

TRANSPARENCIA Y LOBBY. EL DESAFÍO EN ESCENARIOS DE COEXISTENCIA ENTRE LO FORMAL E INFORMAL¹

EMILIO MOYA DÍAZ

Profesor Adjunto del Dpto. de Sociología y Ciencia Política,
Universidad Católica de Temuco
emoya@uct.cl

ESTEFANY PEÑA JARA

Licenciada en Sociología, Universidad Católica De Temuco

¹Este artículo contó con el apoyo del Convenio de Desempeño Docente 2017 otorgado por la Universidad Católica de Temuco asociado al Observatorio de Transparencia Regional UCT. Además, contó con el apoyo financiero del proyecto Fondecyt Iniciación 2017, N° 11170491, Vínculos sociales y corrupción en el contexto público local, de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt), Chile.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo describir cómo coexisten los procesos formales e informales en la comuna de Vilcún, de características rurales con altos niveles de pobreza y población mapuche. Se entiende que la Ley de Transparencia y la Ley de Lobby son procesos normados, formales y estandarizados que regulan ciertos aspectos de la relación entre municipio y ciudadanía.

Teóricamente se entiende que los procesos estandarizados que se implementan en las instituciones locales conviven con ciertas tradiciones, disposiciones y habitus de los agentes, quebrando lógicas de interacción y vínculos mediados muchas veces por reglas y normas formales. Esto genera una coexistencia de procesos. A través de entrevistas en profundidad a diversos actores del espacio local, se observa que a nivel local, el municipio y los funcionarios se hacen cargo de implementar ciertas leyes, instaurando una lógica formal, pero en el territorio, existen prácticas informales que tensionan a la primera y que posibilitan un espacio de coexistencia de ambas.

Palabras Claves: Formalidad, Informalidad, Transparencia, Lobby.

Abstract

The article describes how formal and informal processes coexist in Vilcun, rural and impoverished municipality. The Transparency Law and Lobby are understood as standardized processes that regulate the relationship between institutions and citizens. Theoretically, it is understood that the bureaucratic and standardized processes that are implemented in local institutions coexist with traditions, dispositions and agents' habitus, breaking formal logics of interaction, which generates a coexistence of both processes. Qualitative methodology and in-depth interviews were conducted with local actors. The results show that at the local level, the officials implement the laws establishing a formal logic, but in the territory, there are informal practices that stress the system, allowing the coexistence of formal and informal relationships.

Key words: Formality, Informality, Transparency, Lobby.

1. ANTECEDENTES Y DISCUSIÓN TEÓRICA

El año 2008 bajo el gobierno de Michelle Bachelet, se promulgó la Ley 20.285 sobre acceso a la información pública. Esta ley promueve como derecho ciudadano el poder solicitar y acceder a la información pública y crea un organismo autónomo encargado de velar por el cumplimiento de la norma: El Consejo Para la Transparencia. Además, en el año 2014, se crea la Ley del Lobby (20.730) con el fin de dotar de mayores grados de transparencia, probidad y rendición de cuenta la función pública. La ley 20.730 define al lobby como la *"gestión remunerada ejercida por personas naturales o jurídicas, de cualquier nacionalidad, que tiene como objetivo defender el interés, influir en las decisiones que, en ejercicio de sus funciones, deben adoptar los sujetos pasivos, conforme la ley, respecto de los actos y decisiones reguladas en la misma"* (Manual Jurídico de la ley N°20.730). Específicamente, la normativa señala que el contacto entre los sujetos pasivos (funcionarios o autoridades) y los sujetos activos (quien realiza acciones del lobby) deben ser realizados a través de audiencias o reuniones formales, las cuales deben estar registradas.

En esta misma línea, el ex presidente del Consejo para la Transparencia, José Luis Santa María, manifestó la importancia de mejorar los niveles de transparencia de los municipios debido a la gran desconfianza que los ciudadanos presentan hacia estas instituciones. Bajo este contexto, se generaron e implementaron observatorios regionales vinculados a las universidades con el fin de *"generar cambios positivos en la gestión de*

Transparencia de las Instituciones de regiones, pero también empoderar a la sociedad civil en su rol de control social basado en la transparencia" (Diario Pulso, 2016).

Dado que los municipios juegan un papel central en el funcionamiento administrativo local, ya que estos son el puente más cercano entre los ciudadanos y el Estado, la instancia gubernamental que resulta más cercana a las personas y en quienes más confían los ciudadanos para lograr la solución a sus problemas cotidianos (PNUD, 2014), el Observatorio de Transparencia Regional de la Araucanía, formado el año 2016, realizó entre los años 2016 y 2017 una evaluación de transparencia municipal desde una perspectiva ciudadana. Esta evaluación, buscaba medir los estándares de transparencia activa basados en la Ley 20.285 que obliga a los municipios publicar la información importante y actualizada cada mes en su página web, para que cualquier persona pueda acceder a ella.

En la evaluación realizada por el Observatorio de Transparencia de la Araucanía, el Municipio de la comuna de Vilcún presentó los niveles más altos a nivel regional de transparencia activa, con un 100% de cumplimiento. Los promedios de los demás municipios de la región alcanzaron solamente el 88% (Diario Austral, 2016). Los resultados son particularmente positivos dado que Vilcún se caracteriza por tener niveles muy altos de pobreza comparados a nivel regional y nacional. En efecto, 33% de su población es pobre (CASEN, 2013). Además, 60% de población es rural y aún existe población con altos niveles de analfabetismo (9%), a lo que se suma un alto porcentaje de personas

pertenecientes a la tercera edad (11%). En contextos territoriales como estos, con una población heterogénea en diferentes aspectos, es pertinente preguntarse cómo se relacionan las personas con el gobierno local.

De esta manera, aunque el municipio cumple con la ley, instaurando ciertos procesos modernizadores que todos los municipios a nivel nacional deben implementar, a la luz de estos procesos se invisibilizan ciertas dinámicas informales que están instauradas en las instituciones locales y que son reproducidas por los sujetos sociales. Un ejemplo que gráfica esta situación se asocia a la manera en que las personas se relacionan con el municipio en ciertos territorios. Específicamente, aquellas utilizan sus *habitus*², en el sentido bourdariano del término (Bourdieu, 2013), para reunirse con alguna autoridad o disponer de alguna información, privilegiando relaciones cara a cara e informales por sobre las relaciones formales mediadas por la Ley de Lobby o de Transparencia.

Como lo plantea Edgar Varela (2015) en su artículo sobre los nuevos roles de los Gobiernos Locales, *"la revolución de las telecomunicaciones, el globalismo, la apertura de las fronteras, la transformaciones de la soberanías de países y territorios, y la interdependencia creciente entre las grandes ciudades y las regiones metropolitanas (...) han transformado de forma sustancial las tradicionales funciones o competencias a cargo de los gobiernos locales"* (p. 240).

Así, normativas como la Ley de Transparencia o Lobby, tienden a modificar ciertas conductas y prácticas sociales que tienen un arraigo tanto en las instituciones locales como en los sujetos. Por ejemplo, en el caso de Vilcún, las personas se encuentran en su día a día con las autoridades y funcionarios municipales fuera del municipio, por ende, prefieren entablar conversaciones, solicitar ayuda, gestionar intereses cara a cara, ya que de algún modo todos se conocen. Asimismo, en contextos de ruralidad, muchas veces son las autoridades las que se acercan a informar los proyectos o beneficios a sus pobladores, más en contextos donde existen comunidades mapuches quienes tienen una forma particular de interactuar y relacionarse con lo público y con las autoridades.

En otras palabras, los procesos burocráticos y estandarizados que se implementan en las instituciones locales conviven con ciertas tradiciones, disposiciones y *habitus* de los agentes, quebrando lógicas de interacción y vínculos mediados muchas por veces reglas y normas formales. Esto genera una coexistencia de procesos. Los procesos estandarizados o formales, por un lado y los procesos informales o tradiciones, por el otro. Son dos formas de racionalidades que confluyen y que se relacionan. Específicamente, "las burocracias están constituidas por reglamentos y normas positivadas que generan mecanismos formales de inclusión y exclusión, pero muchas veces, las redes y vínculos sociales que configuran lo informal inciden de manera directa o indirecta,

² El "habitus" son disposiciones incorporadas en los agentes que devienen en ciertas prácticas y que responden a las dinámicas de los campos en los que aquellos se mueven. Es una disposición que genera prácticas sociales. Es una estructura prereflexiva y preconsciente. Al mismo tiempo, es un esquema de distinción y percepción del mundo social.

consciente o inconsciente, para bien o para mal, sobre la formalidad y funcionalidad del sistema" (Mujica, 2011 citado en Moya y Dueñas, 2015: 17).

Estudiar desde la sociología la informalidad en gobiernos locales en casos y contextos particulares, es relevante ya que, si bien los principios legales entregan una orientación a los sujetos, estos muchas veces actúan desde principios que responden a otras lógicas, muchas veces informales. Bajo este contexto, es importante discutir sobre las relaciones que se establecen entre la formalidad e informalidad, el papel que juegan las instituciones como mediadoras de la acción social y el efecto de los procesos modernizadores en los gobiernos locales.

Formalidad/ Informalidad

Definir la informalidad y la formalidad es bastante complejo. Estos conceptos se presentan como antónimos, aunque pareciera que, en la práctica, la línea que los separa es mucho más delgada de lo que se cree. Generalmente, existe una forma negativa de referirse o entender la informalidad, ya que muchas veces estos procesos son percibidos como generadores de actos irregulares tales como comercio ilegal, fraudes, clientelismo político, patronazgo o corrupción (Vommaro & Combes, 2016; Girola 2009).

Sin embargo, quitándole el contenido normativo y moral a este concepto, la informalidad es entendida como prácticas sociales "*basadas en instituciones tradicionales tales como la familia, la amistad la pertenencia a un grupo étnico o a algún sistema de creencias, centrados en las definiciones culturales de confianza y lealtad, elementos*

centrales en el funcionamiento de redes informales" (Lomnitz, 2003:134). En los gobiernos locales, se puede señalar que la informalidad se presenta como redes de confianza que suelen funcionar bajo lógicas de reciprocidad que alteran los recursos de los sistemas funcionales. Estas relaciones se establecen entre funcionarios u autoridades o aquellas que se establecen entre autoridades y funcionarios con grupos de intereses, familiares, amigos, etc. (Luhmann, 1998; Mujica, 2004-2005). Resulta importante comprender que la informalidad o prácticas no establecidas se sustentan muchas veces en una legitimidad social y no normativa necesariamente, y que por lo mismo, para los sujetos, algunos procesos normativos pueden que no le generen sentido en su actuar.

En este artículo se propone adoptar una mirada que vaya más allá de entender la informalidad como ilegalidad. Este artículo pretende acercarse a una perspectiva sociológica la cual se interesa por conocer cómo las relaciones sociales modelan diferentes relaciones políticas y formales en diferentes contextos. De hecho, los vínculos políticos informales pueden ayudar a la articulación entre diferentes niveles de acción estatal, ya que los marcos formales se combinan con estructuras informales y paralelas (Vommaro & Combes, 2016).

Lo formal aparece como la otra cara de la informalidad. Es percibido como un proceso que ordena el mundo, que lo estandariza. En la modernidad, el Estado juega un papel central en la formalización de la vida, ya que en su rol de velar por la ciudadanía tiene que regular y controlar los procesos considerados como amenazas al orden de la

sociedad civil. Lo formal representa procesos estandarizados, que ayudan a reducir la complejidad, la discrecionalidad y el oportunismo individual. Al mismo tiempo, los procesos modernizadores pueden transparentar el funcionar y operar de las instituciones. Como lo señala el sociólogo Max Weber (1991), estos procesos burocráticos tienden a producir organizaciones jerárquicas impersonales y procedimientos estandarizados que rechazan el individualismo.

No existe una sola mirada en torno a las relaciones que se establecen entre los procesos formales e informales. Por ejemplo, para algunos autores, la informalidad debilita al sector formal o los procesos formales. Stinchcombe (2001) plantea que las relaciones de carácter personalizado erosionan e interrumpen el funcionamiento de organizaciones e instituciones que rigen su actuar en leyes y en fundamentos normativos.

Otras teorías que abordan este tema aseguran que muchas veces entre más control del Estado mayores son las probabilidades de que procesos informales se generen como respuesta a dicho control, específicamente, porque los tiempos de transacción serían menores para los sujetos (Portes & Haller, 2004). Estos procesos informales son ambiguos y difíciles de definir y muchas veces no se entiende qué tipo de relaciones se establecen con las instituciones políticas y formales. *"La paradoja del control del Estado es que los esfuerzos oficiales por desterrar las actividades no reguladas mediante la proliferación de reglas y controles muchas veces refuerzan las propias condiciones que generan esas actividades"* (Portes & Haller, 2004: 22).

Al mismo tiempo, como lo señala Larissa Adler Lomnitz *"cuando más se formaliza, regula y planifica burocráticamente un sistema social que no satisface las necesidades de la sociedad, tanto más suele crearse mecanismos informales en los intersticios de sistema formal que escapan de su control"* (2003: 136). Sociológicamente esto puede ser explicado porque algunas normas y ciertos procesos modernizadores no les hacen sentido a los actores, no los internalizan como legítimas o válidas pautas de conducta, por lo cual buscan sus propios medios y recursos para operar dentro de las instituciones o con las instituciones. Lo relevante es poder develar estas relaciones que están mediadas por reglas o procesos informales.

Las lógicas de control del Estado se visualizan a través de leyes o políticas públicas que en contextos locales se aplican en comunicación con diversas lógicas y dinámicas sociales. Es aquí donde se genera un nudo crítico, ya que las normativas o las reglas institucionales no tienen necesariamente validez para los actores a los cuales se les aplican. Al respecto, existen dos corrientes teóricas que explican esta problemática: la estructuralista y la institucionalista. Estas perspectivas intentan identificar las causas de cómo surgen estos procesos informales. *"La primera corriente asocia la informalidad con exclusión, marginalidad, pobreza, y restricciones en el acceso a bienes y recursos"* (García, 2011: 4). La segunda línea suele definir a lo informal como "lo ilegal", es decir, con aquellos está normado por la ley; *"por definición, las actividades informales son ilegales y por ese motivo quienes participan en ellas tratan de ocultarlas"*

(Portes & Haller; 2004: 29). La corriente institucionalista estaría *"impulsada por los estudios de Soto (1987 y 2000) y Portes, (1995). Para estos autores la informalidad se asocia con la evasión de normas legales, en el sentido de que las ineficiencias gubernamentales incentivan el incumplimiento de las reglas institucionales y, por tanto, la formalidad"* (García, 2011: 5). Ahora bien, la informalidad bajo esta segunda perspectiva entiende que las personas que participan en esta esfera ocultan estas actividades por la carga negativa y las sanciones sociales que se generan hacia ellas, produciéndose procesos de exclusión o auto exclusión.

Otras teorías suelen mencionar que los procesos informales surgen desde la exclusión. *"La organización de la sociedad en estructuras sociales cada vez más complejas y reguladas se logra a un costo considerable de marginación (o exclusión) de ciertos sectores o estratos de la sociedad"* (Lomnitz, 2003: 130). Así también, *"en el intercambio informal, la confianza se genera tanto por las características y sentimientos comunes de las personas y por la expectativa de que las acciones fraudulentas serán castigadas mediante la exclusión, de quien las ha cometido, de las redes sociales y las transacciones futuras"* (Portes & Haller, 2004: 16).

La definición de relaciones desde el espacio institucional

En el marco de este artículo, también es necesario conocer qué rol cumplen las instituciones y de qué manera pueden modelar las relaciones sociales. El Estado moderno crea las instituciones para solucionar problemas globales que puede sufrir una sociedad

como *"reducir los costos de transacción, disminuir incentivos de corrupción, facilitar flujos informacionales, anticipar las sombras del futuro transparentando los retornos, distribuyendo las capacidades en formas más equitativa"* (Vargas, 2008: 47). Para estos fines se elaboran instituciones, se implementan leyes y políticas públicas. Estas deben ser capaces de poder reducir los riesgos sociales que afectan a los sujetos. A nivel local, los gobiernos locales cumplen este rol.

Bajo la perspectiva del institucionalismo sociológico que propone la teoría de la acción de Parsons *"para que exista una sociedad debe haber un sistema de valores socialmente aceptados por el conjunto de los individuos como un producto de la historia de la misma sociedad, y de no ser así vendría el caos. La internalización de los valores sociales es la aceptación por parte de los individuos cuyas decisiones carecen de intencionalidad, porque no son tomadas con base en un cálculo racional del beneficio que se abstendrá de ellas"* (Santizo, 2007). Bajo esta visión, la "no internalización de estos valores socialmente aceptados" estimularía el surgimiento de procesos alternativos, informales o no estandarizados. El clientelismo, por ejemplo, puede ser entendido desde esta lógica. Para Torres (2007), existen dos aspectos del clientelismo a) el intercambio y b) los aspectos subjetivos. Los factores subjetivos hacen referencia al conjunto de creencias, presunciones, estilos, habilidades, repertorios y hábitos que acompañan a los intercambios y consolidan la relación entre los actores (Auyero, 2002). Por lo tanto, el clientelismo es mucho más que un intercambio instrumental,

es un tipo de relación entre ciudadanos y políticos que establecen lazos simbólicos que legitiman políticamente a los patrones y presentan un horizonte de "estrategias de supervivencia" para los clientes de manera informal (Aguirre 2012).

Desde la lógica del institucionalismo normativo, los gobiernos locales y los actores que forman parte de aquel espacio como los funcionarios y las autoridades, comparten un sentido de pertenencia y una lógica de organizarse, la cual les permite poder actuar de forma adecuada para su población (Vargas, 2008; Dávila & Martínez, 1999). Con todo, las instituciones modelan ciertas relaciones sociales, pero no impiden el surgimiento de procesos e instituciones informales. Estas desafían las articulaciones entre el Estado y la sociedad civil, generando nuevos desafíos y transformaciones. En este sentido, es pertinente plantear que *"desde las reglas puras y normas puras y la mayoría están mejor caracterizadas por combinaciones de características de las reglas formales y las normas intersubjetivas. Una regla formal puede estar acompañada por una creencia intersubjetiva fuerte en su legitimidad"* (Vargas, 2008: 50).

En el actual contexto, la sociedad se somete a transformaciones en todas sus dimensiones, y las instituciones no quedan fuera de estos cambios. En este escenario, se abren desafíos para los gobiernos locales. Ellos tienen que reflexionar sobre su rol sobre en el panorama actual al que se afrontan y las posibilidades de cómo actuar. Aunque no todas las decisiones provienen directamente de ellos. *"Una serie de reformas y modelos constitucionales les dieron el centro de las*

decisiones de la vida pública a los gobiernos nacionales, a los parlamentos y a las autoridades jurisdiccionales del nivel central. De esta manera, la dimensión de políticas públicas a cargo de los gobiernos locales fue de naturaleza complementaria y, en algunos casos, muy prototípicamente acotada a asuntos de la vida cotidiana" (Varela, 2015: 216). Esto ha sido uno de los nudos críticos en las reformas que experimentan los municipios, ya que se han caracterizado por ser ajenas en ciertos aspectos a la realidad local del país. Esta situación se radicaliza en los gobiernos locales de comunidades pequeñas y rurales en las que predominan lógicas fuertemente tradicionales.

Los procesos modernizadores que surgieron estos últimos años presentan una visión particular sobre el gobierno y sobre la gestión de las instituciones, en la cual la transparencia aparece como un factor relevante para aumentar los niveles de confianza que tienen los ciudadanos con respecto a las instituciones. Por ejemplo, *"buena parte de la literatura considera que las políticas de transparencia, lucha contra la corrupción, acceso a la información pública, apertura del gobierno, participación ciudadana, y accountability son fundamentales para incrementar la confianza institucional y social en tanto crean predictibilidad y reducen los riesgos de confiar"*. (Hernández & Gumes: 3). En general, estas medidas ayudan a reducir el conflicto social, económico y también político, y a consolidar la estructura de la gobernabilidad la cual se entiende como *"el modo en que una sociedad se organiza para tomar e implementar decisiones logrando un entendimiento, acuerdo y acción mutuos"* (PNUD, 2004: 1).

La Ley del Lobby y el derecho a la información pública son unos de los procesos modernizadores que se han creado para hacer de Chile un país más transparente a través de la racionalización de los procesos y de la formalización de ciertas prácticas sociales. Estos procesos modernizadores generan muchos efectos positivos, pero también deben enfrentar una serie de desafíos, por ejemplo, el uso de las plataformas tecnológicas que promueven estas normativas requieren de un buen manejo de internet y en contextos rurales el acceso a estas plataformas es más difícil y a veces limitado. Por ejemplo, la Octava Encuesta sobre Acceso, Usos y Usuarios de Internet en Chile del año 2016 identifica que persiste la brecha digital en variables como edad, quintil de ingresos y localización territorial, donde hay mayor desventaja en el espacio rural.

De esta manera, los procesos informales que existen en los gobiernos locales entre ciudadanos y autoridades coexisten con los procesos modernizadores implantados a través de leyes, generando nuevos procesos donde se entremezclan prácticas formales como informales. Por lo mismo, los gobiernos locales tienen un desafío no menor: aplicar procesos que le hagan sentido a sus habitantes y a su realidad para que no se generen tensiones. Sin embargo, la mayoría de las políticas públicas son centralistas y se enfocan para ser aplicadas en contextos generales, por ende, los gobiernos locales tienen una doble responsabilidad, ya que no solo deben aplicar las políticas públicas

enviadas desde el gobierno, sino que deben resguardar que éstas sean aplicables a su contexto y aceptadas por sus ciudadanos.

2. METODOLOGÍA

En base a la revisión bibliográfica, se estableció como objeto de estudio el caso de la comuna de Vilcún, que reúne muchas de las características socioeconómicas y culturales que favorecerían vínculos más informales, aunque al mismo tiempo muestra un alto nivel de desempeño en el cumplimiento de sus obligaciones de Transparencia, lo que evidencia un esfuerzo por instalar los lineamientos formales.

El estudio de caso es un método de investigación cualitativa que se caracteriza por explicar el fenómeno a estudiar desde el contexto en que se desarrolla. Usando como método de muestreo la *máxima variación*³. Se aplicaron 4 entrevistas en profundidad, 12 en total, a cada uno de los distintos grupos vinculados con la gestión municipal:

1. Autoridades comunales (concejales), representantes de los habitantes de la comuna, electos por votación popular.

2. Funcionarios municipales con cargo directivo (jefes de departamento), quienes son los encargados de coordinar los procesos formales y ejecutar de buena manera leyes, proyectos y políticas públicas. Además, inciden en

³ En este sentido, tener la visión de actores que tengan diferentes posiciones y roles dentro del municipio, logra una visión más integral del fenómeno. Esta muestra se conoce como muestreo de máxima variación, un muestreo de tipo no probabilístico

el accionar de funcionarios a su cargo, y desde su posición tienen relación tanto con autoridades como con los ciudadanos y organizaciones.

3. Grupos de intereses de la comuna (ciudadanos), que presentan estrecha relación con el gobierno local. Como la comuna presenta un alto porcentaje de ruralidad, dos de las organizaciones pertenecen a este sector (comunidad indígena, cooperativa agrícola), y dos grupos que pertenecen al sector urbano (gremio de profesores municipales y comité de viviendas).

Las dimensiones abordadas fueron:

- 1) los procesos informales,
- 2) la importancia de redes,
- 3) procesos formales,

- 4) conocimiento de los procesos modernizadores,
- 5) canales de comunicación,
- 6) obstáculos de los procesos modernizadores en su contexto,
- 7) principales funciones en caso de funcionarios y concejales,
- 8) relación gobierno local con ciudadanía y canales que se utilizan.

Las entrevistas se realizaron mayoritariamente en hogares de los actores, y en el lugar de trabajo de estos, pues como el contexto lo explica, Vilcún se caracteriza por su cercanía entre los habitantes que permea las posiciones asimétricas y roles que ocupan los actores.

El análisis fue cualitativo por categorías (Echeverría, 2005), se trabajó con cuatro categorías a priori:

TABLA N° 1: DEFINICIÓN DE CATEGORÍAS A PRIORI

1. Informalidad en Ley de Transparencia	Procesos no estandarizados que se desarrollan en coexistencia con lo formal y con establecido por la ley de acceso a la información pública. Se entiende no formales como las prácticas interiorizadas desde las tradiciones y hábitos de quienes la reproducen y las relatan en el marco de este artículo.
2. Informalidad en Ley del Lobby	Procesos no estandarizados que se desarrollan en coexistencia de lo formal y establecido por la Ley del Lobby. Se entiende no formales como las prácticas interiorizadas desde las tradiciones y hábitos de quienes la reproducen y las relatan en este artículo.
3. Redes	Tipo de relación que desarrolla entre los grupos de interés de la comuna y los funcionarios y las autoridades. Relaciones basadas en amistad o confianza que pueden ayudar agilizar procesos para los intereses de los grupos y organizaciones.
4. Caracterización procesos formales	Procesos que desde los mismos relatos dan cuenta del conocimiento que existe de procesos formales y como ellos lo desarrollan en la práctica desde sus posiciones y su contexto.

3. ANÁLISIS Y RESULTADOS

Los tópicos emergentes surgieron como sub temas dentro de los grupos de citas de todos los entrevistados para cada categoría. Estas citas seleccionadas compartían ideas en común y seguían un mismo sentido. Los tópicos fueron nombrados con citas textuales que pueden expresar el sentir global de ese sub tema. "(...) *presenta la ventaja de no ir aumentando tan claramente la brecha con los textos y lenguajes originales*" (Echeverría, 2005: 23). De esta manera, dentro de las dos primeras categorías surgieron cuatro

tópicos emergentes que tenían relación a los procesos informales o no estandarizados que coexistían con la ley del lobby y la ley de acceso a la información pública. En las otras dos categorías restantes surgieron tres tópicos por categorías, el cual en el caso de redes relataban el tipo de relación que existe entre municipio y grupos de intereses, y la cuarta categoría sobre los procesos formales se relata cómo se llevan en la práctica los procesos informales en relación a las leyes analizadas. A cada tópico se le realizó una descripción interpretativa del discurso de los actores (Tabla 2).

TABLA N° 2: RESULTADOS TEST DE CONOCIMIENTOS (VERDADEROS Y FALSOS) SOBRE TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

CATEGORÍA	TÓPICO 1	TÓPICO 2	TÓPICO 3	TÓPICO 4
Informalidad en ley de transparencia	<i>"no tenía conocimiento y tampoco nos llama la atención"</i>	<i>"a través de los funcionarios públicos"</i>	<i>"Ni el municipio ni los funcionarios le ponen prioridad"</i>	<i>"generaron un producto y ocúpelo como puedan"</i>
Informalidad en ley del Lobby	<i>"yo no me creo autoridad, yo soy de la comuna"</i>	<i>"los concejales que somos fácil de comunicar"</i>	<i>"todo lo que necesite la gente en si"</i>	<i>"sería ordenado si se hiciera como dice la ley, pero no se puede"</i>
Redes	<i>"Es una comuna chica y prácticamente nos conocemos todos"</i>	<i>"es la primera puerta que uno sale a tocar"</i>	<i>"No conozco ni la ley de transparencia ni la ley del lobby"</i>	
Procesos formales	<i>"nosotros tenemos la obligación de dar la información"</i>	<i>"pedimos audiencias con la alcaldesa"</i>	<i>"la instrucción de equipo es importante"</i>	

Categoría 1: Informalidad en ley de transparencia

Parte de estos procesos no estandarizados e informales que se desarrollan se explican por parte de los actores entrevistados por la falta de conocimiento de la ciudadanía sobre la legislación, el acceso a las plataformas o por falta de interés tanto de las autoridades como de la ciudadanía. El canal legitimado de información que la ciudadanía de esta comuna prefiere es la comunicación directa con los funcionarios, los cuales a través de reuniones o a través de sus propias redes sociales socializan la información. Además, los funcionarios de la comuna son mayoritariamente los que posibilita las interacciones cara a cara. Para los actores estas prácticas aparecen como legítimas y válidas. La falta de información se indica como una responsabilidad compartida pero que en último término se explica por un factor territorial o contextual, específicamente, estas normativas no se adecúan al contexto local. Un contexto donde las cosas se han hecho siempre de la misma manera. Emergen en las entrevistas la idea de tradición, de costumbre. Estas sustentan prácticas que se tensionan, se reconfiguran con estos nuevos procesos.

“Las personas ni se interesan mucho, ni saben las posibilidades que tienen de acceder a estas plataformas, ni está la información” (Concejal 1)

“Si se lo puedo enviar se lo voy a enviar (risas) súper informal, pero sí, es la realidad” (JD 4)

“Falta socializar aún más a la población, desde las instituciones públicas de que

existe mecanismos para transparentar los procesos” (JD 3)

“según mi opinión la ley está orientada a ciudades más grandes y personas con mayor poder de decisión en el tema político y de empresa” (JD 2)

Categoría 2: Informalidad en Ley del lobby.

En la aplicación de la Ley del Lobby se observa una tendencia similar a la identificada en la ley de acceso a información pública. Las prácticas de gestión de intereses que desarrollan los actores en esta comuna se experimentan desde otra racionalidad. *Habitus*, tradiciones, contextos, cercanía con las autoridades se entrecruzan para generar mecanismos alternativos a los estandarizados, específicamente, a los que la ley de Lobby sugiere. Por ejemplo, de las entrevistas realizadas se observa que resulta muy difícil para los concejales auto percibirse como autoridades en la relación a los vecinos de la comuna. Para ellos, los medios informales son más expeditos, sobre todo para solucionar problemáticas cotidianas. En este sentido, los encuentros y las interacciones comunicativas de diversa índole se desarrollan en las calles, en sus casas o por redes sociales. El concejal entiende que su rol no es solo de fiscalizador de las acciones del Alcalde, sino que también, se dedican a la solución de problemas. La percepción de los ciudadanos es similar. Estos espacios son propicios para el surgimiento de fenómenos como el clientelismo y el patronazgo.

Para algunos concejales estos procesos informales pueden ser más desordenados y discrecionales. Para ellos podría resultar

mejor aplicar la ley. Pero, en la práctica, existen ciertas barreras para aplicar la normativa. Por ejemplo, no disponen de un espacio físico en el que puedan sostener reuniones o encuentran muy engorroso y complicado para los habitantes de zonas rurales solicitar un requerimiento para gestionar intereses, por ende, son ellos los que se acercan a hablar con estos últimos. Sobre todo, en un contexto donde la ciudadanía demanda que los políticos estén más familiarizados de los problemas cotidianos. En este tipo de argumentos hay una justificación electoral de cómo proceder al momento de reunirse con las organizaciones y los ciudadanos.

“Uno toda la vida ha vivido acá, entonces que antes que te conozca harta gente que se lleva bien con uno y después por una cosa que no te saluden o te diga cosas en la calle o publiquen en internet, eso pasa la cuenta y duele” (Concejal 1)

“No se hace, no nos envían solicitudes para reuniones, así como bien lo decía al principio uno se pilla con la gente en la calle” (Concejal 3)

“Se acercan a mí por problemas familiares, suelen tener problemas económicos, que no tienen ni luz ni agua” (Concejal 2)

“Es engorroso para la gente, porque pierden tiempo, a veces lo solicitan por correo y no le responden, es una pérdida de tiempo” (Concejal 4)

Categoría 3: Redes

Los entrevistados dan a entender que la relación entre los ciudadanos, las organi-

zaciones y el municipio es una relación cercana, ya que se conocen prácticamente todos y acceder a las autoridades bajo este contexto es muy fácil. Además, ven en estas formas de relación impactos positivos. Por ejemplo, se percibe por parte de las organizaciones que la cercanía que se establece con el municipio es fundamental para el desarrollo organizacional ya que ayudan a agilizar ciertos procesos o explicar trámites que no entienden. Las redes más estrechas y duraderas se establecen con los departamentos que presentan cierta relación con su organización ya sea por temas afines o entrega de recursos. Específicamente, las organizaciones esperan que el municipio le ayude al desarrollo de su organización y lo ven como un orientador. Las percepciones son positivas de la gestión municipal, principalmente, en las organizaciones del sector rural que han recibido apoyo económico y técnico, ya que esto le ha ayudado a crecer y darle identidad a la comuna.

Desde los mismos relatos, se aprecia una falta de conocimiento de los procesos modernizadores. Además, se identifica un imaginario común sobre los procesos burocráticos. En efecto, para los entrevistados, estas gestiones, tanto la Ley de Lobby como la Ley de Transparencia, obstaculizan los procesos y tornaría más lenta la obtención de servicios, recursos, etc. Por otro lado, se percibe el proceso formal de las audiencias como un procedimiento sin sentido, pueden cumplir la normativa, pero sin entender el por qué. De ahí que las relaciones y redes que se han establecido desde hace tiempo entre el municipio y la ciudadanía se tornen el principal mecanismo para interactuar.

“Si tenemos contacto con el municipio, si tenemos redes, partiendo desde la primera autoridad y los concejales y todos los departamentos” (GI 1)

“podrían agilizar todas esas solicitudes que le llegan a diario, semanalmente, teniendo una buena fuente de entrega no debería estar, no debería ser mucha la burocracia, yo creo que en esa parte ellos también deberían ver esa parte, de equipar lo que es la parte del municipio” (GI 3)

“siempre está la formalidad, pero la burocracia... no, pero yo converso muchas veces directamente con las autoridades, no hay como eso de pasar por el conducto regular, eso forma parte de la formalidad, pero no observo burocracia” (GI 2)

“yo creo hay parte donde es mucha la burocracia, hay parte en que es demasiado” (GI 4)

Categoría 4: Caracterización procesos formales

Desde los actores, sobre todo desde los jefes de departamento, existe un conocimiento general sobre el acceso a la información pública, aún más, existe una disposición organizacional en la que ellos manifiestan que están siempre abiertos a entregar información, pero muchas veces la demanda ciudadana tiende a acelerar los procesos. Según las opiniones de los actores, la Ley del Lobby se aplica frecuentemente con la autoridad máxima, en este caso, la Alcaldesa. Los concejales dan a entender que a ellos no les piden audiencias, pero ellos sí tienen que pedir audiencias para reunirse con otras

instituciones gubernamentales. Tal como se había señalado más arriba, aun cuando se realizan gestiones, la mayoría se realiza en espacios privados, asimismo, existe la opinión de la mayoría de los concejales que estos procesos son muy lentos y generan desconfianza en la ciudadanía.

Tanto los funcionarios como los concejales expresan un sentido de pertenencia a su municipio, lo cual habla de una cultura organizacional específica. Por ejemplo, en el caso de interactuar con las comunidades mapuches, las autoridades y funcionarios son invitados a su territorio y es ahí donde se recogen la mayor parte de las peticiones, se gestionan intereses o se les entrega información. Esto habla de que en ciertos contextos coexisten dos lógicas o dos racionalidades que se superponen, pero que no implica necesariamente romper con la ley o la normativa.

“Ser más eficiente, hay plazos, 20 el máximo (...) le diría que ingresara el requerimiento formal pero les respondo de inmediato, porque los plazos son máximos no hay mínimos” (JD 1)

“pedimos audiencias con la alcaldesa cierto, y a través de su grupo de trabajo que contiene” (GI 3)

“Como política está instaurado que no tenemos que dejar a ninguna persona que viene del sector rural” (JD3)

4. DISCUSIÓN

Tras el análisis de los relatos de los actores entrevistados se puede concluir que existe una coexistencia de procesos formales e informales. Específicamente, conviven procesos modernizadores implementados por el municipio y que tienen su validez en la normativa legal, de un lado, con procesos tradicionales. En otras palabras, el municipio y los funcionarios se hacen cargo de implementar ciertas leyes instaurando una lógica formal, pero en el territorio existen prácticas informales que tensionan la primera lógica.

Los relatos nos dan cuenta que la mayoría de los funcionarios y autoridades son de la misma comuna, además son estos mismos los que tienen que aplicar estos procesos modernizadores; la Ley del Lobby y la Ley de Transparencia. En estos ámbitos de aplicación surge la coexistencia de procesos formales e informales, ya que estos se adaptan a ambas formas de organización; responden a su cultura organizacional que los hace ser parte del municipio, pero también responden desde una lógica territorial. Por ejemplo, muchas gestiones de intereses se realizan en las comunidades mapuches y no se registran como señala la ley.

Conviene señalar que, aun cuando se crean procesos alternativos o no estandarizados para dar respuestas a ciertos cambios que instauran los procesos de modernización, desde los actores estos procesos parecen quebrar lógicas de interacción tradicionales, especialmente, las relaciones sustentadas en la presencia, el cara a cara. Para los entrevistados, aquellas transformaciones modernizadoras no responden a la realidad

local y por lo mismo, les cuesta mucho poder legitimarlas y poder aplicarlas en el territorio.

También es pertinente indicar que la Ley de Lobby, pareciera difícil de aplicar y de generar sentido en los actores locales, pues las relaciones son percibidas por las autoridades entrevistadas como simétricas. Ellas señalan que conocen bien su realidad y saben cómo llegar a la comunidad, por lo cual entienden que ciertas normativas pueden obstaculizar ciertos procesos arraigados en la comunidad ya que resultan difíciles de entender y asimilar por los ciudadanos.

Tal como lo consideraba Varela (2015), la centralización y la aplicación de procesos y leyes estandarizadas muchas veces en los territorios provocan que se pierda el sentido de éstas. Los gobiernos locales pierden protagonismo de gobernanza de su territorio, entendiendo gobernanza por el acuerdo mutuo de los actores, que en el caso de la Región de la Araucanía, que concentra el 31 % de la población indígena del país, supone el reconocimiento de la diversidad étnica, por ende, si se implementan leyes estandarizadas sin considerar estas dimensiones se van a presentar resistencias. Como señala Boitano (2011), ciertas comunidades mapuches desafían la noción de ciudadanía universal y sostienen una demanda anclada territorialmente y basada en un discurso emancipatorio de derechos, donde muchas instituciones nacionales no están legitimadas como intermediarios.

La idea del derecho de acceso a información pública y de dotar de mayor protagonismo a la ciudadanía en materia de control social,

no puede estar solamente mediada por plataformas digitales o por una determinada legislación. En contextos en que las personas tienen escasas posibilidades de acceder a internet o de entender una plataforma digital, se generan problemas para utilizar el derecho y se termina perdiendo el sentido original que busca la Ley. Con todo, la idea es que la tecnología y el cumplimiento general de la ley se transformen en un medio para que los ciudadanos puedan ejercer otros derechos y que no se plasmen solamente como un ejercicio formal de cumplimiento.

Pensar en un pleno gobierno abierto y transparente implica considerar dos desafíos relevantes en el diseño y aplicación de estas políticas públicas para promover un uso efectivo del derecho a acceso a información pública. En primer lugar, las demandas de información que la población requiere y, en segundo lugar, las particularidades que aquellas poseen tales como su nivel de ruralidad, su tasa de alfabetismo, su situación socioeconómica, la existencia de comunidades indígenas etc.

La Ley de Transparencia y la Ley de Lobby son impulsores de cambios culturales de largo aliento. Estas modificaciones no son lineales, sino que muchas veces su implementación es sinuosa. Es decir, a veces existen avances, pero también existen retrocesos (Kotter, 1997). La interacción con procesos informales altera la implementación de dichos cambios de la manera en que habían sido diseñados inicialmente, ya estos se traducen desde lógicas y prácticas sociales particulares. Bajo este contexto, los esfuerzos institucionales deben considerar estas dinámicas para seguir avanzando de

manera eficiente en estas materias. Específicamente, reglamentos, instructivos y capacitaciones debiesen incorporar estas variables y no invisibilizarlas para generar resultados satisfactorios y avanzar hacia una sociedad más empoderada en estos en derechos. Asimismo, las autoridades públicas deben observar y entender estas interacciones entre lo formal e informal como un espacio de cambio donde las reformas, reglas y normas pueden producir mayor sentido a los actores locales, aumentando su legitimidad y aceptación como pautas válidas de orientación sus conductas y acciones.

5. BIBLIOGRAFÍA

Aguirre, J. (2012). *Redes Clientelares. Una perspectiva teórica desde el Análisis de Redes Sociales*. (83). Documentos de Trabajo CIEPP. Buenos Aires, Argentina.

Alonso, C. (17 de octubre de 2016) Consejo para la Transparencia implementa observatorio regional con foco en municipalidades. *Pulso*. Recuperado de <http://www.pulso.cl/economia-dinero/consejo-para-la-transparencia-implementa-observatorio-regional-con-foco-en-municipalidades/>

Archer, M. (2009). *Teoría social realista*. Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Auyero, J. (2002). *Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva*. Perfiles Latinoamericanos, (20), pp. 33-52.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s.f.). *Comuna de Vilcún*. Recu-

perado de http://reportescomunales.bcn.cl/2015/index.php/Vilc%C3%BAn#Poblaci.C3.B3n_seg.C3.BAn_pobreza_por_Ingresos_CASEN_2011_y_2013.2C_Metodolog.C3.ADa_SAE_CASEN_2011-2013

Boítano, A. (2011), *Demanda mapuche: tensión entre identidad y diferencia, ciudadanía y comunidad, particularismo y universalismo*, en Polis, Universidad Bolivariana, Santiago de Chile, Vol. 10, N° 28, pp. 307-321.

Bourdieu, P. (2013). *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Capel, H. (2016). "Las ciencias sociales y el estudio del territorio". Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales, Vol. XXI, núm. 1.149.

Dávila, A. Martínez, N. (1999). "Cultura en organizaciones latinas". Madrid: Siglo XXI.

Echeverría, G. (2005). *Análisis cualitativo por categorías*. Santiago: Universidad académica de humanismo Cristiana.

Galván, P. & Pizano, J. (2013). *Modernización de los servicios públicos municipales a través de las TIC. Desde una perspectiva integral*. Revista Dimensión Empresarial, vol. 11, núm. 2, pp. 70-88.

García Cruz, G. (2011). *Determinantes macro y efectos locales de la informalidad laboral en Colombia*. Revista Sociedad y Economía, (21), 69-98.

Girola L. (2009). *La cultura del cómo si: Normas, Anomia y transgresión en la*

sociedad mexicana en ¿Se acata pero no se cumple?. Estudio sobre las normas en América Latina. LOM. Pág. 21-56.

Hernández, J. & Gumes, C. (2014). *Confianza e instituciones formales: condiciones del éxito/ fracaso de las estrategias de gobierno abierto*. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, (12).

Informe Regional de Desarrollo Humano (2013-2014). *Seguridad ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuesta para América Latina*. New York: PNUD.

Ipsos Public Affairs. (2016). Estudio Octava Encuesta sobre Acceso, Usos y Usuarios de Internet en Chile [pdf]. Recuperado de https://www.subtel.gob.cl/wp-content/uploads/2018/02/Informe_VIII_Encuesta_de_Acceso_Usos_y_Usuarios_de_Internet_vf.pdf.

Kotter, J. (1997). *El Líder del cambio*. México: Editorial McGraw-Hill.

Ley 18.695. Orgánica Constitucional de Municipalidades. Ministerio del Interior 26 de julio de 2006. Ver en <http://bcn.cl/1uuy1>

Lomnitz, L. (2003). *Globalización, economía informal y redes sociales*. En Culturas en contacto : encuentros y desencuentros / coord. por Ascensión Barañano, José Luis García, 2003, ISBN 84-369-3682-5, págs. 129-146.

Luhmann, N. (1998) *Complejidad y Modernidad. De la unidad a la diferencia*. España: Trotta.

Manual Jurídico de la Ley N° 20.730. *Que regula el lobby y las Gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios*. Gobierno de Chile. (2014).

Merton, R. (1970). *"Teoría y estructura sociales"*. México: FCE.

Moya, E. y Dueñas, G. (2015). *Las relaciones sociales que posibilitan la corrupción en municipios: Un estudio de dos casos*. Revista *Transparencia & Sociedad*, No. 3, pp. 13-28.

Mujica, J. (2004-2005). *Relaciones Corruptas: Poder, Autoridad y Corrupción en Gobiernos Locales*. XVIII Concurso de Ensayos CLAD sobre Reforma de Estado y Modernización de la Administración Pública, 1-38.

Mujica, J. (2011). *Actores y escenarios de los sistemas de microcorrupción en el Palacio de Justicia del centro de Lima, Perú*. *Relaciones*, Vol. XXXII, 87-117.

PNUD. (2014). *Auditoría a la democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Santiago: PNUD.

Ponce, M. (2011). *La experiencia de CONAMA sobre acceso a la información pública: análisis desde un enfoque de derechos*. Tesis para optar al grado de magister en gestión y políticas públicas. Santiago: Universidad de Chile.

Portes, A. y Haller, W. (2004). *La Economía Informal*. Cepal: Políticas Sociales (100).

Santizo, R. (2007). *"El neoinstitucionalismo y las interacciones sociales"*. *Gaceta Ide@s CONCYTEG*, Año 2, Núm. 28, 16.

Soto, H. (23 de agosto de 2016). Municipio de Vilcún lidera ranking de cumplimiento en transparencia activa. *Diario Austral*. Recuperado de <http://ichem.uautonoma.cl/municipio-de-vilcun-lidera-ranking-de-cumplimiento-en-transparencia-activa/#prettyPhoto>

Torres, P. (2007). *De políticos, punteros y clientes. Reflexiones sobre el clientelismo político*. Buenos Aires: Espacio editorial.

Varela, E. (2015). *Nuevos roles de los Gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global*. *EURE (Santiago)*, 41(123), 213-237.

Vargas, J. (2008). *Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo*. *Ciencia Administrativa 2008-1*, Colección Ensayos.

Vázquez, D. & Navarrete, M. (2014). *La gobernabilidad local en el contexto de la nueva gestión pública. Requisitos para la gestión ambiental urbana*. *Luna Azul*, (39), 63-88.

Vommaro, G. & Combes, H. (2016). *El clientelismo político, desde 1950 hasta nuestros días*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Weber, M. (1991). *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.