

**Las redes de trabajo en la acción pública.  
Tipología y caracterización a partir de  
quince programas públicos en Chile**

**Álvaro Soto Roy y  
Alan Valenzuela-Bustos**

### **Álvaro Soto Roy**

Profesor titular de la Facultad de Psicología y director del Centro de Organizaciones y Relaciones Laborales de la Universidad Alberto Hurtado (COR-UAH), Chile. Investigador asociado del Núcleo Interuniversitario y Multidisciplinar para el Estudio de Individuos, Lazo Social y Asimetrías de Poder (NIUMAP), Chile. Sus intereses de investigación se relacionan con las subjetividades laborales y el trabajo en el sector público.

### **Alan Valenzuela-Bustos**

Psicólogo y magíster en Gestión de Personas de la Universidad Alberto Hurtado, Chile. Aspirante a doctorado en Persona y Sociedad en el Mundo Contemporáneo por la Universidad Autónoma de Barcelona, España. Sus intereses de investigación incluyen espacios de trabajo, organización espacial del trabajo, identidades y subjetividades en el trabajo.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

E-mails: [asoto@uahurtado.cl](mailto:asoto@uahurtado.cl)

[alan.valenzuela@autonoma.cat](mailto:alan.valenzuela@autonoma.cat)

## **Las redes de trabajo en la acción pública. Tipología y caracterización a partir de quince programas públicos en Chile**

*A partir de una serie de procesos de modernización, el Estado chileno implementó un conjunto de mecanismos de gestión y gobernanza entre los que se destacan las alianzas o asociaciones público-privadas. Promovidas desde inspiraciones eficientistas de la Nueva Gestión Pública y democráticas de la Nueva Gobernanza, no se ha explorado su configuración sociotécnica ni sus efectos en la transformación de la actividad de trabajo en la acción pública. En ese contexto, se propone una caracterización de las redes público-privadas (RedesPP) surgidas en Chile, con base en el estudio cualitativo de quince programas públicos que despliegan su actividad a través de este tipo de alianzas. Los resultados evidencian cuatro tipos de RedesPP, a partir de las cuales se organiza la actividad de trabajo en la acción pública: las redes de inversión en bienes públicos, las redes de provisión de servicios sociales, las redes asociativas de interés público y las redes para subsidiar proyectos. Cada una de estas se organiza en torno a un principio fundamental que establece mecanismos de coordinación a partir de una serie de instrumentos de gobierno y gestión, desde los cuales los actores estatales privados y ciudadanos son llamados a la acción y posicionados dentro de la red. Se discute la manera en que estas redes atribuyen formas de implicación a los actores que las conforman y, en ese sentido, los interpelan y configuran disposiciones subjetivas en el trabajo público.*

**Palabras clave:** Asociación Público Privada; Programas Sociales; Servicios Sociales; Estudio de Casos; Chile

### **Networks in Public Action: Typology and Characterization Based on Fifteen Public Programs in Chile**

*As a result of a series of modernization processes, the Chilean State has implemented a group of management and governance mechanisms, among which public-private partnerships or alliances stand out. Inspired by efficiency-oriented approaches from New Public Management and democratic principles of New Governance, neither their socio-technical configuration nor their effects on the transformation of the work activity in public action have been explored. Based on the qualitative study of fifteen public programs operating through networks established by public-private partnerships (PPNetworks) in Chile, a typology and characterization of these networks is proposed. The results reveal four types of PPNetworks that organize the work activity in public action: networks for investment*

Recibido: 24-10-2022 y 15-05-2023 (segunda versión). Aceptado: 18-05-2023.

*in public goods, networks for the delivery of social services, associative networks of public interest, and networks to subsidize projects. Each of these networks is organized based on a fundamental principle that establishes coordination mechanisms through a set of governance and management instruments, from which private state actors and citizens are called to action and positioned within the network. It is discussed how these networks attribute forms of involvement to the actors involved, thereby questioning them and shaping subjective dispositions in public work.*

**Key words:** Public-Private Partnerships; Social Programs; Social Services; Case Analysis; Chile

### **Introducción**

**A** Chile reiteradamente se le ha destacado como caso exitoso de modernización del Estado en Latinoamérica (Martínez Puón, 2008 y 2020; Egaña y Pliscoff, 2020), posicionándose así como ejemplo en procesos como la flexibilización del aparato público, a partir de la contractualización con el sector privado, la instalación de un sistema de gestión que ha logrado instalarse en gran parte de los servicios públicos y la profesionalización de la alta dirección pública (Pliscoff, 2017).

También se han evidenciado evaluaciones menos favorables en la modernización del Estado chileno. Respecto a los sistemas de mejoramiento de la gestión, a las dificultades técnicas para establecer indicadores que aborden la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas (Darville, 2015), se añade un excesivo énfasis en la consecución de resultados (Pliscoff, 2017) que desdibuja los propósitos de la acción pública y tensiona a quienes trabajan en servicios públicos (Stecher y Soto, 2019). Asimismo, la profesionalización de los gerentes públicos, con la cual se busca mayor discrecionalidad, ha redundado en espacios de corrupción ante la ausencia de un *ethos* público consolidado (Pliscoff, 2017).

Más allá de estas críticas, de orden administrativo y técnico, existe una serie de estudios sociales que indagan en los efectos psicosociales de la modernización. Por ejemplo, Sisto (2012) evidencia cómo las lógicas del *management* permearon la profesión docente. Soto, Stecher y Valenzuela (2017), por su parte, muestran cómo los instrumentos de gobierno y gestión pública copan el quehacer de los trabajadores públicos, realizando gran parte del trabajo y reduciendo los espacios de autonomía profesional. Valenzuela y Sanches (2019) evidencian cómo el discurso emprendedor acecha sobremanera

**Los resultados evidencian cuatro tipos de redes socio-técnicas sobre las cuales se organiza la acción pública en Chile: a) las redes de inversión en bienes públicos, b) las redes de provisión de servicios sociales, c) las redes de asociativas de interés público y d) las redes para subsidiar proyectos.**

el discurso del servidor público en los gerentes públicos. En todos estos estudios se da cuenta de una serie de efectos psicosociales de la modernización que estarían permeando al trabajador público.

En diálogo con estas perspectivas de análisis, el presente artículo ofrece una aproximación al proceso de modernización pública a partir de las configuraciones de red que surgen de las alianzas público-privadas (RedesPP), uno de los ejes fundamentales de la Nueva Gestión Pública. Evitando caracterizaciones genéricas o normativas sobre cómo debiesen ser las RedesPP, el artículo propone una tipología y caracterización para comprender y analizar la naturaleza de las RedesPP que implementan la acción pública, poniendo especial atención en los niveles de autonomía que otorgan a los ejecutantes de la misma. El propósito es proveer un marco comprensivo para situar las subjetividades e identidades laborales que se construyen en la acción pública. A partir del análisis de 15 programas (Anexo 1) se propone una caracterización de las redes con base en el tipo de implicación del Estado en el diseño de la acción pública (más implicación del Estado o más delegación en un privado) y del tipo de usuario al cual se apunta (usuario genérico beneficiado o usuario focalizado con el cual se interviene directamente). De acuerdo con esta primera segmentación, los resultados evidencian cuatro tipos de redes sociotécnicas sobre las cuales se organiza la acción pública en Chile: a) las redes de inversión en bienes públicos b) las redes de provisión de servicios sociales c) las redes asociativas de interés público y d) las redes para subsidiar proyectos. En cada una de ellas se describe el principio fundamental que la organiza, los mecanismos e instrumentos de coordinación que la regulan, y los actores estatales, privados y ciudadanos que son convocados y organizados.

Con esta tipología y descripción, el artículo contribuye a la literatura relativa a los instrumentos de gobierno en la acción pública (Fardella ...[et al], 2017; Soto ...[et al], 2017), además de otorgar una mirada transversal de la organización del Estado en varios ámbitos sectoriales. Asimismo, aporta un marco descriptivo de la lógica de organización de las redes de acción pública desde el cual situar la reflexión en torno a las disposiciones subjetivas que emergen en el trabajo público en el Chile contemporáneo.

El artículo se estructura de la siguiente manera: primero, se presentan algunos antecedentes en torno a las transformaciones del Estado en el caso chileno, la descripción de las redes disponible en la literatura y los instrumentos como mecanismos de articulación de

**Es posible identificar dos grandes pilares de justificación y preservación de las alianzas público-privadas. El primer pilar es la búsqueda de flexibilidad y eficiencia en el gasto público a partir de las premisas de la Nueva Gestión Pública. El segundo pilar de justificación de las alianzas público-privadas surge en reacción a los sesgos neoliberales de la NGP.**

estas redes; luego, se muestra el diseño metodológico a partir del cual se caracterizaron las redes estudiadas, donde se distinguen los ejes para caracterizar las redes surgidas de alianzas público-privadas (RedesPP); después, se presenta la descripción de cuatro tipos de redes, y finalmente, se discuten los resultados y se reflexiona sobre el potencial de esta caracterización para situar el análisis de la subjetividad en el marco de las redes público-privadas.

### **La modernización y flexibilización del Estado en Chile: las alianzas público-privadas**

El caso chileno resulta de particular interés debido a las reformas de flexibilización y privatización del Estado, instaladas temprana y radicalmente en dictadura (Salazar y Pinto, 2002) y sostenidas desde los años noventa por los gobiernos democráticos, que son un modelo para Latinoamérica (Araya y Cerpa, 2009; Ruiz y Boccardo, 2014; Martínez Puón, 2020). En específico, las alianzas público-privadas fueron el mecanismo privilegiado desde el cual se buscó flexibilizar la acción del Estado de Chile (Araya y Cerpa, 2009; Devlin y Mogueillansky, 2010; Pliscoff y Araya, 2012).

Las alianzas público-privadas son parte de una primera generación de reformas diseñadas en la década de los ochenta, que tuvo como foco la reducción de la intervención estatal, la descentralización, las privatizaciones, la desregulación, externalización y reducción de personal público (Ramírez-Alujas, 2013). Entendidas como configuraciones organizacionales híbridas para el desarrollo de la acción pública, las alianzas público-privadas están basadas en la externalización de servicios y la presencia de organizaciones privadas en algunas fases o tareas de su diseño y/o implementación (Amaya, 2010; Pliscoff y Araya, 2012; Wettenhall, 2003).

Es posible identificar dos grandes pilares de justificación y preservación de las alianzas público-privadas. El primer pilar es la búsqueda de flexibilidad y eficiencia en el gasto público a partir de las premisas de la Nueva Gestión Pública (NGP) (Hood, 1991 y 1995; Laffin, 2016). A partir de la década de los 80, y bajo el impulso de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Figueroa, 2012), los Estados han implementado las alianzas público-privadas buscando distanciarse de la administración estatal tradicional, criticando su burocracia rígida y jerárquica (Hood, 1991 y 1995; Laffin, 2016). Con una fuerte inspiración neoliberal, la NGP ha

buscado que el funcionamiento del Estado pueda ser homologable a la promoción de negocios y a la atracción de capital (Linder, 1999).

El argumento de la eficiencia supone una serie de atributos gracias a los cuales los costos de la implementación de la acción pública serían menores cuando están en manos de privados, como el manejo de conocimientos del mercado, la orientación al cliente, su eficiencia, la capacidad de innovación, creatividad, dinamismo, el espíritu emprendedor, así como la mayor flexibilidad para la contratación (Arellano-Gault ...[et al], 2013; Hertting y Vedung, 2012; Pliscoff y Araya, 2012; Rosenau, 1999). Así también, este argumento releva la posibilidad de que agentes privados provean –a cambio de un futuro retorno– los recursos económicos que no están disponibles en las arcas fiscales. Las alianzas público-privadas serían, en ese sentido, resultado de oportunidades de inversión lucrativas que los gobiernos ofrecen procurando resguardar los intereses públicos (Linder, 1999; Pongsiri, 2002).

El segundo pilar de justificación de las alianzas público-privadas surge en reacción a los sesgos neoliberales de la NGP. La Nueva Gobernanza por Redes constituye un modelo alternativo de gestión pública que, sin desconocer los principios ya señalados, pone en el centro la descentralización y la participación de los actores sociales, invitando a la inserción de la ciudadanía y de las organizaciones sin fines de lucro en las alianzas público-privadas, más allá de los mecanismos de mercado y de privatización (Bryson ...[et al], 2014). En esta nueva lógica, el gobierno cumple la función de unir la eficiencia del sector privado y la acción de la sociedad civil por medio de un rol catalizador y convocante de colaboración entre actores, en torno a lo que la sociedad civil considera relevante de abordar (Bryson ...[et al], 2014; Pliscoff y Araya, 2012; Teisman y Klijn, 2002) y que define nuevos desafíos de coordinación (Klijn y Koppenjan, 2014; Salamon, 2000; Sulbrandt ...[et al], 2001; Wettenhall, 2003). Así, la cooperación en torno a objetivos, responsabilidades y riesgos comunes se torna el desafío central, espacios que en la Nueva Gestión Pública se abordan más bien en instancias de litigación (Linder, 1999; Pongsiri, 2002).

Si bien Chile se suele destacar como un caso exitoso de instalación de alianzas público-privadas, estas no han estado exentas de problemas de instalación y casos de corrupción. Pese a la flexibilidad que otorgan, se ha señalado el escaso control del Estado a la acción de los diversos actores públicos y privados (Pliscoff y Araya, 2012).

El interés es analizar aquí las complejas redes de actores que se configuran al momento de desplegarse las alianzas público-privadas.

Siguiendo la pista de los instrumentos que se ponen en acción para construir las redes, se propone una tipología de las redes socio-técnicas que se articulan en la provisión de bienes y servicios en el caso del Estado chileno. Se toma distancia así de las aproximaciones tradicionales que observan las alianzas público-privadas desde sus propiedades y desafíos (p. ej., Hodge y Greve, 2018; Bao ...[et al], 2018; Plissock y Araya, 2012).

### **Hacia un modelo para caracterizar las redes surgidas de alianzas público-privadas (RedesPP)**

Diferentes autores han constatado que, lejos de representar configuraciones uniformes, las redes surgidas de alianzas público-privadas (RedesPP) son heterogéneas y contextuales (Figueroa, 2012; Plissock y Araya, 2012; Araya y Cerpa, 2009; Delamaza ...[et al], 2012). No obstante, resulta difícil identificar tipologías o caracterizaciones que logren abarcar la diversidad de redes y sus diferentes lógicas de coordinación.

Jooste y Scott (2012) proponen una caracterización de actores potenciales de las alianzas público-privadas, cuya presencia y rol definen las formas que adquieren las redes: i) departamentos patrocinadores (ej. Ministerios, oficinas gubernamentales, etc.), que tienen un rol central en el desarrollo y la regulación de las alianzas; ii) agencias público-privadas centradas en la investigación, la agencia política y legal, la consultoría o la planificación, entre otros; iii) asesores de transacción que vinculan departamentos patrocinadores con las agencias; iv) auditores de transacción que procuran verificar que el proceso elegido fue justo el requerido; v) reguladores públicos que controlan a los actores privados en el cumplimiento de los contratos; vi) reguladores no públicos que frenan la potencial discreción de los reguladores públicos o los apoyan técnicamente; vii) asociaciones de defensa que gestionan el apoyo a las alianzas público-privadas y desarrollan su mercado; y viii) agencias locales, regionales y multinacionales (por ejemplo, el BID).

Por su parte, Mazouz ...[et al] (2008) proponen caracterizar las alianzas público-privadas a partir de la proximidad de objetivos de los actores públicos y privados y de la capacidad, tanto política como financiera, de generar proyectos conjuntos. Identifican cuatro tipos de alianzas, cada una vinculada a prácticas y dinámicas particulares: i) la *situacional*, organizada a partir de imperativos de gestión, experticia, e inyección de capital privado; ii) la *elemental*, que se articula a



**El criterio mayormente utilizado para clasificar las redes surgidas de alianzas público-privadas refiere a la naturaleza del vínculo de colaboración entre las partes.**

partir de la búsqueda de ahorro, efectividad y eficiencia; iii) la *simbiótica*, comunidad verdadera de prácticas, convergencias de valores e intereses entre públicos y privados; y iv) la *prospectiva*, centrada en cuestiones estratégicas a escala nacional y gubernamental.

No obstante las tipologías anteriores, lo que más fuertemente se constata son dimensiones específicas a partir de las cuales clasificar las redes surgidas de alianzas público-privadas. Sulbrandt ...[et al] (2001) proponen como dimensión el nivel de liberalización de la red, según el cual las diferentes RedesPP pueden organizarse entre un polo muy liberalizado de cuasimercados y otro polo de cuasi-jerarquías, definido por estructuras, formas de gestión y culturas organizacionales que se arraigan fuertemente en el tiempo.

En términos generales, el criterio mayormente utilizado para clasificar las redes surgidas de alianzas público-privadas refiere a la naturaleza del vínculo de colaboración entre las partes (Devlin y Moguillansky, 2010; Rosenau, 1999; Span ...[et al], 2012). Así, un polo más directamente vinculado a los ideales propios, a las justificaciones democráticas y de flexibilidad revisadas en la sección anterior, refiere a redes de fuerte trabajo colaborativo entre los actores donde todos inciden en las decisiones, desde la identificación de los problemas públicos hasta la planificación e implementación de políticas para enfrentarlos. En este polo, las alianzas superarían la lógica de la delegación y se orientarían a un trabajo colaborativo entre las partes, con miras a largo plazo, y por lo general enmarcadas en políticas generales, emprendimientos conjuntos y riesgos compartidos (Linder, 1999; Pongsiri, 2002; Teisman y Klijn, 2002).

En el otro polo, mucho más cercano a las prácticas reales observadas, se identifican alianzas caracterizadas por una relación distante entre las partes, usualmente orientadas a proyectos o políticas específicas, donde los privados ingresan en las fases de implementación (no en la concepción) de las políticas públicas. En este polo, las RedesPP se establecen a partir de obligaciones contractuales, usualmente bajo la forma del subcontrato, concesiones e incluso de la privatización (Rosenau, 1999). El sector público delega funciones y transfiere riesgos a diferentes actores privados (Bult-Spiering y Dewulf, 2006), estableciendo metas específicas, delimitando marcos temporales y encargándose de controlar el cumplimiento de los contratos (Pongsiri, 2002; Devlin y Moguillansky, 2010).

Si bien plantea claros polos de diferenciación, esta distinción no logra dar cuenta de las lógicas concretas a partir de las cuales se despliegan las redes surgidas de alianzas público-privadas (RedesPP)

en el funcionamiento habitual del Estado. El presente trabajo propone un acercamiento empírico a las RedesPP en el Estado chileno que busca caracterizar su naturaleza, las lógicas de funcionamiento y los tipos de actores que convocan y sus roles, así como el tipo de instrumentos que prevalecen y coordinan su trabajo.

### **Los instrumentos de gobierno como mecanismos de coordinación y regulación de la actividad en las redes público-privadas**

El establecimiento de RedesPP exige especialmente al Estado responsabilidad de formar y coordinar la actividad de todos los actores implicados en la acción pública. Se hace fundamental su capacidad para establecer acuerdos, hacer converger a los actores diversos y gestionar conflictos en función de los beneficios mutuos (Devlin y Moguillansky, 2010; Klijn y Koppenjan, 2000; Rosenau, 1999). Particularmente relevante es el problema del control y la coordinación de actores en las redes surgidas en alianzas público-privadas, producto de los espacios de discrecionalidad con que cuentan los actores y el potencial de corrupción (Plischoff y Araya, 2012; Ruiz, 2017; Sandoval, 2016).

En las configuraciones organizacionales de red, la imposibilidad de normar comportamientos específicos deja como única posibilidad la asignación de objetivos, metas o resultados posibles de evaluar a posteriori, tramas de reglas genéricas que permiten establecer relaciones contractuales entre los actores (Veltz, 2000). Una de las formas de desarrollar esto en el Estado ha sido la instrumentación de la acción pública (Grimshaw y Hebson, 2005; Halpern ...[et al], 2014; Lascoumes y Le Gales, 2012; Salamon, 2000; Tsanga y Verdon, 2014), que consiste en el uso de diversos instrumentos (convenios, contratos, indicadores, etc.) que permiten formalizar el aporte de los actores, independientemente de su dependencia formal, a partir de exigencias fundamentales, condiciones mínimas y/o estados de llegada deseados.

Los instrumentos de acción pública conllevan el uso de diferentes tipos de indicadores, ya sea de recursos empleados o comprometidos (*inputs*), de hitos de avance de proyecto, de prestaciones de bienes o servicios (*outputs*), o de impactos alcanzados (*outcomes*) (Guerrero, 2008). Una de las consecuencias es que estos instrumentos tienden a privilegiar una racionalidad económica de costo/beneficio (Halpern ... [et al], 2014), por lo que conllevan el riesgo de desperfilar los propósitos sustantivos de la política pública (Sisto, 2012; Wittmann, 2008). Por

**Más allá de sus propósitos políticos y su afán de controlar y coordinar la acción pública, los instrumentos representan espacios abiertos de negociación en los que se expresan resistencias, conflictos, inercias o apropiaciones por parte de los actores.**

ejemplo, Zavala-Villalón ...[et al] (2020) muestran cómo las orientaciones técnicas de un programa público no logran abarcar la adaptabilidad y la experiencia que requieren los ejecutores privados de un programa público.

Intentando profundizar en estos instrumentos de acción pública, Soto, Stecher y Valenzuela (2017) han propuesto tres tipos de instrumentos que operan de diferentes maneras en la actividad de las RedesPP. Primero, los *instrumentos marco* (convenios, bases de licitación, contratos generales, etc.) regulan y otorgan sentido a la actividad a partir de una gramática general de funcionamiento, las posiciones de los actores y el rol de otros instrumentos de diferente nivel. Los *instrumentos de ejecución* (manuales y guías, orientaciones técnicas, sistemas de registro e información, contratos específicos) llevan a cabo la traducción de la actividad específica esperada para los diferentes actores en terreno y que debiesen ser registradas en plataformas de reporte. Finalmente, los *instrumentos de evaluación y seguimiento* operacionalizan la actividad a un lenguaje en términos de costo/beneficio, estableciendo indicadores, metas y sistemas de rendición de cuentas que se articulan a incentivos monetarios y no monetarios, y que terminan por simplificar la acción pública a dimensiones cuantitativas de la actividad. Permiten así la representación –o reconstrucción– de la red, su inserción en la institucionalidad estatal y en los sistemas presupuestarios, y facilitan la toma de decisiones en política pública.

Más allá de sus propósitos políticos y su afán de controlar y coordinar la acción pública, los instrumentos representan espacios abiertos de negociación en los que se expresan resistencias, conflictos, inercias o apropiaciones por parte de los actores (Bishop y Waring, 2016; Lascoumes y Simard, 2011). Esa propia apertura es la que permite que se logren acuerdos flexibles, aunque también posibilita la emergencia de incertidumbres, desacuerdos y tensiones entre los actores de las redes de acción pública (Soto, Stecher y Valenzuela, 2017). Los diferentes instrumentos de la red, evidentemente, pueden entrar en tensión entre sí, ya sea a propósito de las actividades a realizar, las temporalidades involucradas o los criterios de priorización. Al referirse a resultados o actividades genéricas, los instrumentos no siempre coinciden con la situación concreta de trabajo que experimentan los actores de terreno (las necesidades del usuario, los impedimentos específicos, los tiempos disponibles), lo que se vive como una tensión constante (Soto, Fardella, Valenzuela y Carvajal, 2017).

Para caracterizar las redes sociotécnicas de la acción pública, es relevante dar cuenta de los diversos instrumentos que las gobiernan. En ese sentido, estos instrumentos son vistos como partes constitutivas de la red, a partir de las cuales los actores son posicionados y regulados. A continuación, se presentan los resultados de un estudio transversal en 15 programas, en los cuales se han identificado cuatro tipos de redes que se caracterizan por contar con diversos actores e instrumentos en su composición.

### **Método**

Para responder a la pregunta sobre la naturaleza, los actores e instrumentos que prevalecen en funcionamiento de las RedesPP, se realizó un estudio cualitativo de carácter monográfico (Valles, 2005) en 15 programas públicos, cada uno vinculado a un ministerio diferente del Estado chileno. Todos estos programas funcionan en la lógica de alianzas público-privadas y configuran una red.

Los criterios a través de los cuales fueron seleccionados consideraron: i) que fuesen de carácter nacional, dependiente de un servicio o institución de distinto ministerio; ii) que basara su funcionamiento en la confluencia de actores públicos y privados para la realización de los procesos de diseño o ejecución del programa; y iii) que tuviera despliegue en el nivel regional (local).

Para la generación de datos, se utilizaron los documentos institucionales públicos que posee cada programa, tales como bases concursales, bases de licitación, orientaciones técnicas y páginas web (ver Anexo 1). Adicionalmente, se realizaron 15 entrevistas semiestructuradas con directivos o informantes clave de cada una de las RedesPP, a quienes se preguntó por el funcionamiento del programa, sus actores, instrumentos y problemas que surgen en su despliegue. Las entrevistas tomaron, en promedio, una hora, y se realizaron entre 2017 y 2018. Con el fin de resguardar los derechos y el anonimato de los participantes, se ha anonimizado cualquier referencia explícita a los programas estudiados, mencionando solo los hallazgos genéricos. Sin embargo, se aludirán genéricamente algunos programas con el propósito de ilustrar los tipos de red identificados, salvaguardando el anonimato de personas.

Para la integración y análisis de la información de cada programa, se elaboró una matriz de caracterización a partir de criterios preliminares que los autores han observado en investigaciones previas (Soto, Stecher y Valenzuela, 2017), contemplando inicialmente las

características generales de cada programa, los actores públicos y privados implicados, los instrumentos de gobierno y el tipo de usuario. Esta matriz fue progresivamente afinada y detallada a partir de los datos obtenidos mediante fuentes primarias y secundarias de información, tales como información institucional de los sitios webs ministeriales y de cada programa, si era el caso; documentos institucionales de gobierno y organización interna del programa, como bases de concurso o bases de licitación (ver Anexo 1), y las 15 entrevistas con actores clave. Finalmente, las categorías descriptivas de esta matriz fueron:

1. Características del programa: propósito, líneas y naturaleza de la actividad del programa, recursos financieros, modalidad de financiamiento, ciclo temporal de la actividad de la red alianzas público-privadas, nivel de prescripción del contenido del bien o servicio.

2. El Estado en la red alianzas público-privadas del programa: unidad responsable e instancias colegiadas en el nivel central del Estado, funciones del nivel central, unidad responsable e instancias colegiadas en el nivel regional, a quién activa/convoca el Estado central, mecanismo de activación.

3. Usuarios del programa: tipo de usuario; nivel de focalización, participación y tareas del usuario, quién convoca al usuario y mediante qué mecanismo lo hace.

4. Ejecutores de la red alianzas público-privadas del programa: tipo de ejecutor, confluencia de ejecutores, tareas del ejecutor, quién contrata al ejecutor, mecanismo de contratación del ejecutor.

5. Intermediarios de la red alianzas público-privadas del programa: tipos de intermediario, nivel de intermediación, tareas del intermediario.

6. Instrumentos de la red de alianzas público-privadas: instrumentos marco de la red, instrumentos de ejecución, instrumentos de gestión (sistemas de control), instrumentos de gestión (indicadores de gestión).

7. Recursos financieros: recursos al intermediario, recursos al ejecutor, recursos al usuario, distribución final de los montos del programa entre los actores.

Una primera fase de análisis utilizó los criterios descriptivos de la matriz de caracterización, buscando patrones y similitudes entre los 15 programas analizados. La integración de los análisis se realizó según el método de comparación continua (Strauss y Corbin, 1990) e implicó procedimientos sistemáticos de codificación para

sistematizar propiedades de las redes, a partir del principio de la saturación teórica (Glaser y Strauss, 1967). Tras estos análisis y la discusión continua sobre los patrones y similitudes, se llegaron a definir dos ejes de caracterización fundamental. Un primer eje distinguió según el *tipo de actor que diseña la actividad de la red*, es decir, los contenidos y acciones a través de las cuales se implementará la política pública. Un segundo eje refiere al *nivel de especificidad del usuario y la naturaleza que establece con él la red surgida de alianzas público-privadas*.

En una segunda fase de análisis, se utilizaron los dos ejes para caracterizar las redes sociotécnicas emergentes de las alianzas público-privadas, dando cuenta del principio fundamental que organiza a cada red, los mecanismos e instrumentos de gobierno y gestión que la coordinan, y los actores convocados. El resultado de ese análisis es el que se presenta a continuación.

### **Resultados**

La diferenciación de redes a partir de los diferentes actores que diseñan la actividad de la red, así como del nivel de especificidad del usuario y la naturaleza que establece con él la red surgida de alianzas público-privadas, ha permitido identificar cuatro tipos de redes derivadas de alianzas público-privadas. A continuación, se describe cada una, identificando el principio fundamental que la organiza, los mecanismos e instrumentos de gobierno y gestión que la coordinan, y los actores convocados. Asimismo, se da cuenta de las tensiones que surgen en cada uno de los tipos de RedPP.

#### ***Redes de inversión en bienes públicos***

Las *redes de inversión en bienes públicos* se centran, principalmente, en infraestructura pública, pero comprenden también todo tipo de bienes orientados a la población. Se caracterizan porque el Estado delega en privados el desarrollo de un bien material o inmaterial (vías, infraestructura, servicios básicos, telecomunicaciones, desarrollo, etc.) que perdura a futuro o sostiene la construcción de nuevas políticas públicas. Estas redes son las que, en el sentido común, rápidamente se asocian a las "alianzas-público-privadas", ya que estuvieron en el centro de las estrategias de modernización desarrolladas en los primeros gobiernos de la posdictadura y hoy, en retrospectiva, generan un animado debate público sobre el impacto privatizador que generaron.

**Corresponden a redes de inversión en bienes públicos aquellas constituidas en torno a los programas de administración del sistema de concesiones, el fondo de desarrollo en telecomunicaciones y de normalización de infraestructura deportiva.**

De los programas estatales analizados en este estudio, corresponden a *redes de inversión en bienes públicos* aquellas constituidas en torno a los programas de administración del sistema de concesiones, el fondo de desarrollo en telecomunicaciones y de normalización de infraestructura deportiva. Tal como su nombre lo señala, el Estado asume un rol de inversor de la acción pública, delegando en privados el diseño específico y la ejecución técnica de los proyectos. Las redes de inversión en bienes públicos destacan por los altos montos presupuestarios que movilizan, los cuales se canalizan en torno a proyectos de inversión. En general, el nivel central (nacional) del Estado identifica una necesidad, diseña la inversión en general y atribuye financiamiento. Los programas se materializan en la figura del financiamiento completo estatal o de la concesión, donde los privados invierten con la expectativa de obtener ganancias a largo plazo a través de la construcción y la administración de la infraestructura.

La mayor parte de los proyectos contemplan una única contraparte privada, generalmente una gran empresa, que se adjudica la respectiva licitación y se transforma en responsable frente al Estado. Esta contraparte privada contrata, a su vez, a otros actores privados para la ejecución de procesos y tareas específicas. Mientras más complejo sea un proyecto, confluye una mayor cantidad de ejecutores privados que se complementan para el logro final de la obra.

Para activar el proceso, el Estado convoca a los posibles ejecutores en procesos de licitación. Las licitaciones funcionan como el instrumento de gobierno que da marco a estas redes y en ellas se contempla casi la totalidad de actores comprendidos en la red, los otros instrumentos de gestión y de ejecución que estructurarán la actividad, y los indicadores generales a partir de los cuales se evaluará el proceso de trabajo. En la mayor parte de los casos, los programas dependen de los ciclos de presupuestación anual del Estado, aunque en los de menor inversión suele establecerse más de un ciclo de licitaciones dentro del año. De esta manera, la red se va construyendo progresivamente a partir de quienes responden a la convocatoria inicial del Estado y se adjudican los proyectos. En los casos de gran infraestructura, los ciclos completos de planificación y ejecución son plurianuales. La ejecución de los proyectos se estructura en torno a hitos de avance que definen los ciclos de control y de pago por parte del Estado.

**Las redes para la provisión de servicios sociales refieren a un amplio abanico de programas públicos que entregan algún tipo de servicio a la población (capacitación, salud, apoyo psicosocial, asesoría jurídica, etc.).**

### **Redes para la provisión de servicios sociales**

Las *redes para la provisión de servicios sociales* refieren a un amplio abanico de programas públicos que entregan algún tipo de servicio a la población (capacitación, salud, apoyo psicosocial, asesoría jurídica, etc.). En estos programas suele existir focalización de usuarios. Si bien hay algunos de carácter nacional, generalmente operan a través de la licitación de servicios en un territorio determinado (regional, provincial, comunal), lo que implica que múltiples ejecutores contratados pueden estar operando paralelamente en un mismo territorio sin vinculación entre sí.

Del análisis realizado, corresponden a redes para la provisión de servicios sociales aquellas vinculadas a los programas de capacitación en oficios, la Academia de Capacitación Municipal y el Sistema Nacional de Mediación. En la mayor parte de los casos, el Estado financia completamente la operación. Generalmente, el diseño de los programas que realiza el nivel central del Estado implica un modelo conceptual y técnico que inspira los procesos de trabajo que se espera ejecuten los actores privados de la red. En los programas de mayor especificidad, el Estado central se hace cargo tanto del diseño general como de la licitación y posterior control de los actores privados. En los programas que se despliegan localmente, los actores públicos regionales o comunales realizan la licitación y el control de los actores privados de la red. Algunos programas, además de financiar la actividad del actor privado, consideran la entrega directa de fondos o de implementos a los usuarios, lo que está asociado a ciertos requisitos y momentos del proceso de intervención. Un ejemplo de ello es el programa Capital Semilla para emprendedores, que destina un subsidio a quienes se adjudiquen el concurso<sup>1</sup>.

Los ejecutores privados deben postularse a las licitaciones, en las que generalmente compiten con base en requerimientos de calificación, costo y capacidad para sostener el servicio. Los ejecutores generalmente son empresas privadas o instituciones sin fines de lucro, de envergadura más bien menor, que financian su actividad o parte de esta con fondos públicos. Dependiendo de sus capacidades, es posible que un mismo actor privado ejecute el programa paralelamente en más de un territorio. Generalmente son los propios ejecutores los que están encargados de convocar o reclutar a los usuarios del programa.

(1) Información pública disponible en <https://www.sercotec.cl/capital-semilla-emprende/>.



**Las redes asociativas para iniciativas de interés público se centran en la generación de contenidos y/o de infraestructura en ámbitos específicos (científicos, culturales, medioambientales, turísticos, tecnológicos, audiovisuales, artísticos, patrimoniales), que benefician a la población en términos generales.**

Los procesos de licitación, instrumento marco a partir del cual el Estado convoca a los ejecutores privados, suelen ser trimestrales, semestrales, anuales o por períodos más largos en función de la temática del programa. En todo caso, están estrechamente vinculados a los ciclos anuales de planificación presupuestaria del Estado. Generalmente, los procesos de pago están asociados a estados de avance e informes finales.

La ejecución misma suele estar articulada mediante instrumentos específicos de ejecución con los usuarios, a quienes se les solicita desarrollar algún plan o proyecto que genera evidencias reportables. Los actores privados, una vez completadas esas tareas prescritas por los instrumentos de ejecución, deben reportar los estados de avance en sistemas de gestión estandarizados del Estado que cuantifican la cobertura y actividad realizada. Para manejar esos sistemas de gestión y cumplir con los indicadores, el actor estatal de nivel central suele apoyar y supervisar a los ejecutores, vía telemática y presencial, en hitos específicos del proceso.

### ***Redes asociativas para iniciativas de interés público***

Las *redes asociativas para iniciativas de interés público* se centran en la generación de contenidos y/o de infraestructura en ámbitos específicos (científicos, culturales, medioambientales, turísticos, tecnológicos, audiovisuales, artísticos, patrimoniales, etc.) que benefician a la población en términos generales. Más que necesidades básicas fundamentales de la población, estos programas refieren a elementos de desarrollo de una sociedad. Como la infraestructura o los contenidos a generar no están predefinidos, el Estado apuesta a la especialización de ciertos actores privados o a ciertas asociaciones de la sociedad civil que se postulan a concursos públicos para la atribución de fondos. Los postulantes entonces pueden entenderse como intermediarios entre el Estado financiador y la comunidad (en términos genéricos) que se beneficiará de la inversión.

De los programas analizados en este estudio, los programas Fondo de Investigación Bosque Nativo, Rutas Patrimoniales y Televisión Educativa Novasur conforman redes asociativas para iniciativas de interés público. Estas redes movilizan montos bajos en comparación con el resto de las redes identificadas y, dado el nivel de especialidad que requieren, generalmente dependen de unidades centrales en el ámbito nacional que diseñan los concursos y gestionan la operación de los proyectos. Solo en algunos casos este tipo de redes se gestiona

desde el nivel regional o comunal. Los proyectos generalmente son financiados de manera completa y se construyen jurados técnicos para la evaluación de propuestas en los que, buscando dar mayor legitimidad y transparencia a las decisiones, se convoca a integrantes de las propias comunidades de oficio involucradas.

En las redes de producción de contenidos, dependiendo del ámbito en cuestión, participa un abanico más bien estable y reducido de actores privados oferentes, que en muchos casos constituye un colectivo de oficio conocido (científico, cultural, etc.). En estos casos, los concursos incluyen factores vinculados a las competencias de los responsables del proyecto. Para estos actores, el financiamiento estatal es fundamental en el desarrollo de sus proyectos, una oportunidad de desarrollo dentro de su oficio y un símbolo de estatus entre los pares. En este sentido, una parte importante de estas redes, la comunidad de privados ejecutores, concibe la existencia de estos programas como un deber público del Estado hacia la actividad que realizan y constituyen grupos de presión relevantes.

Como resultado de los concursos, los proyectos que son financiados se operacionalizan en convenios de colaboración entre el Estado y los responsables del proyecto (personas individuales, asociaciones, instituciones, empresas). En función de la naturaleza de cada proyecto, los fondos asignados permiten subcontratar a otros privados, quienes ejecutan servicios puntuales y son supervisados directamente por parte de los intermediarios. En ese entramado, el actor estatal asume funciones de supervisión administrativa del actor intermediario.

Los concursos que asignan fondos a este tipo de redes generalmente siguen una lógica anual, si bien los proyectos, en una parte importante de los casos, implican varios años de ejecución. La relación del agente estatal es independiente con cada ejecutor y estos, por lo general, no tienen relación entre sí, si bien el Estado normalmente hace esfuerzos para vincularlos y potenciar así el desarrollo de nuevos contenidos en el tema respectivo. Un ejemplo de ello es el Fondo de Investigación del Bosque Nativo, el cual está dirigido a investigadores especializados que ejecutan proyectos de tres o cuatro años para generar conocimiento y transferencia tecnológica para la sociedad chilena<sup>2</sup>.

---

(2) Para mayor información, se puede consultar <https://investigacion.conaf.cl/login/index.php>.

**Un hecho a destacar es que en una proporción relevante de las redes para el subsidio a proyectos individuales o asociativos aparece un actor privado inexistente en las redes anteriores: el intermediario entre el Estado y el usuario.**

### **Redes para el subsidio a proyectos individuales o asociativos**

Las redes para el subsidio a proyectos individuales o asociativos se observan en programas donde el Estado focaliza sus recursos en usuarios específicos, personas individuales o colectivos organizados –o sus intermediarios–, a quienes se ofrece financiamiento o cofinanciamiento para iniciativas que buscan mejorar su situación en algún ámbito particular (vivienda, emprendimiento, energía, habitabilidad, etc.). Más que decisiones estatales de inversión basadas en la identificación y priorización de necesidades públicas (propio de las redes de inversión en estructura pública), la apuesta en este tipo de programas es subsidiar los mejores proyectos surgidos espontáneamente por parte de los usuarios dentro del ámbito de concursabilidad definido por el Estado (construcción de infraestructura, materias primas, implementos o contratación de servicios específicos). La red con actores privados se construye para facilitar y dar viabilidad a esta relación directa entre Estado subsidiario y un usuario activo en la presentación de iniciativas que lo benefician.

Una importante proporción de los programas analizados en este estudio constituyen este tipo de red para el subsidio a proyectos individuales o asociativos: Tránsito a la Vida Independiente, Capacitación y Transferencia Pequeña Minería, Emprendedores, Financiamiento de Infraestructura Cultural, Programa de Habitabilidad Rural, Energización Rural y Social, y Fondo Protección Ambiental. Comparativamente, los montos invertidos por el Estado en este tipo de programas son importantes y se canalizan a través de fondos concursables en ámbitos específicos. Los montos atribuidos pueden cubrir la totalidad o parte del costo total de la inversión, dependiendo del ámbito. En ocasiones, el Estado hace converger fondos de diferentes instituciones (ministerios) o niveles de administración (nacional, regional, local) en un concurso público que los integra. La planificación de estos fondos concursables se realiza generalmente a nivel central y se administra a escala regional o local. Dependiendo de la especificidad de los fondos, y con el fin de dar legitimidad y transparencia a los concursos, el Estado puede convocar a expertos técnicos independientes en las instancias de evaluación de los proyectos.

Un hecho a destacar es que en una proporción relevante de estas redes aparece un actor privado inexistente en las redes anteriores: el intermediario entre el Estado y el usuario. El rol del intermediario es aportar conocimientos específicos en el ámbito del concurso o en la utilización de los instrumentos que regulan

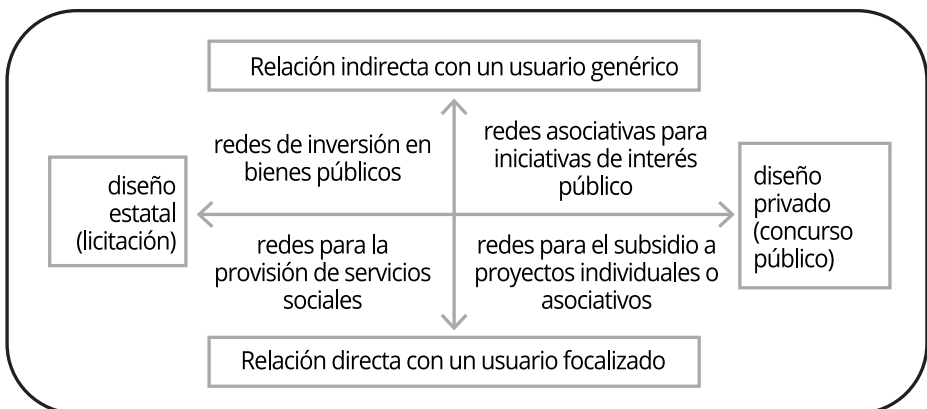
los concursos. Hay casos en que los intermediarios son previos a la iniciativa y activan a los usuarios, dándoles a conocer la existencia de los fondos concursables y acompañándolos en sus procesos de postulación. En otros, se hacen responsables de la administración de los recursos destinados a usuarios colectivos. Los usuarios o sus eventuales intermediarios contactan y/o contratan a actores privados –generalmente pequeñas empresas o profesionales independientes– que entregan servicios específicos para implementar el proyecto.

Los procesos concursales en los que se canalizan estos programas, por lo general, tienen ciclos anuales. Dependiendo de los proyectos, los plazos de ejecución pueden sobrepasar el ciclo anual, siendo posible extender los ciclos de ejecución y financiamiento por una cantidad predefinida de meses que suelen estar estipulados en los convenios.

### **Discusiones: los tipos de redes y el posicionamiento de los actores público-privados**

Como se ha descrito, los cuatro tipos identificados de redes surgen de la diferenciación a partir de: a) el tipo de actor que diseña la actividad de la red y b) el nivel de especificidad del usuario y la naturaleza que establece con él la red surgida de alianzas público-privadas. Ambos criterios, representados gráficamente (Figura 1), permiten la ubicación diferenciada de los cuatro tipos de RedPP.

**Figura 1**  
**Hacia una tipología de redes surgidas de alianzas público-privadas**



Fuente: elaboración propia.

Estos tipos de redes evidencian diferentes formas de posicionarse y relacionarse de los actores público-privados que participan en el desarrollo de la acción pública. Relaciones y posiciones que generan diferentes marcos desde los cuales se entiende el trabajo público y que generarían una ecología de interpelaciones desde las cuales los individuos comprenden y explican la acción pública (Soto, Stecher y Valenzuela, 2017).

**Tabla 1**  
**Características de las diferentes redes surgidas de alianzas público-privadas**

	<b>Instrumento marco que regula</b>	<b>Características</b>	<b>Lugar del usuario</b>	<b>Autonomía del ejecutor privado</b>
<b>Redes de inversión en bienes públicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bases de licitación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Montos muy altos en relación con los programas del Estado</li> <li>• Financiamiento completo estatal</li> <li>• Participan grandes y pequeñas empresas, que confluyen complementariamente en torno a un proyecto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El usuario no es convocado ni ejecuta acciones</li> <li>• Baja focalización de usuarios, población general o comunidades amplias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Varían niveles de prescripción de la tarea, más bien autonomía, a partir de estándares definidos para el producto final</li> </ul>
<b>Redes para la provisión de servicios sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bases de licitación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Montos altos en relación con los programas del Estado</li> <li>• Ciclo regular, generalmente anual</li> <li>• Más bien pequeñas empresas</li> <li>• Varios ejecutores en paralelo en programas similares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usuario individual, media o alta focalización</li> <li>• El Estado y el ejecutor se complementan para atraer al usuario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta prescripción a nivel de contenidos</li> <li>• Tensión con saberes e identidades de oficio</li> <li>• Acento en requisitos de competencia del ejecutor</li> </ul>
<b>Redes asociativas para iniciativas de interés público</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bases de concurso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Montos bajos en relación con los programas del Estado</li> <li>• Ciclo relativamente regular</li> <li>• Ejecutores son pequeñas empresas</li> <li>• Varios ejecutores en paralelo en proyectos diferentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El usuario no es convocado</li> <li>• Usuario población general, de baja focalización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja prescripción de la actividad</li> </ul>

**Tabla 1 (continuación)**  
**Características de las diferentes redes surgidas de alianzas público-privadas**

<p>Redes para el subsidio a proyectos individuales o asociativos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bases de concurso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciclo regular, generalmente anual</li> <li>• Incluye financiamiento y entrega de servicio</li> <li>• Principalmente el ejecutor son pequeñas empresas</li> <li>• En varios casos contempla el cofinanciamiento</li> <li>• Varios ejecutores en proyectos paralelos de la misma naturaleza</li> <li>• En algunos programas, un intermediario que reacciona al llamado del Estado y convoca al usuario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usuario activo, ejecuta acciones, recibe directamente fondos</li> <li>• En ciertos casos, el usuario logra activarse a iniciativa de un intermediario y construir un proyecto colectivo (comunidades o grupos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja prescripción de las actividades</li> </ul>
--	---	--	--	--

Fuente: elaboración propia.

**Las redes de inversión en bienes públicos y las de provisión de servicios darían cuenta de una forma de organización que se ajusta a los parámetros clásicos de la gestión pública y la externalización de funciones del Estado en otros actores. Las redes asociativas y las que subsidian proyectos estarían más alineadas con los principios promovidos por la Nueva Gobernanza.**

Las redes de inversión en bienes públicos y las de provisión de servicios darían cuenta de una forma de organización que se ajusta a los parámetros clásicos de la gestión pública y la externalización de funciones del Estado en otros actores (Laffin, 2016; Pliscoff y Araya, 2012). En ese marco, los actores del Estado asumirían funciones de supervisión y control sobre los diversos actores privados en un régimen de subordinación fundado en la lógica contractual (Pliscoff, 2017). Un aspecto destacado de estos dos tipos de redes es que el instrumento marco que suele gobernar las relaciones es la licitación, que posiciona a los actores privados en un rol de subordinación (Soto ...[et al], 2017). En ese sentido, el nivel de autonomía con que cuentan los actores privados suele ser menor que en otros tipos de redes, sobre todo en el caso de las redes de provisión de servicios.

Por otro lado, las redes asociativas y las que subsidian proyectos estarían más alineadas con los principios promovidos por la Nueva Gobernanza, pues el Estado y sus actores aparecen como activadores de otros actores, organizaciones o ciudadanos (Bryson ...[et al], 2014). Sin embargo, también prevalecen elementos de la NGP, alternando los actores del Estado entre roles activadores y de supervisión.

Sin embargo, cuando se mira desde el punto de vista del saber-hacer y el nivel de especificidad técnica de los actores, las redes de inversión y

las asociativas se caracterizarían por otorgar mayor autonomía y discrecionalidad a los actores privados. En ese sentido, el saber técnico de los actores de estas redes parece ocupar un lugar fundamental y distintivo, otorgándoles una mayor discrecionalidad y autonomía para desarrollar actividades que se fundamentan en un saber-hacer profesional institucionalizado. Esta alta especialización estaría correlacionada con usuarios genéricos que difícilmente pueden implicarse en el desarrollo de la acción pública, siendo beneficiados indirectamente de la acción de actores estatales y privados (Stecher y Soto, 2019).

Por su parte, las redes de provisión de servicios y las de subsidio evidencian actores del Estado. Los actores privados quedan mayormente subordinados a las prescripciones de los instrumentos, contando con un menor nivel de autonomía respecto a los trabajadores en otras redes. Asimismo, configurarían un saber-hacer vinculado a la gestión de los diversos instrumentos de gobierno de las redes, un saber genérico que presionaría las identidades profesionales de origen de los actores de estas redes (Stecher y Soto, 2019). En estas redes, los usuarios aparecen como individuos concretos e implicados de alguna forma: en el caso de la red de provisión de servicio, como un usuario pasivo, y en la red de subsidio, como un usuario-actor con mayor agencia.

Los niveles de autonomía de los actores de las redes analizadas se diferencian según la posición que ocupan en ellas. Más que una articulación horizontal entre Estado y privados, se observa una cadena de subordinación y jerarquización en la red. De modo transversal, los actores de nivel central del Estado, quienes diseñan y ponen en funcionamiento las redes y sus instrumentos, cuentan con mayor autonomía frente al resto. Por su parte, como última posición en la red, los actores estatales de nivel local y los privados suelen tener bajos niveles de autonomía y sus roles se centran fundamentalmente en la administración de los instrumentos de evaluación, seguimiento y ejecución. Paradójicamente, en las redes para la provisión de servicios sociales se observa menor autonomía de los ejecutores. En estos espacios de trabajo fundados en el contacto cara a cara con el usuario final, donde hay mayor presencia de instrumentos que guían el trabajo, en innumerables ocasiones estos entran en conflicto con las concepciones del trabajo que portan los ejecutantes, basadas en saberes e identidades profesionales de oficio.

Se han observado experiencias de trabajo marcadas por la constante tensión entre lo que los profesionales creen pertinente realizar para atender las necesidades de los usuarios y los indicadores de

**Lejos de los atributos ideales que se asocian a su participación en el desarrollo de proyectos conjuntos, los privados no participan en el diseño de la política pública, sino más bien en su ejecución. Los actores estatales mantienen el poder de definir la política pública, lejos de los propósitos que declara la Nueva Gobernanza.**

evaluación y seguimiento que suelen priorizar los instrumentos. Los márgenes definidos por los diversos instrumentos que articulan las redes entran en tensión con lo que el saber de oficio recomienda. La prescripción de las tareas tiene impacto en las subjetividades generadas en torno al trabajo y, como se ha observado en otros estudios, en la desarticulación y rearticulación de las identidades ocupacionales (Stecher y Soto, 2019). El surgimiento de una nueva subjetividad instrumentada parece desplazar progresivamente a las tradicionales subjetividades colectivas heredadas, ya sea la del grupo profesional o la del servicio público.

En ese sentido, lejos de los atributos ideales que se asocian a su participación en el desarrollo de proyectos conjuntos (Mazouz ... [et al], 2008), los privados no participan en el diseño de la política pública, sino más bien en su ejecución. Los actores estatales mantienen el poder de definir la política pública, lejos de los propósitos que declara la Nueva Gobernanza (Bryson ...[et al], 2014).

### **Conclusiones**

A partir de un modelo de caracterización de las redes surgidas de las alianzas público-privadas, se propone una tipología de cuatro redes transversales a la muestra de programas analizados en el Estado de Chile. Con base en esta propuesta, el presente artículo contribuye a una comprensión sociológica de estas redes con el objetivo de situar el análisis de las identidades y subjetividades de los trabajadores públicos.

Si bien la literatura en torno a las alianzas público-privadas suele destacar la presencia activa de privados en el diseño de la política pública, el artículo muestra una descripción detallada de cómo estos se implican, evidenciando articulaciones jerarquizadas y subordinadas a través de las diversas redes.

Dentro de las limitaciones y desafíos de este trabajo, se destaca que la muestra de programas y redes analizadas (Anexo 1) es bastante menor respecto al total de programas en el Estado de Chile. El estudio podría estar invisibilizando u obviando otros tipos de redes más asociativas entre el Estado y la sociedad civil, o un patrón diferente hasta los ahora descritos, que exija extender o complejizar los ejes de caracterización. En ese sentido, futuras líneas de investigación podrían extender estos hallazgos exploratorios a partir de estudios con muestras más amplias de los programas de política pública, tanto para corroborarlos como para extenderlos y/o redefinirlos.



## Bibliografía

- Amaya, María de Lourdes (2010), "Acción pública, instituciones y efectividad de los mecanismos de cooperación en los mecanismos de gestión del agua de Aguascalientes", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 19 N° 1, pp. 37-77.
- Araya, Eduardo y Cerpa, Andrés (2009), "La nueva gestión pública y las reformas en la Administración pública chilena", en *Tékhne: Revista de Estudios Politécnicos*, N° 11, pp. 19-47.
- Arellano-Gault, David; Demortain, David; Rouillard, Christian; y Thoenig, Jean-Claude (2013), "Bringing Public Organization and Organizing Back in", en *Organization Studies*, Vol. 34 N° 2, pp. 145-167.
- Bao, Fengyu; Chan, Albert; Chen, Chuan; y Darko, Amos (2018), "Review of Public-Private Partnership Literature from a Project Lifecycle Perspective", en *Journal of Infrastructure Systems*, Vol. 24 N° 3.
- Bishop, Simon y Waring, Justin (2016), "Becoming Hybrid: the Negotiated Order on the Front Line of Public-Private Partnerships", en *Human Relations*, Vol. 69 N° 10, pp. 1937-1958.
- Bryson, John; Crosby, Barbara; y Bloomberg, Laura (2014), "Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management", en *Public Administration Review*, Vol. 74 N° 4, pp. 445-456.
- Bult-Spiering, Mirjam y Dewulf, Geert (eds.) (2006), *Strategic Issues in Public-Private Partnerships: an International Perspective*, Malden, Blackwell Publishing.
- Darville, Paula (2015), "La experiencia chilena en materia de incentivos a la gestión pública", en *Revista Internacional de Presupuesto Público*, N° 89, pp. 45-73.
- Delamaza, Gonzalo; Robles, Claudia; Montecinos, Egon; y Ochsenius, Carlos (2012), "Redes de política pública y agendas de participación ciudadana en el Chile postransicional. ¿Desafiando la política o recreando sus límites?", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 21 N° 1, pp. 45-86.
- Devlin, Robert y Mogueillansky, Graciela (2010), *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Santiago, CEPAL.
- Egaña, Rodrigo y Pliscoff, Cristian (2020), "La gestión pública chilena después del 18-October: ideas previas y reflexiones futuras", en *IdeAs*, pp. 1-6.
- Fardella-Cisternas, Carla; Sisto Campos, Vicente; y Jiménez Vargas, Felipe (2017), "La transformación de la universidad y los dispositivos de cuantificación", en *Estudios de Psicología*, Vol. 34 N° 3, pp. 435-448.

- Figueroa Huencho, Verónica (2012), "Innovación en la toma de decisiones: la gestión por resultados como herramienta de apoyo a los directivos públicos", en *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, N° 19, pp. 81-101.
- Glaser, Barney y Strauss, Anselm (1967), *The Discovery of Grounded Theory, Strategies for Qualitative Research*, New York, Aldine.
- Grimshaw, Damian y Hebson, Gail (2005), "Public Private Contracting: Performance, Power, and Change at Work", en *Fragmenting Work: Blurring Organizational Boundaries and Disordering Hierarchies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 111-134.
- Guerrero, Miguel (2008), *La nueva gestión pública, un modelo privatizador del proceder del Estado, alcances y consecuencias*, Mexico, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Halpern, Charlotte; Lascoumes, Pierre; y Le Galès, Patrick (2014), "Introduction. L'instrumentation et ses effets débats et mises en perspective théoriques", en *L'instrumentation de l'action publique*, Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes y Patrick Le Galès (dirs.), Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 15-62.
- Hertting, Nils y Vedung, Evert (2012), "Purposes and Criteria in Network Governance Evaluation: How Far Does Standard Evaluation Vocabulary Takes Us?", en *Evaluation*, Vol. 18 N° 1, pp. 27-46.
- Hodge, Graeme y Greve, Carsten (2018), "Contemporary Public-Private Partnership: towards a Global Research Agenda", en *Financial Accountability and Management*, Vol. 34 N° 1, pp. 3-16.
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management for All Seasons?", en *Public Administration*, Vol. 69 N° 1, pp. 3-19.
- \_\_\_\_\_ (1995), "The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme", en *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20 Nos. 2-3, pp. 93-109.
- Jooste, Stephan y Scott, Richard (2012), "The Public-Private Partnership Enabling Field: Evidence from Three Cases", en *Administration and Society*, Vol. 44 N° 2.
- Klijn, Erik-Hans y Koppenjan, Joop (2000), "Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance", en *Public Management an International Journal of Research and Theory*, Vol. 2 N° 2, pp. 135-158.
- \_\_\_\_\_ (2014), "Complexity in Governance Network Theory", en *Complexity, Governance and Networks*, Vol. 1 N° 1, pp. 61-70.

- Laffin, Martín (2016), "Planning in England: New Public Management, Network Governance or Post-Democracy?", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 82 N° 2, pp. 354-372.
- Lascoumes, Pierre y Le Galès, Patrick (2012), *Sociologie de l'action publique: domaines et approches*, Paris, Armand Colin.
- Lascoumes, Pierre y Simard, Louis (2011), "L'action publique au prisme de ses instruments: introduction", en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 61, pp. 5-22.
- Linder, Stephen (1999), "Coming to Terms with the Public-Private Partnership: a Grammar of Multiple Meanings", en *American Behavioral Scientist*, Vol. 43 N° 1, pp. 35-51.
- Martínez Puón, R. (2008), "Tendencias actuales en la profesionalización de la función pública en Latinoamérica: buenas y malas noticias", en *Revista Enfoques*, Vol. 6 N° 9, pp. 127-143.
- \_\_\_\_\_ (2020), "Hacia la profesionalización de la función directiva en Latinoamérica", en *Revista de Gestión Pública*, Vol. 1 N° 2, pp. 387-419.
- Mazouz, Bachir; Facal, Joseph; y Viola, Jean-Michel (2008), "Public-Private Partnership: Elements for a Project-Based Management Typology", en *Project Management Journal*, Vol. 39 N° 2, pp. 98-110.
- Parrado, Salvador y Reynaers, Anne-Marie (2021), "La gestión de los valores públicos en asociaciones público-privadas concesionales", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 30 N° 1, pp. 163-196.
- Plissock, Cristian (2017), "Implementando la nueva gestión pública: problemas y desafíos a la ética pública. El caso chileno", en *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 24 N° 73, pp. 141-164.
- Plissock, Cristian y Araya, Juan Pablo (2012), "Las alianzas público-privadas como gatilladoras de innovación en las organizaciones públicas: reflexiones a partir de la situación chilena", en *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, N° 19, pp. 173-198.
- Pongsiri, Nutavoot (2002), "Regulation and Public-Private Partnerships", en *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 15 N° 6, pp. 487-495.
- Ramírez-Alujas, Álvaro (2013), "Los nuevos desafíos de la dirección pública en el contexto del Gobierno Abierto: gobernanza colaborativa, innovación abierta, co-creación y pensamiento de diseño en la gestión pública", en *Revista Buen Gobierno*, N° 14, pp. 8-37.
- Rosenau, Pauline (1999) "Introduction: the Strengths and Weaknesses of Public-Private Policy Partnerships", en *American Behavioral Scientist*, Vol. 43 N° 1, pp. 10-34.

- Ruiz, Carlos y Boccardo, Giorgio (2014), *Los chilenos bajo el neoliberalismo: clases y conflicto social*, Santiago, Nodo XXI.
- Ruiz Rivera, Naxhelli (2017), "Asociaciones público-privadas en la reducción de riesgo de desastres. El caso de la industria química de Coatzacoalcos, México", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 26 N° 1, pp. 105-138.
- Salamon, Lester (2000), "The New Governance and the Tools of Public Action: an Introduction", en *Fordham Urban Law Journal*, Vol. 28 N° 5, pp. 1611-1674.
- Salazar, Gabriel y Pinto, Julio (2002), *Historia contemporánea de Chile: la economía: mercados, empresarios, trabajadores*, Santiago, LOM Ediciones.
- Sandoval Ballesteros, Irma (2016), "Corrupción y desafíos organizacionales en un mundo de asociaciones público-privadas", *Gestión y Política Pública*, Vol. 25 N° 2, pp. 365-413.
- Sisto, Vicente (2012), "Identidades desafiadas: individualización, managerialismo y trabajo docente en el Chile actual", en *Psyche*, Vol. 21 N° 2, pp. 35-46.
- Soto, Álvaro; Fardella, Carla; Valenzuela, Alan; y Carvajal, Francisca (2017), "Las funciones performativas de los instrumentos en las redes de acción pública", en *Psicoperspectivas*, Vol. 16 N° 3, pp. 76-86.
- Soto, Alvaro; Stecher, Antonio; y Valenzuela, Alan (2017), "Identitary Interpellation in the Workplace: Proposal for Understanding the Processes of Identity Construction at Work", en *Estudios de Psicología (Campinas)*, Vol. 34 N° 1, pp. 25-39.
- Span, Kees; Luijckx, Katrien; Schols, Jos; y Schalk, Rene (2012), "The Relationship between Governance Roles and Performance in Local Public Interorganizational Networks: a Conceptual Analysis", en *The American Review of Public Administration*, Vol. 42 N° 2, pp.186-201.
- Strauss, Anselm y Corbin, Juliet (1990), *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*, Newbury Park, Sage Publications.
- Stecher, A. y Soto, A. (2019) "Crisis and Transformation of Occupational Identities in Three Sectors (Retail, Mining, State): Contributions to Understanding Workplace Subjectivities in Neoliberal Chile", en *Subjectivity*, Vol. 12 N° 4, pp. 309-332.
- Sulbrandt, José; Lira, Ricardo; e Ibarra, Américo (2001), "Redes inteorganizacionales en la administración pública", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, pp. 119-142.

- Teisman, Geert y Klijn, Erik Hans (2002), "Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?", en *Public Administration Review*, Vol. 62 N° 2, pp. 197-205.
- Tsanga, Marie y Verdon, Dominique (2014), "New Public Service Performance Management Tools and Public Water Governance: the Main Lessons Drawn from Action Research Conducted in an Urban Environment", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 80 N° 1, pp. 213-235.
- Valenzuela, Francisco y Sánchez, Gustavo (2018), "Una interpretación lacaniana del trabajo identitario en el Estado emprendedor: el caso de Chile", en *Psicoperspectivas*, Vol. 17 N° 3, pp. 64-74.
- Valles, Miguel (2005), "Metodología y tecnología cualitativas: actualización de un debate, desde la mirada más atenta en la obra de Barney G. Glaser", en *Empiria: Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*, N° 9, pp. 145-168.
- Veltz, Pierre (2000), *Le nouveau monde industriel*, Paris, Gallimard.
- Wettenhall, Roger (2003), "The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships", en *Public Organization Review: a Global Journal*, N° 3, pp. 77-107.
- Wittmann, Eveline (2008), "Align, Don't Necessarily Follow", en *Educational Management Administration and Leadership*, Vol. 36 N° 1, pp. 33-54.
- Zavala-Villalón, Gloria; Ganga-León, Catalina; Rojas-Andrade, Rodrigo; Cortés, Betzabé; y Bahamondes, Luis (2020), "Implementación de un programa público de salud mental escolar en Chile en el contexto de la nueva gestión pública", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 29 N° 2, pp. 447-475.

### Anexo 1 Programas e instrumentos analizados

	Programa	Ministerio/Servicio	Tipo de documento
1	Tránsito a la Vida Independiente	Desarrollo Social y Familia	Bases concurso
2	Administración Sistema de Concesiones	Obras Públicas	Bases licitación
3	Financiamiento de Infraestructura Cultural	Culturas, Artes y Patrimonio	Bases concurso
4	Capacitación en Oficios	Trabajo y Previsión Social	Bases licitación

**Anexo 1 (continuación)  
Programas e instrumentos analizados**

	<b>Programa</b>	<b>Ministerio/Servicio</b>	<b>Tipo de documento</b>
5	Academia Capacitación Municipal y Regional	Interior y Seguridad Pública	Bases licitación
6	Habilitación Rural	Vivienda y Urbanismo	Bases licitación
7	Digitaliza Chile	Transportes y Telecomunicaciones	Bases licitación
8	Fondo Investigación Ley Bosque Nativo	Agricultura	Bases concurso
9	Normalización de Infraestructura Deportiva	Deporte	Bases licitación
10	Capital Semilla Emprendedores	Economía, Fomento y Turismo	Bases concurso
11	Energización Rural y Social	Energía	Bases concurso
12	Licitaciones Sistema Nacional de Mediación	Justicia y DD. HH.	Bases licitación
13	Rutas Patrimoniales	Bienes Nacionales	Bases licitación
14	Fondo Protección Ambiental	Medio Ambiente	Bases concurso
15	Televisión Educativa Novasur	Secretaría General de Gobierno	Bases concurso