

# FRAGMENTACIÓN DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL “SENDA” SOBRE EL TRATAMIENTO Y PREVENCIÓN DEL CONSUMO DE DROGAS EN LA PROVINCIA DE LLANQUIHUE

*FRAGMENTATION OF GOVERNMENTAL ACTION IN THE PUBLIC POLICIES OF THE "SENDA" ON THE TREATMENT AND PREVENTION OF DRUG USE IN THE PROVINCE OF LLANQUIHUE*

Belén Barrientos Álvarez\*  
Rodrigo Tapia Díaz\*\*

## RESUMEN

La fragmentación dentro del Estado es un proceso que surge al alero de la Nueva Gestión Pública, modelo que trajo consigo una reforma modernizadora de las instituciones públicas, teniendo como idea central el extrapolar modelos de gestión y organizacionales desde el sector privado al sector público, para así, mejorar la eficiencia y eficacia de la Administración del Estado. Como consecuencia directa de esto, la acción gubernamental también comenzó a fragmentarse, es decir, reducir una política pública en distintos programas convergentes para resolver un único problema público. Si bien lo anterior puede no suponer un problema, es más, podría verse de manera positiva en términos teóricos, se ha demostrado que en la práctica esta concreción excesiva de los problemas públicos -sobre todo los complejos- acaban por no ser resueltos y de impedir el resolverlos de forma integral. En este sentido, en el caso de las políticas públicas relacionadas a las drogas, se podrían describir una serie características asociadas a la fragmentación de la acción gubernamental que se encuentren presentes en las políticas públicas sobre tratamiento y prevención del consumo de drogas implementadas por el SENDA en la Provincia de Llanquihue

**Palabras clave:** Fragmentación, acción gubernamental, políticas públicas.

## ABSTRACT

Fragmentation within the State is a process that arises under the auspices of the New Public Management, a model that brought with it a modernizing reform of public institutions, having as its central idea the extrapolation of management and organizational models from the private sector to the public sector to improve the efficiency and effectiveness of the State Administration. As a direct consequence of this, government action also began to fragment, that is, reducing a public policy into different converging programs to solve a single public problem. Although this may not be a problem, in fact, it could be perceived as positive in theoretical terms, it has been proved that in practice this excessive specificity of public problems – especially complex ones – end up not being solved and preventing them from being solved in a comprehensive way. In this sense, in the case of public policies related to drugs, is possible to describe a series of characteristics associated with the fragmentation of government action that are present in the public policies on treatment and prevention of drug consumption implemented by SENDA in the Province of Llanquihue could be described

**Keywords:** Fragmentation, governmental action, public policies.

RECIBIDO 31 DE OCTUBRE DE 2023 - ACEPTADO 22 DE MARZO DE 2024

\*Administradora Pública de la Universidad Austral, Puerto Montt, Chile. correo:belen.barrientos@alumnos.uach.cl. ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-9894-0160>

\*\*Administrador Público de la Universidad Austral, Puerto Montt, Chile, ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-4006-7529>

*La falta de un respaldo sólido por parte de las entidades gubernamentales, junto con la insuficiencia de recursos y una cultura de apertura deficiente, puede menoscabar significativamente el potencial de las iniciativas de transparencia.*

## I. Introducción

La fragmentación de la acción gubernamental es un concepto poco estudiado, el cual, en palabras simples, es una forma de reducir una política pública en distintos programas convergentes para resolver un único problema público, generalmente, con la motivación de aplicar un enfoque interseccional y flexible. Sin embargo, aquello que aparenta ser una solución a la rigidez burocrática, crea un nuevo problema a través de dos causas no deseadas: la incapacidad para resolver los problemas integralmente, y la ineficiencia en la atención de los problemas públicos y de las personas que los padecen (Cejudo, 2016).

En Chile durante la década de los 80's, se inició un proceso de reforma institucional y modernización del Estado, tomando las directrices de la nueva gestión pública. Como consecuencia, se extrapolaron los modelos de gestión privada a la Administración Pública, lo cual desencadenó en la desagregación de las estructuras administrativas para especializar el trabajo de los programas y agencias estatales (Franco, 2017). Estos cambios que iban en busca de una mayor eficiencia y eficacia en el quehacer de la Administración Pública terminaron siendo contraproducentes en muchas ocasiones, puesto que:

Ello ha debilitado la capacidad de coordinación del centro del gobierno para alinear la gestión de diferentes organizaciones y desarrollar políticas públicas más coherentes que limiten la redundancia, los vacíos y las contradicciones entre intervenciones de diferentes sectores y niveles de gobierno (Franco, 2017, p.p. 47).

Sin embargo, el acotar, especializar y delegar funciones a expresiones mínimas, genera una incapacidad de resolver problemas integralmente. Es decir: "El llevar al extremo el proceso de acotar los problemas públicos tiene el riesgo de que los propósitos queden tan acotados, que la intervención, incluso si es exitosa, logra muy poco" (Cejudo, 2016, p.p.4). Por otro lado, el establecer a las drogas como un problema es algo relativamente nuevo. Las drogas han existido de forma ubicua durante todo el desarrollo de las sociedades humanas, utilizadas tanto de forma medicinal como parte de ritos religiosos. Es más, hace 200 años atrás las drogas no eran definidas como un conjunto de sustancia nocivas, adictivas y destructivas que deban ser restringidas por ley; más bien, las drogas eran simplemente remedios que los médicos prescriben y que las farmacias elaboraban (Seddon, 2010, p.p. 3).

Los problemas experimentados por la sociedad solo se transforman en problemas de interés público cuando estos logran insertarse en la agenda pública. Para ello, no es necesario que exista una presión política, sino que exista un indicador o una serie de indicadores que demuestren que el problema existe y que es necesario hacer algo al respecto (Kingdon, 2014). En la actualidad, se sigue entendiendo que es un deber de los gobiernos el erradicar, o en lo posible, controlar el consumo de drogas y narcóticos, para lo cual, se basan principalmente en dos enfoques, la salud y seguridad:

Las dos principales influencias en los enfoques gubernamentales de las drogas han sido los organismos médicos y de aplicación de la ley. Mientras que los empresarios han desempeñado un papel más discreto (aunque rentable), los médicos y los oficiales de policía han presionado más visiblemente sus afirmaciones de experiencia sobre cómo resolver problemas relacionados con el tráfico de drogas. (Stevens, 2011, p.p. 13).

La droga como un problema seguridad surge entre las décadas del 60 y 70 en Estados Unidos, quien presenta un aumento en los índices de criminalidad y pobreza, a la vez que el consumo de sustancias como los opioides, alucinógenos, narcóticos y drogas recreativas tienen un importante auge. Esto llevó a las autoridades conservadoras de la época a relacionar la inseguridad con el consumo de sustancias ilícitas, lo que les condujo a tomar acciones prohibitivas y persecutoras: la droga rápidamente se transformó en un problema de seguridad nacional e internacional (UNODC, 2008).

Estados Unidos basó su control de drogas en la reducción de la oferta, en ocasiones por medio de intervenciones en los países de tránsito de las drogas. Países que coincidentemente eran principalmente latinoamericanos. A raíz de esto, se acuñó el término "la guerra contra las drogas" para referirse a la serie de medidas adoptadas para perseguir y castigar la oferta y demanda de la droga. Sin embargo: "La "guerra contra las drogas", como a menudo se la describe (de manera reveladora), es vista por muchos como una de las áreas menos efectivas de las políticas públicas en las últimas décadas." (Seddon, 2010, p.p. 1).

Ahora bien, así como la venta de la droga está catalogada como un problema de seguridad, el consumo de estas sustancias es visto como un problema de salud pública. Según el informe de la Organización de Estados Americanos titulado El problema de las drogas en las Américas: "La investigación desarrollada en las últimas décadas en el campo de las neurociencias ha aportado evidencia que permite sustentar una relación íntima entre las estructuras cerebrales y las conductas asociadas con el consumo de drogas." (OEA, 2013, p.p.21).

En aquel informe, se recalca que, si bien no existe una única causa para la dependencia al consumo de drogas, la edad en la que se inicia la ingesta de sustancias ilícitas tiene un fuerte impacto en las estructuras cerebrales y, por ende, en la probabilidad de generar una dependencia a las drogas.

Esta drogodependencia no solo daña la salud de la persona que las consume, sino que también a su vida personal, al entorno social y al desarrollo de los países. En gran medida, el consumo y tráfico de drogas está directamente relacionado con la vulnerabilidad social. Según la OEA, "Así, se ha visto que variables tales como menor educación, menor acceso al empleo, mayor vinculación con situaciones de violencia pueden tornar a las personas más vulnerables a caer en patrones más problemáticos de consumo de drogas ilícitas" (OEA, 2013, p.p.25). Además, según Stevens (2011), "(...) Estos daños se ven agravados por el hecho de que la política sobre las drogas y la delincuencia desempeña un papel en la producción y reproducción de la desigualdad" (Stevens, 2011, p.p.1).

Como se puede apreciar, el problema de las drogas contiene a lo menos dos dimensiones, las cuales están enlazadas intrínsecamente por la adicción de la persona que las consume, la criminalidad que produce el tráfico de drogas y el desconocimiento del origen de la producción y distribución de estas sustancias. Estos tres factores hacen que la droga se transforme en un problema estructural complejo, con soluciones poco eficientes y a la vez, poco claras.

En Chile, el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, o más conocido por sus siglas SENDA, es la institución estatal encargada de tratar el problema de las drogas como un problema de salud pública. Resulta evidente que bajo la premisa de que la edad en la cual se inicia la ingesta de alcohol y drogas es importante a la hora de generar una drogodependencia, este servicio entrega una oferta programática especialmente enfocada en la etapa escolar, a partir de la cual se destacan el programa SENDA Previene y Elige Vivir Sin Drogas.

SENDA Previene es descrito por la DIPRES como una política pública que busca "Instalar y/o fortalecer las capacidades técnicas y humanas en Municipalidades para la instalación y/o fortalecimiento de un sistema integral de articulación y gestión territorial de promoción, prevención, tratamiento e integración social del consumo de riesgo de drogas y alcohol en el ámbito local" (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2019). Esta política pública, consta de dos ejes centrales: Un Eje Programático y un Eje de Vinculación. De acuerdo con el Manual para implementar la modernización de Senda Previene, el Eje Programático le corresponde gestionar e implementar a nivel local la oferta preventiva de SENDA disponible en la comuna y generar estrategias preventivas con actores relevantes. Por su parte, dentro del Eje Vinculación con el entorno, el programa debe informar y sensibilizar a la comunidad sobre temáticas asociadas al consumo de alcohol y otras drogas en la comuna, y debe colaborar con actores relevantes en instancias vinculadas al consumo de alcohol y otras drogas (SEND A, 2021).

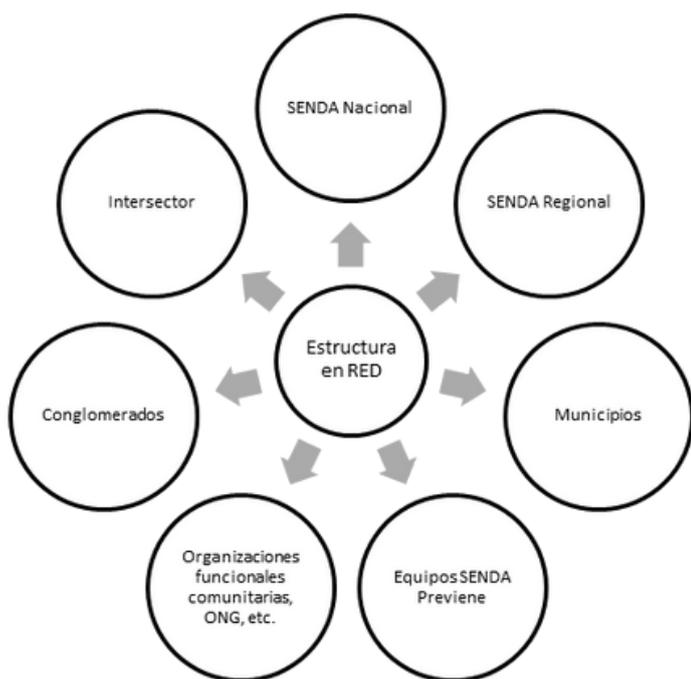
En primer lugar, el hecho de que esta política pública esté desagregada en los distintos municipios a lo largo del país supone que se requiere la coordinación constante y activa de dos o más actores. En este sentido, SENDA plantea en su Estrategia Nacional para el fortalecimiento comunal que "Una de las principales preocupaciones de la institución es generar espacios de interacción basados en la cooperación con organizaciones y actores en función de un objetivo en común" (SEND A, 2017, p.p. 62). Para poder llevar a cabo este programa, se ven involucrados actores de la denominada Red Social, es decir, un sistema social integrado por grupos sociales e instituciones comunales que han contribuido a la prevención del consumo problemático de alcohol y drogas. Para integrar a estos grupos y realizar la estructura en red, se requiere de:

a) Centro estratégico: El centro estratégico de la red, es una institución relevante dotada de capacidades suficiente para articular los recursos humanos y financieros necesarios para su implementación (SEND A-DIRECTORES REGIONALES - MUNICIPIO)

) Centro Operativo: A cargo de la planificación de las acciones necesarias para la implementación de modelo operativo. Estará a cargo en un primer momento, por actores institucionales a quienes posteriormente se les sumarán actores comunitarios (Equipos SENDA Previene en la comunidad).

c) Conglomerados: Los conglomerados son redes locales (o subredes) instaladas en aquellas áreas geográfico-residenciales (sectores, barrios, villas) que poseen una clara visibilidad social en la estructura de los espacios de vida de la gente. Por ejemplo, en la comuna de San Bernardo, la gente distingue con claridad sectores como Maestranza, Tejas de Chena, Los Morros o San José de Nos, mientras que en comunas como Machalí se distinguen sectores como Coya, Nogales y el Guindal, solo por mencionar algunos. Lo relevante, es que encada una de las comunas existen conglomerados sobre la base de articulaciones sectoriales (Salud con mediante sus Centros de Salud Familiar CESFAM, o Educación a través de sus establecimientos) o sobre la base de articulaciones comunitario/ institucionales. Los conglomerados al interior de la red global tienen que desarrollar a su vez identidades locales y una fuerte conexión con su territorio.

Figura 1.- Estructura en Red SENDA Previene



Fuente: Elaboración propia a partir de SENDA. (2017). Estrategia Nacional de Fortalecimiento Comunal. Santiago: SENDA.

El objetivo de la presente investigación es describir las características asociadas a la fragmentación de la acción gubernamental que se encuentran presentes en las políticas públicas sobre tratamiento y prevención del consumo de drogas implementadas por el SENDA, focalizado en el SENDA Regional, específicamente, en la implementación de las políticas públicas en los municipios de la provincia de Llanquihue, Región de Los Lagos.

Teoría de los Problemas Complejos (Wicked Problems)

La teoría de los problemas complejos, o “Wicked problems” constituye una noción en políticas públicas que permite identificar barreras a la hora de implementar y diseñar políticas públicas, y, al mismo tiempo, es conceptualizada como una clase especial de problema (Peters, 2017, p.p. 387). Dentro de esta teoría, encontramos grandes desafíos de nuestra época, como el cambio climático, aumento de la pobreza, escasez de alimentos, entre otros. Tradicionalmente, estos problemas son catalogados como complejos, intrazables e impredecibles, y se plantea que este tipo de problemas siguen en aumento: "(...) Estos problemas emergentes se definieron como complejos, involucrando múltiples causas posibles y dinámicas internas que no podían asumirse como lineales, y tienen consecuencias muy negativas para la sociedad si no se abordan adecuadamente." (Peters, 2017, p.p. 385).

Al alero de lo anterior, otros autores esgrimen que el término está siendo utilizado indiscriminadamente. Para John Alford y Briand W. Head: “El resultado neto ha sido una propensión por presentar muchos problemas como más complejos de lo que realmente son, en particular cuando un problema puede ser complejo en una dimensión, pero no tanto en otras.” (Alford & Head, 2017, p.p. 398). Esta crítica a la teoría tradicional logra configurar una segunda teoría que se explora más adelante.

En primera instancia, los problemas complejos surgen al alero de la excesiva racionalización y tecnicismo para tratar con problemas públicos del área social y planificación urbana. En el año 1973 se publica un famoso artículo, “Dilemas de una teoría general de planificación”. En él, sus autores, Horst Rittel y Melvin Webber, determinaron que esta visión técnica para resolver los problemas había terminado (Rittel & Webber, 1973).

Las sociedades son cada vez más complejas, demasiado pluralistas para encontrar una solución total y artificial a la resolución de los problemas sociales y urbanos, ya que la pluralidad de ideas y valores de la sociedad imposibilitan el encontrar una única respuesta. Es así como Rittel y Webber definieron las 10 primeras características de los problemas complejos:

No existe una formulación y descripción definitiva del problema, incluso es imposible definir su alcance	Los problemas complejos no tienen una solución definitiva
Los problemas complejos no cuentan con una serie de potenciales soluciones	Cada problema complejo es esencialmente único.
La solución a los problemas complejos será vista como “buena” o “mala” según el punto de vista de los grupos de interés.	No existe una solución inmediata o certera para lidiar con un problema complejo.
Cada problema complejo puede ser considerado el síntoma de otro.	La existencia de una discrepancia a la hora de representar un problema complejo puede ser explicada de distintas formas.
El problema complejo tiene una sola oportunidad para ser resuelto; no da espacio para la prueba y el error.	No existe una tolerancia pública para que aquel que planifica la política pública se equivoque.

Si bien las características anteriores forman una buena base para entender los problemas complejos, Brian Head propone un esquema que explora la complejidad y la extensión de la divergencia entre los valores de los distintos grupos de interés.

El esquema anterior busca ilustrar que aquellos problemas que cumplan con los niveles más altos de complejidad, incertidumbre y divergencia pueden ser considerados como problemas complejos. El establecer la fragmentación y divergencia de los valores de los grupos de interés, la incertidumbre y complejidad como variables totalizantes a la hora de definir un problema, es lo que deviene en un segundo enfoque de los problemas complejos y en la crítica a este punto de vista tradicional.

#### *Crítica a la teoría tradicional y un nuevo enfoque de los problemas complejos.*

En primer lugar, la crítica a la teoría tradicional tiene relación con lo totalizante que puede llegar a ser. Es decir, ve a los problemas complejos como algo rotundamente complejo que desafía cualquier intento de solución o definición. El problema con lo anterior recae en que "Tales relatos se inclinan por la opinión de que es difícil saber por dónde empezar; o que algunos factores causales son difíciles de discernir o de influir; o que los objetivos son inherentemente conflictivos o de alguna manera difíciles de definir" (Alford & Head, 2017, p.p. 399).

Por otro lado, esta mirada totalizante implica un imperativo binario a la hora intentar dar solución al problema: o tenemos un éxito transformativo o una derrota categórica. Esto se origina a partir de la premisa que "(...) El problema complejo es visto como un grupo enmarañado y estrechamente unido de fenómenos, tratar con cualquier parte de él se ve que requiere tratar de alguna manera con sus otras partes al mismo tiempo, como un nudo o una masa de dificultad." (Alford & Head, 2017, p.p. 400).

Otra de las críticas que se le hace a la teoría tradicional consiste en que ésta no permite pensar en grados de complejidad, y, por ende, una gran variedad de problemas que podrían entrar dentro de la categoría de "problema complejo", quedan fuera. Para subsanar lo anterior, John Alford y Brian Head proponen analizar los problemas complejos a través de dos grandes dimensiones: el problema en sí mismo y las instituciones y grupos de interés.

La primera dimensión propone que los grupos de interés y las instituciones son actores claves a la hora de definir un problema. El conocerlos nos permite establecer si el problema descansa plenamente en quienes gestionan las políticas públicas o se encuentra fragmentado en los distintos grupos de interés.

La segunda dimensión corresponde a definir el problema en sí mismo. Esto tiene como propósito medir la complejidad y aspectos técnicos de la situación, lo cual permite posicionarse en la estructura inherente del problema, para así, proveer de soluciones efectivas.

Ambas dimensiones conjugadas entre sí permiten entender los grados de complejidad de un problema. Nos encontramos ante un problema complejo cuando presenta un cierto grado de complejidad estructural, los estudios y el conocimiento al respecto son escasos, existe una fragmentación del conocimiento entre distintos grupos de interés e instituciones, hay problemas de intereses entre los distintos actores relacionados al problema y una distribución del poder disfuncional (Alford & Head, 2017).

Casi de forma intuitiva, podemos distinguir que el principal actor en la resolución de estos problemas son los distintos Estados, quienes utilizan políticas públicas para contribuir con soluciones a los distintos wicked problems presentes en la sociedad. Para ello, no solo se incurre en la delegación de tareas entre distintas organizaciones públicas, sino que además se dividen tareas entre distintas instituciones y entre distintos actores relevantes en la resolución de los distintos problemas de forma integral. Sin embargo, la otra cara de la moneda a esta diversidad de actores involucrados en las políticas públicas es la fragmentación de la acción gubernamental.

#### *La fragmentación. El surgimiento del concepto desde la NGP*

La fragmentación dentro del Estado es un proceso que surge con la Nueva Gestión Pública (NGP), modelo que trajo consigo una reforma modernizadora de las instituciones públicas, teniendo como idea central extrapolar modelos de gestión y organizacionales desde el sector privado al sector público, para así, mejorar la eficiencia y eficacia de la Administración del Estado. Como consecuencia directa de esto, la acción gubernamental también comenzó a fragmentarse, es decir, reducir una política pública en distintos programas convergentes para resolver un único problema público.

Este diseño organizacional promovido por la NGP se sustenta en la teoría de las organizaciones que subraya que una mayor especialización en grupos de tareas o funciones dentro de organizaciones se traduce en una mayor eficiencia: "Bajo el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) estos cambios buscaron una mayor eficacia y eficiencia gubernamental a través de reducir los grandes ministerios por organizaciones públicas más especializadas, autónomas del poder político y focalizadas en desarrollar servicios" (Franco, 2017, p.p. 47).

Sin embargo, hay una relación de tensión entre especialización y coordinación, dado que una tendencia extrema a la división horizontal y vertical produce una pérdida de eficacia al reducirse la capacidad de coordinación del núcleo estratégico y el logro de los objetivos organizacionales de política (Franco, 2017, p.p. 48).

Existía un gran problema en cuanto a la existencia de burocracia gubernamental que contaba con elementos de integración vertical, centralismo, procesos homogéneos y estandarizados, lo cual hacía que no sea capaz de responder adecuadamente a una realidad cambiante y heterogénea. Los gobiernos de los países desarrollados y en desarrollo impulsaron como solución a este problema el incremento de las agencias y la separación y especificación de funciones, en la descentralización de tareas y la generación de políticas públicas que atendían problemas cada vez más específicos, dirigidas a poblaciones cada vez más acotadas (Cejudo, 2016).

#### *Fragmentación del ciclo de políticas públicas*

Una primera aproximación a la fragmentación de la acción gubernamental es el revisar cómo la fragmentación institucional afecta al ciclo de políticas públicas. En este sentido, podemos encontrar una gran discusión en torno a la agencificación liderada por la Nueva Gestión Pública y su influencia la división de tareas entre los actores gubernamentales (Verschuere, 2009) (Verschuere & Vancopenolle, 2012).

Woodrow Wilson hace más de dos siglos planteaba la existencia de una dicotomía entre la administración pública y la política (Verschuere, 2009). Asimismo, este discurso toma fuerza con el avance de las propuestas de la Nueva Gestión Pública, estableciendo que quienes implementan las políticas públicas deben abstenerse de crearlas (Verschuere & Vancopenolle, 2012). Sin embargo, estudios empíricos demuestran lo contrario.

En dichos estudios, se evidencia que las distintas agencias del sector público juegan un rol fundamental en el proceso de creación de políticas públicas, y que, además, tienen bastante autonomía a la hora de participar en el ciclo de las políticas públicas (Verschuere & Vancopenolle, 2012).

El rol que juegan las distintas agencias en el ciclo de las políticas públicas varía de acuerdo con el grado de influencia, la fase de ciclo de las políticas en el que nos encontremos y de la cantidad de programas y actores involucrados (Verschuere & Bach, 2012).

Por un lado, algunos investigadores sugieren que las agencias deben enfocarse netamente en la implementación de las políticas en lugar de su creación. Esto dado que "Las agencias participan principalmente en las decisiones tomadas durante las etapas de implementación de la política, mientras que los directores toman las decisiones más importantes durante las etapas de preparación y toma de decisiones de la política." (Verschuere, 2009, p.p. 26)

Sin embargo, existe otro punto de vista al respecto. De acuerdo con una investigación realizada por Bram Verschuere y Diederik Vancopenolle, se concluyó que efectivamente existe una fuerte división de tareas entre los líderes políticos de los ministerios y las agencias durante el ciclo de políticas públicas. En este sentido, los ministerios deciden las líneas estratégicas y supervisan el proceso de toma de decisiones, mientras que los agentes administrativos tienen una fuerte influencia donde se necesitan tomar decisiones estratégicas y operacionalizarlas (Verschuere & Vancopenolle, 2012, p.p. 256). Y es en esta división de tareas donde se produce la fragmentación, justo en aquel espacio entre la formulación de la política y su implementación.

Lo anterior tiene una explicación: cada institución tiene sus propias preferencias a la hora de utilizar una herramienta para implementar una política pública, lo cual, se debe a que cada institución tiene patrones de éxito y fracaso en el uso de herramientas de políticas públicas. Y esto se complica aún más cuando se requiere que un cierto número de instituciones interactúen para la toma de decisiones respecto a una política pública (Peters, 2002).

Tal como los individuos utilizan a la política como un medio para obtener beneficios de manera personal o colectiva, las instituciones "pueden utilizar el proceso de políticas para lograr sus objetivos colectivos, así como los de los intereses e individuos con los que están asociados." (Peters, 2002, p.p. 1421). Es así como en diversas ocasiones las instituciones procuran cumplir sus objetivos propios respecto a una política pública en lugar de medir el nivel de éxito en resolver el problema para el cual fue concebida.

#### *Fragmentación de la Acción Gubernamental*

A partir de la fragmentación de las instituciones y aquella existente dentro del ciclo de políticas públicas, resulta casi obvio que la acción gubernamental y las políticas públicas en sí mismas se verán afectadas por los factores anteriores: "Las estructuras a menudo implican la fragmentación de la estrategia y la política, principalmente manejada por el departamento, y las operaciones manejadas por la agencia." (Pollit y Talbot, 2004: 78).

Un primer punto de vista respecto a la fragmentación de la acción gubernamental afirma de manera positiva que el delegar la acción en distintos actores e instituciones ayuda a producir una competencia entre las distintas instituciones, y por ende innovación en la eficiencia y eficacia del Estado (Farhang y Yaver, 2016)

Sin embargo, lo anterior requiere que la multiplicidad de actores gubernamentales que participan en el ciclo de políticas públicas sumado a la fragmentación institucional exige que exista tanto coordinación como cooperación entre los distintos niveles institucionales que intentan dar solución a un problema, pero en la práctica esto no ocurre o resulta ser ineficaz.

Si bien otros autores coinciden en que el resultado de diversas políticas públicas que intentan combatir un problema complejo (combate a la pobreza, empleo juvenil o gestión medioambiental) requieren la acción convergente de más de un programa de una misma organización y de varias organizaciones de un mismo sector o de distintos sectores, la existencia de coordinación no significa que automáticamente exista mayor coherencia entre los objetivos, instrumentos o población objetivo de dichos programas, ya que la coordinación por sí sola no basta, particularmente si el problema a enfrentar es transectorial (Cejudo y Michel 2015, 2016).

La investigación de Irarrázaval y de los Ríos, indica que Chile no está exento de las consecuencias de este fenómeno:

Existe una alta fragmentación institucional del Estado en Chile, lo que promueve la existencia de políticas y programas que no necesariamente se coordinan y que, por tanto, dificultan o tornan más complejo el monitoreo y la evaluación; de igual forma –afirman– la centralización ha generado una distancia excesiva entre las decisiones de política, por una parte, y los ciudadanos y los beneficiarios de los programas por la otra, lo que ha producido una muy baja participación y apropiación de los resultados y usos de la información por parte de los ejecutores de los programas y los tomadores de decisión (Irarrázaval y de los Ríos, 2014, citado en Haefner y Villegas, 2019, p.p. 17).

Según Guillermo Cejudo, la fragmentación de la acción gubernamental genera una serie de efectos en las políticas públicas:

1. En primer lugar, al desagregar grandes problemas para facilitar su atención a través de diversas agencias, se generó una ineficiencia a la hora de atender a los destinatarios de las políticas públicas.

Esto, dado que la persona debe recurrir a distintas agencias para ser beneficiarios de la política y, al mismo tiempo, una población objetivo puede ser objeto de distintas políticas públicas

2. Un segundo efecto recae en que la fragmentación acota de manera excesiva un problema, arriesgando que, a pesar de que exista una intervención para solucionar un problema, esta logre muy poco. De esta forma, se generan intervenciones parciales que no permiten resolver problemas complejos.

3. Un tercer efecto es que se generan acotaciones poco específicas o redundantes que terminan generando vacíos entre políticas que están más o menos vinculadas a un determinado objetivo.

En suma, cuando un mismo problema está fragmentado en diferentes políticas, es compartido por diferentes agencias y ámbitos de gobierno, pero sin una coordinación clara, los gobiernos se vuelven incapaces de atender de forma eficaz los problemas complejos que requieren de una acción integral y no del trabajo de una sola agencia (Cejudo, 2016).

A partir de las temáticas abordadas en el marco teórico, es posible observar que el problema de la droga es el más claro ejemplo de un problema complejo, o "wicked problem", el cual a menudo se trata de resolver integralmente y es dentro de esta intención donde se puede presentar una fragmentación de la acción gubernamental.

## II. Método

El presente artículo corresponde a un estudio de caso. De acuerdo con la definición de Van Thiel "El estudio de caso es una estrategia de investigación en la que uno o varios casos del sujeto del estudio se examinan en un entorno cotidiano y real." (VanThiel, 2022, p.p. 87), es así como se describirán las variables de la fragmentación de la acción gubernamental en el caso específico de las políticas públicas sobre drogas implementadas por el SENDA.

El alcance de la investigación es de tipo descriptivo, por cuanto solo se buscará especificar las características de las variables a estudiar y no establecer la relación entre estas.

La manipulación de variables fue de carácter no experimental y analizadas en un tiempo transversal, es decir, se recopilan los datos de un único momento, describiendo las variables y analizando su incidencia en el objeto de estudio en un momento dado (Sampieri, et al., 2014).

El propósito de esta investigación fue de tipo aplicado, puesto que la intención de la investigación es, tal como menciona Van Thiel "(...) Contribuir a una mejor comprensión y un uso más eficiente de las políticas: la intención es mejorar la política en un sentido instrumental." (Van Thiel, 2022, p.p. 6).

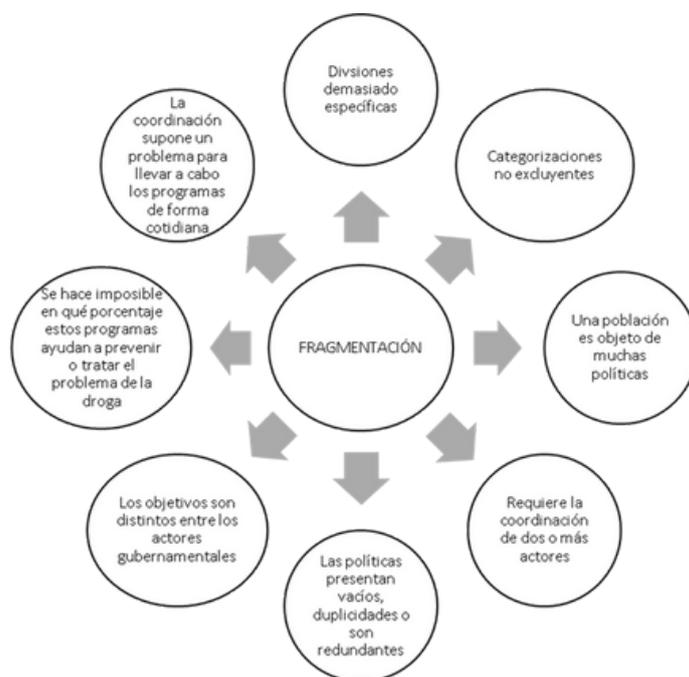
La naturaleza de los datos es cualitativa, utilizando principalmente fuentes secundarias de tipo documental, y analizadas a través de un análisis de contenido.

Con respecto al análisis de información, utilizamos principalmente el texto de "La fragmentación de la acción gubernamental: Intervenciones parciales frente a problemas complejos" de Guillermo Cejudo (2016), a partir del cual se extraen una serie de variables que darán cuenta de la fragmentación, las cuales se detallan en la figura N° 2.

A partir de estas variables es posible identificar y caracterizar cómo la fragmentación institucional se encuentra presente en las políticas públicas dirigidas a disminuir y prevenir la venta de sustancias ilícitas y al tratamiento del consumo problemático de drogas.

Respecto a los programas estudiados, se escogen SENDA Previene y Elige Vivir sin Drogas puesto que de antemano presentan un elemento claro de fragmentación, en cuanto ambos programas van dirigidos a una misma población objetivo. El escoger ambos programas deviene de la previa observación de que existen elementos en común entre ambos programas y pueden llegar a presentar características inherentes de la fragmentación de la acción gubernamental.

Figura 2.- Variables de la Fragmentación



Fuente: Elaboración propia a partir de Cejudo, G. M., (2016). La fragmentación de la acción gubernamental: Intervenciones parciales frente a problemas complejos. CIDE, 2.

### III. Resultados

En el presente apartado, se presentan los resultados obtenidos en base a la revisión documental y su respectivo análisis.

Ahora bien, las comunas pertenecientes a la provincia de Llanquihue se encuentran dentro del programa SENDA Previene, sin embargo, esto se presenta de distintas formas según el municipio que implementa dicho programa.

SENDA PREVIENE y alianza del SENDA con municipalidades de la provincia de Llanquihue.

La alianza que posee SENDA Previene con las municipalidades es evidenciada a través de la siguiente tabla donde se especifican las distintas acciones que los municipios y otros actores relevantes de la comuna realizan para dar cumplimiento a las políticas públicas del SENDA.

#### Calbuco

En el caso de la comuna de Calbuco, los programas adoptados por la municipalidad en conjunto con SENDA se encuentran dentro de un DIAGNOSTICO COMUNAL DE SEGURIDAD PÚBLICA del año 2020, documento en el cual se les otorga una jerarquía a los distintos problemas de seguridad presentes en la comuna, donde el problema de la droga resulta encontrarse en el puesto número tres.

A raíz de lo anterior, se establecen distintos planes de acción para dar solución a estos problemas. En el caso del consumo problemático de alcohol y drogas, la comuna de Calbuco establece dos componentes.

El primer componente corresponde a una Estrategia local para la prevención y rehabilitación del consumo problemático de alcohol y drogas, compuesta de actividades como la Creación, implementación y ejecución de una campaña educativa en establecimientos educacionales y juntas de vecino. Asimismo, se busca establecer un protocolo a nivel comunal, para realizar denuncias con relación al consumo de alcohol y drogas, y realización de talleres con padres y apoderados destinados a promover y reforzar habilidades parentales.

Por otro lado, el segundo componente corresponde a una Estrategia local para la prevención de delitos de mayor relevancia e incidencia en las áreas más vulnerables de la comuna. La actividad concreta relacionada al consumo de drogas y alcohol supone de realizar Reuniones y entrevistas para el levantamiento de información, respecto del delito de Tráfico de drogas, junto con la realización de reuniones con las J.J.VV., sobre medidas de prevención y entrega de información en forma confidencial.

A partir de lo anterior mencionado, podemos evidenciar que existe una fuerte percepción del problema de alcohol y drogas con un problema de seguridad ciudadana, en el cual las principales alianzas deben realizarse con las fuerzas de orden público, el SENDA y el municipio de Calbuco.

#### Fresia

En el caso de la comuna de Fresia, esta no cuenta con una oficina de SENDA Previene, por lo que la forma de tratar el problema de la droga en dicha comuna es a través de las fuerzas de orden y seguridad pública.

En este sentido, el PLADECO 2019-2026 de la comuna de Fresia explicita el deseo de tener una oficina de SENDA Previene, puesto que en el año 2019 fueron protagonistas del mayor decomiso de marihuana en la región

La municipalidad de Fresia establece que la necesidad de tener una oficina de SENDA Previene va en línea con lo relacionado a Desarrollo humano y calidad de vida, muy en contraste con la visión que la municipalidad de Calbuco asociado al problema de las drogas.

#### Los Muermos

El programa SENDA-PREVIENE se gesta por un convenio de cooperación entre la Ilustre Municipalidad de Los Muermos y el SENDA. Para llevar a cabo las medidas preventivas del consumo problemático de alcohol y drogas, implica el cumplimiento de una serie de objetivos específicos: la caracterización del consumo y el tráfico de estupefacientes, así como la ingesta de alcohol a través de un diagnóstico comunal.

Otro rasgo importante para la municipalidad de esta comuna es la participación ciudadana. A partir de ello, otro de los objetivos es Desarrollar alianzas o coaliciones con actores claves de la comuna (organizaciones comunales, otros órganos del estado, entre otros) con el fin de generar un trabajo en conjunto con la comunidad, asumiendo la corresponsabilidad social de ésta, para enfrentar la problemática de drogas y alcohol en el nivel local.

En el PLADECO de los Muermos, el "Implementar programa de prevención y rehabilitación en consumo indebido de alcohol y drogas" se encuentra encasillado dentro de los objetivos estratégicos de Desarrollo social.

#### Puerto Montt, Llanquihue y Frutillar

En los 3 casos no se pudo encontrar información precisa respecto a cómo estas comunas trabajan con SENDA, sin embargo, a través del apartado de noticias del SENDA se puede observar que obedecen a los lineamientos provenientes del nivel central relacionado al Eje de vinculación del programa SENDA Previene, los cuales se encuentran relacionadas a las charlas educativas e intervenciones en colegios y programas de rehabilitación terapéuticas de usuarios.

#### Maullín

En el PLADECO 2019-2023 de la comuna de Maullín, se presenta un caso diferenciador con respecto a las demás comunas, puesto que más allá de seguir el plan central, establecen como objetivo estratégico el crear e implementar política local de prevención del consumo de drogas y alcohol, en conjunto con SENDA, DESAM y otras instituciones. Asimismo, Elaboración de Plan Comunitario para la prevención del consumo de drogas y alcohol.

Por lo tanto, lo anterior obedecería a los criterios propios del municipio y no necesariamente a los objetivos trazados por el SENDA a nivel nacional.

#### Puerto Varas.

En el Plan Comunal de Seguridad Pública Comuna de Puerto Varas año 2022 posee un componente que aborda de forma particular el consumo problemático del alcohol y drogas. Dicho apartado se trata de una Estrategia local implementada para la prevención y rehabilitación del consumo de alcohol y drogas, la cual no solo incluye los lineamientos dictados por el SENDA a nivel central, sino que también incluye a modo de componente la elaboración del plan comunal de alcohol.

Comuna	Componentes	Actividades	Encargados
Calbuco	Estrategia local para la prevención y rehabilitación del consumo problemático de alcohol y drogas	Creación, implementación y ejecución de una campaña educativa en los establecimientos educacionales que potencie la prevención y rehabilitación del consumo problemático de alcohol y drogas.	SENDA, Carabineros, PDI, OPD, DESAM
		Implementación y ejecución de una campaña educativa (mediante reuniones) respecto a Ley 19.925 (alcoholes) en todas las juntas de Vecinos Urbanas y Rurales de la comuna.	SENDA, Carabineros, PDI, Encargado de OO.CC., Unión Comunal de J. VV, delegados municipales
		Creación de una mesa de trabajo con establecimientos educacionales de la Comuna, para Establecer un protocolo a nivel comunal, para realizar denuncias en relación con el consumo de alcohol y drogas y realización de talleres con padres y apoderados destinados a promover y reforzar habilidades parentales.	DAEM, SENDA, Carabineros, PDI, OPD, DESAM
Fresia	Creación de la oficina SENDA Previene	El establecer la oficina de Senda Previene en Fresia, será resultado de un trabajo en conjunto a través de un convenio entre la municipalidad y SENDA.	Dirección de Desarrollo Comunitario, SENDA
Los Muermos	Estrategias comunitarias de promoción, prevención, tratamiento e integración social en drogas y alcohol, contribuyendo de esta manera a la prevención de los delitos.	Estrategias para mejorar la fiscalización con respecto a infracciones de la Ley del Tránsito, Alcohol y Drogas.	SENDA -ADMINISTRACIÓN SOCIAL
		Talleres preventivos del consumo de alcohol y drogas a juntas de vecinos, clubes deportivos y centros de adultos mayores.	SENDA - ADMINISTRACIÓN SOCIAL
Mauullín	Propiciar el desarrollo integral de los alumnos a través de acciones educativas de alimentación saludable, formación ciudadana, autocuidado y prevención de la violencia, prevención del consumo de alcohol y drogas, identidad local, entre otros.	Incorporar y desarrollar los distintos programas preventivos de consumo de alcohol y drogas.	SENDA, DAEM
	Realizar acciones preventivas de consumo de alcohol y otras drogas para la comunidad en su territorio, especialmente en niños, adolescentes y jóvenes, como también para la salud mental y la prevención de la violencia intrafamiliar.	Elaborar una Política Local de prevención del consumo de drogas y alcohol.	Programa SENDA Previene en Comunidad
		Elaboración de un Plan Comunitario para la prevención del consumo de drogas y alcohol.	N/A
Puerto Varas	Estrategia Local Implementada para la Prevención y Rehabilitación del consumo de alcohol y drogas	Charlas para dirigentes de sectores rurales sobre los factores protectores y factores de riesgo a nivel comunitario para prevención de consumo de alcohol y drogas.	SENDA PREVIENE
		Talleres de prevención del consumo de alcohol y otras sustancias en espacios laborales.	SENDA PREVIENE
		Elaboración del plan comuna de alcohol.	SENDA PREVIENE
		Campañas comunicacionales SENDA Prevención consumo de alcohol y drogas.	SENDA PREVIENE
		Formación de Monitores Preventivos en estudiantes de enseñanza media.	SENDA PREVIENE

Fuente: Elaboración propia a partir de herramientas de planificación de los municipios

### Plan Nacional Elige Vivir Sin Drogas

El Plan Nacional Elige Vivir Sin Drogas se enfoca en prevenir el consumo de drogas en niños, niñas y adolescentes, sobre la base de un diagnóstico profundo y preciso de cada comunidad escolar y, también, sobre el diseño de una estrategia especial y apropiada para cada una de ellas (SENDA, 2022). El Plan Nacional EVSD está dirigido a los niños, niñas, jóvenes y adolescentes, aun existiendo más políticas del SENDA que engloban a esta población. Debido a esto solamente, se puede hablar preliminarmente de un elemento de la fragmentación, como lo es que una población sea objeto de muchas políticas. Sin embargo, los elementos de este plan son variados y no se limitan solo a una acción.

En el nivel regional, el liderazgo del Plan Nacional EVSD recae en el director/a Regional, quien a su vez delega tareas en un asesor/a técnico regional; por lo general, esta función puede asumirla el encargado/a territorial o el encargado/a de prevención" (SENDA, 2022). En cada comuna hay un Plan de Acción Preventivo Comunal a fin de cautelar que estas programaciones se encuentren alineadas, y que las actividades de las comunas sean pertinentes a los problemas de prevalencia de consumo de sustancias y los factores protectores y de riesgo priorizados por la propia comuna.

En teoría, el Plan Nacional EVSD parece una política del SENDA totalmente efectiva y realizable en todas las comunas del país ajustada a cada realidad local, sin embargo, se descubre que, al ser un modelo estándar, el plan no cuenta con presupuesto suficiente que permita el financiamiento de personal de dedicación exclusiva en todas las comunas, viéndose así en la obligación de tener que acceder a asignaciones de recursos acotadas, provenientes de fondos de otras iniciativas de intervención territorial.

Aquí encontramos un elemento directamente asociado a la fragmentación, debido a que, en la mayoría de las comunas, las actividades asociadas al Plan EVSD son realizadas por profesionales del SENDA Previene, el cual es otro programa. Podemos evidenciar cómo se genera una duplicidad de acciones de profesionales que están contratados para cumplir una función y deben realizar otra, lo cual afecta a la satisfacción y/o la solución de la problemática correspondiente.

### III. Conclusión

En los resultados se pudo apreciar que existen tres componentes de la fragmentación de la acción gubernamental presente en las políticas de SENDA Previene y Elige Vivir sin Drogas, las cuales son: falta de focalización, no se puede medir el grado de contribución a la solución del problema y una misma población es objeto de muchas políticas públicas que tienen un mismo objetivo. En la evaluación de desempeño realizada por la DIPRES en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social, se demuestra que "La iniciativa no cuenta con criterios de focalización pertinentes ni un adecuado método de selección de sus beneficiarios" (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2019). Esto quiere decir que la forma en la que se firmaron los convenios con las municipalidades no obedece a ningún criterio específico, sino que más bien, recae en el libre albedrío de cada municipio.

En la misma evaluación se señala que no es posible evaluar si los criterios de la población potencial son coherentes con el problema ya que no se presenta un diagnóstico con datos y fuentes que señale que todas las comunas de Chile tienen municipios con ausencia o debilidad de capacidades técnicas para tener un sistema integral de prevención, tratamiento e integración social del consumo de drogas y alcohol.

Se entiende que el motivo por el cual SENDA le otorga un rol importante a los municipios recae en el basto conocimiento que estas instituciones poseen de sus respectivas comunas, lo cual, permite generar políticas públicas con enfoque territorial. Sin embargo, se genera una discrepancia entre SENDA y los municipios en el ciclo de políticas públicas, puesto que estos últimos atienden a la consecución de sus propios objetivos en lugar de medir el éxito en resolver el problema para el cual la política pública fue concebida.

Es por ello por lo que, debido a que el/los indicadores/es no cumple en términos de calidad y/o pertinencia, no es posible evaluar el cumplimiento en relación con la meta 2019, lo que impide saber en qué medida el programa ayuda a resolver el problema de fondo: prevenir el consumo problemático de alcohol y drogas. En este sentido:

Existe una amplia variedad de políticas que son efectivas, que cumplen con sus objetivos y que atienden adecuadamente a sus destinatarios, pero que, al valorarlas desde una perspectiva más amplia, son redundantes, realizan las mismas acciones que otras políticas, persiguen más o menos los mismos objetivos y, en ningún caso queda claro cuál es el objetivo amplio al que buscan contribuir, ni en qué medida lo harán (Cejudo & Michel, p.p. 5, 2015).

Acorde con lo anterior, casi la totalidad de las comunas pertenecientes a la provincia de Llanquihue se encuentran dentro del programa SENDA Previene esto se presenta de distintas formas según el municipio que implementa dicho programa. Por ende, existe una constante discrepancia de fondo a la hora de tratar el problema.

SENDA, por un lado, trata al problema de la droga como un problema social que afecta al desarrollo y la calidad de vida, mientras que algunos municipios de los ya mencionados presentan una mirada centrada en el problema de la droga como un problema de seguridad.

Lo anterior, permea las decisiones, el enfoque y la oferta programática que los municipios entregan a su población objetivo. No resulta extraño encontrar palabras como "fiscalización" y "denuncias", que atienden más a un componente de persecución y criminalización, que de prevención. Esto genera una clara fragmentación en los objetivos que persiguen los actores involucrados.

Tanto el Programa Elige Vivir Sin Drogas como SENDA Previene van dirigidos a la prevención del consumo problemático de sustancias, donde sus principales elementos son campañas educativas y talleres preventivos. Estas instancias de vinculación con el medio no son expresadas en profundidad, por lo que no se especifica ni se evidencia ningún tipo de focalización relevante más allá del rango etario, como, por ejemplo, el género, situación socioeconómica, programas de salud mental, entre otros. Por lo que aristas relevantes quedan desentendidas y, por ende, la droga no recibe un tratamiento en calidad de problema complejo.

Con respecto al Plan Elige Vivir sin Drogas, se evidencia que las acciones de este programa van dirigidas principalmente a los niños y adolescentes en etapa escolar. Esta misma categorización se puede apreciar en las estrategias implementadas por cada municipio a través de las oficinas de SENDA Previene. Por ende, tanto SENDA Previene como Elige Vivir sin Drogas acaban atendiendo a un mismo tipo de población a través de herramientas similares, por ende, se observa con claridad las categorizaciones no excluyentes y que una población es objeto de muchas políticas públicas afines.

En suma, existe una coherencia en cuanto a los lineamientos emanados a nivel central con respecto a la Provincia de Llanquihue, sin embargo, dicha coherencia no se da con respecto a los objetivos del SENDA de reducir el consumo problemático de drogas y alcohol. A su vez, existe una incoherencia en la visión sobre el problema de la droga. Por un lado, es evidente que existe una visión relacionada al problema de la droga como parte de un problema de seguridad, y en otros casos, como un problema de salud pública.

Otro aspecto que se relaciona estrechamente con la fragmentación es la incapacidad de poder medir no solo el cumplimiento de objetivos, sino que también, resulta imposible medir en qué medida la política pública contribuye a la solución del problema central. Lo anterior deviene como consecuencia de dividir un problema complejo, como el problema de las drogas, en unidades pequeñas que, si bien pueden parecer eficaces, los resultados que se obtienen de ellas contribuye poco o nada a la solución del problema central.

En este sentido, la intención con esta investigación es describir cómo se presenta la fragmentación de la acción gubernamental para así, contribuir en la posible creación de una nueva forma de estructurar las políticas públicas y que estas logren cumplir objetivos trazados en cada caso.

Con respecto a lo anterior, parte de las limitaciones de la investigación recae en que las fuentes documentales son escasas y no existe una gran variedad de investigaciones similares que hablen directamente de la fragmentación de las políticas públicas más allá de la fragmentación institucional. Asimismo, existió una limitación de recursos y tiempo a la hora de desarrollar la investigación, por lo cual fue necesario focalizar el estudio en un número acotado de municipios y en un territorio específico.

Sin perjuicio de lo anterior, estas limitaciones también suponen una motivación para indagar y generar mayor conocimiento respecto a la fragmentación de la acción gubernamental con un mayor alcance, y en otras políticas públicas que buscan solucionar otras problemáticas que surgen dentro de la sociedad.

### III. Bibliografía

- Cejudo, G. M., (2016). La fragmentación de la acción gubernamental: Intervenciones parciales frente a problemas complejos. CIDE, 2.
- Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (24 de febrero de 2015). Coherencia y políticas públicas, Metas, Instrumentos y Poblaciones Objetivo. *Gestión y Política Pública*, XXV (1), 3-31. Obtenido de <https://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v25n1/v25n1a1.pdf>
- DIPRES. (2017). Informe Final: Evaluación de resultados de los programas de tratamiento y rehabilitación del Servicio Nacional para la prevención y rehabilitación del consumo de drogas y alcohol, SENDA. Centro de Estudios Justicia y Sociedad, Instituto de Sociología UC (ISUC). Obtenido de [https://justiciaysociedad.uc.cl/wp-content/uploads/2022/05/articles-214466\\_informe\\_final3-1.pdf](https://justiciaysociedad.uc.cl/wp-content/uploads/2022/05/articles-214466_informe_final3-1.pdf)
- Farhang, S., & Yaver, M. (2016). Divided government and fragmentation of American Law. *Midwest political science association (MPSA)*, 401-417.
- Franco, F. (2017). La fragmentación del estado en Chile. *Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 48.
- Head, B. (2008). Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy*, 3(2), 101-118.
- Irrazábal, I. y De Los Ríos, B. (2014). Monitoreo y evaluación de políticas públicas Contribuciones de la experiencia internacional para la institucionalidad chilena. *Notas Públicas*. Santiago de Chile: Centro UC de Políticas Públicas. En Haefner, C., & Villegas, X. (2019). Evaluación de programas públicos. Análisis del desempeño global de programas gubernamentales en Chile. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 17.
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Londres: Pearson Education.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2019). MONITOREO Y SEGUIMIENTO OFERTA PÚBLICA 2019: SERVICIO NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y REHABILITACIÓN DEL CONSUMO DE DROGAS Y ALCOHOL. Obtenido de [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-206690\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-206690_doc_pdf.pdf)
- OEA. (2013). El problema de las drogas en las Américas. Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Peters, B. G. *The Politics of Tools Choice*. En Salamon, L. M. (2002). *The Tools of Government: A guide to the New Governance*. Nueva York: Oxford University Press.
- Peters, B. G. (2017). What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and society*, 36(3), 385-396. Obtenido de [https://watermark.silverchair.com/14494035.2017.1361633.pdf?token=AQECAHi208BE49Ooan9kKhW\\_Ercy7Dm3ZL\\_9Cf3gfKAc485ysgAAAvMwggLvBgkqhkiG9w0BBwagggLgMIIC3AIBADCCAtUGCSqGSib3DQEHATAeBglghkgBZQMEAS4wEQQMnMTE6V-k9wFpreuLAgEQJlCpplxqdiARpGiLFMqnnEBhXCznaNszfTsr](https://watermark.silverchair.com/14494035.2017.1361633.pdf?token=AQECAHi208BE49Ooan9kKhW_Ercy7Dm3ZL_9Cf3gfKAc485ysgAAAvMwggLvBgkqhkiG9w0BBwagggLgMIIC3AIBADCCAtUGCSqGSib3DQEHATAeBglghkgBZQMEAS4wEQQMnMTE6V-k9wFpreuLAgEQJlCpplxqdiARpGiLFMqnnEBhXCznaNszfTsr)
- Pineda de Alcázar, M. (2007). El pensamiento teórico y crítico en tiempos de complejidad e incertidumbre en las ciencias de la comunicación. Scielo. Obtenido de: [http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-52162007000400008](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-52162007000400008)
- Pollit, C., & Talbot, C. (2004). *Unbundled Government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. Londres: Routledge.
- Rittel, H., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 155-169.
- Sampieri, R. H., Fernández, C., & Baptista, M. (2014). *Metodología de la Investigación*. México D.F.: McGRAW-HILL.
- Seddon, T. (2010). *A History of drugs: drugs and freedom in the liberal age*. New York: Routledge.
- SENDA. (2021). *Estrategia Nacional de Drogas 2021-2030. Para un Chile que Elige Vivir sin Drogas*. Santiago: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- SENDA. (2021). *Manual para implementar la modernización de SENDA Previene*. Santiago: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- UNODC. (2008). *A Century of international drug control*. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).
- VanThiel, S. (2022). *Research Methods in Public Administration and Public Management*. Nueva York: Routledge.
- Verschuere, B. (2009). The Role of Public Agencies in the policy making process. *Public Policy and Administration*, 24(1), 23-46. Doi: [HTTPS://doi.org/10.1177/0952076708097907](https://doi.org/10.1177/0952076708097907)
- Verschuere, B., & Vancopenolle, D. (2012). Policy making in an era of agencification: An exploration of task divisions between politicians, core departments and public agencies. *Policy and Society* (31), 249-258.

