través de una batería de indicadores, se recolectó información que permitiera medir el acceso a la información pública de cada organización de la Sociedad Civil (OSC) en el escenario¹⁰. Dado que el tema de estudio trata de una relación bidireccional entre dos partes (uno que solicita y otro que entrega), la medición se adelantó con una batería de indicadores que incorporó ambos lados del derecho¹¹. Esto derivó en la exploración del Acceso a la Información a través de cuatro dimensiones: 'Entorno de AIP', 'Uso de los mecanismos AIP', 'Cultura AIP' y 'Desempeño estatal'. Una vez recogida la información, se calculó también el volumen total de AIP por cada OSC, mediante una ponderación por cocientes iguales de los resultados obtenidos en cada una de las cuatro dimensiones.

Tabla 3- 2: Resumen de metodología de medición de AIP

⁹ El Método de la Concordancia fue propuesto por John Stuart Mill, como parte de su trabajo en la definición de sus cinco "cánones" de racionamiento inductivo, en "Un sistema lógico" de 1843.

¹⁰ La información de este mecanismo de medición se recogió a partir de cuatro fuentes: miembros empleados de las OSC, cuyo trabajo estuviera relacionado al escenario de acción; funcionarios o contratistas de las contrapartes estatales, cuyo trabajo estuviera relacionado al escenario; procesamiento de derechos de petición a las contrapartes estatales seleccionadas; y tres juristas expertos en el tema de AIP en Colombia (Catalina Botero, Carlos Cortés C. y Rodrigo Uprimny). Dicha información fue recogida a través de cinco tipos de formularios: organizacional para las OSC, individual para empleados de OSC, para funcionarios de contrapartes estatales, para expertos juristas y el último, para la evaluación sobre desempeño institucional.

¹¹ Para la medición de desempeño estatal en su deber de garantizar el derecho de AIP, el diseño de la batería de indicadores se basó en la propuesta del Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM) del Instituto Federal de Acceso a la Información y, por el otro lado, en los Indicadores de Acceso a la Información Pública desarrollados por la ONG Acción Ciudadana de Guatemala.

Dimensión	Indicadores	Fórmula
Entorno de AIP	1a. Nivel de conocimiento de A2I en el entorno de la Situación de Acción en otras organizaciones (entidades estatales). 1b. Nivel de reconocimiento legal de estándares internacionales en legislación nacional 1c. Afinidad de los funcionarios con el derecho de acceso a la información 1d. Nivel de trámite de derechos de petición	$0,3*(1a) + 0,3*(1b) + 0,3*(1c) + 0,1*(1d) =$
Utilización de los mecanismos de AIP por parte de la OSC	21. Indicador sobre institucionalización de mecanismos de acceso a la información pública en la OSC 22. Indicador de nivel de uso de la OSC de mecanismos acceso a la información i. Individual ii. organizacional 23. Uso de mecanismos de revisión por parte de la OSC	$0,3*(2a) + 0,4*(2b) + 0,3*(2c) =$
Interiorización cultura de AIP en la OSC	3a. Conocimiento sobre el derecho de acceso a la información 3b. Confianza en el respeto del derecho de acceso a la información 3c. Conocimiento de los mecanismos establecidos para acceder a la información 3d. Confianza en los mecanismos establecidos para acceder a la información 3e. Confianza en los sujetos obligados	$0,2*(3a) + 0,2*(3b) + 0,2*(3c) + 0,2*(3d) + 0,2*(3e) =$
Desempeño estatal en derecho de AIP	4a. Mecanismos de solicitud efectivos 4b. Reacciones ante las solicitudes de derechos de petición 4c. Adecuada aplicación de las reservas 4d. Publicación proactiva	$0,25*(4a)+ 0,25*(4b)+ 0,25*(4c)+ 0,25*(4d)=$

Por su parte, la medición de relaciones entre organizaciones se diseñó con base en el trabajo de Robinson, Hewitt & Harriss (2000) sobre relaciones inter-organizacionales y tiene como propósito medir el tipo de relaciones que existen entre dos organizaciones; en este caso una de la Sociedad Civil y una del Estado. Este marco conceptual se define en la existencia de sólo tres tipos de relaciones ‘ideales’ o primarias: competencia, coordinación y cooperación. La *competencia* es aquella relación en donde dos actores contienden por diferentes tipos de elementos, como recursos financieros, directivos competentes, votantes, información, valores o buenos proyectos para apoyar, y está basado en las lógicas de oferta y demanda que provee el mercado (Ibíd.: 6). Con *coordinación*, hacen referencia a una relación donde un agente dirige, articula u ordena a otros y está caracterizada por tener una estructura jerárquica entre los actores y por tener uno central que asigna posiciones y funciones a los demás, aunque todos comparten algunos valores e intereses; en una relación de poder. Finalmente, definen la *cooperación* como una “(...) *noción de trabajar conjuntamente sobre la base de un consenso, camaradería o solidaridad, comunidad o compromiso. (...) Harriss indica que la confianza y la auto-organización son los principios de la [relación] ideal de tipo ‘cooperación’*” (Ibíd.: 8; 271).

La información se recogió a través de formularios diligenciados por funcionarios públicos y miembros de las OSC, a partir de los cuales se calcularon los niveles de competencia, coordinación y cooperación de cada relación inter-organizacional —con base en las respuestas a 11 afirmaciones descriptivas sobre la relación—. De ahí se construyeron y aplicaron cuatro indicadores principales: niveles de competencia, niveles de coordinación, niveles de cooperación y volumen de las relaciones inter-organizacionales.

Tabla 2- 3: Indicadores de relaciones inter-organizacionales

Indicador	Fórmula de cálculo
Niveles de competencia (CMP)	$[(\text{Promedio de percepción de competencia de miembros OSC})+(\text{Promedio de percepción de competencia de funcionarios estatales})]/2$
Niveles de coordinación (CRD)	$[(\text{Promedio de percepción de coordinación de miembros OSC})+(\text{Promedio de percepción de coordinación de funcionarios estatales})]/2$
Niveles de cooperación (CPR)	$[(\text{Promedio de percepción de cooperación de miembros OSC})+(\text{Promedio de percepción de cooperación de funcionarios estatales})]/2$
Volumen de relaciones inter-organizacionales	CMP+CRD+CPR

A continuación, se utilizó el método de la Concordancia de John Stuart Mill (1843) para comparar los resultados de AIP con los de relaciones interorganizacionales y obtener conclusiones de éstos¹². Así, si los primeros son altos y los segundos tienen patrones similares, se puede sugerir la correlación entre los dos. Lo anterior se adelantó mediante la pregunta: *¿Los escenarios con AIP más alto corresponden a aquellos donde se observan relaciones con niveles medio-altos o altos de confianza (coordinación o cooperación, respectivamente) en las relaciones de las OSC con las entidades del Estado?* El método de la Concordancia indica que la variable A (acceso a la información pública) sería causal de la consecuencia a (tipo de relaciones con el Estado), si la respuesta es afirmativa.

En el cuarto momento metodológico se analizó para cada uno de los escenarios si los resultados corroboraron o no la hipótesis cualitativa establecida. Esto permitió comprender la medida en que el AIP pudo aportar a la generación de confianza en las relaciones Estado–Sociedad Civil, a establecer los niveles de aplicabilidad de la teoría a la práctica y la manera como dicha teoría aplicó a cada caso. El análisis llevado a cabo en esta, también permitió comprender qué tipo de otras reglas acompañaron al AIP para consolidar la confianza.

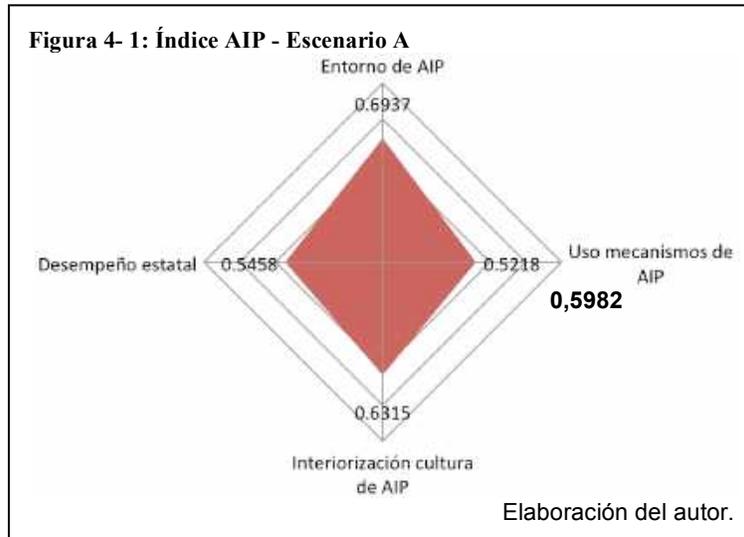
4. Hallazgos de la investigación

Este aparte presenta los resultados del análisis empírico desarrollado para los tres escenarios, con base en la información recolectada. Como se podrá observar, los datos corroboran que altos niveles de acceso a la información pública coinciden con altos niveles de confianza, observados por la preponderancia de la cooperación en las relaciones Estado-Sociedad Civil de los tres escenarios.

¹² El método propone que, cuando un mismo factor es común para varios casos con un mismo fenómeno, se pueda concluir que este factor es el causante del fenómeno. En este caso, el objetivo es entender si el acceso a la información es un factor común a todos los casos que presentan mayores niveles de confianza (relaciones de coordinación y cooperación).

4.1 Resultados en el escenario A: “Seguimiento a la protección estatal de periodistas en riesgo”.

Resultados de la medición de AIP.



La figura 4-1 muestra los resultados finales del índice en el escenario de la Fundación para la Libertad de Prensa. Se observaron las cuatro dimensiones, con mediciones que se ubicaron entre 0 a 1, donde 1 es acceso perfecto a la información pública. El resultado de dicho índice, es de 0,5982. Los resultados de las dimensiones mostraron un nivel bueno de AIP, especialmente cuando se comparan frente a la dimensión ‘Entorno de AIP’ —que teóricamente sería el máximo AIP posible en el escenario—. En este sentido, el nivel de uso de los mecanismos representó un 75,22% de ‘Entorno’; ‘Desempeño institucional’, un 78,68%; y ‘Cultura de AIP’, un 91,03%. En este escenario, el desempeño estatal fue ligeramente superior al nivel de uso de mecanismos AIP, aunque bastante inferior a los de cultura AIP.

Tabla 4- 1: Resultados Índice AIP por indicadores para el Escenario A**DIMENSIÓN: ENTORNO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN**

Indicador	Resultados	Coef.	Subtotal
1a - Nivel de conocimiento de AIP por funcionarios estatales	0,6500	0,3000	0,1950
1b - Nivel de reconocimiento legal de estándares internacionales en legislación	0,7059	0,3000	0,2118
1c - Afinidad de los funcionarios estatales con el derecho de AIP	0,6232	0,3000	0,1870
1d - Nivel de trámite de derechos de petición por entidades estatales	1,0000	0,1000	0,1000
Resultado Dimensión:			0,6937

DIMENSIÓN: USO MECANISMOS DE ACCESO A LA INFO

Indicador	Resultados	Coef.	Subtotal
2a - Institucionalización del uso de mecanismos de AIP en la OSC	1,0000	0,3000	0,3000
2b - Nivel de uso de mecanismos de AIP en la OSC	0,5296	0,4000	0,2118
2c - Uso de mecanismos de revisión por OSC	0,0333	0,3000	0,0100
Resultado Dimensión:			0,5218

DIMENSIÓN: INTERIORIZACIÓN DE UNA CULTURA DE ACCESO A LA INFO

Indicador	Resultados	Coef.	Subtotal
3a - Conocimiento sobre el derecho AIP por miembros de la OSC	0,8500	0,2000	0,1700
3b - Confianza en el respeto del derecho de AIP	0,5000	0,2000	0,1000
3c - Conocimiento de miembros de la OSC sobre los mecanismos para acceder a la info.	0,7750	0,2000	0,1550
3d - Confianza en los mecanismos establecidos par acceder a la info.	0,5325	0,2000	0,1065
3e - Confianza en los sujetos obligados	0,5000	0,2000	0,1000
Resultado Dimensión:			0,6315

DIMENSIÓN: DESEMPEÑO ESTATAL FRENTE AL CUMPLIMIENTO DEL ACCESO A LA INFO

Indicador	Resultados	Coef.	Subtotal
4a - Mecanismos de solicitud efectivos	0,7222	0,2500	0,1806
4b - Reacciones ante las solicitudes de derechos de petición	0,5694	0,2500	0,1424
4c - Adecuada aplicación de las reservas	0,5167	0,2500	0,1292
4d - Cumplimiento de obligaciones en publicidad proactiva	0,3750	0,2500	0,0938
Resultado Dimensión:			0,5458

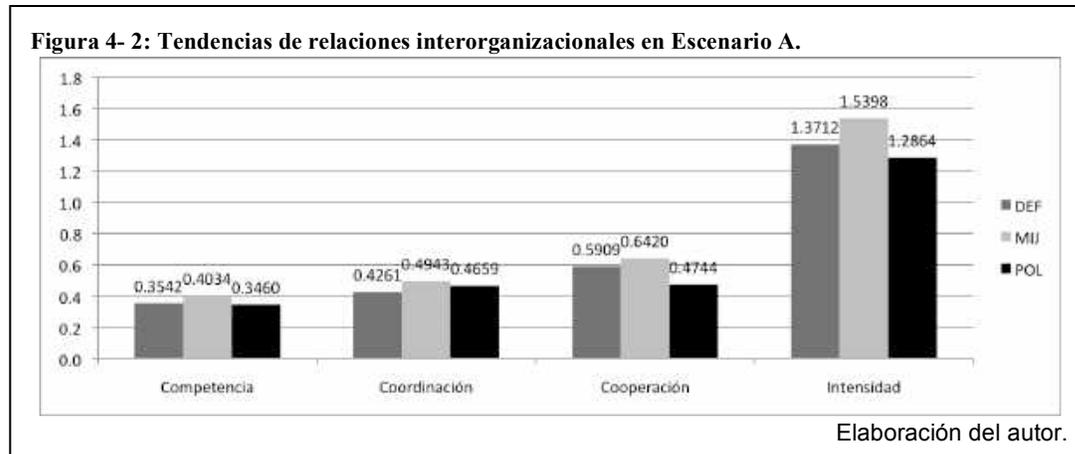
Elaboración del autor.

En la tabla anterior se resumen los resultados, discriminados por dimensión e indicadores. En este escenario se destacan como altos los indicadores de ‘institucionalización del uso de mecanismos de AIP dentro de la Sociedad Civil’ (indicador 2a), ‘conocimiento que los miembros de la OSC tienen sobre el derecho de AIP’ (indicador 3a) y ‘funcionamiento de solicitud de información pública’ (indicador 4a). Por el contrario, los indicadores bajos son: ‘cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de publicidad proactiva’ (indicador 4d), ‘uso de mecanismos de revisión’ (indicador 2c) y ‘confianza en el respeto del derecho AIP’ (indicador 3b).

Resultados relaciones interorganizacionales Estado – Sociedad Civil

Se observó un escenario con niveles predominantes en confianza (‘Cooperación’ es superior a los otros tipos de relaciones). Los niveles de competencia fueron relativamente homogéneos, variando entre 0,34 y 0,40. Entre los tres participantes estatales, la Defensoría del Pueblo fue quien presentó menor competencia. En cuanto a los niveles de coordinación, los gráficos muestran cómo también son homogéneos para las tres relaciones, variando entre 0,42 y 0,49. La coordinación más alta se presenta con el Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ), lo que coincide con su posición como Presidente y Secretario Técnico del CRER; mientras el más bajo es con la Defensoría

del Pueblo. En materia de cooperación, se pueden ver niveles heterogéneos: varían entre el 0,64 de la relación con el MIJ y un 0,47 con la Policía. Resulta interesante observar que en el caso de la Policía la diferencia entre coordinación y cooperación es prácticamente nula (0,0085). La cooperación es definitivamente más alta con las organizaciones estatales con quienes existen coincidencias misionales más evidentes (MIJ y Defensoría). Finalmente, en cuanto a la intensidad de las relaciones —sumatoria entre los tres indicadores— este escenario presenta los niveles más bajos. La intensidad más alta se da con el MIJ y la más baja con la Policía.

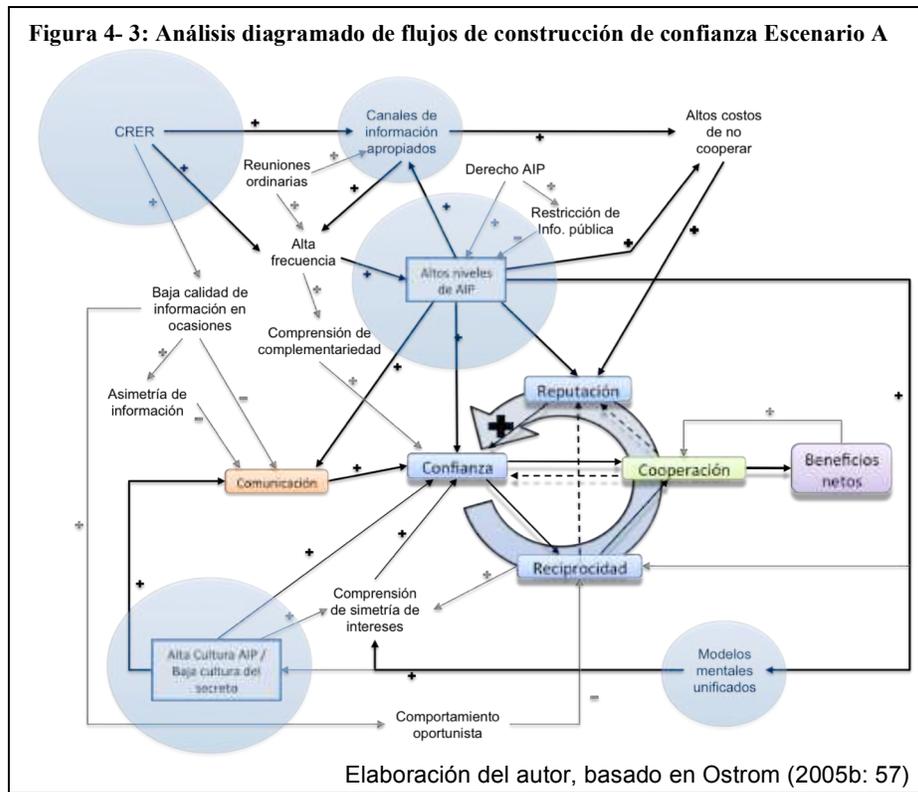


Análisis empírico

Los instrumentos de medición dieron cuenta de buenos niveles de AIP y de confianza entre la OSC y el Estado, por los predominantes niveles de coordinación y cooperación. Entre éstas, la relación más cercana definitivamente es la que tiene la FLIP con el Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia. La relación con la Policía si bien no es negativa, es la que presenta menor intensidad y menor distinción entre la competencia con la coordinación y cooperación. Al tiempo con lo anterior, éste es el escenario donde hay mayores niveles de competencia, que pueden estar relacionados con los conflictos asociados a la violencia y el actuar de grupos armados al margen de la ley.

Con base en los datos recolectados, es posible concluir que existen algunos niveles de desconfianza por parte de la Sociedad Civil en materia del pleno cumplimiento del derecho de AIP por parte de los funcionarios y de la efectividad de los mecanismos de AIP (según lo demostraron los indicadores 3b, 3d y 3e). Esto puede estar relacionado con las reservas legales que recaen sobre la información pública que es de importancia para este caso (informes de estudio de riesgo o información de inteligencia de la Policía, entre otros). También puede estar relacionado con los significativos niveles de coordinación, compatibles con el escenario del CRER-Periodistas, donde hay relaciones jerárquicas y de poder —típicas de las relaciones de coordinación (Robinson et al., 2000)— que pueden afectar la confianza en el cumplimiento del derecho.

La homogeneidad entre los niveles de uso de los mecanismos de AIP y el desempeño institucional muestra una dinámica favorable en cuanto a los flujos de información, a pesar de que podría ser mucho mayor (la dimensión Entorno está más de 15 puntos porcentuales encima de éstos). Esto quiere decir que los niveles se pueden mejorar, con medidas de corto y mediano plazo, tanto en la solicitud, como en la entrega de información pública. En especial, se refleja una importante oportunidad de mejora a través de mejorar con la implementación de publicidad proactiva, donde las reservas lo permitan (indicador 4d).



La cooperación que se ha generado en este escenario está constituida a partir de un círculo virtuoso de construcción de confianza (confianza-reciprocidad-cooperación-reputación), que se encuentra alimentado por una serie de arreglos institucionales que se resaltan. Éstos, para el escenario de la FLIP son principalmente los siguientes:

1. Las entidades estatales respetaron, en general, sus obligaciones para proveer información pública, fortaleciendo el derecho de AIP.
2. La OSC fueron conscientes de la importancia de utilizar información pública en su trabajo, desarrollando una cultura organizacional de AIP.
3. El CRER-Periodistas es un canal importante para propiciar la confianza entre las organizaciones de la Sociedad Civil y del Estado¹³. Allí, se identificaron

¹³ La investigación se limita a analizar sobre los arreglos que el CRER ha proveído antes de su reforma en el año 2010.

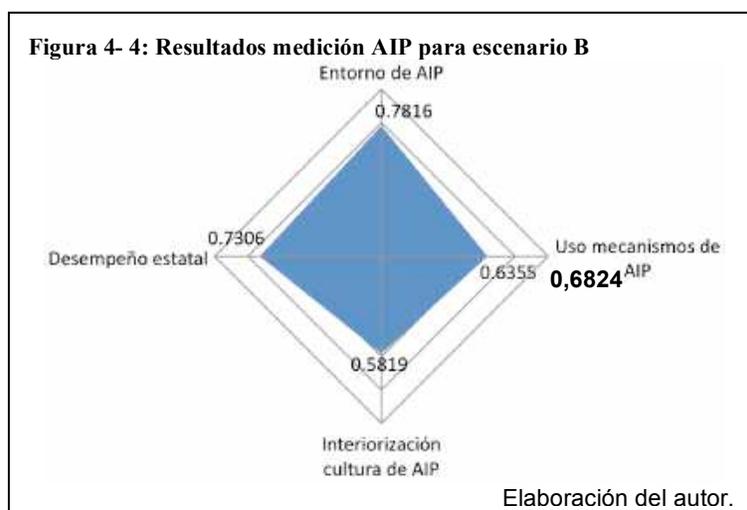
favorablemente la periodicidad de las reuniones y el consenso como método de toma de decisiones.

4. El derecho de AIP y la cultura de AIP han permitido consolidar modelos mentales unificados que han facilitado una comprensión de asimetría de intereses entre los participantes, limitando la competencia.

Considerando el entorno que arrojó la medición, se nota que éste aún permitiría incrementos en las otras tres dimensiones. Esto sugiere, por el lado de la FLIP, la necesidad de fortalecer una cultura de acceder a la información pública entre sus miembros y de aumentar el uso de mecanismos de solicitud de información pública, en particular los mecanismos de réplica. Desde el Estado, los resultados sugieren fortalecer los mecanismos de provisión de información, implicando un mejor conocimiento de la normatividad existente por parte de los funcionarios, y un mejoramiento de la aplicación de las reservas.

4.2. Resultados del Escenario B: “Control social a los riesgos de corrupción por medio del Índice de Transparencia Nacional”.

Resultados de la medición de AIP



En la figura 4-4 se pueden observar los resultados resumidos, que muestran un resultado del índice de 0,6824. Con éste, el escenario obtuvo los niveles más altos de AIP. Registró niveles altos en las dimensiones Entorno de AIP, Uso de mecanismos de AIP y Desempeño estatal.

Al comparar los resultados obtenidos en las cuatro dimensiones, se pudo observar que el escenario tuvo mayores niveles en la dimensión ‘Desempeño estatal’ que en ‘Uso de mecanismos AIP’ y ‘Cultura AIP’, lo que sugiere que aumentar el AIP habría requerido un mayor uso de los mecanismos de acceso y una cultura organizacional más consciente del AIP. Sobresale la dimensión ‘Entorno AIP’ tan favorable, lo cual sugiere que hay gran margen para incrementar los niveles en las demás dimensiones.

Tabla 4- 2: Resultados Índice AIP por indicadores para el Escenario B**DIMENSIÓN: ENTORNO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN**

Indicador	Resultados	Coef.	Subtotal
1a - Nivel de conocimiento de AIP por funcionarios estatales	0,7000	0,3000	0,2100
1b - Nivel de reconocimiento legal de estándares internacionales en legislación	0,7059	0,3000	0,2118
1c - Afinidad de los funcionarios estatales con el derecho de AIP	0,8661	0,3000	0,2598
1d - Nivel de trámite de derechos de petición por entidades estatales	1,0000	0,1000	0,1000

Resultado Dimensión: 0,7816

DIMENSIÓN: USO DE MECANISMOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Indicador	Resultados	Coef.	Subtotal
2a - Institucionalización del uso de mecanismos de AIP en la OSC	0,8571	0,3000	0,2571
2b - Nivel de uso de mecanismos de AIP en la OSC	0,8708	0,4000	0,3483
2c - Uso de mecanismos de revisión por OSC	0,1000	0,3000	0,0300

Resultado Dimensión: 0,6355

DIMENSIÓN: INTERIORIZACIÓN DE CULTURA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA OSC

Indicador	Resultados	Coef.	Subtotal
3a - Conocimiento sobre el derecho AIP por miembros de la OSC	0,6500	0,2000	0,1300
3b - Confianza en el respeto del derecho de AIP	0,5625	0,2000	0,1125
3c - Conocimiento de miembros de la OSC sobre los mecanismos para acceder a la info.	0,5500	0,2000	0,1100
3d - Confianza en los mecanismos establecidos par acceder a la info.	0,6000	0,2000	0,1200
3e - Confianza en los sujetos obligados	0,5469	0,2000	0,1094

Resultado Dimensión: 0,5819

DIMENSIÓN: DESEMPEÑO ESTATAL FRENTE AL CUMPLIMIENTO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Indicador	Resultados	Coef.	Subtotal
4a - Mecanismos de solicitud efectivos	0,3611	0,2500	0,0903
4b - Reacciones ante las solicitudes de derechos de petición	0,8611	0,2500	0,2153
4c - Adecuada aplicación de las reservas	1,0000	0,2500	0,2500
4d - Cumplimiento de obligaciones en publicidad proactiva	0,7000	0,2500	0,1750

Resultado Dimensión: 0,7306

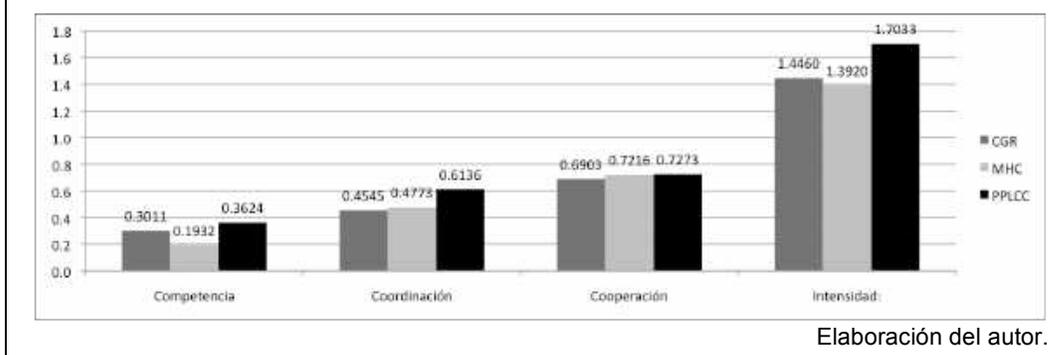
Elaboración del autor.

En la tabla anterior se observan los niveles registrados en cada uno de los indicadores. Este escenario cuenta con varios indicadores fuertes, en especial, ‘nivel de trámite de derechos de petición’ (indicador 1d), ‘nivel de uso de mecanismos de AIP en la OSC’ (indicador 2b) y ‘adecuada aplicación de las reservas’ (indicador 4c). Sólo un indicador se registra como debilidad: ‘conocimiento de los miembros de la OSC sobre los mecanismos de AIP’ (indicador 3a), lo cual visibilizó un área puntual donde el escenario podría haber incrementado los niveles de AIP.

Resultados medición relaciones interorganizacionales

La figura ilustra las tendencias y el indicador de ‘Intensidad’ de las relaciones. Se puede observar un escenario con niveles muy altos de confianza (altos indicadores de cooperación y coordinación), altos niveles de intensidad en las relaciones y reducidos niveles de competencia.

Figura 4- 5: Tendencias de relaciones interorganizacionales en el escenario B.



De ésta última, los niveles más altos se registran en la relación de TpC con el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción y los más bajos con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En cuanto a la coordinación, se nota gran heterogeneidad entre las relaciones de las dos entidades evaluadas por el ITN (Contraloría General y el Ministerio) y aquella con el PLCC. La cooperación, por el contrario, presenta niveles muy altos y con gran homogeneidad. Esto le da aún mayor contundencia a los resultados, a la luz de ser éste el escenario que presenta mayores niveles de AIP. Finalmente, en cuestión de la intensidad, muestra dos tipos de niveles: uno, muy superior, del PLCC y, otro, bastante homogéneo entre la CGR y el MHC (entidades evaluadas por el ITN).

Análisis empírico

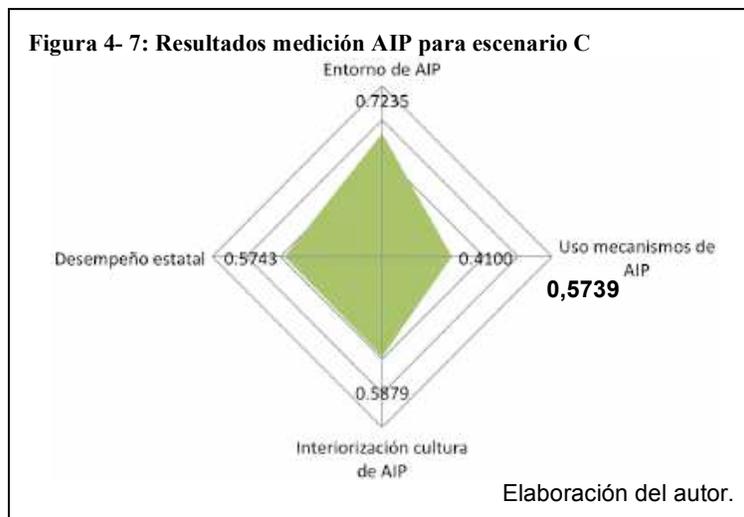
Los instrumentos de medición confirmaron con contundencia que este escenario cuenta con altos niveles de AIP y de confianza Estado-Sociedad Civil: entre los tres escenarios, cuenta con los niveles más altos tanto en el índice de AIP, como en los del indicadores de coordinación y cooperación. Aparte de lo anterior, esta hipótesis se vio fortalecida por la homogeneidad de estos últimos en las tres relaciones estudiadas. La relación más cercana se observó con el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, lo cual se demuestra por contar con los niveles más altos de intensidad entre las nueve relaciones estudiadas. Esto es coincidente con el trabajo conjunto que tienen y los intereses que comparten alrededor del ITN. En esta relación se pudo ver una ruptura con las otras dos que son muy homogéneas en el nivel de intensidad de la relación, lo cual refleja la diversidad de posiciones que ocupan: mientras el PLCC no era una entidad evaluada en el ITN, las otras sí. Esto puede significar que esa posición pudo ser un factor que afectara el tipo de relaciones que construyeron los participantes en este escenario.

AIP desde un aumento en el Uso de los mecanismos de AIP, en especial en lo referente a los mecanismos de revisión (indicador 2c) y a partir de procurar información pública diferente a la requerida por el ITN que le permita acercarse mejor al funcionamiento del Estado, sus retos y necesidades. Un aumento de los niveles de confianza y de mayores niveles de intercambio de información necesariamente depende de cómo a través de los arreglos ya instaurados (reuniones, talleres, interlocutores, etc.) se pueden ampliar las contribuciones de las organizaciones estatales en el proceso de fortalecimiento del ITN, más allá de su rol en la producción y provisión de información pública.

El escenario mostró cómo ciertas reglas de información complementarias contribuyen a fortalecer el rol que la regla de Acceso a la Información puede brindar para la construcción de confianza. De este escenario se pudo observar por qué es importante contar con procedimientos claros que eliminen la incertidumbre entre las expectativas de los participantes. Por esta razón, habría sido importante que TpC midiera el riesgo en que incurre cada vez que genera cambios radicales en las reglas del juego relacionados con el ITN, lo cual podría estar relacionado con el nivel moderado de competencia presente en la relación TPC-PLCC. Dichos cambios contribuyeron a generar un ambiente de incertidumbre que debilitó la confianza entre los participantes.

4.3. Resultados de Escenario C: “Seguimiento a la calidad de las elecciones a través del Observatorio de la Democracia”.

Resultados de la medición de AIP



Este escenario también registró buenos niveles de AIP (0,5739), muy cerca de los registrados por el escenario de la FLIP. Tiene los más bajos niveles en la dimensión ‘uso de mecanismos de AIP’, como lo refleja la imperfección del diamante en su esquina derecha. El escenario registró una dimensión ‘Entorno de AIP’ favorable, que se encontró más de diez puntos porcentuales por encima de la dimensión que le sigue. La debilidad más grande la tiene en la dimensión ‘Uso de mecanismos, que se encontró por debajo del nivel de ‘Desempeño estatal’ en un 16%. Esto implica que las

posibilidades de aumento del AIP pudieron ser principalmente aplicadas desde la MOE, aunque también se puede deber a los ciclos electorales que caracterizaron este escenario.

Tabla 4- 3: Resultados Índice AIP por indicadores para el Escenario C

DIMENSIÓN: ENTORNO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Indicador	Resultados	Coef.	Subtotal
1a - Nivel de conocimiento de AIP por funcionarios estatales	0,6125	0,3000	0,1838
1b - Nivel de reconocimiento legal de estándares internacionales en legislación	0,7059	0,3000	0,2118
1c - Afinidad de los funcionarios estatales con el derecho de AIP	0,8711	0,3000	0,2613
1d - Nivel de trámite de derechos de petición por entidades estatales	0,6667	0,1000	0,0667
Resultado Dimensión:			0,7235

DIMENSIÓN: USO MECANISMOS DE ACCESO A LA INFO

Indicador	Resultados	Coef.	Subtotal
2a - Institucionalización del uso de mecanismos de AIP en la OSC	0,5714	0,3000	0,1714
2b - Nivel de uso de mecanismos de AIP en la OSC	0,5966	0,4000	0,2386
2c - Uso de mecanismos de revisión por OSC	0,0000	0,3000	0,0000
Resultado Dimensión:			0,4100

DIMENSIÓN: INTERIORIZACIÓN DE UNA CULTURA DE ACCESO A LA INFO

Indicador	Resultados	Coef.	Subtotal
3a - Conocimiento sobre el derecho AIP por miembros de la OSC	0,5000	0,2000	0,1000
3b - Confianza en el respeto del derecho de AIP	0,6167	0,2000	0,1233
3c - Conocimiento de miembros de la OSC sobre los mecanismos para acceder a la info.	0,6333	0,2000	0,1267
3d - Confianza en los mecanismos establecidos par acceder a la info.	0,6167	0,2000	0,1233
3e - Confianza en los sujetos obligados	0,5729	0,2000	0,1146
Resultado Dimensión:			0,5879

DIMENSIÓN: DESEMPEÑO ESTATAL FRENTE AL CUMPLIMIENTO DEL ACCESO A LA INFO

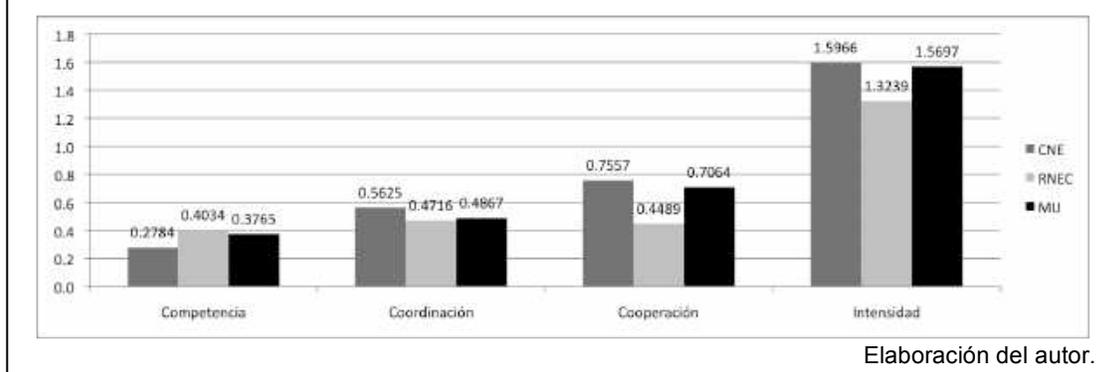
Indicador	Resultados	Coef.	Subtotal
4a - Mecanismos de solicitud efectivos	0,3333	0,2500	0,0833
4b - Reacciones ante las solicitudes de derechos de petición	0,8750	0,2500	0,2188
4c - Adecuada aplicación de las reservas	0,5556	0,2500	0,1389
4d - Cumplimiento de obligaciones en publicidad proactiva	0,5333	0,2500	0,1333
Resultado Dimensión:			0,5743

Elaboración del autor.

En la tabla anterior se puede notar que los indicadores más fuertes en este escenario fueron particularmente: ‘afinidad de los funcionarios con el AIP’ (indicador 1c) y ‘reacción ante las solicitudes de información’ (indicador 4b). Por el contrario, dos indicadores le generaron particular debilidad: ‘conocimiento del derecho de AIP por parte de los miembros de la OSC’ (indicador 3a) y ‘mecanismos de solicitud de información efectivos’ (indicador 4a).

Resultados de la medición sobre relaciones interorganizacionales

Figura 4- 8: Tendencias de las relaciones interorganizacionales del escenario C.



Se puede observar que los niveles de competencia fueron heterogéneos, dada la muy baja marca de la relación con el CNE. Por el contrario, en 'Coordinación' se observaron niveles relativamente homogéneos entre las tres relaciones. Es de resaltar que entre las nueve relaciones estudiadas, sólo en la MOE-RNE la coordinación fue mayor que la cooperación. En 'Cooperación', los niveles fueron altamente heterogéneos: aunque la CNE y RNE son parte de la Organización Electoral, registraron niveles contrastantes. Se observaron ahí, dos tendencias: una (CNE-MIJ) con altos niveles de cooperación y otra (RNE) con niveles reducidos de ésta. La intensidad fue también compatible con lo anterior, ya que el MIJ y el CNE compartieron altos niveles, mientras la RNE presentó casi 0,20 por debajo de éstas.

Análisis empírico

En el tercero y último de los escenarios estudiados, los resultados también corroboraron la hipótesis, al registrar altos niveles de AIP y una predominancia de cooperación en las relaciones entre la OSC y las entidades estatales. Sin embargo, se observaron dos tendencias de relaciones: una primera, que muestra altos niveles de intensidad y cooperación (Consejo Nacional Electoral y Ministerio del Interior y Justicia); y otra de baja intensidad y cooperación, donde parecería predominar una relación jerárquica de coordinación (Registraduría Nacional del Estado Civil). Dentro de la primera categoría, la relación con el CNE fue de mayor intensidad, sorprendentemente por encima de aquella con el MIJ, quien Preside la Comisión de Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales del Orden Nacional. De manera contrastante, la relación con la Registraduría fue la única en todos los escenarios que presentó niveles de coordinación superiores a los de cooperación. Esta fue la única relación que desde las hipótesis no presentó evidencia de contar con procesos de confianza, ante lo cual podría requerirse revitalizar la relación con canales más directos para la cooperación.

cooperación podría llevarse a escalas más importantes. Tratándose de dos organizaciones que desde el punto de vista misional tienen tanto que aportarse mutuamente, habría convenido establecer mecanismos de comunicación e intercambio de información más permanentes y estructurados, que derivaran en un fortalecimiento de la confianza y la cooperación, para mitigar la percepción de competencia.

5. Conclusiones

Los análisis empíricos permitieron no sólo entender que el AIP sí influyó sobre los niveles de confianza de los tres escenarios —como lo sugirieron los altos niveles del Índice AIP y los predominantes niveles de cooperación y coordinación—, sino dio información sobre cómo lo consiguió. Una reflexión importante a la que se llegó es que el AIP en ninguno de los casos fue el único factor que contribuyó a la construcción de confianza entre el Estado y la Sociedad Civil. Los tres escenarios mostraron como éste se complementó de diferentes esquemas, procesos, reglas que hicieron más viables los aportes institucionales que el AIP tiene que dar.

El escenario de la FLIP mostró cómo las normas formales (decretos) aportaron a la organización de los flujos de información pública, al fortalecimiento de las relaciones de cooperación y a la ampliación del conocimiento que los participantes tienen sobre los demás, previniendo la conformación de estereotipos y polarización. La información pública, por sí sola, podría haber sido utilizada de diversas maneras, por lo cual son deseables las reglas claras del juego, en donde se aclaren los roles, funciones y procesos de toma de decisiones. El escenario de Transparencia por Colombia, mostró cómo las relaciones entre Estado y Sociedad Civil no necesariamente requirieron un carácter legal y formal (como un Decreto) para generar espacios de buen uso del AIP a favor de la confianza. Sin embargo, mostraron cómo esquemas de incremento de la participación de todos los participantes, expandieron los espacios de interacción. La disposición que demostró TpC para escuchar e incluir las observaciones de las entidades estatales definitivamente fue —de la mano con la retroalimentación proveniente del Estado— otro factor importante para que se implementaran los métodos y canales que dieron los resultados y generaron confianza. Finalmente, en el escenario de la MOE se observó cómo esta se ganó un lugar entre diferentes entidades estatales, vía políticas organizacionales y sin la existencia de normas formales que estipulasen su inclusión. También se observó cómo los escenarios con múltiples participantes y espacios de interlocución requirieron mínimos esquemas de organización para que el AIP promueva la confianza.

A través del análisis adelantado sobre los tres casos estudiados, se pudo llegar a diferentes conclusiones sobre cómo el acceso a la información puede ser aumentado —si el universo de relaciones Estado-Sociedad Civil tuvieran un comportamiento congruente con los anteriores casos— y cómo se puede, a través del AIP, lograr mayores niveles de colaboración entre el Estado y la Sociedad Civil. Por esto, el documento cierra con cuatro principales conclusiones que se recogen del ejercicio adelantado.

1. A pesar de las limitaciones del marco legal colombiano frente a los estándares internacionales, los niveles de AIP pueden aún aumentar sin un cambio normativo. Las mediciones de la dimensión ‘Entorno’ registraron en promedio 0,73. Esto demuestra que, aunque se presentan falencias normativas respecto a los estándares internacionales reconocidos por CIDH-OEA, se puede también aumentar mientras las reformas se cristalizan.

2. La Sociedad Civil tiene en sus manos la posibilidad de incrementar el AIP, si incrementa el uso de mecanismos y afianza una cultura de uso y de solicitud de información pública. La Sociedad Civil tiene en sus manos amplias posibilidades de incrementar el AIP en Colombia según lo demuestran las mediciones de la cultura AIP de las organizaciones y del uso de mecanismos de AIP, que demostraron ser muy inferiores, en comparación con la dimensión del ‘Entorno’. Entre otros, se debió a que las OSC se abstuvieron de aplicar los mecanismos, por temor a posibles represalias en futuras peticiones de información por parte de sus contrapartes dentro del Estado o por las repercusiones en las relaciones interorganizacionales.

De lo anterior, surgen nuevas interrogantes sobre las posibles razones del bajo uso de mecanismos de acceso a la información en el contexto colombiano, que ameritarían futura investigación. Ante esto, se establecen al menos tres hipótesis: (i) que las organizaciones no invierten recursos en este propósito porque la información es un recurso costoso al ser restringida permanentemente; (ii) que las organizaciones no buscan acceder a la información pública, por la preconcepción de que el derecho de AIP no es respetado; y (iii) que varias solicitudes de información se llevan a cabo primordialmente con mecanismos informales y sin invocar el derecho de petición, por la connotación de castigo que dicho mecanismo podría tener —como lo sugirieron varias entrevistas realizadas—.

3. Las normas de AIP demostraron incidir en la generación de confianza entre Estado y Sociedad Civil. Según los resultados, la investigación no sólo encontró que los niveles de confianza y AIP presentaron correlación en los tres casos, también explicó cómo las reglas de AIP incidieron sobre la generación de círculos virtuosos de confianza. Cuantitativamente, se observó que los buenos niveles del índice de AIP fueron correspondidos en ocho de las nueve relaciones Estado-Sociedad Civil estudiadas, por niveles predominantemente de cooperación —el tipo de relación que presenta mayores niveles de confianza—. Desde lo cualitativo, a través de análisis diagramados de flujos de incentivos se encontró que las normas de AIP generaron incentivos que contribuyeron a la creación de círculos virtuosos de construcción de confianza mediante: (a) estimular que las OSC creyeran más en la reciprocidad que recibirán de los actores estatales, (b) generar modelos mentales compartidos entre las organizaciones del Estado y las OSC que estimulan la cooperación, (c) estimular la identificación de intereses comunes entre las organizaciones del Estado y las OSC, (d) incrementar los flujos de comunicación interorganizacionales, (e) mejorar la reputación de las organizaciones del Estado frente a las OSC y viceversa y (f) reducir los altos

costos de la información que hacían que los actores pudieran optar por estrategias de no cooperación.

4. Las reglas de AIP requieren de la implementación de arreglos institucionales subsidiarios que garanticen que éstas tengan un impacto favorable sobre la confianza.

En los tres escenarios se encontraron diferentes tipos de arreglos institucionales —o conjuntos de reglas— que contribuyeron a fortalecer el rol del AIP. Utilizando la clasificación de Ostrom & Crawford (2005) y a partir del uso de la herramienta de análisis diagramado, se identificaron las reglas de información que más actuaron como subsidiarias a las de AIP, en los procesos de construcción de confianza:

- (a) *Reglas de periodicidad.* Éstas reglas de frecuencia contribuyeron a elevar los costos de aplicar estrategias de no cooperación y a aumentar las frecuencias de flujos de información pública.
- (b) *Reglas de creación o acceso a espacios estatales de transferencia de información.* Estas reglas determinaron la membresía, pertenencia o acceso de las OSC a escenarios colegiados del Estado, donde se intercambiaba información pública. Aportaron a incrementar las frecuencias de flujos de información pública, a establecer canales de información apropiados para dicho intercambio y a aumentar los costos de optar por estrategias de no cooperación.
- (c) *Regla de establecimiento de canales de interlocución.* Esta regla determinó cómo y a través de quién se intercambiaba información pública. Contribuyeron a un incremento del AIP vía el establecimiento de canales apropiados para los flujos de información y el aumento de sus frecuencias.
- (d) *Regla de uso de tecnologías de la información.* Esta regla de canal de información contribuyó al aumento del AIP por medio de la consolidación de canales apropiados de información pública.
- (e) *Reglas de prelación en la distribución de información.* Contribuyeron a aumentar el AIP a través del fortalecimiento de canales de información pública apropiados y a incrementar la frecuencia de flujos de información.
- (f) *Reglas de coordinación al interior del Estado.* Contribuyeron a fortalecer los canales de información apropiados.

Referencias

Ackermann, J., 2006. Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones internacionales y Reformas Futuras. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. México D.F.: Auditoría Superior de la Federación Mexicana.

Anheier, H., 2004. Civil Society: Measurement, Evaluation, Policy. Londres: Civicus & EarthScan.

Axelrod, R. & Hamilton, W., 1981. The Evolution of Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions. Science, Vol. 211, Issue 4489. (pp. 1390-96). Washington: American Association for the Advancement of Science.

Banco Mundial, 2008. Informe de Desarrollo Mundial 2008. Washington: Banco Mundial.

Bejarano, A.M., 1995. Para repensar las relaciones Estado, Sociedad Civil y régimen político. Una nueva mirada conceptual. Revista Controversia, Segunda Etapa, No. 167 (pp. 9-34). Bogotá: CINEP.

Buchan, N., Croson, R. & Johnson, E., 1999. Getting to Kon You: An International experiment of the influence of culture, Communications, and social distance on trust and reciprocation. Wharton School Working Paper no. 98-03-05. Philadelphia: University of Pennsylvania.

Cárdenas, J.C., 2009. Dilemas de lo colectivo: Instituciones, pobreza y cooperación en el manejo local de los recursos de uso común. Bogotá: CEDE - Universidad de los Andes.

Castells, M., 2001. La Era de la Información. Vol. I: La Sociedad Red. México D.F.: Siglo XXI Editores.

CIDH, 2007. Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información. Washington: Relatoría Especial para la Libertad de Expresión – Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

CIJUS-Universidad de los Andes, 2007. *Freedom of Information Legislation and Access to Information Mechanisms in Colombia* (inédito), consultoría contratada por el Consejo Británico. Bogotá: CIJUS-Universidad de los Andes.

Calónico, S.; Candelo, N.; Cardenas, J.C.; Chong, A.; Nopo, H. & Polania, S., 2008. To What Extent Do Latin Americans Trust and Cooperate? Field Experiments on Social Exclusion in Six Latin American Countries. Outsiders? The Changing Patterns of Exclusion in Latin America and the Caribbean. IADB and DRCLAS Harvard.

Cleves, C.E., 2000. Débil identidad Nacional. En Amaya, P.J. (coord.). Colombia un país por construir: problemas y retos presentes y futuros. (pp. 165-175). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Cooper, R., DeJong, D. & Forsythe, R., 1992. Communication in Coordination Games. Quarterly Journal of Economics, 107(2). (pp. 739-71).

Contraloría [General de la República], 2010. ¿Qué es la Contraloría General de la República? Descargado el 10 de julio de 2010 de <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/que-es-la-cgr>.

Cunnill, N., 2007. La Democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. En Jefatura del Gabinete de Ministros (comp.). Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros – República Argentina. Págs. 425-461.

Denzau, A. & North, D., 2000. Shared Mental Models: Ideologies and Institutions. En Lupia, A., McCubbins, M. & Popkin (Eds.). Elements of Reason—Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality. (pp. 23-46). Cambridge: Cambridge University Press.

Dizard, J., 2010. Relaciones entre el gobierno y las ONG en Colombia: La tregua que nunca llega. Recuperado el 17 de abril de 2010 de <http://www.freedomdebate.org/index.php?s=archive/0608/02.php>.

Elster, J., 1996. Tuercas y Tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales. Barcelona: Editorial Gedisa.

Evans, 2007. Instituciones y Desarrollo en la Era de la Globalización Neoliberal. Bogotá: Publicaciones ILSA.

FLIP [Fundación para la Libertad de Prensa], 2009. Manual para el acceso a la información. Bogotá: Fundación para la Libertad de Prensa.

-----, 2010a. Protección y monitoreo. Descargado el 5 de julio de 2010 de http://www.flip.org.co/new/protection_home.html.

-----, 2010b. Preocupación de organizaciones de periodistas y libertad de prensa por decreto que reglamenta el Programa de Protección del Ministerio del Interior. Descargado el 5 de julio de 2010 de http://www.flip.org.co/new/alert_display/0/1012.html.

-----, 2010c. Sobre la FLIP. Descargado el 5 de julio de 2010 de http://www.flip.org.co/new/content_display/0/74.html.

Frank, R.; Gilovich, T., & Reagan, D.; 1993. The Evolution of One-Shot Cooperation: An experiment. *Ethology and Sociobiology* 14(July). (pp. 247-56).

Frohlich, N. & Oppenheimer, J. 1998. Some Consequences of E-mail Versus Face-to-Face Communication in Experiment. *Journal of Economic Behavior and Organization*. 35. (pp. 389-403).

Fudenberg, D. & Maskin, E., 1986. The Folk Theorem in Repeated Games with Discounting or with Incomplete Information. *Econometrica* 54(3). (pp. 533-54).

Hackett, Schalger y Walker, 1994. The role of Communication in Resolving Commons Dilemmas: Experimental Evidence with Heterogeneous Appropriators. *Journal of Environmental Economics and Management*, 27(2). (pp. 99-126).

Hanley, J., Orbell, J., Morikawa, T., 2005. Conflict, Interpersonal Assessment, and the Evolution of Cooperation: Simulation results. En Ostrom, E. & Walker, J. (Eds.). *Trust & Reciprocity*. New York: Russell Sage Foundation. (pp. 170-206).

Hernández, C., 2000. Bajo Capital Social. En Amaya, P. (coord.), *Colombia un país por construir* (pp. 437-451). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Hernández, C. & Ariza, E., 2000. Desinformación. En Amaya, P. (coord.), Colombia un país por construir (pp. 499-514). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Instituto [Alexander Von] Humboldt, 2010. International Forestry Resources and Institutions (IFRI) – Indiana University. Recuperado el 15 de octubre de 2010 en <http://www.humboldt.org.co/humboldt/mostrarpagina.php?codpage=4000101>

Jones, B., 2001. Politics and the architecture of Choice: bounded rationality and governance. Chicago: University of Chicago Press.

Kolstad, Ivar & Wiig, Arne. 2009. Is transparency the key to reducing corruption in resource-rich countries?. In World Development, Vol. 37, No. 3. XXXXX: Elsevier Ltd.

López, C., (Ed.), 2010. Y refundaron la patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano. Bogotá: Corporación Nuevo Arcoiris y Editorial Random House Mondadori.

McCabe, K., Rassenti, S. & Smith, V. 1996. Game Theory and Reciprocity in Some Extensive-Form Bargaining Games. Working Papers. Tucson: University of Arizona, Economic Science Laboratory.

MinHacienda [Ministerio de Hacienda y Crédito Público], 2010a. Acerca de la Entidad. Descargado el 10 de julio de 2010 de <http://www.minhacienda.gov.co/MinHacienda/elministerio/quienessomos>.

-----, 2010b. Funciones generales. Recuperado el 11 de septiembre de 2010 de <http://www.minhacienda.gov.co/MinHacienda/elministerio/quienessomos/Funciones%20Generales>.

Ministerio del Interior y de Justicia, 2010a. Protección y promoción de los derechos humanos y el DIH. Descargado el 5 de julio de 2010 de <http://www.mij.gov.co/eContent/newsdetailmore.asp?id=1535&idcompany=2>.

Mendel, T., 2003. Freedom of Information: a comparative legal study. New Dehli: UNESCO.

Stuart Mill, John (1843). A system of logic. Vol. I. Londres: Parker & West Strand. Recuperado el 17 de abril de 2010 en <http://books.google.com/books?id=y4MEAAAQAAJ>.

Moe [Misión de Observación Electoral], 2010a. Observatorios. Recuperado el 15 de septiembre de 2010 de http://www.moe.org.co/webmoe/index.php?option=com_content&view=article&id=129&Itemid=124.

-----, 2010b. Antecedentes. Recuperado el 15 de septiembre de 2010 de http://www.moe.org.co/webmoe/index.php?option=com_content&view=article&id=146&Itemid=142

-----, 2010c. Misión. Recuperado el 15 de septiembre de 2010 de http://www.moe.org.co/webmoe/index.php?option=com_content&view=article&id=141&Itemid=137

-----, 2010d. Mapas de riesgo por Anomalías e Irregularidades Electorales 2010. Bogotá: Misión de Observación Electoral – MOE.

North, D., 2007. Para entender el proceso de cambio económico. Bogotá: Editorial Norma y Universidad de los Andes.

Observatorio de Derechos Humanos, 2010. Cifras situación de derechos humanos y resultados operacionales de la fuerza pública: comparativo enero – agosto 2009 y 2010. Recuperado el 11 de septiembre de 2010 de http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/default.asp

Open Society Justice Initiative (2006). *Transparencia y Silencio – Encuesta sobre leyes y prácticas del acceso a la información en catorce países*. Washington: Open Society Institute – Soros Foundation.

Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

-----, 1996. *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development*. *World Development*, Vol. 24, No. 6. (pp. 1073 – 1086). London: Elsevier Science Ltd.

-----, 2005a. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

-----, 2005b. *Towards a behavioural theory linking trust, reciprocity and reputation*. En Ostrom, E. y Walker, J. (eds.). *Trust and Reciprocity*. Manhattan, NY: Russell Sage Foundation.

Ostrom, E. & Crawford, S. 2005. *Classifying Rules*. En Ostrom, E. y Walker, J. (eds.). *Trust and Reciprocity*. Manhattan, NY: Russell Sage Foundation.

Ostrom, E. & Walker, J. 1991. *Communication in a Commons: Cooperation Without External Enforcement*. En Palfrey, T. (Ed.). *Laboratory Research in Political Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Ostrom, E.; Gardner, R. & Walker, J., 1994. *Rules, Games and Common-pool resources*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Ostrom, V., Tiebout & Warren, 1961. *The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry*. *American Political Science Review*, Vol.55. (pp.831-842).

Ostrom, V., 1997. *The meaning of democracy and the vulnerability of democracies: a response to Tocqueville's Challenge*. Ann Arbor: Michigan University Press.

Oxfam-CNC [Centro Nacional de Consultoría], 2008. Resumen de los resultados sobre: "Percepción de los colombianos sobre las víctimas del conflicto y las ONG de derechos humanos. Bogotá: Oxfam GB.

Oxhorn, P., 1995. Organizing Civil Society: The popular sectors and the struggle for democracy in Chile. University Park: Pennsylvania State University Press.

O'Donnell, G., 2007. Hacia un Estado de y para la democracia. En Mariani, R. (coord.). Democracia, Estado y ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina. (pp. 25-53). Lima: PNUD.

Palmer, T., 2002. Classical Liberalism and Civil Society: Definitions, History, and Relations. En Rosenblum, Nancy & Post, Robert (eds.). Civil Society and Government (pp. 48-78). Princeton: Princeton University Press.

Parks, R.; Baker, P.; Kiser, L.; Oakerson, R.; Ostrom, E.; Ostrom, V.; Percy, S.; Vandivort, M.; Whitaker, G.; Wilson, R., 1981. Consumers as coproducers of public services: some economic and institutional considerations. Policy Studies Journal. Vol. 9, Issue 7. June 1981. (pp. 1001 – 1011).

Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina, 2002. Accountability Social: la otra cara del control. Peruzzotti y Smulovitz (eds.). Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas (pp. 23-52). Buenos Aires: Editorial Temas.

PLCC [Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción], 2010. Quiénes somos. Descargado el 10 de julio de 2010 de <http://www.anticorrupcion.gov.co/entidad/quienessomos.asp>.

PNUD, 2007. De Londres a Cartagena y a Bogotá: La Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Oficina del Coordinador Residente y Humanitario de la ONU.

Proyecto Antonio Nariño. 2012. Índice de Libertad de Expresión y Acceso a la Información Pública en Colombia. Descargado de <http://www.pan.org.co/archivos/multimedia/index.html> el 31 de julio de 2012. Bogotá: Proyecto Antonio Nariño.

Robinson, D., Hewitt, T., and Harris, J., 2000. Managing Development: Understanding Inter-organisational relationships. Thousand oaks: Sage Publications Ltd.

Putnam, R., 1993. Making Democracy Work: Civic traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press.

Reinikka, Ritva & Svensson, Jakob. 2005. Fighting corruption to improve schooling: evidence from newspaper campaign in Uganda. In European Economic Association, Vol. 3 (Apr-May), Issue 2-3. West Sussex: European Economic Association. Págs. 259-267.

RNE [Registraduría Nacional del Estado Civil], 2010. Registraduría Nacional del Estado Civil, 60 años: Historia de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Recuperado el 11 de octubre de 2010 de http://www.registraduria.gov.co/Informacion/aniver_60_01.htm.

Sassen, S., 2007. Una sociología de la globalización. Rodil, M.V. (traduc.). Buenos Aires: Katz Editores.

Schiemann, J. 2002. History and Emotions, Beliefs and Mental Models: Toward a Hermeneutics of Rational Choice. Documento presentado en la reunión de la Asociación Americana de Ciencia Política, Boston, 29 agosto – 1 septiembre.

Selten, R., Abbink, K., & Cox, R. 2001. Learning Direction Theory and the Winners Curse. Discussion paper no. 10/2001. Bonn: University of Bonn, Department of Economics.

Semana, 2010. Y todavía falta. Recuperado en 11 de septiembre de 2010 de <http://www.semana.com/noticias-nacion/todavia-falta/135236.aspx>

Serra, Danila. 2006. Empirical determinants of corruption: A sensitivity analysis.

Somos más, 2010. Entrevista a Carlos Cortés, Fundación para la Libertad de Prensa – FLIP. Descargado el 5 de julio de 2010 de <http://www.somosmas.org/218/>.

Sudarsky, J., 2007. La Evolución del Capital Social en Colombia, 1997-2005. Bogotá: Fundación Restrepo Barco.

Stiglitz, J., 2000. The contributions of the economics of Information to twentieth century economics. The Quarterly Journal of Economics, November (pp. 1441-1478). Boston: MIT Press.

Stoker, Gerry, 1998, "Governance as theory: five propositions", International Social Science Journal, 50, (155), (Oxford: Blackwell Publishers), pp. 17-28.

Tocqueville, Alexis, 1840; 2000. Democracy in America. (Mansfield, Harvey & Winthrop, Delba, Trads.). Chicago: University of Chicago Press. (Trabajo original publicado en 1840).

Transparencia por Colombia, 2002. Índice de Integridad de las Entidades Públicas 2002. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia.

-----, 2005. Índice de Transparencia Nacional: resultados 2003-2004. Bogotá. Corporación Transparencia por Colombia.

-----, 2006. Índice de Transparencia Nacional: resultados 2004-2005. Bogotá. Corporación Transparencia por Colombia.

-----, 2009. Índice de Transparencia Nacional: resultados 2007-2008. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia.

-----, 2010a. Documento Metodológico Preliminar ITN 2009 V2. Descargado en 2 mayo de 2010 de http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/ITN%202008-2009/Documento%20Metodol%C3%B3gico%20Preliminar%20ITN%202009_V2.doc

-----, 2010b. Quiénes somos. Recuperado el 15 de febrero de 2010 de <http://www.transparenciacolombia.org.co/QUIENESSOMOS/tabid/60/Default.aspx>

-----, 2010c. Informe Anual 2009. Bogotá: Transparencia por Colombia.

Transparencia por Colombia y Método, 2009. Informe sobre acceso a la información y la transparencia (inédito).

Villar, R. et al., 1999. Colombia. En Salamon, Lester et al. (comp.) Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector, Volume One. Baltimore: Center for Civil Society Studies

Villar, R.. 2001. El tercer sector en Colombia: Evolución, dimensión y tendencias. Bogotá: Confederación Colombiana de ONG.

Walker, J. & Ostrom, E., 2005. Conclusion. En Walker & Ostrom (coord.). Trust & Reciprocity. New York: Russell Sage Foundation.

Weaver, W., 1949. Recent contributions to The Mathematical Theory of Communication. En Weaver, W. & Shannon, C.E. The Mathematical Theory of Communication. Urbana: University of Illinois Press.

Williamson, O. 1975. Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. New York: Free Press.