

3

LOS PROBLEMAS DE LA IMPLEMENTACIÓN TOP-DOWN A NIVEL LOCAL. UN ESTUDIO DE CASO SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA¹

Bernardo Navarrete Yáñez (*)

Universidad de Santiago de Chile
y Universidad Central (Chile)

Pamela Figueroa Rubio (**)

Universidad Central (Chile)

RESUMEN

En la implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana, se evidencia que en una de las comunas más grandes de Chile, Peñalolén, las críticas al modelo *top-down* son consistentes con la realidad observada. Los funcionarios municipales y de servicios relacionados a la política, actúan de forma que la implementación sea «perfectamente imperfecta», aplicando la política sobre la base de criterios subjetivos, sin permanecer neutros ni pasivos. Ello puede ser explicado, fundamentalmente, por la desatención prestada por los diseñadores de la política de seguridad ciudadana a las experiencias de intervenciones previas realizadas en el territorio.

PALABRAS CLAVE:

implementación, seguridad ciudadana, Chile, Programa Vida Nueva.

ABSTRACT

The critics to the top-down model are consistent with the observed reality in one of the largest towns in Chile. Municipal public officials in charge of the execution of the policy carry out an implementation that could be described as «perfectly imperfect» by applying security policies based on subjective criteria and without keeping themselves passive or neutral. This state of affairs can be explained by the neglect of the security policies' designers regarding previous territorial interventions.

KEY WORDS:

implementation, citizen security, Chile, Vida Nueva program.

(*) E-mail: bernardo.navarrete@usach.cl

(**) E-mail: pfigueroa@uccentral.cl

RECEPCIÓN: 01/08/12

ACEPTACIÓN FINAL: 04/03/13

1 INTRODUCCIÓN

¿Por qué en la implementación de una política pública subnacional los intereses de los actores locales involucrados, parafraseando a Wildavsky, acaban generando que la política sea perfectamente imperfecta? O, dicho de otra manera, ¿cómo es posible que si todos están de acuerdo en la necesidad de implementar una política, en el juego de intereses se implemente una que difiere de la inicial, para satisfacer intereses personales o institucionales?

Con el objetivo de responder las preguntas anteriores, hemos seleccionado la ejecución de una política de seguridad pública local, enmarcada en la política nacional de seguridad pública denominada «Plan Chile Seguro 2010–2014» en su eje de rehabilitación. Esta política local es el «Programa Vida Nueva» (PVN). Este programa fue diseñado por el SENAME (Servicio Nacional de Menores), en conjunto con la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior —actual Subsecretaría de Prevención del Delito en el mismo ministerio—, y dado a conocer por el presidente Sebastián Piñera en su primera cuenta pública ante el Congreso Pleno (21 de mayo de 2010), donde anunció la creación de este programa especial que pretende evitar la carrera delictiva de niños y adolescentes en situación de riesgo social. En palabras del mandatario, el Programa

fue diseñado «para que cualquier niña o niño, cuando comete su primer delito, no quede solo, recupere su niñez y retorne a la sociedad» (Piñera, 2010).

Este Programa se implementó en 2010 en 8 comunas pilotos de la Región Metropolitana: La Florida, La Granja, La Pintana, Lo Espejo, Peñalolén, Puente Alto, Pudahuel y Recoleta (Varela y Jopia, 2012). Y se encuentra sólo en fase de implementación, por lo cual no existe una evaluación del mismo. Al implementar el «Programa Vida Nueva», el Gobierno se hace cargo de la creciente preocupación que existe sobre la seguridad ciudadana. En efecto, este tema se convirtió en un tópico central en el país —y del programa de gobierno del Presidente Piñera—, particularmente por las tasas de victimización relacionadas con delitos contra la propiedad privada y delitos asociados al consumo de drogas y exceso de alcohol. Según las encuestas del CEP (Centro de Estudios Públicos), la seguridad ciudadana ha sido una de las tres principales preocupaciones de la población desde mediados de la década del noventa y la principal desde el año 2005. En este sentido, la relevancia de la seguridad ciudadana se evidencia en los altos costos sociales de la delincuencia, especialmente el gasto público asociado, el cual se estima en 195 dólares *per cápita* o 2,3 % del PIB (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2010:7).

Así expuesto, este artículo se estructura en cuatro partes. En la primera se analiza teóricamente la implementación de las políticas públicas. Posteriormente, se presenta la metodología utilizada para el análisis, que se basa en la técnica del estudio de caso y los datos emanados de 11 entrevistas a informantes calificados. En un tercer apartado se atiende en específico a las políticas de seguridad ciudadana aplicadas en Chile para, finalmente, situar la implementación de la política de seguridad ciudadana —llamada «Vida Nueva»— en Peñalolén y verificar analíticamente el juego de los actores en el proceso de implementación de la política pública.

2 LA IMPLEMENTACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA A NIVEL LOCAL

La implementación —o ejecución— de políticas públicas se reconoce como una etapa del proceso de la política pública, ubicada entre la decisión y los resultados de la política.

Una de las perspectivas teóricas desde la que puede analizarse la implementación de políticas públicas, es el denominado enfoque *top-down* (arriba-abajo),

el cual asume que, luego que las autoridades han definido una política pública, es puesta en práctica por la administración pública tal y como fue estipulado en el diseño. Hay en este enfoque una separación entre la etapa política —de formulación— y la de implementación, que sería una etapa técnica, especializada y ejecutada a través de procedimientos y estructuras administrativas. Las autoridades políticas son las que deciden la política pública e imparten las instrucciones para que el personal de la administración pública las ejecute. El supuesto es que en el paso desde la formulación a la implementación se produce una transformación de los objetivos en metas operacionales y éstas en acciones; hay una mediación técnica, se utilizan los medios previamente identificados, se consumen los recursos asignados a la política, se desarrolla una cierta racionalidad, se alcanzan resultados y, finalmente, se verifica un cierto impacto (Buendía, 1998:8).

La crítica al enfoque arriba-abajo ha planteado que la racionalidad que asume el modelo difícilmente se da en la práctica. El supuesto del cual parte, la distinción entre políticas públicas como insumo y la implementación como resultado administrativo, es una falacia (Parsons, 2007:487). Los objetivos establecidos en las políticas públicas raramente son todo lo claro que este enfoque plantea, dado que ellos surgen de un proceso político complejo y controversial, donde el diseño de las políticas y programas no es perfecto, los recursos dispuestos normalmente son menores a los pretendidos, las condiciones ambientales altamente cambiantes y los funcionarios no se comportan como una máquina que simplemente implementa las políticas decididas en la cúpula. Este último elemento es crucial en cuanto ellos protegen sus intereses, usan los procedimientos como fuente de poder y son quienes, finalmente, aplican la política al modo como ellos la entienden. Así, muchas de las condiciones que según este enfoque se requieren para alcanzar efectividad en la implementación de la política pública, están fuera del alcance de los ejecutores: contexto político, marcos institucionales, condiciones ambientales y similares.

Lo anterior llevó a plantear a Pressman y Wildavsky (1998) que el encadenamiento directo entre decisión y acción rara vez se observa; al contrario, la interconexión se produce de manera multilínea —y no unilínea— en función de cada eslabón de la compleja y gran cadena que representa la instrumentación, como estipula este enfoque (Buendía, 1998). En la práctica existe un complejo proceso de interacción de actores, en especial a nivel local, donde intervienen sujetos que no permanecen neutros ni pasivos (Meny y Thoenig, 1992; Drazin, 1990; Subirats, 1994; Rhodes y Marsh, 1995; Le Galés, 1995; Stone, 1993; Cabrero, 2005). En este sentido, parece pertinente ver al gobierno como una

colección de Ministerios y dependencias separadas, cada uno de los cuales tiene su propio directivo político, sus propios propósitos y su propia cultura (Ranson y Stewart, 2000) más que como un todo armónico. Por lo mismo, es acertada la reflexión de Pressman y Wildavsky (1998) acerca de la dificultad de hallar una línea continua, una causalidad perfecta entre sujetos y acciones. Más bien, en el continuum entre formulación de la política pública y su puesta en práctica, nos encontramos con varios puntos de inacción y expectativas disímiles entre los actores involucrados, ya que las palabras no necesariamente se convierten en hechos (Bardach, 2001), siendo una falacia el enunciado de que «la implementación transforma las prescripciones en resultados» (Pressman y Wildavsky, 1998:268).

De este modo, la implementación es una actividad compleja, construida por actores diversos que se confrontan, negocian y se comprometen sobre intereses, posiciones y ventajas (Olavarría, 2007). En este proceso se generan relaciones entre formuladores, ejecutores, organismos públicos, privados, usuarios y la comunidad. Se trata de actores enfrentados, fieles a otras metas e intereses personales u organizacionales distintos a la meta y objetivos de determinada política pública o programa (Pressman y Wildavsky, 1998). Lo relevante es que el rendimiento de una política y la efectividad en su aplicación se encuentran influenciados por las estructuras e interacciones del conjunto de actores institucionales, políticos y sociales que la implementan (Scartascini *et al.*, 2011:2). Lo anterior ha llevado a autores como Subirats (1994:119) y Aninat *et al.* (2011:180) a plantear que la calidad de las políticas depende del número de actores involucrados.

De acuerdo a este supuesto, la calidad tiende a ser mayor en asuntos con un menor número de actores involucrados y con menores connotaciones ideológicas, como las políticas macroeconómicas, la integración internacional, los mercados financieros y los marcos regulatorios, pero no en asuntos sociales como los mercados laborales, la seguridad social, la salud y la educación. Esto es, básicamente, porque cuanto más grande sea el número de jugadores —tomando la teoría de la acción racional—, más difícil será generar cooperación, la que es fundamental en el proceso de formulación de políticas (Scartascini, *et al.*, 2011:18–19). Esto es lo que se conoce como redes de política (*polycynetworks*), un enfoque útil para el análisis de la acción pública en contextos locales (Cabrero, 2005:27).

Las redes de política pública pueden definirse como el resultado de la cooperación, más o menos estable y no jerárquico entre organizaciones que se conocen, negocian e intercambian recursos y pueden compartir normas e

intereses (Le Galés, 1995). Por ello, cuando se ejecutan políticas desde arriba, en dicha implementación los actores que componen esta red se juegan sus costos de poder (Drazin, 1990). En este marco, se vuelve fundamental comprender que la acción política local se ha ido diversificando, apareciendo nuevos actores, con nuevos intereses en la competencia, tanto pública como privada, por los servicios urbanos (Cabrero, 2005:43), siendo no sólo los grandes grupos económicos, sino también grupos sociales informales, los que utilizan recursos institucionales para influir, fenómeno nominado como teoría de régimen urbano (Stone, 1993). Si bien Cabrero (2005:55) recomienda este enfoque para estudiar los procesos de políticas públicas a nivel local, la presencia estatal en América Latina es de una relevancia tal, que dicha recomendación debe ser abordada con cautela.

El nivel de centralización en Chile (Eaton, 2004; Kubal, 2004; Mardones, 2007; Montecinos, 2005; Von Baer, 2009) se plasma en sus políticas públicas, prevaleciendo una implementación de tipo *top-down*: las políticas bajan desde el ejecutivo, que es el actor más relevante en la definición de la agenda y en el posterior proceso de elaboración y ejecución de las políticas públicas (Boeninger, 2007; Aninat et al., 2011).

Lo anterior nos lleva a sostener que la implementación de una política pública no es la aplicación mecánica de sus lineamientos centrales, sino resultado de la lucha de intereses de diversos actores. En este sentido, la forma en cómo se implementan las políticas públicas en Chile, de manera centralizada y de arriba hacia abajo, dificulta la posibilidad —en el futuro inmediato—, de impulsar un ritmo de acción pública local. De hecho, se ha descrito el modelo como cada vez menos eficaz, ya que genera rechazos e interferencias en múltiples ámbitos locales. Siguiendo a Cabrero, los Estados deben ser simples promotores de la acción pública local mediante el fortalecimiento institucional y dejar que los gobiernos locales encuentren sus propias dinámicas (Cabrero, 2005:399).

3 METODOLOGÍA

El método de «estudio de caso» tiene pretensión explicativa y busca establecer generalizaciones analíticas sobre cómo, en nuestra investigación, se implementa una política de seguridad ciudadana a nivel local en Chile. De acuerdo con Yin (1994), las preguntas de investigación acerca del «cómo» buscan respuestas más explicativas y se orientan al uso de estudio de casos, historias y experimentos como estrategias de investigación preferentes, suce-

diendo lo mismo con las preguntas de investigación acerca del «porqué» (Yin, 1994). Al incorporar entonces un ¿cómo? y un ¿por qué? no asumimos el control sobre los acontecimientos en estudio y nos concentramos en acontecimientos contemporáneos, a diferencia de las estrategias investigativas históricas y experimentales.

Asimismo, Yin (1994) establece que los hallazgos de los estudios de casos, como los experimentos, son generalizables en proposiciones teóricas y que la meta en este tipo de investigaciones es establecer generalizaciones analíticas y no generalizaciones estadísticas (enumeración de frecuencias), punto en el que acuerda Coller (2000). Así, la finalidad enunciada por Yin para los estudios de casos es la que este trabajo asume.

Las técnicas de recolección y análisis de datos e información que se aplicaron en esta investigación, consideraron: (i) entrevistas en profundidad, que permitieron captar tanto aspectos del contexto como de los procesos implicados en el objeto en estudio. La identificación de los entrevistados se realizó de acuerdo a los criterios de muestreo teórico —orientado a recoger información necesaria para establecer comparaciones de actores, eventos, actividades relevantes y categorías analíticas— y saturación teórica —que apunta a evitar recoger información que no agrega valor al examen de alguna categoría analítica— (Valles, 2007:356); (ii) análisis histórico de contenidos de prensa escrita; (iii) aplicación de cuestionarios a los actores relevantes en la implementación de la política sobre la base de un cuestionario semiestructurado cuyas interrogantes posibilitan adaptarse a las características de los entrevistados y propician un margen de reformulación y profundización en áreas de interés que surjan en el transcurso de la entrevista. Estos cuestionarios permiten recabar mayor información, al dar espacio al entrevistado para que se exprese de manera totalmente libre (Azofra, 2000); y (iv) síntesis focalizada de literatura especializada y documentación relevante (Majchrzak, 1984).

El análisis de las entrevistas se realizó de acuerdo al método de la «GroundedTheory». Éste es un método de trabajo para estudios cualitativos basado en la inducción analítica, que permite generar criterios de codificación de los contenidos de las entrevistas y, a partir de ello, elaborar explicaciones acerca del caso en estudio. Así, combina el análisis de contenido clásico con una inspección de los datos —agrupados en categorías analíticas— orientada a descubrir propiedades que permitan el surgimiento de nuevas teorías (Glaser y Straus, 1967). Se realizaron 11 entrevistas en profundidad a informantes calificados involucrados directamente con la implementación del programa. Estas entrevistas permitieron generar una base de datos con un número adecuado de observaciones.

4 LA IMPLEMENTACIÓN LOCAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN CHILE (1990–2010)

El proceso de democratización política en Chile trae consigo una importante variación en las políticas de seguridad. Una de las principales características de la evolución de las políticas públicas en el ámbito de la seguridad ciudadana, es que desde políticas públicas centradas en el aspecto policial y criminal, se avanza a un enfoque más integral y ciudadano (Dammert y Bailey, 2005). El cambio político democratizador incorpora una mirada más integral, con un énfasis ciudadano, que supera la mirada netamente policial. Este cambio da cuenta de una nueva mirada sobre la seguridad ciudadana y pública,² así como una creciente relevancia de temas como el crimen, la delincuencia y la violencia, que al convertirse en una preocupación ciudadana prioritaria, alcanza —a la vez— una notoriedad política indiscutible. Lo anterior tuvo como consecuencia la discusión sobre las posibles respuestas públicas a fenómenos como el temor, la delincuencia y el crimen; y al posterior diseño e implementación de políticas públicas específicas.

El diseño e implementación de políticas públicas en el ámbito de seguridad ciudadana data de la década de los 90, luego de un período de 17 años de gobierno burocrático autoritario. Durante el período de la dictadura (1973–1989) se implementó la doctrina de seguridad nacional, que trataba de manera conjunta amenazas externas e internas, con la consiguiente confusión de roles de las fuerzas armadas y policías. El contexto de guerra fría incorporó la idea de la existencia de un «enemigo interno» (el comunismo) con lo cual las instituciones formales e informales de los gobiernos militares de América Latina, justificaron el terrorismo de Estado y las extensas violaciones a los derechos humanos (Nina, 1979).

Por las características propias de la transición política, durante los primeros años el gobierno se abocó prioritariamente a la profesionalización de las Fuerzas Armadas (Boeninger, 1998) y a establecer una definición de funciones más propias para las policías (Tudela, 2001), puesto que las preocupaciones en estas materias estaban asociadas al terrorismo y las violaciones de los derechos humanos cometidas por uniformados. Se dieron importantes avances institucionales con la creación del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE) en 1990, y la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (DISPI), sucesora del Consejo de Seguridad Pública en 1993.

Es durante el gobierno de Frei Ruiz-Tagle (1994–2000) cuando prevalece una mirada política con mayor énfasis en la delincuencia. Una creciente preocupación por la seguridad pública daba cuenta de la necesidad de una política

nacional en este ámbito. El año 1994 se desarrolló el primer Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, a partir de una comisión de expertos convocada por el Ministerio del Interior, lo que se complementó en 1996 con una agenda política y legislativa. No obstante, por las condiciones de las relaciones cívico-militares y las prioridades de la transición política, no hubo reales avances en estos proyectos (Tudela, 2001).

Desde 1995 en adelante aumentó el interés por la aplicación de políticas criminales a nivel local. El énfasis territorial tuvo relación en la creciente sensación de inseguridad, que redundó —siguiendo a Frühling y Sandoval (1997)— en un deterioro de la calidad de vida local impulsando la realización de programas preventivos a ese nivel. Estos programas buscaban reforzar los lazos de cohesión social a nivel comunitario a fin de lograr un control social de carácter informal más efectivo sobre quienes amenazaban la paz social. De este modo, el acento puesto en el ámbito local «corresponde al rasgo más reciente de las políticas públicas, que promueve el involucramiento de las personas en su ejecución» (Frühling y Sandoval, 1997:262). Éste ha sido el marco empleado por las autoridades de Gobierno, las que frecuentemente sostienen que el delito es un problema de todos los ciudadanos y demandan una cuota de responsabilidad individual y colectiva en su prevención.

En este contexto, el año 1998 el presidente Frei anunció 11 medidas en el ámbito de seguridad ciudadana que en 1999 cristalizaron en el Plan Integral de Seguridad Ciudadana. Este nuevo plan tuvo como componentes fundamentales la gestión policial, así como también mejorar la información y la participación de la comunidad (Dammert y Bailey, 2005). Una de las primeras iniciativas públicas en el ámbito de la seguridad ciudadana fueron los Comités de Protección Ciudadana impulsados por el Ministerio Secretaria General de Gobierno en 1998 (Zuñiga, 2010), realizados conjuntamente con Carabineros de Chile y las municipalidades. El año 2001 se creó la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, que tendría como propósito el desarrollo e implementación de las políticas de seguridad ciudadana y que desde 2003 comenzó a sentar las bases para una estrategia integral que, a largo plazo, estableciera sólidas políticas públicas en una materia que cada vez tiene mayor impacto en el desarrollo social. Estos fueron los antecedentes de la *Estrategia Nacional de Seguridad Pública* (Ministerio del Interior, 2008) anunciada por la Presidenta Michelle Bachelet en Noviembre de 2006, que tenía la pretensión de establecerse como una política de Estado, considerando ejes como la institucionalidad, la integralidad y la territorialidad (*Estrategia Nacional de Seguridad Pública ENSP*, Ministerio del Interior, 2008).

Como se ha descrito en este trabajo, las políticas de seguridad en Chile responden a un esquema *top-down*, que a pesar de considerar el ámbito local desde sus inicios, tiende a un diseño centralizado que desdibuja su implementación local. En lo que se refiere a las políticas locales de seguridad, luego de los Comités de Protección Ciudadana, el Ministerio del Interior implementó el Programa Comuna Segura, que consideraba la prevención del delito y la participación ciudadana como ejes fundamentales (Zuñiga, 2010). Este programa se propuso promover la creación de una institucionalidad local que permitiera el desarrollo de estrategias preventivas y de participación. El programa inició su implementación el año 2001 en 12 comunas del país con la idea de ampliar su cobertura incrementalmente. Si bien los municipios desarrollaban estrategias locales, las líneas temáticas eran definidas a nivel central, desde donde procedía, además, el financiamiento.

El año 2008, y como consecuencia de la implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública impulsada por el Ministerio del Interior, pero intersectorial en su diseño, se generó una nueva iniciativa a nivel local, denominada Plan Comunal de Seguridad Pública. Considerando algunas evaluaciones de esta iniciativa, una de sus principales dificultades radicó en que el diseño suponía la existencia de una comunidad local madura y sólida que, al no estar presente, dificultaba replicar las experiencias en distintos contextos (Zuñiga, 2010). De esta manera, los proyectos se encontraron con una debilidad institucional y comunitaria que desvirtuaron sus fundamentos en el proceso de implementación. En el discurso del 21 de mayo del 2010, el recién electo presidente Piñera hizo una serie de anuncios relacionados con los temas de seguridad ciudadana, tema que se hacía relevante, dado los resultados del «Balance de la Delincuencia 2009» publicado por la Fundación Paz Ciudadana. En su discurso, Sebastián Piñera hizo un compromiso personal sobre la materia, lo que implicaba una sustancial relevancia al tema de seguridad ciudadana (Libertad y Desarrollo, 2010).

Aun cuando las políticas de seguridad —que fueron desarrolladas en los Gobiernos de la Concertación— gozaron del apoyo de la oposición de la época siendo más conservadoras de lo esperado, ya desarrollaban modelos intersectoriales de intervención e, incluso, ya se habían realizado intervenciones policiales en poblaciones con fuerte presencia del tráfico de drogas, en el marco del programa denominado «Barrio Seguro». Estos antecedentes son contundentes para señalar que las políticas de seguridad implementadas por el presidente Piñera a partir de 2010 tienen altos niveles de continuidad, elemento compartido por Frühling (2011:116–117), quien plantea que, más

allá de las críticas mediáticas, la continuidad de políticas se percibe pese a algunas modificaciones. Estos cambios buscaban generar cierta descentralización, pero la ejecución de la política de seguridad ciudadana ha tendido preponderantemente a la centralización.

5 EL CASO DE PEÑALOLÉN, PROGRAMA VIDA NUEVA

Los índices de victimización y de delincuencia se concentran espacialmente en determinadas comunas del país. Una de ellas es la comuna de Peñalolén, donde, según cifras de la VII Encuesta Nacional de Seguridad Urbana,³ los índices de victimización son de 29,2 % ubicándose en el lugar 37 a nivel nacional y siendo principalmente población menor de edad la vinculada a delitos en centros comerciales, consumo de drogas y alcohol y, sobre todo, vulneración de derechos. Esto se ha constituido en principal preocupación de las autoridades centrales y locales, los que, en actuación conjunta con Carabineros de Chile, decidieron implementar el Plan de Seguridad Integrada 24 horas que en la actualidad es un modelo de gestión territorial e intervención psicosocial para niños, adolescentes y familias de sectores vulnerables de la comuna como parte del Plan Piloto del PVN. Dicho plan se lleva a cabo en Peñalolén y otras 7 siete comunas de la Región Metropolitana.

Los niveles de riesgo social, cultural y de vulneración de derechos se vinculan estrechamente con las características socioeconómicas de la población infanto-juvenil. Al respecto, el siguiente cuadro muestra el porcentaje de la población en situación de pobreza en la comuna de Peñalolén, en contraste con el total nacional.

Cuadro 1

Porcentaje de pobreza comunal en Peñalolén

	Comunal	Nacional
Población pobre no indigente (según CASEN) sobre Población total de la comuna	5,45	12,11
Población indigente sobre Población total de la comuna	3,25	4,15
Porcentaje de Población en condiciones de pobreza (según CASEN)	8,70	

Fuente: sitio web Sistema nacional de información municipal y Programa «Vida Nueva» (2010).

Del cuadro anterior podemos inferir que los altos índices de población en situación de pobreza en la comuna de Peñalolén, inciden directamente en la construcción de proyectos de vida e identidades culturales de la población comunal y, particularmente, de la población infanto-juvenil. Esto último es crucial dado que el contexto en que se desarrolle la infancia y la adolescencia determina, entre otras cuestiones, los proyectos de vida, los procesos formativos, el comportamiento y la manera de relacionarse con la sociedad. Como indica el Programa Vida Nueva:

«la exposición continua de un niño, niña o adolescente a la violencia y factores de riesgo presentes en barrios o zonas excluidas socialmente, junto a sus características personales, puede llegar a desarrollar un comportamiento transgresor y/o trayectorias de vulneración. Estas condiciones limitan, de alguna manera, la posibilidad de desarrollar habilidades y capacidades para progresar y participar en la sociedad, en tanto inciden en la manifestación de comportamientos transgresores, drogadicción, alcoholismo, tendencia a actuar impulsivamente, a comunicarse de manera violenta, entre otros, situaciones que sólo aumentan su exclusión social». (Programa Vida Nueva, 2010:8)

La importancia de la seguridad ciudadana para el municipio de Peñalolén queda de manifiesto cuando en su cuenta pública 2010 el alcalde mencionó su aspiración de construir con toda la comunidad «un Peñalolén amigable, seguro y solidario» (Cuenta Pública, 2010:2). Dentro de los Ejes de Gestión del municipio se encuentra el denominado «Peñalolén Seguro», cuya política posee 4 áreas: control y fiscalización, prevención situacional, prevención social y comunicación y difusión. Lo anterior no es reciente; puede apreciarse la prioridad de una comuna segura discursivamente desde el 2004 en las cuentas públicas. En la práctica, en 2005 se crearon alianzas intermunicipales con la comuna de la Florida y entre 2004–2006 se realizaron múltiples programas de barrios que buscaban la coordinación entre carabineros y los pobladores en la prevención del delito. Si bien es considerable la gran cantidad de proyectos de prevención situacional del delito y la ayuda social, el principal foco ha sido la instalación de luminarias, alarmas y la idea de bajar la percepción del delito. No obstante, y a pesar de un año de implementación de la política de seguridad ciudadana, es significativo que en la cuenta pública del 2010 no se haya hecho ninguna mención a ella.

En este contexto surge el PVN para dar respuesta oportuna y temprana a los NNA (Niños, Niñas y Adolescentes) en situación de infracción de ley

o en vulneración de sus derechos. Este programa se enmarca en el actual plan del gobierno para temas de seguridad ciudadana —Plan Chile Seguro 2010–2014—, el cual dentro de sus líneas estratégicas de trabajo contempla: prevenir, proteger, sancionar, apoyar y rehabilitar. Como parte de esta última línea se genera el programa de respuesta temprana y derivación especializada, diseñado a partir del «Programa de Seguridad Integral 24 Horas de Carabineros de Chile». Éste tiene como objetivo interrumpir las carreras delictivas de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años que ya han ingresado a las comisarías por delitos o por vulneración de sus derechos a través de la disposición confidencial de un listado de niños y adolescentes infractores.

El Programa «Vida Nueva» busca garantizar el bienestar de la infancia y alcanzar el pleno desarrollo de las capacidades de los niños y adolescentes como sujetos activos de derechos, principalmente de aquellos derivados del «Programa de Seguridad Integral 24 horas», a partir de la institucionalidad pública, la oferta del Servicio Nacional de Menores y la colaboración de las familias, articulando la gestión y oferta programática local con la asesoría de los órganos sociales que contribuyen a los objetivos del Programa. (Programa Vida Nueva, 2010). Para el caso de Peñalolén, el municipio no contaba con recursos para responder al programa «24 horas». Ello llevó a la realización de un convenio con Paz Ciudadana que abrió la posibilidad de que, a través de la Dirección de Seguridad Pública del Ministerio del Interior —hoy Subsecretaría de Prevención del Delito—, se financiaran proyectos locales. De esta forma, la comuna elaboró el programa «Construyendo a tiempo», desde donde serían derivados los casos a PVN.

El PVN tiene un enfoque integral y pretende proporcionar una respuesta basada principalmente en la cooperación y el trabajo conjunto de diversos actores que aportan en distintas áreas. Estos actores son, principalmente: SENAME, Subsecretaría de Justicia, Subsecretaría de Carabineros, DIPROFAM (Dirección de Protección de la Familia), CONACE, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio del Interior. Además, según evidencian las entrevistas, se sustenta en el trabajo coordinado y colaborativo a nivel intersectorial, implementado en un nivel local. El ingreso de los NNA al Programa «Vida Nueva» se genera cuando por motivo de infracción de ley, por vulneración de sus derechos o ambos casos, los NNA entran a alguna comisaría del país y pasan a formar parte del listado del PSI (Programa de Seguridad Integral de Carabineros de Chile 24 Horas). Este listado es considerado como el primer paso para la intervención temprana y/o la detección anticipada de situaciones de riesgo en el grupo objetivo de niños, niñas y adolescentes. A raíz de lo

anterior, se genera una estrategia de intercambio de información entre Carabineros de Chile y los municipios, y es en el nivel local donde se desarrolla una intervención psicosocial especializada para atender estas situaciones (Programa Vida Nueva, 2010).

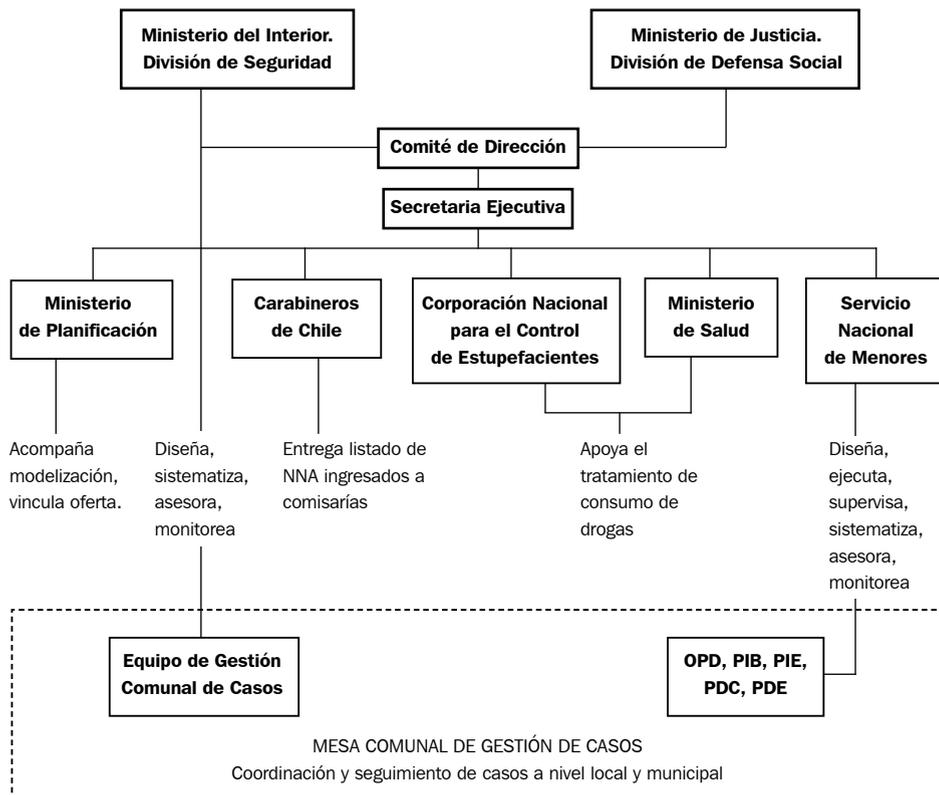
Por las características del PVN, la intervención de niños y adolescentes en situación de vulneración requieren la atención y participación disciplinaria de distintos actores, a fin de dar respuestas tempranas a sus objetivos. A pesar de que las políticas multisectoriales en seguridad provienen de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, el diseño de la política de seguridad ciudadana dista de la realidad en la que se implementa. La realización de entrevistas a actores clave del proceso de ejecución de la política nos ha mostrado un complejo escenario de interacción y redefinición de los objetivos «centrales» del Programa, por parte de cada uno de sus ejecutores locales.

Lo anterior se demuestra en el Diagrama 1, identificando los distintos componentes del Programa, sus dependencias administrativas y principales funciones. Este esquema evidencia la multiplicidad de actores involucrados en la ejecución de la política de seguridad ciudadana y, principalmente, la interconexión de los dispositivos y equipos profesionales desde el nivel central a lo local. Es interesante notar cómo a nivel de la mesa comunal interactúan por lo menos 6 actores institucionales, nominados en el programa como «dispositivos», entre los que destacan: la OPD (Oficina de Protección de Derechos de la Infancia), el PIB (Programa de Intervención Breve para la Prevención Focalizada), el PIE (Programa de Intervención Integral Especializada), los PDC (Programas Complementarios de Drogas) y el PDE (Programa de Protección especializada en Reinserción educativa). La complejidad radica en que las relaciones que surgen entre todos estos actores implementadores de la política y sus disímiles intereses, dejan de manifiesto que la ejecución dista del diseño inicial del programa.

Las competencias asignadas (y consecuentemente el radio y límite de acción) desde el gobierno central para cada uno de los actores locales intervinientes se detallan en el Flujograma 1.

Diagrama 1

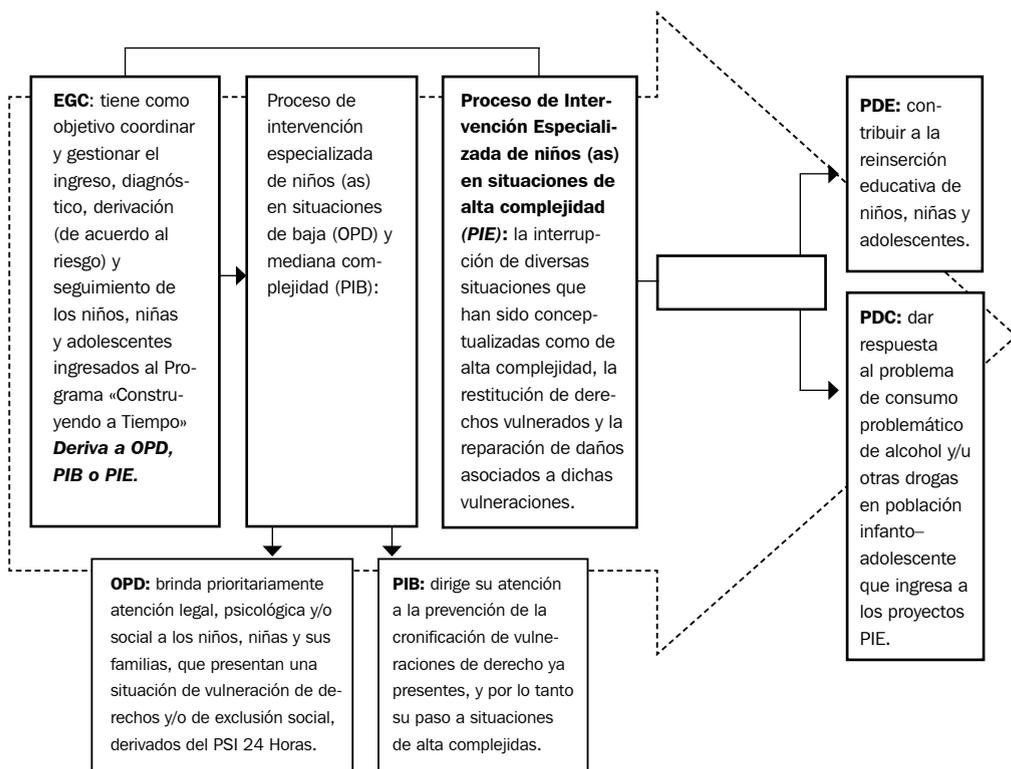
Organigrama del Programa «Vida Nueva»



Fuente: libro *Vida Nueva* (2011:36).

Flujograma 1

Competencias designadas por el gobierno central para los actores locales del Programa «Vida Nueva».



Fuente: elaboración propia sobre la base de información extraída de Programa «Vida Nueva», 2010.

Por lo anterior, era esperable que la implementación de la política de seguridad ciudadana en Peñalolén no estuviese exenta de complicaciones. La permanente interacción y confrontación de los ejecutores locales merma el rendimiento de la política. En este sentido, las entrevistas realizadas avalan esta premisa. En concordancia con Subirats (1994), el gran número de actores involucrados en la implementación de la política condiciona negativamente su calidad, donde los intereses de los actores limitaron el surgimiento de cooperación y diálogo entre sí. La literatura nos indica que las redes de política pública son resultado de la cooperación entre los involucrados para su implementación. Sin embargo,

el grado de estabilidad de dicha red es influenciada por otros elementos, tales como la capacidad de intercambiar recursos entre las organizaciones, reconocer mutuamente la negociación y la afinidad en normas, valores e intereses. Las entrevistas realizadas nos permiten constatar que la implementación de PVN en Peñalolén, producto de la difícil interrelación de los dispositivos en cuanto a la gestión de los casos y la incapacidad de formar acuerdos u orientaciones generales dada la heterogeneidad de formaciones disciplinares y valóricas, hizo que no fuera posible concretar una verdadera ejecución en red. Lo anterior redundó en la redefinición permanente y unilateral de los objetivos de la política de seguridad ciudadana por parte de los distintos dispositivos.

Los entrevistados dejan de manifiesto, además, que los dispositivos encargados de las distintas aristas de la implementación de esta política integral —a falta de una orientación general o coherente—, reorientaron la aplicación del programa de acuerdo con sus objetivos institucionales. En otros casos, facilitó la acumulación de capital político, puesto que permitió el cumplimiento de las metas trazadas por el Municipio en materia de seguridad ciudadana y, en consecuencia, es un acierto de la gestión de la alcaldía. En otro sentido, las interferencias en la implementación de las políticas devienen del diseño general de formulación y ejecución de las acciones públicas existente en Chile: el modelo *top-down*, puesto que su aplicación mecánica de los lineamientos pensados a nivel central, confrontan la realidad local de los implementadores. Así, en Peñalolén los distintos informantes aludieron a la necesidad de generar mecanismos de conexión y consulta periódica al momento de diseñar y aplicar las políticas; de lo contrario, el ritmo de acción de una política en el ámbito local siempre será menos eficaz que el esperado. Esto último es relevante en cuanto genera expectativas disímiles entre los actores encargados de diseñar y los que ejecutan la política.

El Cuadro 2 resume los principales problemas detectados y disensos en la puesta en marcha de la política, las cuales fueron ordenadas según su dependencia administrativa y, especialmente, su orientación al nivel central o local al momento de su ejecución. Lo que se destaca en el cuadro es que, a pesar de que existe un acuerdo generalizado entre todos los organismos y dependencias que trabajan el programa, entorno a la necesidad de que exista un política pública con estas características tanto a nivel local como central, de todos modos existen grandes desacuerdos en el cómo se implementa esta política, cómo se definen las funciones y cómo se realiza la comunicación y el uso de la información en el proceso. De esta forma, serán los flujos de información en un programa que —en palabras de sus propios ejecutores— es definido como un «sistema complejo», lo que se presenta como uno de los mayores desacuerdos entre los organismos.

Cuadro 2

Actores involucrados en PVN según nivel de gobierno en el que participan: acuerdos, desacuerdos, problemas y nudos críticos detectados

Actores clave	EGC (Equipo de Gestión Técnica y Seguimiento de Casos).	OPD (Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia).	PDE (Programa de Protección Especializada en Reinserción Educativa).	PDC (Programas Complementarios de Drogas).	DSC (Departamento de Ciudadana).	PIB (Programas Breve para la Prevención Focalizada).	PIE (Programas de Intervención Integral Especializada).	SENAME (Servicio Nacional De Menores).	
Dependencia de los organismos	Municipalidad de Peñalolén.	Municipalidad de Peñalolén.	Municipalidad de Peñalolén.	Municipalidad de Peñalolén.	Municipalidad de Peñalolén.	Municipalidad de Peñalolén y Macul.	ONG Corporación Opción.	Gobierno central.	
Nudos críticos	Falta de conocimiento del programa. Informar y retroalimentar.	Falta de oferta para población de 3 a 6 años.	Escasez de cupos.	Falta de compromiso del Departamento de Salud.	Falta de oferta laboral y de capacitación.	Falta de dispositivos de drogas y educación.	Falta de conciencia de la población y las policías.	Desorganización entre los dispositivos.	
Problemas detectados	Debido a la diversidad de actores involucrados en el proceso de implementación de la política pública, existen distintos puntos de vista y enfoques con respecto al diseño e implementación del programa. También existen conflictos de intereses, inconvenientes en llegar a acuerdos e inexistencia de un procedimiento único para atención de los casos.								
Acuerdos	Todos los actores entrevistados estuvieron de acuerdo en la necesidad de una política pública como el Programa «Vida Nueva»; también en la ayuda a la población infanto-juvenil de este país y en la dicotomía que se da entre el diseño a nivel central y la implementación a nivel local. Actualmente, los actores deciden iniciar la construcción colectiva de un lenguaje común y de formalización de un protocolo de acuerdos y seguimiento de los casos.								
Desacuerdos	Desconocimiento de intervenciones previas; escaso aprendizaje de su experiencia territorial.	La oferta territorial entregada por el programa es la adecuada. El trabajo intersectorial entre actores es positivo.	Inexistencia de un marco teórico de intervención en falencias metodológicas. Baja representatividad del dispositivo.	Inexistencia de un modelo intermedio de implementación del programa, se traduce en desconexión entre el diseño técnico del programa y la implementación local del mismo.	Dificultad de implementación dada la escasez de recursos y tardía recepción.	Dificultad del trabajo entre los dispositivos, atomizando la implementación del programa.	Dificultad de implementación dada la escasez de recursos y tardía recepción.	Inadecuación entre dispositivos del programa. Dualidad de diseñadores y ejecutores: Gobierno local y Gobierno central.	Inconexión entre los dispositivos retardan el flujo de intervención e implementación del programa.

LOCAL

CENTRAL

Fuente: elaboración propia sobre la base de entrevistas realizadas.

Basándonos en las once entrevistas realizadas, podemos determinar que el tema más complejo de la implementación de Programa «Vida Nueva» en Peñalolén, ha sido la coordinación entre los distintos dispositivos involucrados. Ello lo admiten personeros de tres de los dispositivos locales involucrados en la ejecución de PVN. Desde uno de los programas complementarios de PVN se argumenta que las mayores resistencias y obstaculizaciones fueron puestas por actores que ya se encontraban trabajando en el territorio comunal y se molestaron por la tardanza en la llegada de los nuevos dispositivos, como por ejemplo, el PIE (responsabilidad del nivel de gobierno central). Una vez llegados, comienzan a considerarlos duplicadores de labores. Esto es un tema no menor; en la medida en que los alcances y límites de cada dispositivo han sido determinados de manera teórica desde el nivel central, en la práctica se observa que la división entre uno y otro es difusa y han sido los mismos actores los que, a costa de tensiones, han tenido que instaurar las fronteras. Ello es del todo complejo en tanto, como ya vimos, cada institución posee su propia visión de PVN: algunas más centradas en el individuo a rehabilitar, otras en la interacción de este individuo con su entorno social.

Es notable cómo la estructura inicial del programa careció de una definición ligada a la realidad territorial, incapacidad que introdujo cuotas de discrecionalidad en cada uno de los actores encargados de la implementación. Desde el Equipo de Gestión de Casos se señala que la realidad comunal está lejana a la realidad pensada en el programa y que el nivel central está incapacitado para dar lectura y, por consiguiente, las respuestas necesarias para la población local.

Por otra parte, los principales conflictos entre los ejecutores se originaron a raíz de celos profesionales y la diferenciación disciplinaria que hace a los psicólogos mirar a PVN de una manera distinta que los asistentes sociales y así sucesivamente, como también los celos institucionales de cada ejecutor, alentando las desconfianzas entre equipos, de acuerdo a lo señalado por un actor de nivel central de gobierno involucrado en PVN. Al respecto, actores de dispositivos PDC, programa complementario en caso de que el NNA consuma drogas y/o alcohol y PIE programa complementario de reinserción educativa, sostienen que la definición de las funciones de cada dispositivo se encuentra perfectamente detallada, pero en la práctica se superponen las actividades y funciones de cada equipo. Asimismo, se reconoce la existencia de un sistema de subvención «perverso», el cual consiste en que a mayor cantidad de niños que atienda un programa determinado, mayores son los recursos que se le destinan desde el gobierno central, lo que desencadena una competencia entre los implementadores. Todo lo anterior se expresa —según lo argumentado por

un actor central involucrado en el programa—, en la acumulación y manejo de información por cada uno de los actores, las que están dadas según las concepciones de mundo que cada dispositivo tiene e impregna en su parte de la implementación. Llegados a este punto, concordamos con lo sugerido por Hugo Frühling (2011), quien asegura que, a pesar de que los objetivos de la campaña de Sebastián Piñera estaban dirigidos hacia la descentralización en materia de seguridad ciudadana, ésta ha tenido una postura centralista y el PVN no ha tenido la evolución deseada, manteniéndose aún en calidad de «piloto» en las 8 comunas.

En aras de consolidar un trabajo verdaderamente intersectorial, los actores locales ejecutores de PVN han procurado dejar de lado sus «etiquetas» de origen y avanzar en la comprensión de que todos coadyuvan en pos de un mismo programa, independiente si representan al PIE, al PDC u otro, así como procurar abandonar la lógica de competencia que se instaló en un primer momento. Al respecto, una entrevistada miembro de uno de los dispositivos locales, afirma que la mayor competencia de instituciones tuvo que ver con la adjudicación del PDE, licitación a la que postularon varios de los hoy implementadores, de tal modo que a los perdedores de dicho concurso público les desagradó tener que trabajar con los ganadores de la ejecución, incrementando la lógica competitiva y la lucha por adjudicarse un programa complementario de PVN. El ejemplo anterior muestra claramente cómo la competencia institucional prevalece sobre cualquier atisbo de lógica cooperativa.

A juicio de varios entrevistados, estas altas cuotas de competencia entre instituciones estarían en proceso de superación, a pesar de que los canales de comunicación y coordinación entre ellos en estos meses se han caracterizado por el estancamiento, dificultado la implementación de la política. Asimismo, los actores reconocen tener posiciones valóricas y morales diferentes, que configuran sus decisiones de intervención. Es decir, la implementación del programa dista de ser coherente y unificada; al contrario, tenemos una fragmentación de la política por cada nivel local que enfrente y, sobre todo, por cada ejecutor que la implemente.

En base a lo anterior, es posible señalar que las tensiones se originaron prioritariamente a nivel de actores locales. Además de las dificultades entre gran parte de los dispositivos locales y PIE, OPD y PIB se tensionan constantemente con la unidad EGC, también encontramos problemas de acoplamiento entre las distintas organizaciones que este programa tiene asociado: el Municipio y la Corporación Opción. En ese sentido, cada institución aspiraba a imponer su forma de implementar el programa, dificultando la coordinación, pero se admite

la indispensabilidad del municipio como actor nuclear en torno al cual orbita la implementación de las distintas labores que llevan adelante los dispositivos.

En relación a la coordinación con niveles de gobierno más centrales, encontramos como complejidad adicional, la implementación de orientaciones provenientes de una multiplicidad de instituciones entre ellas SENAME y el Ministerio del Interior y, en su defecto, el escaso apoyo prestado por las carteras de salud y educación. Pese a las relaciones complejas que se han venido dando entre esta multiplicidad, tres de los entrevistados sugieren la incorporación de nuevos actores a PVN, como el SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo). Todo lo anteriormente planteado se ve plasmado en el Diagrama 2.

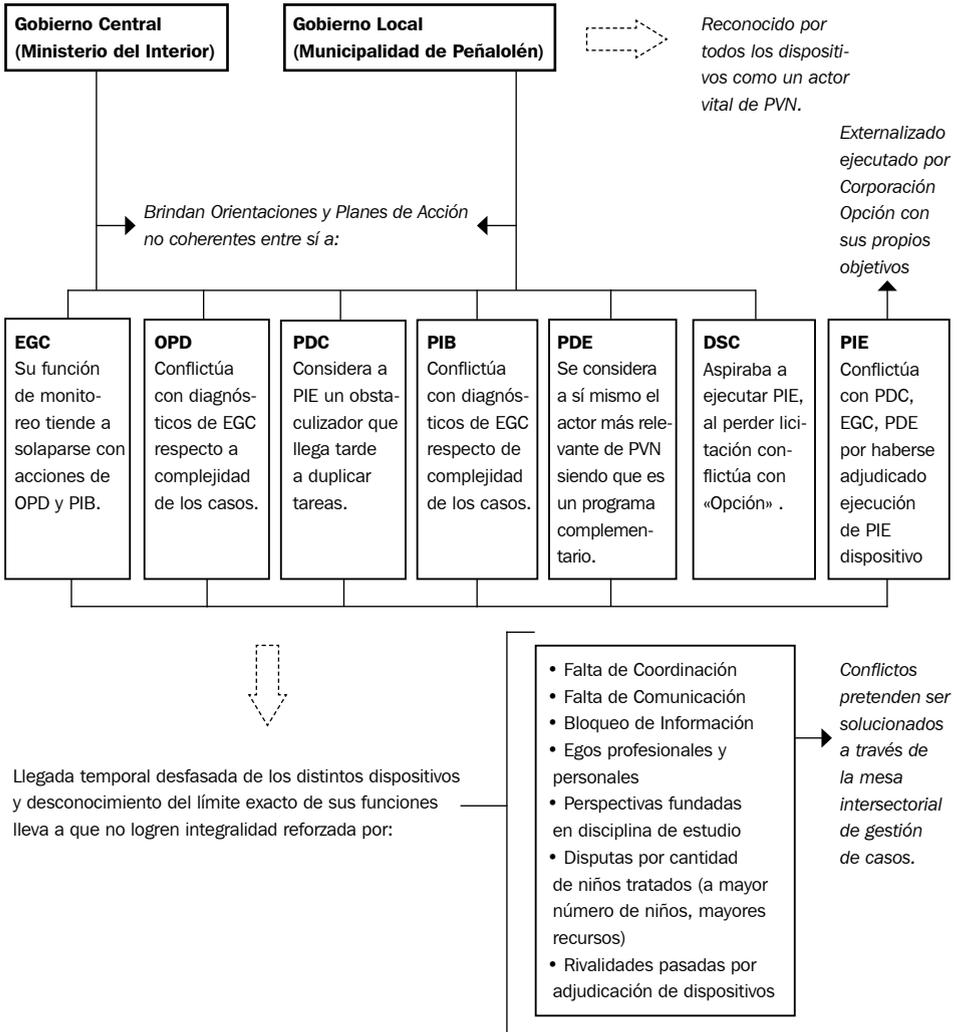
6 CONCLUSIONES

El caso de estudio avala la robustez de la teoría sobre implementación postulada por Pressman y Wildavsky (1998), permitiendo explicar —e incluso predecir— el comportamiento de los implementadores locales del Programa «Vida Nueva» y de qué forma un programa diseñado en el nivel central de gobierno se «frustra» en el nivel local. Acordando con los autores, vemos cómo los actores de EGC, OPD, PDC, PIB, PIE, PDE y DSC no permanecen neutros ni mucho menos pasivos, erigiéndose como protagonistas de conflictos, particularmente a raíz de los niveles de discrecionalidad de los que goza cada uno a la hora de implementar la parte del programa que les compete. Lo anterior rompe la causalidad que debiera existir entre sujetos y acciones, y el continuum entre diseño e implementación no es más que una herramienta heurística, que no aplica a la realidad observada. De este modo, si bien existía acuerdo en torno a la necesidad de implementar el programa emanado del gobierno central, el cómo ejecutarlo fue el foco de enfrentamiento, desconociéndose en la práctica los límites de la función de cada uno de los dispositivos, pese a que estos fueron publicados en documentación oficial de gobierno. Sin embargo, la teoría no da luces respecto de cómo hacer frente a los diversos egos institucionales y personales que conflictuaron en la implementación del programa.

Sumado a lo anterior, este estudio de caso nos ha permitido probar que —como señaláramos en un comienzo— la ejecución de una política pública no es la aplicación mecánica de sus lineamientos centrales, sino resultado de la lucha de intereses de diversos actores. Esto se liga inmediatamente con la manera centralizada de implementación de políticas públicas en Chile, lo que

Diagrama 2

Complejidades en la implementación de PVN en Peñalolén



Fuente: elaboración propia sobre la base de entrevistas realizadas.

acarrea en el corto y mediano plazo dificultades para impulsar un ritmo de acción pública local. El sustento teórico brindado por Cabrero (2005) muestra la inexistencia de un trabajo en red en la implementación del programa, red que —de haberse conformado— permitiría materializar la integralidad que la política se propone. Cabe esperar que mediante la Mesa Intersectorial de Gestión de Casos logre configurarse una red de política pública local en torno a PVN, donde los actores estén dispuestos a compartir beneficios y costos de la implementación. De todos modos, el autor es acertado para el caso en la medida en que sostiene que las políticas aplicadas desde arriba no tienen posibilidades en el futuro inmediato.

La realización del artículo nos permitió constatar, además, la existencia de un fuerte descontento de los actores involucrados en la implementación del programa, principalmente por la desatención prestada por los diseñadores de la política de seguridad ciudadana a las experiencias de intervenciones previas realizadas por los actores locales, demostrando que la implementación *top-down*, que caracteriza al Ejecutivo en Chile, no se traduce en la ejecución mecánica, racional y coherente de las directrices centrales en el nivel local, sino que la puesta en práctica de la política se caracteriza por el conflicto entre actores arraigado en la defensa de intereses personales e institucionales, punto en el que acuerdan la mayoría de los entrevistados. Y es por esto que uno de ellos definió al PVN, más que como un programa, como un «sistema complejo de interacciones», al tiempo que otra entrevista caracterizaba su implementación como un verdadero «parto», analogía que pretende dar cuenta de la dificultad y sacrificio de la ejecución del programa.

Las complejidades en la implementación del PVN en Peñalolén nos llaman a constatar qué sucedió con la ejecución del mismo programa en las otras comunas piloto. Por otro lado, PVN fue diseñado, de acuerdo con el presidente de la República, para que cualquier niña o niño, cuando delinca por primera vez, sea acompañado en el proceso de recuperación de su niñez y reinserción a la sociedad. ¿Ha sido este propósito alcanzado? ¿Qué rol juega la dificultad de la implementación en el tentativo éxito/fracaso del programa? Todos estos tópicos abren la puerta a la realización de una nueva indagación.

NOTAS

¹ Este artículo es producto de un proyecto sobre gobiernos subnacionales financiado por el Fondo Universidad Central de Apoyo a la Investigación. Las entrevistas fueron obtenidas del trabajo de tesina realizado por Daniela Jopia Valencia en la Universidad Central.

² Es importante diferenciar los conceptos de seguridad ciudadana y seguridad pública, ele-

mento fundamental de un mirada democrática en seguridad. Esto dará como resultado la reforma al Ministerio del Interior a fines del gobierno de la Presidenta Bachelet.

³ Disponible en http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/encuestas_seguridadciudadana/victimizacion2010.php

BIBLIOGRAFÍA

Águila, F. (2011). «Más de 90 mil niños y niñas víctimas de delito son recibidos por Carabineros al año». *El Mercurio*. Disponible en <http://www.emol.com/noticias/nacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=471132> (consultado 12/10/2011).

Aguilar, L. (1993). *La implementación de las políticas*. México: Porrúa.

Aninat, C., Londregan, J., Navia P. y Vial, J. (2011). «Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos, y características de las políticas públicas en Chile». En Scartascini, C. et al. (comps.). *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Colombia: Planeta, pp. 161–206.

Azofra, M.J. (2000). *Cuestionarios, Cuadernos Metodológicos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

Baeza, A. (2011). «Sename descarta que exista un aumento de los delitos cometidos por niños». *La Tercera*. Disponible en: <http://latercera.com/noticia/nacional/2011/04/680-358128-9-sename-descarta-que-exista-un-aumento-de-los-delitos-cometidos-por-ninos.shtml> (consultado 12/10/ 2011).

Bardach, E. (1977). *The implementation Game*. Cambridge: Mass MIT Press.

Bardach, E. (2001). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. México: CIDE.

Birkland, T. (2005). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making* (2ª ed.). Nueva York: M.E. Sharpe.

Boeninger, E. (1998). *Democracia en Chile: Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago de Chile: Andrés Bello.

Buendía, A. (1998). «Estudio introductorio». En Pressman, J. y Wildavsky, A. (eds.). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oukland*. México: Fondo de Cultura Económica.

Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.

Coller, X. (2000). *Estudios de Casos. Cuadernos metodológicos*. Madrid: CIS.

Dammert, L. y Bailey, J. (2005). *Seguridad y Reforma Policial en Las Américas. Experiencias y Desafíos*. Coyoacán México: Siglo XXI Editores.

Drazin, R. (1990). «Professionals and innovation: Structural–Functional versus radical structural perspectives». *Journal of management Studies*, (27), pp. 245–263.

Eaton, K. (2004). «Designing Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms in Post–authoritarian Chile». *Comparative Political Studies*, (37), pp. 218–224.

Elmore, R. (1979). «Backward mapping: Implementation research and policy decision». *Political Science Quarterly*, (94), pp. 601–616.

Elmore, R. (1985). «Forward and Backward Mapping». En Hanf, K. y Toonen, T. (eds.). *Policy Implementation in Federal and Unitary System*. The Netherlands: Martines Nijhoff, pp. 185–228.

EMOL (2010). «Programa Vida Nueva detecta a 1209 niños en riesgo social», 27/10. Disponible en <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={62a54863-2c69-444d-8694-cc6cc02f0428}> (consultado 12/10/2011).

Frühling, H. y Sandoval L. (1997). «Percepciones de inseguridad y realidad delictual en tres comunas de Santiago». *Estudios Públicos* (68), pp. 253–306.

Frühling, H. (2011). «Políticas Públicas en materia de seguridad ciudadana durante el gobierno de Sebastián Piñera (2010–2011)». *Política, Revista de Ciencia Política*, 49(2), pp.113–126. Disponible en: <http://www.revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/viewFile/17316/18056> (consultado 21/12/2011).

Glaser, B. y Strauss A. (1967). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Nueva York: Aldine Publishing Company.

Hill, M. y Hupe, M. (2009). *Implementing Public Policy* (2ª ed.). Londres: SAGE.

Howlett, Michael y Ramesh, M. (2003). *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Canadá: Oxford University Press.

Kubal, M. (2004). «Political Parties and Decentralization in Chile: Negotiating Municipal and Regional Reform». Paper Prepared for Presentation at The 2004 Southern Political Science Association Conference, New Orleans. Disponible en: http://www.sbu.edu/uploadedFiles/Academics/Undergraduate_Programs/School_of_Arts_and_Science/Social_Sciences/Political_Science/Faculty_Pages/Kubal_Mary_Rose/KubalSPSA2.pdf (consultado 22/12/2011).

Le Gales, P. (1995). «Du Gouvernement de villes a la gouvernement urbaine». *Revue Française de Science Politique*, (45), pp. 57–95.

Libertad y Desarrollo (2010). «Seguridad Pública: Una Prioridad de Gobierno». *Temas Públicos*, (967), pp. 5–9.

Majchrzak, A. (1984). *Methods for Policy Research*. Beverly Hills: Sage.

Mardones, R. (2007). «The Congressional Politics of Decentralization: The case of Chile». *Comparative Political Studies*, (40), pp. 333–348.

Marsh, D. (1995). «The Convergence between State Theories». En Marsh, D. y Stoker G. (coords.). *Theories and methods in Politics*. Basomgstoke: Macmillan.

Meny, Y. y Thoenig, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Ministerio del Interior, Subsecretaría del Interior (2008). *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*. Disponible en: <http://www.interior.gob.cl/filesapp/publica2.pdf> (consultado 20/11/2011).

Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2010). *Chile Seguro. Plan de Seguridad Pública 2010–2014*. Disponible en: http://www.seguridadpublica.gob.cl/files/chile_seguro.pdf (consultado 29/11/2011).

Montecinos, E. (2005). «Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile». *Revista venezolana de Gerencia*, (10), pp. 443–462.

Nina, A. (1979). «La doctrina de seguridad nacional y la integración latinoamericana». *Nueva Sociedad*, (27), pp. 37–50.

Olavarría, M. (2007). «Conceptos básicos en el análisis de políticas Públicas». *Documentos de trabajos* (11), pp. 78–89.

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: FLACSO.

Peñalolén (2004). *Cuenta pública*. Disponible en: http://www.penalolen.cl/transparencia/informes/Cuentas_Publicas/cuenta_publica_2004.pdf (consultado 29/11/2011).

Peñalolén (2005). *Cuenta pública*. Disponible en: http://www.penalolen.cl/transparencia/informes/Cuentas_Publicas/cuenta_publica_2005.pdf (consultado 29/11/2011).

Peñalolén (2006). *Cuenta pública*. Disponible en: http://www.penalolen.cl/transparencia/informes/Cuentas_Publicas/cuenta_publica_2007.pdf (consultado 29/11/2011).

Peñalolén (2007). *Cuenta pública*. Disponible en: http://www.penalolen.cl/transparencia/informes/Cuentas_Publicas/cuenta_publica_2007.pdf (consultado 29/11/2011).

Peñalolén, (2008). *Cuenta pública*. Disponible en: http://www.penalolen.cl/transparencia/informes/Cuentas_Publicas/cuenta_publica_2008.pdf (consultado 29/11/2011).

Peñalolén (2009). *Cuenta pública*. Disponible en: http://www.penalolen.cl/transparencia/informes/Cuentas_Publicas/cuenta_publica_2009.pdf (consultado 29/11/2011).

Peñalolén (2010). *Cuenta pública*. Disponible en: http://www.penalolen.cl/transparencia/informes/Cuentas_Publicas/cuenta_publica_2010.pdf. > (Consultado 29/11/2011).

Piñera, S. (2010). *Cuenta Pública ante Congreso pleno 2010, 21/05*. Disponible en: <http://www.gob.cl/destacados/2010/12/27/presidente-pinera-realizo-inedita-y-completa-cuenta-publica-del-primero-ano-de-gobierno.htm> (consultado 20/11/2011).

Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oukland*. México: Fondo de Cultura Económica.

Ranson, S. y Stewart, J. (2000). *Management for the Public Domain: Enabling the learning society*. Londres: St. Martin's Press.

Rhodes, R.A.W. y Marsh, D. (1995). «Les Réseaux d'action publique en Grande-Bretagne». En Le Galès, P., Tatcher, M. (coords.). *Les Réseaux de politique Publique*. París: L'Harmattan, pp. 177-183.

Sabatier, P. y Jenkins-Smith, H. (1999). «The Advocacy Coalition Framework: An Assessment». En Sabatier, Paul (ed.). *Theories of the Policy Process*. Colorado: Boulder Westview Press, pp. 189-221.

Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E. y Tommasi, M. (eds.) (2011). *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Colombia: Planeta.

Sistema Nacional de Información Municipal (2011). Ficha municipal. Disponible en: <http://www.sinim.gov.cl/> (consultado 09/11/2011).

Stone, C. (1993). «Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach». *Journal of Urban Affairs*, (15), pp. 1–28.

Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Tudela, P. (2001). «Seguridad y políticas públicas». *ANEPE*, pp. 34–54.

Valles, J. (2007). *Ciencia Política. Una Introducción*. Madrid: Ariel.

Varela, J. y Jopia D. (2012). *Estudio programas, prevención niños, niñas y adolescentes en la comuna de Peñalolén*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana.

Von Baer, H. (2009). «No tengamos miedo de descentralizar, tengamos miedo a seguir centralizando». En Von Baer, H. (ed.). *Pensando Chile desde sus Regiones*. Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera, pp. 86–89.

Weatherley, R. y Lipsky, M. (1977). «Street Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform». *Harvard Educational Review*, (44), pp. 1–90.

Yin, R. (1994). *Case Study Research: Design and Methods* (2ª ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Zúñiga, L. (2010). «Conjugando estrategia nacional y política local en seguridad: el caso de Chile». *Serie Documentos Electrónicos*, (2), pp. 1–21.

NÓMINA DE ENTREVISTADOS EN FUNCIÓN DEL CARGO

- Gerente de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de Peñalolén.
- Directora PIE (Programa de Inserción Educativa) Peñalolén, psicóloga.
- Directora del PDC (Programa de Prevención de Droga) Peñalolén.
- Directora de PIE (Programa de Inserción Educativa) Lo Hermida, corporación Opción, Peñalolén.
- Asesor técnico de la Dirección Nacional de Servicio Nacional de Menores, Programa «Vida Nueva».

- Coordinadora del Programa «Vida Nueva», Departamento de protección de derechos, SE-NAME (Servicio Nacional de Menores).
- Coordinador del proyecto «Reinserción Educativa». PDE Peñalolén.
- Asesor de la Unidad de Prevención de la División de Seguridad Pública. Coordinador Programa «Vida Nueva».
- Directora del PIB (Programa de Intervención Breve), Comuna de Peñalolén y Macul.
- Coordinadora Equipo de Gestión de Casos, Programa «Vida Nueva», Peñalolén.
- Trabajadora Social del Equipo de Gestión de Casos del Programa «Vida Nueva», Peñalolén.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Navarrete Yáñez, Bernardo y Figueroa Rubio, Pamela (2013). «Los problemas de la implementación *top down* a nivel local. Un estudio de caso sobre seguridad ciudadana.» *DAAPGE*, año 13, N° 20, 2013, pp. 81-109. Santa Fe, Argentina: UNL.
