



UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS

DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL

**VIABILIDAD INSTITUCIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS TRIBUNALES
DE TRATAMIENTO DE DROGAS EN CHILE**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTION Y POLITICAS PÚBLICAS**

ANDREA VALERIA CABEZÓN PALOMINOS

**PROFESOR GUÍA:
JUAN ENRIQUE VARGAS VIANCOS**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
MARÍA PÍA MARTÍN MUNCHMEYER
CRISTIAN RIEGO RAMÍREZ**

**SANTIAGO DE CHILE
JUNIO 2014**

RESUMEN EJECUTIVO

RESUMEN TESIS PARA OPTAR AL

GRADO DE: Magíster en gestión y políticas públicas.

POR: Andrea Cabezón Palominos.

FECHA: junio 2014.

PROFESOR GUÍA: Juan Enrique Vargas.

VIABILIDAD INSTITUCIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS TRIBUNALES DE TRATAMIENTO DE DROGAS EN CHILE

Este estudio busca describir una innovación en la justicia penal extraída de la experiencia internacional, los Tribunales de Tratamiento de Drogas (TTD), y hacer una evaluación general sobre sus resultados y viabilidad futura, extrayendo lecciones para futuras iniciativas de implementación en la materia.

Los TTD son un procedimiento penal alternativo inserto dentro del mismo sistema de justicia, que consiste en entregar tratamiento y rehabilitación supervisado judicialmente a consumidores problemáticos de drogas que han cometido delito. La idea, con evidencia empírica de éxito en las experiencias internacionales, permitía tratar problemas complejos para los cuales el sistema formal (proceso penal - cárcel) no sirve o no es el más adecuado.

Tras 10 años como plan piloto, la experiencia fue oficializada en 2012 como política pública, estableciéndose una nueva institucionalidad que ha estado a cargo de ampliarlo gradualmente a nivel nacional, con la intención de convertir el Programa en una política anticriminal.

El trabajo, que se enmarca en el sistema de justicia criminal, analiza las variables en el proceso de implementación del Programa que han impedido o por lo menos estancado su consolidación ante la inexistencia de normativa legal, una institucionalidad debilitada y una nula voluntad política.

Destaca como principal innovación del Programa el que considere una metodología de trabajo específica para los intervinientes (especialmente jueces, fiscales y defensores) en base a una mirada de justicia terapéutica lo que dificulta, no solo en lo operativo sino en lo político, articular objetivos del programa con las lógicas, metas y roles específicos de las instituciones del sistema de justicia penal.

Esta peculiaridad afectó el proceso de implementación en distintos aspectos y etapas ya que con el propósito de generar alianzas e incluir la temática en la agenda pública se priorizaron criterios en la estrategia de instalación que con el tiempo se convirtieron en puntos críticos en el marco institucional y organizacional, como lo es no incluir modificaciones legales ni normativas y considerar que las instituciones están en condiciones de modificar prácticas en base a las voluntades particularidades.

El marco de análisis fue seleccionado porque se percibe que son las variables legales y políticas de nivel macro que estructuran el proceso en su totalidad y por lo mismo que condicionaron la situación actual del Programa.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN.....	2
I. INTRODUCCIÓN.....	4
II. MARCO CONCEPTUAL	8
1. Factibilidad política y el análisis de Políticas	
2. Viabilidad institucional de una política pública: dimensiones básicas del Desarrollo	
2.1 Marco institucional: las reglas del juego	
2.2 Marco organizacional: el equipo	
3. Coordinación en un contexto de complejidad	
3.1 La institucionalidad de la coordinación en lo público	
4. Cambios en los arreglos institucionales	
5. Análisis de la implementación de una política pública	
5.1 Modelos básicos analíticos de implementación	
5.2 La implementación de una política pública: un marco de análisis	
III. ANTECEDENTES	20
1. Modelo internacional Tribunal Tratamiento de Drogas	
1.1 Una definición universal adaptada	
1.2 Orígenes del Modelo en EEUU	
1.2.1 Estrategia de sostenibilidad institucional	
1.3 Principales características del funcionamiento	
1.3.1 Objetivos generales comunes	
1.3.2 Elementos comunes funcionamiento	
1.3.3 Principales diferencias en la estructura y funcionamiento	
2 La aplicación del Tribunal Tratamiento de Drogas en Chile	
2.1 Descripción de la adaptación del modelo en Chile	
2.1.1 Definición y estrategia de sensibilización del problema público	
2.1.2 Aspectos legales: Suspensión Condicional del Procedimiento como figura legal	
2.1.3 Flujo de procedimientos	
2.1.4 Roles de los intervinientes	
2.2 Institucionalidad actual de los Tribunales de Tratamiento de Drogas	
2.3 Monitoreo y evaluación de la experiencia en Chile	
2.4 Monitoreo nivel de usuarios: estadísticas.	
IV. ANÁLISIS PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN EN CHILE	44
V. CONCLUSIONES.....	47
VI. BIBLIOGRAFÍA	51

I. INTRODUCCIÓN

Una de las políticas públicas más importantes en el sector justicia en Chile fue la Reforma Procesal Penal, implementada gradualmente en todo el país a partir del 2000. Esta sustituyó un modelo de justicia penal inquisitivo y escrito por uno acusatorio adversarial y oral, lo que generó cambios sustantivos en los procedimientos judiciales, la creación de nuevas instituciones y un importante cambio de roles procesales en el sistema criminal¹.

Tras la puesta en marcha de una reforma de esta envergadura los retos de una nueva etapa o “segunda generación” son múltiples. Se visualizan a poco andar los principales aspectos problemáticos que era necesario abordar (Droppelmann, 2009): las denuncias de los delitos de mayor connotación social aumentaron en esa última década²; la población carcelaria incrementó de acuerdo a los estándares internacionales³; existe un porcentaje importante de delitos de drogas en la población carcelaria⁴; existe un importante consumo de drogas en cárceles⁵; y hay un aumento preocupante de niveles de reincidencia en delitos menores⁶.

Se enfatiza como problemática las altas tasas de reincidencia criminal. Tradicionalmente un tema polémico y que influye fuertemente en las estadísticas delictuales y en la percepción de la eficiencia del sistema de justicia. Esto hace necesario repensar la manera de enfrentar el delito a través de medidas alternativas innovadoras y eficaces (Pérez; Droppelman, 2008), que en armonía con el sistema acusatorio, y valiéndose de las herramientas del nuevo Código Procesal Penal, se orientaran a estos objetivos más específicos.

Surge en este contexto la idea de importar un mecanismo innovador, desarrollado originalmente en los Estados Unidos, que contaba con evidencia empírica de su eficacia para apoyar la rehabilitación de imputados que tienen un consumo problemático de drogas. La iniciativa es impulsada a partir de 2003 por Fundación Paz Ciudadana e implica la instalación en Chile de los Tribunales de Tratamiento de Drogas (en adelante

¹ “Las consecuencias que aparejó la redistribución del poder político que implicó la reforma, dada la creación de nuevos órganos, como el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública, y el cercenamiento de las facultades investigativas que antes poseían solo los tribunales”. (Vargas, 1990)

² Respecto del año 1997 se observa un aumento del 43% de la tasa de denuncias por delitos de mayor connotación social cada 100.000 habitantes en 2008 (de 1.176 a 2.714,7). (División de Seguridad Pública, 2009).

³ Respecto del año 1997 existe según datos de Gendarmería un crecimiento de 67,2% de la población reclusa en 2007. Fundación Paz Ciudadana, 2009.

⁴ Respecto delitos ingresados en 2007 según datos del Ministerio Público un 1,2% pertenecen a ley de drogas. (Fundación Paz Ciudadana, 2009).

⁵ Estudio I ADAM (2005) arrojó que 73,3% de detenidos resultaron positivos a alguna droga ilegal, y 63,7% a cocaína.

⁶ 35% de los egresados de la cárcel durante 2007 cuentan con condenas previas privativas de libertad. (Fundación Paz Ciudadana, 2012).

TTD). Programa para infractores bajo supervisión judicial que consiste en entregar tratamiento y rehabilitación supervisado judicialmente a consumidores problemáticos de drogas que han cometido delito por primera vez, con la herramienta legal denominada suspensión condicional del procedimiento.

Los TTD son un procedimiento penal alternativo dentro del mismo sistema de justicia considera una metodología de trabajo específica para los intervinientes (especialmente jueces, fiscales y defensores)⁷ en base a una mirada de justicia terapéutica (Wexler, 1996) lo que dificulta, no solo en lo operativo sino en lo político, articular objetivos del programa con las lógicas, metas, objetivos y roles específicos de las instituciones del sistema de justicia penal.

El modelo se consideró apropiado para instalarlo en Chile ya que no implicaba cambios legales⁸ ni establecer tribunales especiales⁹, lo que favorecía en el marco de la estrategia de implementación, una serie de acuerdos políticos que se debía perseguir para lograr su institucionalización.

Con el apoyo de Paz Ciudadana, organismos y asociaciones internacionales¹⁰ surgen voluntades particulares dentro de las instituciones locales (primero en Valparaíso y luego en la Región Metropolitana) para desarrollar pilotos y así probar la metodología y mejorar el diseño. Comienza así un interés de un grupo de profesionales del área salud y justicia para encabezar un proceso de diseño, generación y sensibilización de procedimientos de los TTD con la perspectiva futura de institucionalizar el modelo como política pública.

A partir de 2006 Paz Ciudadana logra establecer una voluntad política de las instituciones del sector justicia (Corte Suprema, Ministerio de Justicia, Ministerio Público, Defensoría Penal Pública) y SENDA (CONACE en esa época), para respaldar esta proyección del Programa. Se realizaron mesas interinstitucionales, acuerdos y convenios financieros para apoyar los programas pilotos existentes y discutir la futura implementación.

⁷ Enfocándonos en el nuevo sistema acusatorio chileno, el modelo de TTD representa múltiples desafíos para su adecuada institucionalización. Uno de los principales, se refiere al “cambio de paradigma en el rol de los actores del sistema. El rol adversarial del fiscal y defensor se transforma a una posición que favorece el cumplimiento del tratamiento del imputado y reconoce la actuación del juez como agente facilitador en el proceso”. (Pérez; Droppelmann, 2008).

⁸ Se consideró que solo con un cambio de prácticas de los intervinientes era posible no considerar modificaciones legales, y se utilizó la suspensión condicional del procedimiento como figura legal, considerada por el Código Procesal penal como una salida alternativa al proceso penal (Guerra, Pedro. 2006).

⁹ Subestimando las modificaciones procesales que implica este cambio de lógicas y prácticas en el aspecto político de la idea.

¹⁰ Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Legal Assistance Programme in Latin America and the Caribbean (LAPLAC), United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).

En 2012 el Ministerio de Justicia establece una nueva institucionalidad para esta implementación, creándose la Unidad Coordinadora de los Tribunales de Tratamiento de Drogas, que se incorpora a la División de Reinserción Social, reemplazando así al Ministerio Público que los años anteriores había asumido ese rol transitoriamente.

Tras 10 años de implementación gradual los actores del sistema perciben¹¹ el desgaste del modelo y disminución de la voluntad política tanto a nivel del Gobierno como de las instituciones. Hay varios hitos que refuerzan la sensación de crisis de la implementación.

Por un lado, se encuentra desde el año pasado detenido el Proyecto de Ley que establece los TTD y que buscaba ampliar los mecanismos jurídicos mediante los cuales resulta posible acceder al programa, sumando al sistema existente de la Suspensión Condicional del Procedimiento el sistema de la Suspensión Condicional de la Pena.

Es importante destacar que los TTD en Chile fueron diseñados del tal forma que no cuentan con reconocimiento normativo y sólo son posibles en base a protocolos o acuerdo entre los operadores del sistema judicial y del sector salud, por lo que se ajusta a las limitadas opciones que ofrece la suspensión condicional del procedimiento. La idea, como ya mencionamos, era impulsar la incorporación del modelo y para ello se simplificó este aspecto considerando que sería la institucionalización quien establecería esta normativa posteriormente.

Finalmente, otro importante aspecto a considerar a nivel político es que los TTD no fueron incluidos en la Ley N°20.603 que establece un nuevo sistema de penas sustitutivas¹² y que fue promulgada el 13 de junio de 2012.

Es así que se vuelve imprescindible evaluar las variables que están afectando la correcta implementación de esta política. Aspectos de viabilidad institucional que no han sido considerados a pesar de las evaluaciones que se han realizado en distintas etapas del proceso y encabezadas por distintas instituciones. Los resultados de estas evaluaciones fueron incluidos en este Estudio y fueron claves para definir el marco de análisis que se utilizó, al permitir identificar las variables críticas que inciden en la implementación y así contrarrestar mejor lo empírico con el desarrollo teórico.

Para fines de este estudio se definió el marco de análisis de implementación desarrollado por Sabatier y Mazmanian (2000) porque facilita un modelo específico en la identificación de variables básicas respecto a la importancia de la estructuración legal y

¹¹ Basado en las entrevistas que se realizó en el marco de este estudio a actores vinculados a los TTD.

¹² El nuevo sistema de penas sustitutivas a las penas privativas o restrictivas de libertad que establece la Ley 20.603, infractores de ley penal, establece como fin de la pena la prevención especial positiva, estableciendo como fin primero de la condena el colaborar en la reinserción social del imputado, trabajando aquellas áreas en que necesite apoyo en todos aquellos casos que pueden ser incluidos en el catálogo de penas alternativas (Opazo, 2013).

normativa en el proceso de implementación. Además el modelo incluye la mirada desde la tratabilidad del problema que afecta el diseño de la política.

Este caso será abordado a través de un estudio descriptivo-analítico, a partir de instrumentos cualitativos, con el fin de responder a la pregunta de investigación ¿Cuáles son las lecciones que se extraen de la introducción de los TTD en Chile? Para ello se formularon preguntas específicas: ¿Qué criterios se priorizaron en la estrategia de instalación del modelo? ¿Cuáles son los puntos críticos en el marco institucional y organizacional del sistema de justicia criminal chileno en la implementación de los TTD? ¿Cuáles son los principales obstáculos o resistencias en el proceso de implementación? ¿La metodología de trabajo y objetivos del modelo son compatibles con las lógicas, metas y roles de las instituciones del sector justicia?

II. MARCO CONCEPTUAL

1. Factibilidad política y el análisis de Políticas

Uno de los errores más frecuentes al analizar políticas públicas (Meltsner, 1993) es ignorar las implicaciones políticas. El análisis debería permitir elaborar políticas susceptibles de implementación y el estudio de la factibilidad política es una de las vías para “unir lo deseable con lo posible”.

Es cierto que los analistas tienen conciencia de la importancia de contar con la aprobación de las autoridades para impulsar las políticas, pero no siempre se preguntan si el resto de la burocracia estará dispuesta a respaldarla, qué dependencias estarán a favor y cuáles en contra. “Esto supone analizar con gran cuidado los problemas relacionados con la factibilidad política, con la obtención de apoyo, con la compatibilidad de objetivos en principio contradictorios, y con la existencia de diversos valores” (Meltsner, 1993).

Como la factibilidad política está íntimamente relacionada con el apoyo, las metas y los valores, es posible que el estudio de estas variables se convierta en la clave que permita el impulso y posterior puesta en marcha de la política. Se podría decir que diseñar políticas va de la mano con diseñar estrategias, porque es clave considerar el entorno político y por supuesto eso incluye las áreas de acción de las políticas.

Además del entorno y área de acción se destaca la necesidad de incluir otras dimensiones de la política, como son el tiempo y la visibilidad, que ayudan no solamente a definir límites, sino también a averiguar el tipo de actividad política que podría tener lugar. (Meltsner, 1993).

La descripción de las posibilidades políticas futuras no es fácil pero existe un conjunto de categorías tradicionales que se requieren considerar al momento de recabar información para definir el área de acción de la política (Meltsner, 1993):

- 1) *Actores*. Se distinguen por las posturas que adoptarán frente a la política generalmente asociado a su actividad o inclusiones institucionales.
- 2) *Motivaciones*. Cada actor tiene o participa de un conjunto de motivos, necesidades, deseos, impulsos, metas y objetivos.
- 3) *Creencias*. Constituyen juicios acerca de la realidad que pueden ser denominados como códigos operativos o sistemas de apreciación dependiendo del caso.
- 4) *Recursos*. Lo que el otro actor desea, valora o estima útil.
- 5) *Sitios*. Lugar donde se toman decisiones trascendentales.
- 6) *Intercambios*. Coaliciones necesarias a generar como por ejemplo convenios, negociaciones etc.

Estas categorías serán las que enmarcan conceptualmente las variables que consideraremos en este estudio para evaluar la viabilidad institucional de los TTD.

2. Viabilidad institucional de una política pública: dimensiones básicas del Desarrollo

La institucionalidad se refiere a dos dimensiones fundamentales para alcanzar las metas y objetivos de las políticas públicas, la normativa o las reglas del juego; y lo organizacional, constituido por la estructura orgánica y funcional.

Para PNUD (1998, p.8) Instituciones y organizaciones son órdenes¹³, pero de naturaleza enteramente diferente: *“las instituciones son órdenes abstractos, independientes de los individuos que las componen, que cumplen la función de facilitar a los individuos y las organizaciones la consecución de sus fines particulares, pero que en sí mismas no tienen fines específicos; las organizaciones, en cambio, son órdenes concretos, determinados por los individuos y los recursos que los integran, creados para la consecución de fines particulares y específicos”*.

El institucionalismo como enfoque le concede una importancia central a las instituciones y estructuras, junto a ello a las reglas, procedimientos, organizaciones y los diferentes componentes que forman un sistema político, los cuales tienen influencia en las relaciones, conductas, comportamiento, estabilidad e inestabilidad de los gobiernos y de la existencia y reproducción del sistema social (March & Olsen, 2005).

Son tres los puntos fundamentales de este enfoque que se consideraran en este estudio, siguiendo a March y Olsen (2005):

- 1) El comportamiento de los actores está determinado por las reglas del juego (las instituciones).
- 2) Las instituciones determinan la actividad política por lo que están constituidas por ciertas presiones, que estructuran el comportamiento de los actores políticos (su identidad, poder, y estrategias. Por ello, los resultados de dicha actividad no pueden reducirse a la simple interacción entre los actores sociales.
- 3) Las instituciones incorporan una trayectoria histórica que crea una especie de inercia o costumbre.

De manera consecuente con estas premisas, según este enfoque la producción de las políticas públicas está determinada por las instituciones, las cuales moldean la interpretación de los problemas y las alternativas de soluciones disponibles, y por ende dirigen el proceso de decisión y de aplicación de las políticas. Si bien los individuos y los grupos intentan realizar sus objetivos, lo hacen dentro del marco de un conjunto de reglas formales e informales que determinan dichos objetivos y las posibilidades de hacerlos realidad. Por ende, dichas reglas determinan el comportamiento de los actores

¹³ Según la Real Academia de la Lengua: “Regla o modo que se observa para hacer las cosas”.

(los incentivos y las sanciones), y a través de ello el contenido de las políticas, en este caso de los TTD.

Para poder incluir una mirada más concreta del marco institucional y organizacional que dará marco a nuestro análisis incluiremos, solo a modo de clarificación, la mirada neoinstitucional económico.

2.1 Marco Institucional: las reglas del juego

Según la teoría del Desarrollo las instituciones son “las reglas del juego o las constricciones convencionalmente construidas para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada (PNUD, 1998).

Al diferenciar las instituciones formales de las informales se debe insistir en la importancia de ambas, pues lo que cuenta, al final, no son las "leyes" formalmente vigentes, sino las pautas de comportamiento interiorizadas por los individuos en su proceso de adaptación al orden social. (North, 1990)¹⁴.

Las instituciones constituyen un aspecto central en la construcción de ámbitos que buscan promover coordinación, sea con el propósito de intercambiar información, sea para diseñar y gestionar una política pública donde participen una multiplicidad de actores y en la cual la interacción institucionalizada marque la clave del proceso (Repetto, 2000).

2.2 Marco Organizacional: el equipo

Los costos de funcionamiento de las instituciones incluyen no sólo al marco institucional sino a las organizaciones que surgen como consecuencia de él. La organización es aquel espacio en el cual los individuos agrupados en colectividades se reúnen por alguna identidad en común, objetivos compartidos y la definición de una estrategia de juego. (North, 1990).

Desde esta conceptualización se pueden extraer tres elementos constitutivos:

- 1) Espacio: delimitado por un marco institucional que regula, mediante normas formales e informales, limitaciones y posibilidades de acción de los individuos.
- 2) Individuos: las personas que ocupan distintas posiciones o roles al interior de la organización y que, tienen circunscrito funciones y tareas.
- 3) Propósito: es la misión de la organización, por cuanto dota de sentido a la institución y a sus personas. Remite mirada estratégica de metas o propósitos que se requieren alcanzar y, por lo tanto, ofrece un propósito común a las actuaciones individuales de los miembros de la organización.

¹⁴ Esta perspectiva, que emerge de una cosmovisión económica, contiene sin embargo elementos comunes a otros enfoques institucionales que debemos incluir en nuestra reflexión.

La misión institucional que es definida considerando el marco institucional y el propósito organizacional será la que establece las reglas formales e informales. Propósito que en muchos casos de servicios públicos están definidas por leyes y reglamentos que dan origen a la institución.

3. COORDINACIÓN EN UN CONTEXTO DE COMPLEJIDAD

Al considerar el complejo proceso a través del cual se gestan, formulan, diseñan, articulan y coordinan las intervenciones públicas, no es difícil prevenir la posible aparición de problemas o fallas de coordinación al interior del aparato público.

Siguiendo el marco analítico de North, las fallas de la coordinación dependen, de la calidad e interacción de un conjunto relevante de organizaciones, instituciones y políticas públicas. Algunos riesgos de esto son (Lerda et al., 2005):

- Se produzcan conflictos de intereses (públicos/privados) y que ocurran problemas de agencia en el manejo de organizaciones políticas y/o burocráticas del Estado;
- La infraestructura institucional que define normas y estándares, fija incentivos, pauta conductas, contiene comportamientos y sanciona desvíos por parte de agentes públicos y privados, sea de calidad inferior a la requerida para el tipo de resultados que se desean; y/o
- No exista suficiente información e incentivos para asegurar la necesaria integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales (entre sí, entre estas y las políticas macro, y en relación a los objetivos generales del gobierno).

3.1 La institucionalidad de la coordinación en lo público

Los problemas o dificultades de coordinación, en el ámbito de las políticas públicas, requieren para ser enfrentados con éxito más que sinergia de voluntades, intereses y recursos de los actores involucrados. “Es necesaria una armonía institucional formal e informal, en el sentido de que las reglas que deben estructurar “el juego de la coordinación” deben tener algún grado importante de confluencia a efectos de no generar incentivos totalmente incoherentes” (Repetto, 2005).

Es requisito esencial para cualquier cambio institucional reducir significativamente la brecha entre la regla formal e informal, con la cautela de que no afecte el potencial de flexibilidad e innovación que suelen tener las normas no escritas. *“Proceso técnico y político mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran diversos grados*

de incentivos a cooperar, más allá sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí” (Repetto, 2005).

El mencionado proceso de cambio generará realmente una eficiente coordinación cuando derive de la fijación de prioridades, en la asignación acordada de responsabilidad (con su consiguiente sistema de premios y castigos), en la decisión de qué y cuántos recursos movilizar y, por último y quizás lo más relevante, en una implementación que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los responsables de las políticas y programas sociales.

Es evidente que para orientar los esfuerzos de coordinación de actores en conflicto en una problemática tan compleja y sensible como la social, se requiere como requisito fundamental más no exclusivo el definir prioridades (Garnier, 2000). Lograr esto sirve de principio ordenador a los procesos de toma de decisiones políticas, así como a la elaboración y aplicación de políticas públicas (tanto al interior de las organizaciones involucradas como entre ellas), lo cual conduce a reconocer que las formas a través de las cuales se puede arribar a una positiva coordinación pueden expresar tanto rasgos de jerarquía vertical como de prácticas horizontales.

En este contexto, la coordinación interinstitucional surge como una respuesta a la complejidad del entorno y limitaciones de la estructura organizacional.

4. CAMBIOS EN LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES

Como ya se mencionó, la principal función de las instituciones es reducir la incertidumbre, pero ello no significa que sean estáticas, al contrario, se encuentran en constante evolución, muchas veces por los procesos de coordinación que implican alguna políticas en particular.

Los cambios en los arreglos institucionales son consecuencias de los intentos de maximizar las utilidades: “la oportunidad de obtener utilidades a través de innovaciones institucionales se presenta cuando se producen desplazamientos exógenos de la demanda, variaciones en el costo de organizar u operar una innovación o cambios en el poder político de grupos particulares” (Prado, 1997).

Los grupos que diseñan esas innovaciones obtienen ganancias al provechar economías de escala, incorporar externalidades, reducir riesgos, corregir fallos de mercado, o redistribuir ingresos.

Esta mirada nos permitirá predecir tanto la forma de la innovación (individual, cooperación voluntaria, o gubernamental) como el intervalo de tiempo entre la creación del desequilibrio y el establecimiento de la nueva institución (Fishlow y Fogel, 1971).

5. ANÁLISIS IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA¹⁵

Ya repasamos el enfoque institucional de una política pública y los factores relevantes a considerar, pero es necesario focalizarnos en el proceso de implementación para el análisis. “Las promesas pueden crear esperanzas, pero las promesas incumplidas pueden causar desilusión y frustración. Al concentrarnos en la implementación de programas tanto como en su iniciación debemos ser capaces de aumentar las probabilidades de que las promesas a la luz de las políticas públicas se cumplan” (Pressman y Wildavsky, 1984)

La implementación es la fase de política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, textos o discursos (Meny y Thoening, 1992).

5.1 Modelo básicos analíticos de implementación (Vieira, 2012)

En el ámbito de los estudios sobre implementación destacan enfoques que son claves para el entendimiento de la puesta en marcha de la política pública desde el punto de vista de la decisión política.

a) Enfoque Top-down: Enfatiza la decisión política que impulsa la tecnocracia gubernamental. En este marco la jerarquía, dirección y el control se constituyen en los elementos principales a la hora de comprender el proceso de instrumentación de políticas. La jerarquización alude principalmente a la importancia e influencia de la escala de poder que tienen los distintos niveles políticos y burocráticos sobre la implementación. Operativamente esto se expresa en la definición desde arriba de objetivos claros, estructura de órdenes hacia abajo debidamente prevista, aseguramiento de los recursos y apoyos necesarios y un sistema de comunicación que garantice el descenso de las órdenes centrales y la retroalimentación de los responsables¹⁶.

b) Enfoque bottom up: Lo importante y determinante sucede “abajo”, los protagonistas de la instrumentación están en la ventanilla de las oficinas gubernamentales o en la calle con la gente, entregando los servicios públicos y materializando las políticas. Los burócratas reformulan las políticas dadas “arriba”, por lo que no siempre sucede lo que planean los diseñadores de políticas. Los factores organizacionales, relacionados con la forma en que se estructura la forma de entrega de la acción pública, son el fundamento para el enfoque bottom-up.

¹⁵ “La clara comprensión del proceso de implementación de una política pública es prioritaria antes de tratar de identificar los problemas que resultan del mismo” (Bardach, 1979).

¹⁶ Para el top-down lo importante y determinante sucede “arriba”, que es la causa de lo que sucede “abajo”.

5.2 La implementación de la política pública: un marco de análisis

La función central de análisis de la implementación consiste en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso. (Sabatier & Mazmanian, 1981)

Los resultados de la implementación son efectos de la interacción entre la estructura legal y el proceso político. Una ley que ofrece pocas orientaciones institucionalizadas, deja a los funcionarios responsables a merced de los vaivenes que acompañan al apoyo político a través del tiempo en los distintos contextos locales; por el contrario si está bien diseñada ofrece a esos mismos funcionarios directrices políticas suficientemente claras y recursos legales.

En base de un modelo Top-down nuestro estudio se focalizará en la estructuración legal del proceso de implementación y para ello analizará las principales variables que inciden en una implementación efectiva en este aspecto:

- 1) Objetivos claros y estandarizados (evaluables)
- 2) Teoría causal sobre cómo lograr el cambio
- 3) Estructuras de implementación legalmente estructuradas.
- 4) Implementadores comprometidos y capaces, dedicados a usar su discreción con miras al cumplimiento de los objetivos de las políticas
- 5) Apoyos de los grupos de interés y soberanos en el ejecutivo y congreso
- 6) Cambios en las condiciones socioeconómicas que no menoscaben el apoyo de los grupos ni subviertan orden causal de políticas

Estas 6 condiciones han demostrado ser importantes factores para comprender las variaciones en los resultados de las políticas a largo plazo.

Estos factores pueden dividirse en tres categorías amplias: 1) La tratabilidad del o de los problemas a los que se dirige el estatuto; 2) La capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación; y 3) El efecto neto de las diversas variables “políticas” en el apoyo a los objetos estatutarios (Sabatier & Mazmanian, 1981 [2000]).”

El marco de análisis completo que usaremos en este estudio de caso se presenta en la figura 1. Ahí se distinguen entre las categorías de variables (independientes) y las etapas de implementación que son las variables dependientes¹⁷.

¹⁷ Cada una de estas etapas puede afectar a las subsiguientes. Posteriormente se explicará brevemente cada una de las variables componentes y sus potenciales efectos.

Figura 1
**Flujo de las variables del proceso de implementación
 Sabatier y Mazmanian (1981)**



Uno de los propósitos de este marco de análisis es mostrar cómo hasta los problemas relativamente más difíciles pueden disminuir mediante una comprensión más adecuada de la incidencia de las variables legales y políticas en la movilización del apoyo necesario para producir cambios sustanciales en el comportamiento.

Revisaremos ahora las categorías y variables del modelo de análisis que abordaremos en nuestro estudio:

a) **Tratabilidad de los problemas a los que se dirige una Ley.** Busca comprender los aspectos específicos de un problema social que afectan la capacidad de las instituciones para lograr los objetivos normativos. Incluye comprender qué cambios en el comportamiento son necesarios para resolver el problema y para desarrollar la tecnología para capacitar a estos grupos.

Esta revisión de variables involucradas indica que es más fácil resolver los problemas:

- 1) Si existe una teoría válida que vincule el cambio con el problema, si existe la tecnología necesaria, y si la medición del cambio es poco costosa.

Cualquier programa implica costos para los grupos objetivos y en la medida que estos costos no se puedan justificar mediante mejorías observables en el problema enfrentado, disminuirá el apoyo político y, en consecuencia, los objetivos normativos serán ignorados o modificados. En segundo lugar, discusiones en torno a la disponibilidad de la tecnología requerida producirán fuertes presiones para que se amplíen los plazos de cumplimiento de los objetivos normativos y podrían provocar gran incertidumbre respecto de los mecanismos más adecuados para impulsar la innovación tecnológica.

- 2) Si existe una variación mínima en las prácticas conductuales que causan el problema.

Mientras mayor sea la diversidad del comportamiento que se desea regular, más difícil será formular reglamentos claros y, por tanto, será menos probable la consecución de objetivos normativos.

- 3) Si el grupo objetivo constituye una minoría de población fácilmente identificable y que la cantidad de cambios en el comportamiento no sea muy grande.

Por lo general, mientras más pequeño y fácil de circunscribir sea el grupo objetivo cuyo comportamiento requiera modificaciones, más probable será que el apoyo político sea a favor del programa, y por lo tanto, más factible que se consigan los objetivos normativos.

- b) ***Grado en el que la Ley estructura coherentemente el proceso de implementación.*** La ley tiene también la capacidad de estructurar el proceso total de implementación a través de la selección de las instituciones responsables, a través de la influencia que puede ejercer sobre la orientación política de los funcionarios de las dependencias y finalmente mediante la regulación de las oportunidades de participación que otorgue a actores no pertenecientes a las agencias.

Las posibilidades de alcanzar los objetivos serán mayores si la ley o estatuto:

- 1) Estipula un conjunto de objetivos claros y consistentes.

Cuando los objetivos normativos son precisos, y su grado de importancia está claramente establecido, son esenciales para evaluar el programa, son directrices precisas para los funcionarios encargados de la implementación y constituyen un recurso para los partidarios del estatuto y también para los actores, pertenecientes o no a las instituciones encargadas de la implementación, en el caso que perciban discrepancias entre las decisiones políticas de la dependencia y los objetivos normativos.

2) Incorpora teoría idónea que relacione modificaciones comportamiento con objetivos.

Toda reforma importante contiene, por lo menos implícitamente, una teoría causal respecto a la manera de alcanzar los objetivos de una política. Una teoría causal adecuada requiere: 1) que los principales vínculos causales entre la intervención gubernamental y el logro de los objetivos del programa sean bien comprendidos. 2) que los funcionarios responsables de la implementación del programa tengan jurisdicción sobre una cantidad suficiente de vínculos cruciales para alcanzar los objetivos.

3) Posteriormente estructure el proceso de implementación orientándolo hacia esas modificaciones y requerimientos, como por ejemplo la instancia encargada de la implementación debe considerar:

- *Recursos financieros disponibles.*¹⁸
- *Grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación*¹⁹

Uno de los atributos más importantes de cualquier ley es integrar jerárquicamente a las agencias encargadas de la implementación. Si no es así se prevee que habrá variaciones muy graves en el grado de obediencia y aceptación de la política por parte de los funcionarios responsables y de los grupos objetivos, ya que cada actor tendrá que responder al incentivo para modificar su conducta de acuerdo con las características de su propio contexto local. El grado de integración jerárquica entre las agencias encargadas de la implementación está determinado por: 1) número de instancias de veto o aprobación implicadas en el logro de los objetivos normativos y 2) por la capacidad que se otorgue a los promotores de objetivos para ofrecer estímulos e imponer sanciones que aseguren la adhesión de quienes cuentan con poder de veto.

- *Grado en que las normas de decisión de las instancias responsables prestan apoyo a los objetivos normativos a través de instancias de veto y de incentivos*
- *Asignación del programa a las agencias y funcionarios comprometidos con los objetivos normativos*

Es necesario que quienes estén involucrados en la implementación estén muy comprometidos de modo que desarrollen nuevos reglamentos y procedimientos para hacer operativas las normas y hacer frente a las posibles resistencias²⁰.

¹⁸ Se necesita contratar personal y llevar a cabo análisis técnicos relacionados con el desarrollo de reglamentos, con la administración de concesiones y licitaciones y con la supervisión del grado de acatamiento.

¹⁹ Uno de los principales obstáculos es la dificultad de coordinar las acciones dentro de una dependencia gubernamental y entre las numerosas instancias semiautónomas que suelen estar involucradas en implementación.

- *Grado en el que las oportunidades de participación otorgadas a actores externos favorecen a los partidarios de la ley*

Es importante ejercer influencia sobre la participación de dos grupos de actores ajenos a esas instituciones: 1) beneficiarios potenciales y los grupos objetivo del programa y 2) las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales de las dependencias.

c) Variables no normativas que condicionan la implementación. Si bien la ley establece la estructura legal básica dentro de la cual se desarrollan las políticas de implementación, también lo es que la implementación tiene un dinamismo inherente, impulsado al menos por dos procesos:

- 1) La necesidad que un programa tiene de recibir infusiones consistentes y/o periódicas de apoyo político para poder superar la inercia y el retraso propio de toda búsqueda de cooperación.
- 2) El efecto que producen los continuos cambios de las condiciones socioeconómicas en el apoyo del público, los grupos de interés y las autoridades.

Además de esos cambios, suelen ocurrir también transformaciones en ciertas variables independientes cruciales, tales como la percepción de gravedad del problema, las condiciones sociales, económicas y tecnológicas²¹; y la opinión pública.

Algunos aspectos que afectan en este sentido y que se deben analizar en el proceso son también:

- *Nivel y continuidad de la atención que los medios de comunicación prestan al problema que enfrenta una ley.*²²
- *Variaciones en el apoyo público a los objetivos normativos.*
- *Cambios en los recursos y actitudes de los grupos de ciudadanos frente a los objetivos normativos y las decisiones políticas de las instituciones responsables.*
- *Apoyo permanente a los objetivos normativos por parte de las autoridades de las instituciones encargadas de la implementación.*

²⁰ Existen algunos mecanismos para lograr este compromiso: en primer lugar se puede asignar la responsabilidad de la implementación a aquellas instancias cuya orientación política sea coincidente con el estatuto y que otorgue alta prioridad al programa. Esto se vuelve más factible cuando se crea una nueva instancia con la finalidad especial de administrar el estatuto ya que necesariamente el programa será su prioridad. Otro camino es encargar la implementación a alguna instancia prestigiosa ya existente.

²¹ La variación en las condiciones socioeconómicas puede afectar la percepción de importancia del problema que enfrenta una ley y disminuir el apoyo político.

²² Los medios son importantes en la implementación porque afectan las percepciones que de esos cambios tienen el público general y en menor medida las elites políticas.

Este tipo de apoyo puede lograrse dependiendo de 1) la magnitud y la orientación de la supervisión que se encargue a esas autoridades. 2) Del ámbito y posible incompatibilidad de los nuevos decretos- es decir, de aquellos que se emitan con posterioridad la ley original²³.

- *Compromiso y calidad de liderazgo de funcionarios responsables partidarios de la ley.*

Finalmente esta es la variable que más directamente afecta las decisiones políticas de las dependencias encargadas de la implementación. Este factor incluye por lo menos dos componentes: 1) La orientación y la prioridad que tengan los objetivos en la escala de preferencia de los funcionarios; 2) La capacidad de los funcionarios para dar cumplimiento a esas preferencias es decir, su capacidad para ir más allá de lo que se podría esperar razonablemente en el uso de recursos disponibles.

²³ Una de las mayores dificultades en la implementación de los programas intergubernamentales es que las dependencias tienen que responder ante autoridades diferentes, que frecuentemente desean imponer políticas distintas. Cuando un subordinado intergubernamental se enfrenta a directrices contradictorias provenientes de sus superiores intergubernamentales y de sus autoridades inmediatas, tenderá a seguir las directrices directas.

III . ANTECEDENTES

1. MODELO INTERNACIONAL TTD

1.1 *Una definición universal adaptada*

El TTD consiste, según la definición de la Asociación Nacional de Profesionales de Tribunales de Drogas (NADCP), en “una lista de casos u orden del día dentro del sistema judicial que está diseñado para tratar a personas adictas y otorgarles las herramientas necesarias para que cambien sus vidas. En el modelo que se implementó Chile se definió que sería dirigido a infractores cuyos delitos están relacionados con su consumo problemático de drogas. Paz Ciudadana los define como delitos que se hayan cometido estando bajo los efectos de las drogas o con la finalidad de proveerse de dinero para comprar drogas, y delitos de la ley de drogas.

En el modelo internacional el juez del tribunal de drogas se desempeña como líder de un equipo interdisciplinario de profesionales que con frecuencia incluye a un coordinador de tribunales, un fiscal, un abogado defensor, proveedores de servicios, administradores de casos, oficiales de libertad condicional y representantes de los organismos públicos encargados de hacer cumplir las leyes” (*Huddleston, West; Marlowe, Douglas B. 2011*). En el caso de Chile el dispositivo está compuesto por Juez, Fiscal, Defensor, dupla psicológica, Profesional que realiza la confirmación diagnóstica y proveedor de tratamiento.

Las personas que reúnen los requisitos para participar del programa son aquellas que sufren la dependencia del alcohol y/o las drogas y que habitualmente están acusadas de delitos relacionados con las drogas (por ejemplo, posesión de una sustancia controlada) u otros delitos que se determine fueron causados o influenciados por su adicción (por ejemplo, hurto, robo o falsificación). En Chile solo se incluyó casos de consumo problemático de drogas, no de alcohol.

Su función principal es derivar a infractores a rehabilitación bajo supervisión judicial, con el fuerte incentivo de que, de no cumplirse con el tratamiento al que ha sido derivado, se le impondrá una sanción penal por el delito cometido y que, en el caso de cumplir, se le liberará de la misma de manera de facilitar el proceso de cambio y favorecer la adherencia al tratamiento. Para lograr estos propósitos se requiere de metodología específica para todos los intervinientes, especialmente jueces, fiscales y defensores. Esto porque implica un alejamiento de la lógica adversarial clásica ya que todos quienes intervienen en el caso deben trabajar hacia un mismo objetivo: la rehabilitación del imputado.

Los TTD son una metodología de trabajo, probada a nivel mundial y replicable, que no requiere de un tribunal especial ni jueces de dedicación exclusiva. No obstante, no son

una simple derivación desde justicia a rehabilitación, sino un programa que se proyecta como política pública que requiere un cambio de paradigma que permita un cambio de mirada desde una justicia confrontacional y sancionadora a un sistema de justicia terapéutica.

1.2 Orígenes del Modelo en EE.UU.

La base teórica que respalda al modelo es el enfoque “*Problem Solving Courts*” o “tribunales orientados a la resolución de conflictos” que nace en EE.UU.²⁴. Su origen se debe a la frustración que sentían los jueces y otros líderes de la comunidad ante el fracaso del sistema penal para responder adecuadamente al enorme incremento del uso de drogas durante los ochenta.²⁵ La primera Corte fue establecida en Florida (1989), como un experimento del Condado Dade, en respuesta a dos fenómenos centrales, asociados con la guerra contra las drogas. Por una parte, al enorme aumento de casos judiciales y de personas privadas de la libertad por delitos menores relacionados con drogas, que estaba produciendo congestión y sobrepoblación, respectivamente. Por la otra, a la prevalencia de la reincidencia en este tipo de casos. (Guzmán, 2012)

La idea fundamental del modelo²⁶ que empezó a conformarse era que la intervención judicial podía tener un efecto terapéutico, y que por lo mismo, los jueces deberían actuar de forma que pudieran potenciar dicho efecto. En consecuencia, “el enfoque de las Cortes de Drogas concibe el consumo como un asunto de salud, que tiene consecuencias penales, por lo cual primariamente debe ofrecerse tratamiento y solo secundariamente una sanción” (Guzmán, 2012).

Bajo esta premisa, la estructura adversarial propia del sistema judicial penal de EEUU sufre una importante transformación en el marco de los TTD, pues el juez ya no es concebido como un tercero imparcial, sino que asume el rol del líder de un equipo de tratamiento.

1.2.1 Estrategia de sostenibilidad del Programa en EEUU

Como ya se mencionó la iniciativa surge liderado por un grupo de profesionales del sistema judicial que deciden ampliar su rol tradicional como actor judicial en pro de un objetivo más amplio. Así empiezan a replicarse los casos y a surgir la necesidad de generar una estrategia que permitiera convertir los pilotos en una política pública.

Es así que muchos de los TTD invitaron a evaluadores para que examinaran de cerca su trabajo y fomentaron que algunas agencias federales, como el Instituto Nacional de

²⁴ Se inserta como un programa de justicia criminal orientado a contribuir a la solución del conflicto subyacente al delito y restaurar el bienestar de la comunidad.

²⁵ El primer TTD nació en Miami en 1989 y hoy, sus réplicas y adaptaciones, superan las 2.000 en Estados Unidos. Se han instalado, además, en varios otros países como Canadá, Australia, Brasil y Noruega.

²⁶ Siguiendo las teorías de la jurisprudencia terapéutica desarrolladas por David Wexler y Bruce Winnick.

Abuso de Drogas (NIDA, por sus siglas en inglés), el Buró de Asistencia Judicial (BJA, por sus siglas en inglés), el Instituto Nacional de Justicia (NIJ, por sus siglas en inglés), y el Centro para el Tratamiento de Abuso de Sustancias (CSAT, por sus siglas en inglés), exhortaron a la comunidad científica a observar lo que estaba pasando.

Paralelamente en 1996, un grupo pequeño de profesionales de cortes de drogas se reunió para describir los elementos esenciales del modelo de las cortes de drogas. Éstos se publicaron a principios del año en *Defining Drug Courts: the Key Components* (en español, “Definiendo a los tribunales de drogas: Elementos clave”, NADCP, 1997). (Ver figura 2)

Estos elementos básicos identificados se convirtieron rápidamente en el marco de trabajo medular, no sólo de las Cortes de drogas o TTD, sino de la mayoría de los programas judiciales de resolución de conflictos. “En aquel entonces, estos visionarios tenían pocos datos en los que basarse y recurrían más bien a sus instintos, sus observaciones personales y sus experiencias profesionales”. (Marlowe; Meyer, 2011).

Figura 2
10 Elementos clave TTD
Fuente: NADCP, 1997

1. Los tribunales de drogas combinan los servicios de tratamientos de alcoholismo o adicción a las drogas con el procesamiento de casos del sistema judicial.
2. Bajo un enfoque no controversial, el abogado defensor y el fiscal promueven la seguridad pública protegiendo además los derechos correspondientes de los participantes de la acción judicial.
3. Los participantes elegibles se identifican con anticipación y se incluyen inmediatamente en el programa del TTD.
4. Los TTD brindan acceso constante a servicios de tratamientos para el alcoholismo, la adicción a las drogas y otros servicios de rehabilitación relacionados.
5. La abstinencia se monitorea con pruebas de detección consumo de drogas o bebidas alcohólicas.
6. Una estrategia coordinada determina la respuesta de los tribunales de drogas frente al cumplimiento de los participantes.
7. Fundamental que exista continua interacción judicial con cada participante del tribunal de drogas.
8. El monitoreo y evaluación son herramientas para calcular objetivos programa y medir su eficacia.
9. La constante educación interdisciplinaria promueve la planificación, implementación y el funcionamiento eficaces de los TTD.
10. Fomentar las relaciones entre los TTD, los organismos públicos y las organizaciones con base en la comunidad genera respaldo a nivel local y mejora la eficacia de los programas de estos tribunales.

1.3 Principales características del Funcionamiento de los TTD

1.3.1 Objetivos generales comunes

El modelo de los TTD tiene universalmente dos propósitos fundamentales. En primer lugar, evitar que las personas que han cometido delitos de poca gravedad y que presentan consumos problemáticos de drogas, deban cumplir una pena privativa de la libertad. La alternativa que se ofrece a los potenciales beneficiarios es cumplir con un tratamiento y otras condiciones relacionadas, para que el beneficio de la suspensión del proceso penal o de la sanción tenga efectos permanentes. Con este esquema se espera reducir la reincidencia de los beneficiarios de los TTD, por lo cual su supuesto esencial es que al controlar el consumo se pueden reducir los riesgos de que vuelva a delinquir.

El segundo propósito esencial es reducir la congestión judicial, así como el hacinamiento carcelario y evitar que estas personas, en especial los que no tienen antecedentes penales, se vean expuestas al ambiente de la prisión, que generalmente implica para ellas un mayor contacto con redes criminales e incluso aumentar sus niveles de consumo.

El tratamiento, además, en caso de ser exitoso, contribuiría a que la persona pueda buscar trabajo y conseguir cierta estabilidad que la aleje de volver a cometer delitos, con lo cual contribuiría a que se presenten menores tasas de reincidencia. En el mismo sentido, las Cortes serían claves para reducir la violencia en las comunidades, al menos la asociada con el consumo de drogas. (Guzmán, 2012).

1.3.2 Elementos comunes funcionamiento TTD

Los TTD, aunque comparten una perspectiva común, tienen diferencias importantes entre sí tanto en su organización, como en su funcionamiento específico, tal como hemos mencionado en el caso particular en Chile y que extenderemos en el siguiente acápite.

En relación con los elementos comunes, se destacan cuatro en particular en el Informe del International Drug Policy Consortium (Guzmán, 2012):

1.- Comparten la misma perspectiva y finalidad, pues todas los TTD se conciben como una alternativa a la privación de la libertad para delitos de poca gravedad²⁷ relacionados con drogas. Así, a la persona enviada a este tipo de Tribunal o Corte no se le impone la sanción o se le suspende la ejecución de la misma, a la espera de que cumpla con ciertas condiciones determinadas, que generalmente consisten en seguir un tratamiento por el uso de drogas. Pero en caso de incumplir dichas condiciones o fallar en el tratamiento, la persona deberá cumplir con la pena privativa de la libertad.

²⁷ Cabe recalcar que en EEUU y Canadá el consumo mismo sí está penado por Ley porque lo que el sistema implica un gran cantidad de usuarios.

2.- Comparten similitudes en el tratamiento. La idea fundamental de los TTD es ofrecer a las personas que han cometido delitos menores, relacionados con el consumo de drogas, alguna forma de tratamiento durante un plazo determinado.

3.- A pesar de pretender brindar como alternativa a la prisión el tratamiento, el enfoque de la intervención es fuertemente judicial. La estructura esencial de los TTD es la de una corte judicial, en la que hay uno o varios jueces que se encargan de tomar las decisiones fundamentales en relación con la persona que es enviada al Tribunal. Además del juez, suelen participar también un fiscal, que presenta la causa, y una defensa, que se encarga de representar los intereses de la persona que es sometida a la competencia de la corte. Aunque su propósito no es necesariamente llevar a cabo un juicio de responsabilidad, funcionan con la lógica de un juzgado o tribunal.

Sin embargo, a diferencia de los tribunales penales ordinarios, los TTD contemplan la participación de otros actores claves, como los proveedores de los servicios de tratamiento, trabajadores sociales y expertos de otras disciplinas afines, que en conjunto proveen un acercamiento más interdisciplinario al trabajo que realizan.

4.- Existencia de un sistema de premios y castigos en relación con el cumplimiento del tratamiento. Así, incluyen la realización de pruebas periódicas y aleatorias que pretenden establecer si la persona ha consumido durante el tratamiento, y audiencias de seguimiento en las que se establece el cumplimiento o no por parte de las personas sometidas a la competencia de los TTD.

1.3.3 Principales diferencias en la estructura y funcionamiento de los TTD (Guzmán, 2012)

Existen varios aspectos que diferencian las estructuras y funcionamientos de las distintas experiencias de TTD en el mundo. De hecho, podría afirmarse que uno de sus características fundamentales es la diversidad, pues más que una institución estándar, los TTD constituyen un modelo cuya concreción varía entre países e incluso entre regiones de un país. Algunos expertos consideran esta como una fortaleza, pues permite que se adapten a los contextos y particularidades de los mismos (McIvor, et. al. 2006).

Para ordenar el análisis se utilizarán cinco criterios diferenciadores:

i)La estructura del Tribunal y el tipo de actores que intervienen: Algunos TTD funcionan con jueces individuales, mientras que otros funcionan con paneles de jueces que toman decisiones conjuntamente. Además, mientras que algunas son instituciones especialmente creadas, con funciones específicas y presupuesto independiente, en algunos países se encarga a los jueces penales, que siguen cumpliendo con sus funciones jurisdiccionales, como lo es en el caso chileno. Otra importante diferencia tiene que ver con el nivel de coordinación que tienen con otras instituciones y programas. Así, aunque el modelo mismo se funda en la necesidad de coordinación

con otras instancias, en especial del área de la salud y justicia, no todas los TTD logran el mismo nivel de intercambio y coordinación.

- ii) El perfil de las personas que suelen ser elegidas como beneficiarias de los servicios de los TTD: En cuanto a las personas que constituyen los destinatarios, la mayoría de ellas son mixtas, es decir, se ocupan de hombres y mujeres, aunque en la práctica puede significar que atiendan a más hombres que a mujeres. Solo un porcentaje muy bajo se especializa.²⁸ Además, aunque en general se enfocan en personas que han cometido delitos poco graves, y que presentan consumo problemático de drogas, las variaciones suelen ser importantes. Así, es posible encontrar cortes en las cuales se aceptan personas con reincidencia, comisión de delitos violentos y consumo problemático, hasta TTD que solo admiten personas sin antecedentes penales, que han cometido delitos relacionados con posesión, comercio a baja escala y consumo de drogas, no violentos.²⁹
- iii) El procedimiento que suelen seguir desde el momento en que una persona es enviada al TTD, incluido el sistema de premios y sanciones: En relación al procedimiento, hay diferencias importantes en cuanto a la forma como se lleva a cabo la derivación al programa, el tipo de suspensión de los procedimientos ordinarios que ofrece, y el sistema de premios y castigos que se desarrolla.

En cuanto al tipo de suspensión, aunque resulta claro que todas los TTD implican la suspensión de los procedimientos penales que se adelantan en contra de la persona, es posible identificar dos alternativas por las que suelen optar. Por una parte, se encuentran los programas que difieren o postergan la persecución penal de los delitos, conocidos como métodos pre-judiciales³⁰. Por la otra, se encuentran los programas que operan después de que es impuesta la pena. Si lo completan exitosamente, entonces la pena puede ser reducida, o suspendida, y en algunos casos incluso se llega a eliminar el registro de antecedentes.

- iv) El tipo de tratamiento que ofrecen y su duración: Las diferencias entre los tratamientos ofrecidos no suelen ser tan grandes, pues la mayoría de las TTD

²⁸ Estas construcciones de género pueden ser claves para determinar el éxito del tratamiento, pero no parecen ser tenidas en cuenta por estas instituciones, o no se resaltan en los estudios.

²⁹ En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, algunos estudios muestran que en general han terminado por enfocarse en los consumidores. En particular las cortes que reciben financiación de fondos federales, excluyen a todos aquellos que hayan cometido delitos violentos o que sean reincidentes. En contraste, en países como Australia se aceptan reincidentes e imputados por delitos relativamente graves, aunque se excluyen expresamente a presuntos responsables de delitos sexuales, delitos que impliquen violencia contra las personas, y la participación en el gran tráfico. En Canadá también se aceptan reincidentes, incluso cuando se trata de delitos graves, siempre que no hayan implicado violencia contra las personas.

³⁰ En este tipo de procedimientos, las personas que resultarían beneficiarias del tratamiento son enviadas al TTD antes de que les sea impuesta la pena, y solamente son investigados sus delitos en caso de que no completen el programa.

ofrecen tratamientos fundados en la abstinencia. Sin embargo, algunos ofrecen tratamientos fundados en la reducción de daño, por lo cual contemplan la posibilidad de otorgarse a las personas sustitutos de las sustancias que consumían, que resultan menos lesivos y que contribuyen a ayudarles a manejar el consumo para que se convierta en usuario no problemático.

- v) La existencia de otros servicios sociales, complementarios al tratamiento: Finalmente, en relación con la inclusión de otros servicios sociales como parte de la intervención, las diferencias son importantes. Aunque la idea inicial de estas Cortes era ofrecer los elementos que resultaren necesarios para garantizar una completa reintegración de la persona a la vida comunitaria, en la práctica los servicios complementarios se han tendido a reducirse de manera considerable³¹.

1.3.4 Elementos críticos que no pueden estar ausentes en el modelo

En cada aplicación de una metodología foránea a un país se da una tensión entre mantener la fidelidad al modelo original y la necesidad de adaptarlo a la realidad local, proceso en el que ayuda distinguir lo que es esencial de lo que no lo es tanto. (Guerra, 2006).

Internacionalmente, la principal referencia es el reporte del grupo de expertos convocado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en diciembre de 1999, cuyo trabajo se orientó a la expansión internacional del modelo.³² Las recomendaciones están basadas en los 10 principios claves identificados por la NADCP, pero se abordan con una mirada mundial.

En el caso de la aplicación del modelo en Chile, Fundación Paz Ciudadana que fue quien encabezó su adaptación e inclusión en la agenda de gobierno actual, destacó seis elementos críticos que no pueden estar ausentes de un programa de TTD aplicado en Chile (Droppelmann, 2011). En su conjunto, constituyen el “mínimo común” que permite distinguir un Tribunal de Tratamiento de Drogas de otras iniciativas similares. Base de una primera evaluación que la institución realizó y que se incluye en la sección del programa de TTD en Chile, con mayor detalle.

³¹ Por ejemplo en el caso de Chile que no existen estos servicios complementarios de inclusión.

³² Estableció las pautas sobre cómo conformar e implementar estos tribunales de la mejor manera posible.

Figura 3
“Mínimo Común” de los TTD
Fuente: Fundación Paz Ciudadana

• Integración entre justicia y salud.
• Equipo interinstitucional estable a cargo del programa.
• Diagnóstico profesional de consumo problemático.
• Supervisión judicial en audiencias periódicas de control.
• Esquema de incentivos (premios y castigos) graduales.
• Intervención tendiente a la rehabilitación y reinserción social.

2. LA APLICACIÓN DEL MODELO TTD EN CHILE

La iniciativa, promovida en Chile por la Fundación Paz Ciudadana, surge como un programa piloto en Valparaíso en 2004, para luego extenderse en forma progresiva a modo de pilotaje a otras regiones del país. En la actualidad, este sistema funciona en Chile dentro de la agenda ordinaria de los Juzgados de Garantía, mediante 18 proyectos en las regiones de Tarapacá, Antofagasta, Valparaíso, Región del Libertador General Bernardo O'Higgins, del Maule y Zonas Centro Norte, Oriente, Sur y Occidente de la Región Metropolitana.

El primero de ellos comenzó el año 2004 en la ciudad de Valparaíso, donde jueces, fiscales y defensores se interesaron por aplicar un programa de este tipo, después de un seminario organizado por la Fundación Paz Ciudadana y la Embajada de los EE.UU. A partir de esa experiencia, el Juzgado de Garantía de Valparaíso, la Fiscalía Regional, la Defensoría Regional, Conace Regional y el Hospital Psiquiátrico del Salvador, con la coordinación de la Fundación Paz Ciudadana, firmaron un Protocolo de Acuerdo Interinstitucional, que sentó las bases del programa en la V Región. Durante el año 2005 se comenzó a aplicar un programa piloto con los primeros casos y en el mes de junio del mismo año, con el apoyo de UNODC, el equipo coordinador viajó a conocer la experiencia de los TTD en Florida, EE.UU.

Una segunda experiencia surgió a mediados del año 2005, cuando la Fiscalía Metropolitana Sur se interesó en desarrollar un programa similar, basándose en la experiencia internacional y en el piloto de Valparaíso. Así, después de diversos esfuerzos de coordinación con otras instituciones del sistema, a fines de ese año comenzó a operar este segundo proyecto piloto.

Finalmente, en marzo de 2006, con el apoyo de UNODC y del Proyecto Acceso, expertos de EE.UU. y Canadá visitaron Chile con el objetivo de participar en un seminario nacional y supervisar los modelos de trabajo aplicados. Posteriormente, en octubre del año 2006, se inauguró el tercer programa piloto en la Fiscalía Centro Norte, que ya se ha ampliado a todos los tribunales de su jurisdicción.

Interesados en la profundización de las temáticas relacionadas con droga y delincuencia, en abril del año 2006, Conace y Fundación Paz Ciudadana convocaron la realización de la mesa de trabajo interinstitucional “Tratamiento de drogas para infractores en el contexto judicial”, en la cual participaron el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Salud y el CESC. Su propósito fue generar una propuesta consensuada de política pública para promover el tratamiento de drogas en población infractora en el contexto judicial.

A partir de esta iniciativa surgieron los documentos: “Marco regulatorio actual, protocolo de procedimiento y posibles reformas legales” y “Sospecha, confirmación diagnóstica y modalidades de tratamiento para adolescentes y adultos consumidores problemáticos de drogas en el contexto judicial”. Todo lo anterior dio origen a un manual de procedimientos consensuado entre todas las instituciones involucradas. Además, Conace decidió asignar cupos de tratamiento para 119 personas³³. Dichos cupos se repartieron entre los tres proyectos piloto y también se adjudicaron recursos para la contratación de recurso humano de apoyo a los pilotos.

En diciembre de 2007 Poder Judicial, Ministerio de Justicia, Ministerio Público, Conace, la Defensoría Penal Pública y Fundación Paz Ciudadana, firmaron un Protocolo de Entendimiento para fomentar la implementación de los TTD en Chile. Este apoyo institucional permitió ampliar esta iniciativa durante el año 2008 a las ciudades de Iquique y Antofagasta y a las zonas Oriente y Occidente de la Región Metropolitana. Para esto, Conace y el Ministerio Público firmaron un convenio de colaboración financiera que permitió el traspaso de fondos para la contratación de profesionales de apoyo y para la ejecución del proyecto. Además, Conace aumentó la cantidad de cupos de tratamiento para ese año.

En marzo de 2012 se realizó la firma de un Convenio Interinstitucional sobre Tribunales de Tratamiento de Drogas, donde todas las instituciones suscriptoras³⁴ se comprometieron a cooperar en la institucionalización del programa, a colaborar en el funcionamiento y ampliación del mismo. El principal propósito declarado es “transitar de este modo, de experiencias meramente pilotos a una política pública concreta, evaluada constantemente y con futuro reconocimiento legal”. Se espera expandir el programa de Tribunales de Tratamiento de Drogas gradualmente a la totalidad del territorio nacional hacia el año 2015 y ampliar decididamente los mecanismos jurídicos, la incorporación de un mayor número de usuarios y la extensión de sus beneficios directos e indirectos.

³³ 60% en planes ambulatorios y 40% en programas residenciales.

³⁴ Ministerio de Justicia, Poder Judicial, el Ministerio Público, Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA), la Defensoría Penal, Gendarmería, Sename y Fundación Paz Ciudadana.

2.1 Descripción de la adaptación del modelo en Chile

2.1.1 Definición y estrategia de sensibilización del problema público

El enfoque impulsado por la Fundación Paz Ciudadana para la tratar la reincidencia criminal como problema público fue centrarse en la eventual relación entre el consumo problemático de drogas y delincuencia. En base de la evidencia internacional se releva la tesis que hay un grupo significativo de personas que comete delitos por causa o con ocasión de su adicción, y que por lo tanto la remoción de ese factor afecta también la conducta delictual.

Es así como se empieza a visibilizar la vinculación entre droga-delito para crear conciencia pública y llamar la atención de los tomadores de decisión. Como veremos en este estudio, a través de diversas entrevistas, nunca se estableció con claridad la idea de causalidad entre estos fenómenos pero por la estrategia utilizada y la gran cobertura de medios de comunicación para introducir el tema en la agenda pública se asumió y potenció como tal esta relación, generando algunos impactos no deseados como por ejemplo la estigmatización de drogadictos como delincuentes³⁵.

Tras estudios y búsquedas de una metodología de intervención (año 2003) surge también desde Fundación Paz Ciudadana la idea de potenciar la instalación en Chile de los Tribunales de Tratamiento de Drogas.

El segundo argumento que utiliza Fundación Paz Ciudadana, a parte del de bajar índices de reincidencia, es respecto a los costos-efectividad como política anticriminal. Se plantea que existe una diferencia importante en los costos entre día cárcel y día de tratamiento. El costo cárcel en esa época era de aproximadamente \$230.000 mensuales por persona³⁶, mientras que un programa ambulatorio intensivo de rehabilitación costaba aproximadamente \$140.000 mensuales.

Con el apoyo de Paz Ciudadana y otros organismos internacionales surgen voluntades particulares dentro de las instituciones locales (primero en Valparaíso y luego en la Región Metropolitana) para desarrollar pilotos y así probar la metodología y mejorar el diseño. Comienza así un interés de un grupo creciente de profesionales del área salud y justicia para encabezar un arduo proceso de diseño, generación y sensibilización de procedimientos de los TTD.

En ese proceso se conformó un grupo de profesionales cercanos entre ellos que trabajaron intensamente en aportar a la sostenibilidad del modelo. Profesionales de la V Región, primer piloto voluntario, comenzaron a trabajar en los demás pilotos o en otras

³⁵ Entrevista Catalina Drollmann.

³⁶ En cárceles estatales.

instancias desde donde apoyaron la implementación de TTD.³⁷ Un grupo amplio de profesionales son los que han voluntariamente apoyado y trabajado en el modelo, pero esta fortaleza de un equipo comprometido en su instalación también tiene su lado negativo ya que al momento de cambiarse de trabajo se pierde un importante impulso y aliado institucional.³⁸

2.1.1 Aspectos legales: Suspensión condicional del procedimiento

Al diseñarse la implementación del Modelo de TTD en Chile³⁹, se evaluó cuál era la herramienta legal que era más funcional a los objetivos y principios del modelo. El proceso se orientó a utilizar las normas legales existentes y con ello, evitar modificaciones legales al Código. De lo anterior, y con el propósito de obtener resultados que permitieran abrir el debate jurídico para una ampliación de la herramienta, se optó por utilizar la Suspensión Condicional del Procedimiento (SCP), considerada por el Código Procesal penal como una salida alternativa al proceso penal. (Guerra, 2006).

En las primeras discusiones de la selección de la figura legal se destacaba que para que los TTD se institucionalizaran se requerían modificaciones a esta figura, tanto desde la perspectiva legislativa como desde el punto de vista de la forma en que las instituciones se enfrentan a ellas. (Guerra, 2006).

Esta figura legal permite un acuerdo entre el fiscal e imputado, en virtud del cual se suspende, por un lapso de uno a tres años, el procedimiento penal. Este acuerdo debe contar con la aprobación del Juez de Garantías, quien fijará las condiciones bajo las cuales se produce la suspensión y el plazo de ésta. El efecto de la S.C.P es la extinción de la acción penal y el sobreseimiento de la causa al término del plazo. La medida es revocable cuando existe un incumplimiento grave e injustificado de las condiciones impuestas o cuando el imputado es formalizado por un nuevo delito.

³⁷ Por ejemplo la Ex ministra de justicia, Patricia Pérez quien apoyó el convenio institucional era en sus inicios una de las profesionales que trabajó en la instalación del piloto en la V región. Otra de las profesionales que venían de este piloto era Catalina Droppelmann quien en 2004 trabajaba en Hospital de Valparaíso desde donde apoyó la instalación y posteriormente trabajó desde el 2006 en Fundación Paz Ciudadana para hacerse cargo de la implementación en la Región Metropolitana de los TTD. Cercana al grupo y también profesional de Paz Ciudadana era Francisca Werth quien luego ingresó al Ministerio de Justicia en el periodo 2012 y ahora desde la Defensoría como encargada de estudios está a cargo de este apoyo desde la Defensoría en TTD; caso similar con Paz Pérez quien desde la Fiscalía Centro Norte y apoyando a Paz Ciudadana ha participado en distintas instituciones del sector justicia apoyando o trabajando en el modelo.

³⁸ Entrevista Catalina Droppelmann y Paz Pérez.

³⁹ En la experiencia internacional se han utilizado diferentes figuras legales vigentes para implementar TTD y en algunos países, con el tiempo se han promulgado leyes específicas. Un aspecto central, que es compartido por todos los países, es la necesaria presencia de voluntariedad del imputado para incorporarse a un programa de este tipo.

Permite al Ministerio Público, previo acuerdo con el imputado, el ejercicio de la persecución penal con orientaciones tendientes a la rehabilitación, capacitación, reparación del mal causado a la víctima o a la comunidad, y su reinserción⁴⁰.

Obviamente, previo a la solicitud de la SCP se debe evaluar la procedencia, según las particularidades del caso concreto.

Los requisitos para que pueda decretarse una S.C.P, son los siguientes⁴¹:

- Acuerdo de fiscal e imputado: este se produce entre ambos, no siendo necesaria la aprobación del defensor, sin perjuicio de que su presencia es requisito de validez de la audiencia en que esta suspensión se decreta.
- Penalidad máxima: la pena a aplicar al imputado en caso de ser condenado no puede ser superior a tres años de privación de libertad. Se ha estimado que la pena que debe computarse para estos efectos es la pena en concreto, la cual debe ser en definitiva calculada por los fiscales que solicitarán aplicación de la S.C.P.
- Ausencia de antecedentes penales: la ley ha querido que esta figura sea aplicada solo a los delincuentes llamados primerizos.

Las implicancias de utilizar una S.C.P son:

- a) En el programa sólo pueden participar imputados que cumplan con los requerimientos para la SCP, es decir, con pena probable de hasta 3 años y ausencia de condenas previas.
- b) El programa debe durar entre 1 y 3 años. Si el tratamiento tuviese una duración inferior al tiempo señalado, el tribunal continuará realizando audiencias de seguimiento.
- c) El plan de trabajo debe ajustarse a las condiciones de cumplimiento de la SCP (art. 238 del CPP).
- d) La participación en el programa es voluntaria, ya que se requiere del acuerdo del imputado para decretar la SCP.
- e) Si el programa finaliza exitosamente, el caso se sobresee de manera definitiva.

⁴⁰ En el artículo 238 (letra c) del Código Procesal Penal se establece, para suspender el procedimiento seguido en contra del imputado, el “someterse a un tratamiento médico, psicológico o de otra naturaleza”.

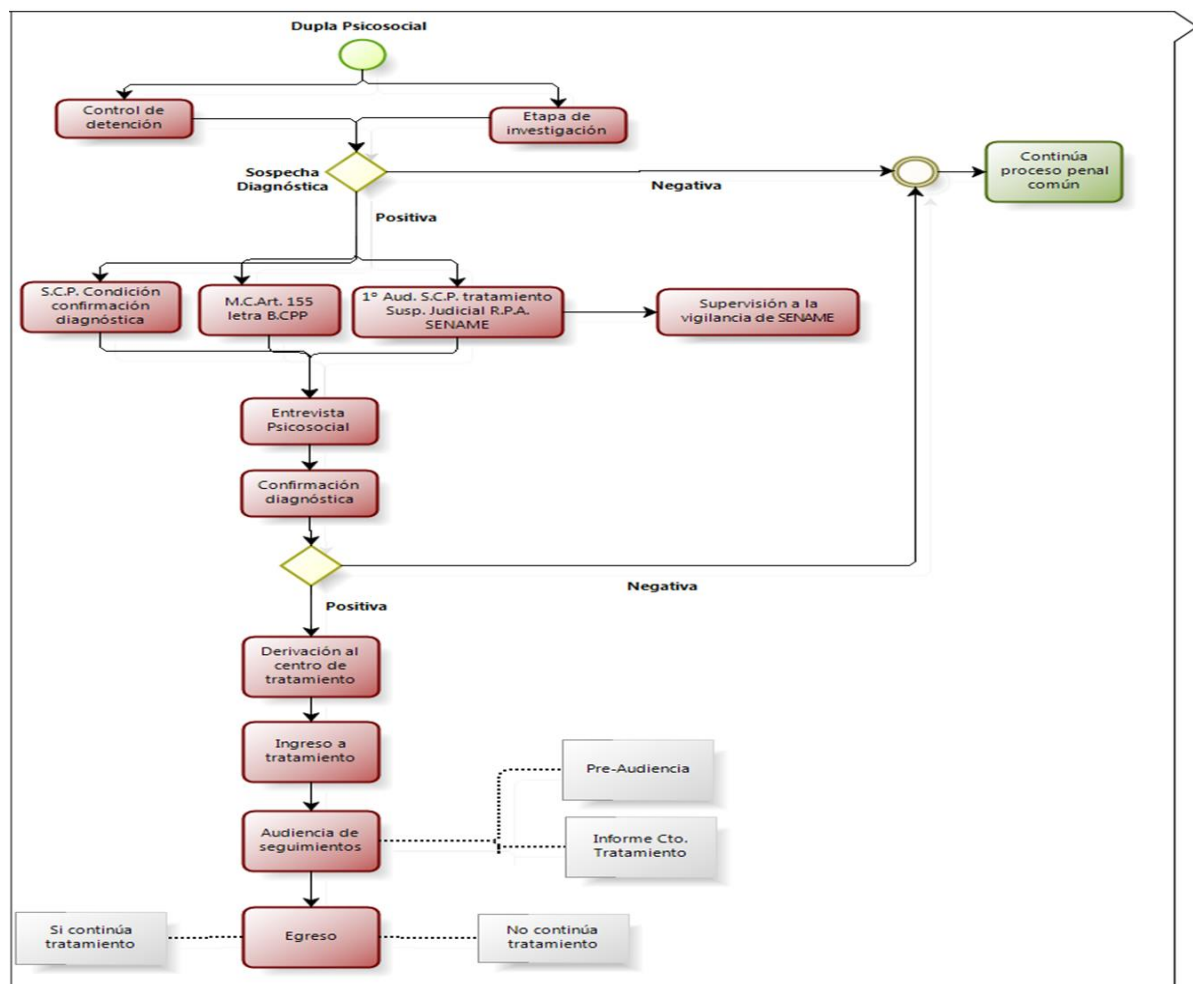
⁴¹ El marco legal del programa es el que rige la SCP, contenida en los artículos 237-240 y 245-246 del Código Procesal Penal.

2.1.3 Flujo de Procedimientos TTD

Los procedimientos de los programas TTD van desde la pesquisa hasta el egreso y sobreseimiento de los casos (ver figura 4). Durante este proceso, cada uno de los actores debe ejercer acciones particulares.

Como se puede observar, todos los elementos difieren a la tramitación tradicional de causas que se realiza en el sistema judicial. En este contexto, los roles de cada uno de los profesionales que se desempeñan en el programa constituyen un elemento clave y la complementariedad y el trabajo en equipo son centrales. A continuación se profundizará en cada uno de los roles, tanto de los agentes de justicia como de la dupla psicosocial.

Figura 4
Flujo de Procedimientos TTD en Chile
Fuente: Unidad Coordinadora TTD



En el programa TTD se distinguen las siguientes fases, no obstante cada programa posee sus propias características y ha adaptado los procedimientos a la realidad local⁴²:

Fase I. Ingreso del caso: La dupla psicosocial realiza una entrevista de sospecha diagnóstica a todos aquellos imputados que estén seleccionados previamente por el Ministerio Público y/o propuestos por la Defensoría Penal Pública, como posibles candidatos (cumplen con los requisitos de la SCP). Tras esto, se informa al defensor y al fiscal de turno. De esta forma, existen dos vías de acceso a este modelo, que, en todos los casos, deben ser concordadas por el Ministerio Público y la Defensoría :

- i) *Medida cautelar personal, Art. 155 del Código Procesal Penal*⁴³
- ii) *Audiencia de control de detención y suspensión condicional del procedimiento*⁴⁴

Fase II. Audiencia de suspensión condicional del procedimiento: El equipo del TTD se reúne una vez al mes, en una reunión previa o de pre audiencia, para evaluar el grado de avance de los candidatos que actualmente se encuentren cumpliendo SCP, disponiéndose los incentivos o sanciones correspondientes. ⁴⁵

Es importante destacar, que con la finalidad de favorecer un ambiente en donde se superen los intereses contrapuestos en las audiencias, los acuerdos se tomen en reuniones de coordinación previas denominadas reuniones de pre audiencia.

Fase III. Audiencias y diligencias posteriores:

i) *Revocación de medidas cautelares.* Una vez aprobada la SCP, se dejarán sin efecto las medidas cautelares que pudieren haberse fijado.

ii) *Audiencias de seguimiento de la SCP.* Tienen por objetivo hacer el seguimiento de los casos, revisando el estado de avance mes a mes. Lo central en estas audiencias es que el juez dialoga con el imputado, contando éste con un espacio en el cual puede compartir lo

⁴² *Ídem.*

⁴³ En la audiencia de control de la detención, el fiscal solicita que se decrete la medida cautelar personal consignada en la letra b) del artículo 155, esto es, sujeción a la vigilancia de una persona o institución determinada, con el objetivo de que el imputado pueda asistir a una evaluación diagnóstica de consumo problemático. Para ello la dupla psicosocial establece fecha y hora de la evaluación, lo que queda determinado en esta misma audiencia.

La evaluación diagnóstica, es realizada por el equipo biopsicosocial, el cual completa además, el informe de evaluación que la dupla psicosocial remitirá al juez, fiscal y defensor, en un plazo no mayor a siete días contados desde que el imputado se presenta a la evaluación.

⁴⁴ En la audiencia de control de detención, se decreta la SCP, estableciéndose al efecto, la condición de letra h) del artículo 238 del Código Procesal Penal, que corresponderá al sometimiento del imputado a una evaluación diagnóstica, con el fin de pesquisar un posible consumo problemático de drogas y definir la modalidad de tratamiento recomendada.

⁴⁵ Antes de la realización de la audiencia de SCP o de la audiencia de incorporación del imputado al programa, la Unidad de Víctimas y Testigos del Ministerio Público, se comunicará con la víctima del delito si la hubiere, le informará de la posible inclusión del imputado en el programa.

que desee de manera voluntaria. Las intervenciones que se realizan en esta audiencia son previamente discutidas y consensuadas en las reuniones de pre audiencia.

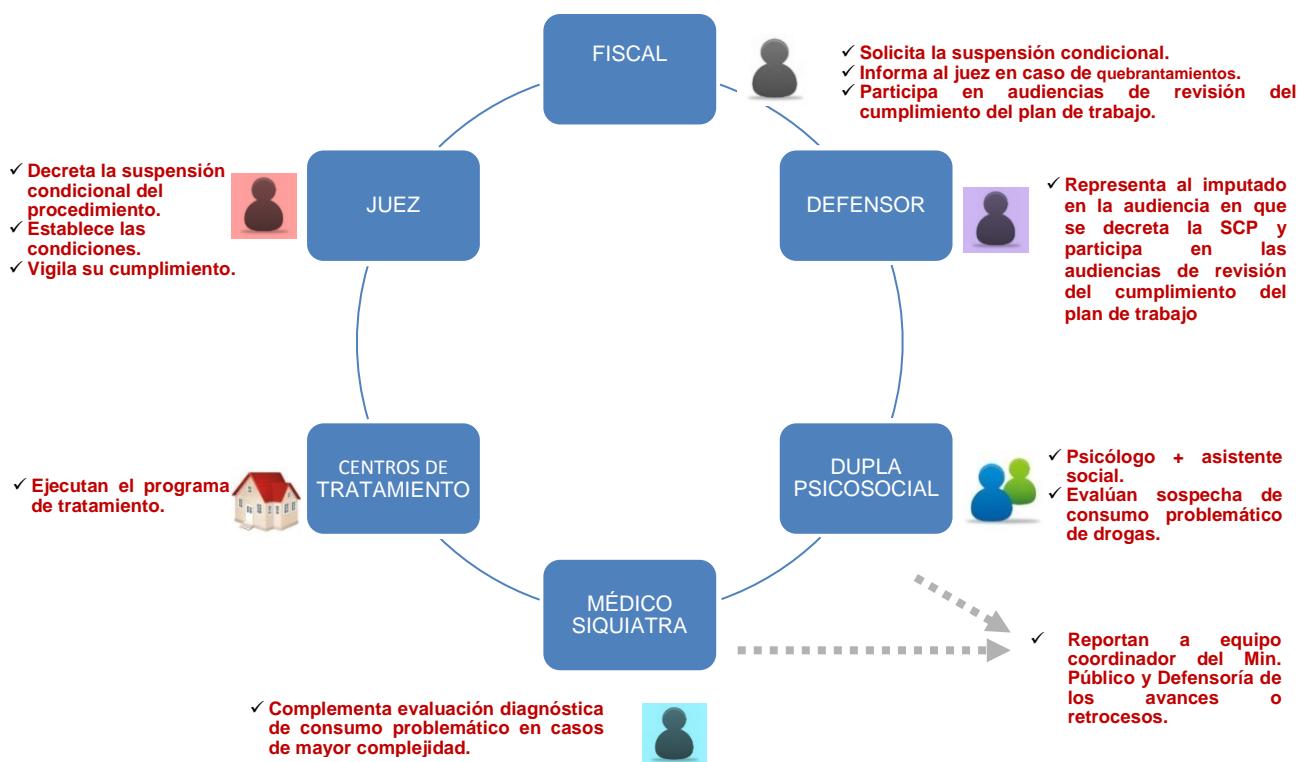
iii) *Modificación de las condiciones*: En audiencias especiales citadas al efecto, o bien en la audiencia de seguimiento, el juez podrá modificar, a solicitud de alguno de los intervinientes, una o más de las condiciones impuestas.

iv) *Revocación de la SCP*: Podrá ser decretada por el juez, a solicitud del Ministerio Público⁴⁶, para lo cual citará a una audiencia especial para tal efecto.⁴⁷

v) *Audiencias de egreso*: Al finalizar el plazo temporal del tratamiento y la fase de seguimiento. En ésta, el caso será sobreseído en forma definitiva.

2.2.3 Roles de los intervinientes TTD

Figura 5
Principales roles de actores institucionales del Programa TTD
*Fuente: Elaboración propia.*⁴⁸



⁴⁶ En los términos del artículo 239 del Código Procesal Penal.

⁴⁷ La revocación podrá ser decretada en los siguientes casos: Por haber sido el imputado, objeto de nueva formalización por hechos distintos. O cuando el imputado incumpliere, sin justificación, grave o reiteradamente las condiciones impuestas.

⁴⁸ Basada en presentación del Taller Internacional sobre Tribunales de Tratamiento de Drogas: "Consolidación del modelo y nuevos desafíos". SENDA- Ministerio del Interior y Seguridad. 10 diciembre 2012.

Cada programa piloto está compuesto por un equipo estable, coordinado y capacitado en drogodependencias y en temáticas jurídicas y crimonológicas. Así, se establece que los casos que sean pesquisados por otros fiscales, defensores o jueces, deben ser derivados al equipo especializado, para que éste realice la audiencia de SCP y las posteriores audiencias de seguimiento.

El dispositivo está compuesto por los siguientes actores:

Juez: Es quien decreta la SCP, establece las condiciones y duración del programa y vigila su cumplimiento. Impone o modifica las condiciones de cumplimiento en función del comportamiento y los resultados del participante en el proceso de rehabilitación.

Fiscal: Es quien, tras revisar el caso, solicita la SCP y participa en la negociación de las condiciones de cumplimiento. Informa al juez en el caso de quebrantamientos, está al tanto de la rehabilitación y participa en las audiencias de revisión.

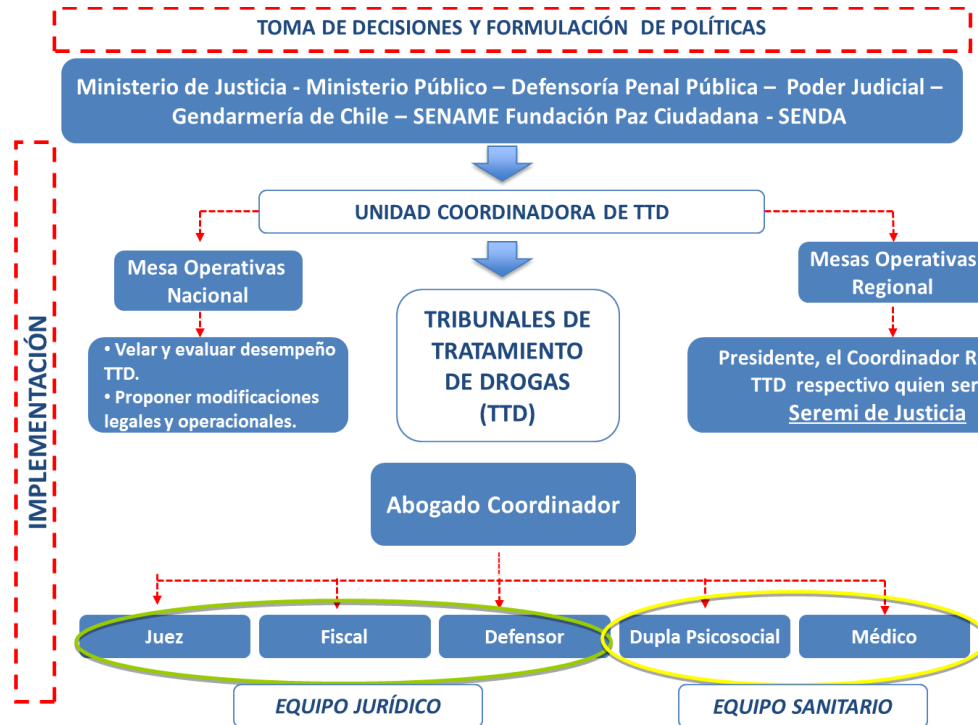
Defensor: Es el abogado que representa al imputado en la audiencia en que se decreta la SCP y participa en la negociación de las condiciones de cumplimiento que se establecen. Debe velar por la participación voluntaria del imputado, explicarle las implicancias de su posible incorporación en el programa de rehabilitación y las consecuencias de su incumplimiento. Participa en las audiencias de revisión del plan de trabajo, promueve el cumplimiento de las condiciones SCP y la adhesión al tratamiento.

Dupla psicosocial: Está compuesta por un psicólogo y un asistente social que realizan la pesquisa de casos, coordinan con el centro de tratamiento la confirmación del diagnóstico y el rescate, en caso que el participante no acuda a la entrevista. Tras el ingreso del imputado al programa de rehabilitación, monitorean su participación y coordinan la entrega de información por parte del prestador de tratamiento.

Profesional que realiza la confirmación diagnóstica: Es quien realiza la confirmación diagnóstica del caso y propone la modalidad específica de tratamiento.

Proveedor de tratamiento: Es el coordinador del centro de rehabilitación al cual es derivado el participante. Informa mensualmente sobre su desempeño y los objetivos del proceso de rehabilitación.

Figura 6
Actores relevantes Programa TTD
Fuente: Unidad Coordinadora TTD



2.2 Institucionalidad actual de los Tribunales de Tratamiento de Drogas

En sus comienzos la prioridad era lograr soporte institucional ante la complejidad de una política intersectorial de esta naturaleza para lo cual el mismo grupo que impulsó su adaptación en Chile se dedicó a sensibilizar los objetivos, los beneficios del modelo e incentivos de las distintas autoridades de los sectores involucrados (Gobierno- Justicia y Salud).

Como ya mencionamos a partir del 2006 se logra establecer la voluntad política de las instituciones del sector justicia⁴⁹ para respaldar esta proyección del Programa a política pública. Se realizaron mesas interinstitucionales, acuerdos y convenios financieros necesarios para apoyar los programas pilotos existentes y discutir la futura implementación. En diciembre de 2007 se suscribió el Convenio Marco⁵⁰ adscrito al

⁴⁹ Corte Suprema, Ministerio de Justicia, Ministerio Público, Defensoría Penal Pública y SENDA (anterior CONACE).

⁵⁰ "Protocolo de Colaboración entre el Poder Judicial, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Ministerio Público, Defensoría Penal Pública, Fundación Paz Ciudadana y Conace"

Programa Piloto “Tribunales de Tratamiento de Drogas para Infractores bajo supervisión judicial”. El protocolo consta de sólo tres artículos:⁵¹

- Se acordó por las instituciones mencionadas “realizar todas las acciones y actividades que sean necesarias, desde sus respectivas competencias y coordinación intersectorial para la adecuada implementación del proyecto piloto” ya mencionado. (Artículo primero)
- También se dijo que se trata de una metodología que se inserta en la agenda ordinaria de los Juzgados de Garantía y según los “arreglos organizacionales”, que no precisó.
- Se hizo hincapié en una “intensa supervisión judicial a través de audiencias periódicas, equipo estable y altamente coordinado, liderazgo asertivo por parte del juez, reuniones de coordinación entre el equipo jurídico y socio sanitario, esquema de incentivos para fomentar la adherencia del participante y estrategias comunicacionales de audiencias”.
- Se enfatizó que el proyecto “no implica la creación de nuevos tribunales, la asignación de nuevos jueces, ni la dedicación exclusiva de los operadores, sino más bien una exhaustiva capacitación en los elementos críticos del modelo” (artículo segundo).
- Se describió a los destinatarios, como “consumidores problemáticos, dependientes o abusadores de drogas, cuyos delitos se relacionen con dicha circunstancia”, a constatarse por una evaluación clínica diagnóstica.
- El programa, a su vez, supone como requisito esencial “la voluntad del imputado... que debe otorgar su consentimiento de manera libre e informada para incorporarse al programa de rehabilitación” (artículo tercero).

En enero de 2010 se celebró un Convenio de Colaboración Financiera entre el Ministerio del Interior, con la asesoría técnica de CONACE, y el Ministerio Público, para la implementación del Proyecto “Tribunales de Tratamiento de Drogas para Infractores bajo Supervisión Judicial”.

En base de dicho Convenio, en febrero de 2010 CONACE (Ministerio del Interior) y la Fiscalía Regional Metropolitana Sur, materializaron un acuerdo de colaboración financiera. Para su implementación en junio de 2010 se suscribió un “Proyecto de Acuerdos entre la Fiscalía Regional Metropolitana Sur y la Defensoría Regional Metropolitana Sur/ Proyecto de Evaluación Clínica Diagnóstica para Adolescentes Imputados”, donde se contiene un protocolo para la colaboración mutua entre las referidas instituciones tendiente a lograr de modo más efectivo los fines del programa, concretamente la rehabilitación de los adolescentes imputados, que comprende definiciones de la máxima importancia para el éxito de los diagnósticos necesarios, interviniendo una dupla psicosocial para la evaluación clínica de los imputados

⁵¹ Mntro. Contreras, Roberto, 2011. Exposición ante la Cámara de Diputados, en el marco del Foro “Reflexionando en torno a los Tribunales de Tratamiento de Drogas en Chile y el Mundo”, realizado el 11 de enero de 2011 en el Congreso Nacional.

adolescentes en la zona de seguridad y tránsito del Centro Justicia de Santiago y, además, un lineamiento ético acerca de la imposibilidad de utilización en juicio de la información obtenida por la dupla psicosocial del imputado.

Figura 7
Estructura implementación pilotos
Fuente: Fundación Paz Ciudadana, 2010.



Recién en marzo de 2012 se firmó un Convenio Interinstitucional sobre Tribunales de Tratamiento de Drogas, donde todas las instituciones suscriptoras se comprometieron a cooperar en la institucionalización del programa, a colaborar en el funcionamiento y ampliación del mismo. En ese marco, el Ministerio de Justicia establece una nueva institucionalidad para este programa, creándose la Unidad Coordinadora de los Tribunales de Tratamiento de Drogas, que se incorpora a la División de Reinserción Social, reemplazando así al Ministerio Público que los años anteriores había asumido ese rol transitoriamente.

En una instancia posterior, el Ministerio de Justicia encabezó un Taller Internacional ⁵²y que reunió a todas las atoriaes de las instituciones del sector justicia donde confirmaron sus apoyos políticos. En la ocasión algunas declaraciones fueron:

Para el Fiscal Nacional, Sabas Chahuán: *“este programa constituye un ejemplo de la tendencia actual y de amplio desarrollo en el mundo, que persigue integrar en el proceso penal estrategias efectivas, que buscan atacar y resolver la causa del problema que muchas veces origina la comisión de un delito”*.

⁵² Denominado “Consolidación del modelo y nuevos desafíos” que se realizó del 10 al 12 de diciembre de 2012 en Santiago de Chile.

De acuerdo al Defensor Nacional, Georgy Schubert: *“la Defensoría penal ha tenido un compromiso en explorar esta forma distinta de hacer justicia, con respeto a la garantía y los derechos de los imputados”*.

Según el ministro vocero de la Corte Suprema de Justicia, Hugo Dolmestch: *“esta es una loable decisión de las autoridades para enfrentar con otras armas el flagelo moderno de la drogadicción, destructor de las personas y en especial de los jóvenes, nuestro máspreciado capital”*.

En ese momento, la Subsecretaria de Justicia, Patricia Pérez, indicó que: *“estamos convencidos que políticas innovadoras como los Tribunales Tratamiento de Drogas deben abordarse decididamente, el ministerio junto a los organismos vinculados pone especial énfasis en nuevas formas de cumplimiento, más acertadas y eficaces que el simple castigo o vigilancia penitenciaria. Por tal motivo, el Ministerio de Justicia creó durante este año una nueva Unidad Coordinadora para esta política pública, a través de su División de Reinserción Social”⁵³*.

Se transita de este modo, de experiencias meramente pilotos a una eventual política pública, evaluada constantemente y con futuro reconocimiento legal. Según el Ministerio de Justicia se espera expandir el programa de Tribunales de Tratamiento de Drogas gradualmente a la totalidad del territorio nacional hacia el año 2015 y ampliar decididamente los mecanismos jurídicos, la incorporación de un mayor número de usuarios y la extensión de sus beneficios directos e indirectos.

2.2.1 Unidad Coordinadora de los TTD

La Unidad creada tiene como misión: gestionar, a nivel central, el funcionamiento de los TTD, desempeñando las actividades que resulten necesarias para coordinar su aplicación entre las distintas instituciones involucradas⁵⁴. Para cumplir esta misión, la Unidad conforma tres mesas de trabajo integradas por representantes de todas las instituciones suscriptoras del convenio. El objetivo de dichas instancias es analizar la experiencia chilena y las necesidades a futuro del programa con el compromiso de entrega de documentos o productos concretos asociados a la institucionalidad.⁵⁵

- Legal: redacción del Proyecto de Ley que establece los TTD y que busca ampliar los mecanismos jurídicos mediante los cuales resulta posible acceder al programa.
- Técnica: redactar manuales que buscan estandarizar el procedimiento de los TTD, además de la construcción de un software que permita registrar y sistematizar la información de las distintas etapas del programa.

⁵³ www.minjusticia.gob.cl

⁵⁴ Fuentes del Ministerio de Justicia.

⁵⁵ En la actualidad los productos no han sido finalizados y no fue posible acceder a ellos a pesar de la solicitud formal.

- Operativa: coordinación instalación de pilotos a través de un programa de instalación regional y comunicación.

2.3 Monitoreo y Evaluaciones modelo TTD en Chile

Durante estos 10 años de pilotaje se han realizado tres evaluaciones del Programa en distintas etapas del proceso y encabezadas por distintas instituciones⁵⁶. Los resultados de estas evaluaciones fueron incluidos en este Estudio y fueron claves para definir el marco de análisis que se utilizó al permitir identificar las variables que inciden en la implementación y así contrarrestar mejor lo empírico con el desarrollo teórico.

Cabe destacar la dificultad de conseguir datos para interpretar o analizar. En los primeros años las duplas contaban con datos que ellos mismos recogían a través de plantillas Excel sencillas. La supervisión del MP exigía que las duplas psicológicas plasmaran todos los datos^{57 58}. Posteriormente al asumir el Ministerio de Justicia toda la estadística pasaría a una macro más compleja que sistematizaría toda la información. Este objetivo implicó que una de las mesas trabajara en esa tecnología y convirtiera el instrumento en un software que incluía nuevas variables. Todavía este no finaliza y no se ha podido trabajar en la sistematización de datos por lo que fue imposible obtener la información actualizada a partir del 2012. Para la encargada de la Unidad Coordinadora la demora es porque “generalmente los software se licitan y acá en la Unidad nosotros lo hemos hecho nosotros mismos con un informático y la parte final con un sociólogo por falta de recursos”.⁵⁹

Anteriormente se realizaron evaluaciones de distinta naturaleza:

1.- Análisis del proceso de Implementación de Tribunales de Tratamiento de Drogas en Chile (Fundación Paz Ciudadana, marzo 2008)⁶⁰. Mirada cualitativa, a la evaluación y mejora de la aplicación del modelo TTD en Chile.

2.- Estudio de Evaluación de implementación, proceso y resultados del Modelo Tribunales de Tratamientos de Drogas bajo Supervisión Judicial aplicado en Chile. (Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, CESC, febrero 2011)⁶¹ Mirada cualitativa para identificar las razones que justifican la ampliación de los TTD a la luz de la experiencia nacional. Estudio licitado por el CONACE, Ministerio de Justicia.

⁵⁶ Pero no se han realizado estudios de impacto directo de eficacia en relación a la reincidencia.

⁵⁷ Esto se realizó hasta el 2011.

⁵⁸ Entrevista Paz Pérez.

⁵⁹ Entrevista a Katherine Oliveri.

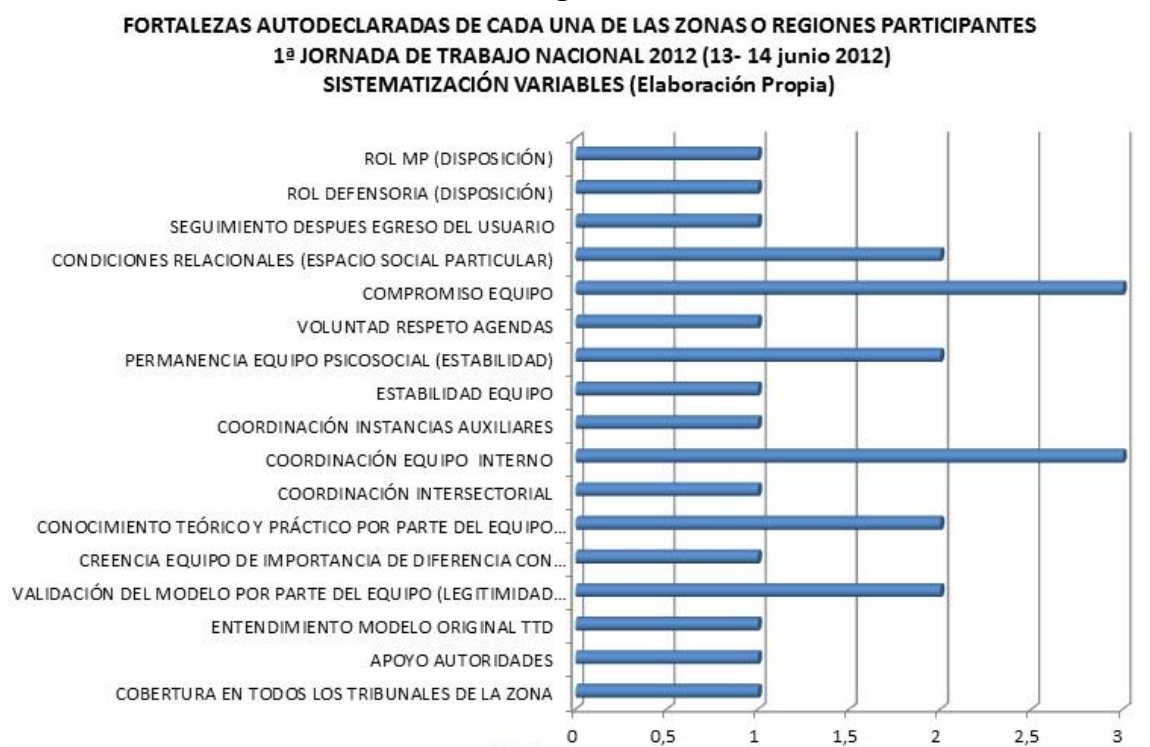
⁶⁰ Publicada en www.pazciudadana.cl

⁶¹ No fue publicada pero se solicitó al Ministerio de Justicia en el marco de este estudio de caso.

3.- Iº Jornada de Trabajo Nacional "Avances y Desafíos de los TTD en Chile (Organizado por la Mesa Operativa de la Unidad Coordinador de TTD, junio 2012) ⁶² Sistematización de encuestas y trabajo de jornada de trabajo de operadores e intervinientes del modelo a nivel nacional realizada el día miércoles 13 de junio con la participación de 46 profesionales.⁶³

Esta última evaluación realizada a través de una jornada de trabajo nos permitió focalizarnos en los aspectos detectados por los ejecutores del modelo como debilidades y fortalezas, que se pueden observar en la figura 8 y 9. Esto nos dio la base para identificar el marco teórico y modelo analítico que debía dar sustento a este estudio para poder argumentar las razones institucionales y políticas de estas dificultades o fallas en la implementación. Podemos ver que las principales fortalezas declaradas tienen relación con aspectos organizacionales propios de los equipos particulares, no así lo que respecta a marcos institucionales.

Figura 8



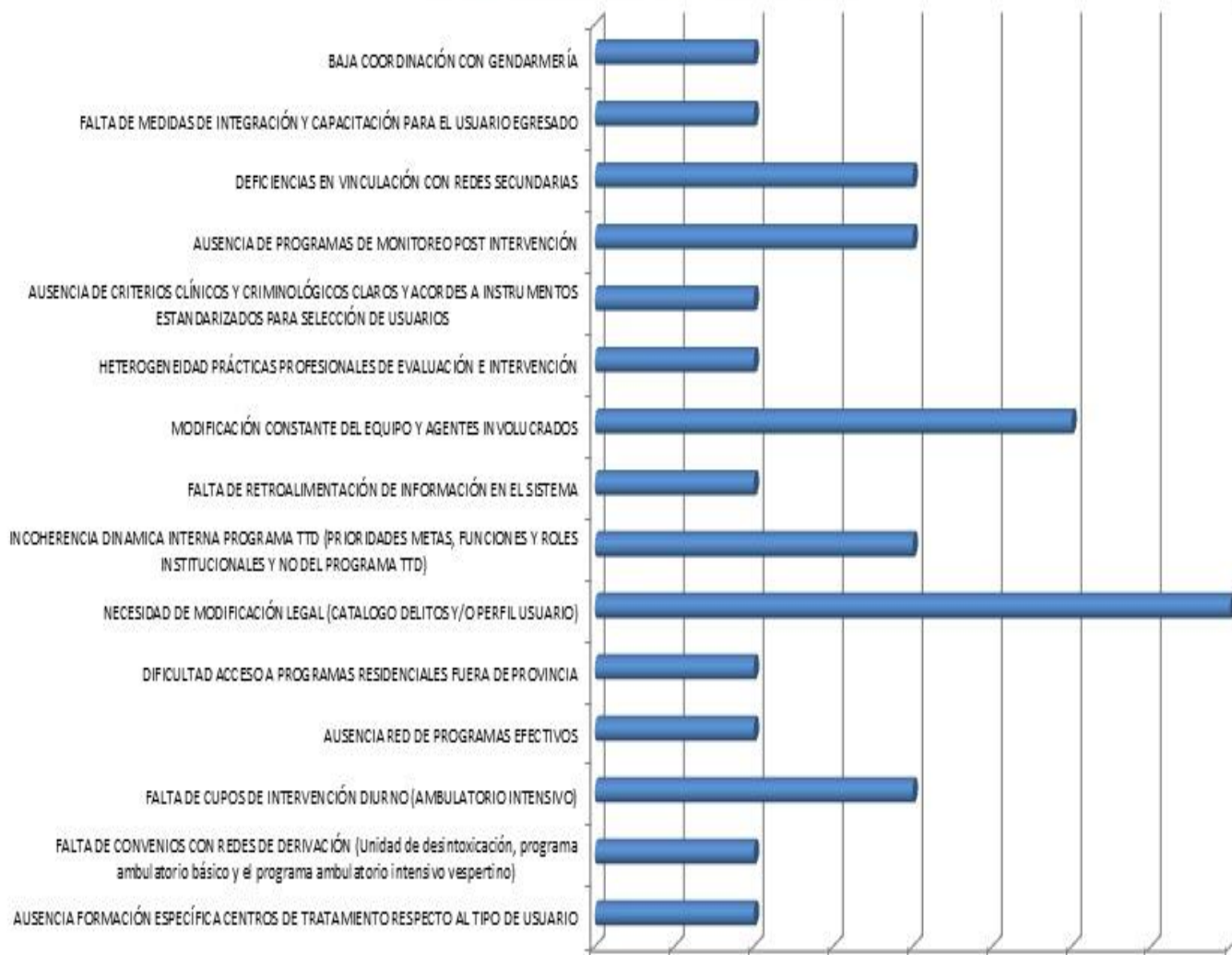
⁶² *Ídem.*

⁶³ Pertenecientes a las regiones de Tarapacá, Antofagasta, las zonas Occidente y Oriente Metropolitana.

En lo que respecta a las debilidades (figura 9) podemos ver que los principales aspectos críticos que identifican los operadores del modelo es la dificultad de la figura legal.

Figura 9

DEBILIDADES DE CADA UNA DE LAS ZONAS O REGIONES PARTICIPANTES
1ª JORNADA DE TRABAJO NACIONAL 2012 (13-14 junio 2012)
SISTEMATIZACIÓN VARIABLES (Elaboración Propia)



2.4 Monitoreo nivel de usuarios TTD: Estadísticas

Tal como se mencionó en la sección anterior no se cuenta con estadística formal de los egresos o casos vigentes del periodo 2012- 2013 a nivel nacional. Informalmente la Unidad Coordinadora nos informó verbalmente que durante el 2012 el total era de 223 de usuarios, haciendo la salvedad que las estadísticas son relativas ya que dependen de cómo se interpretan porque el desglose (informal ya que aún no se presenta el anuario estadístico de ese año) eran 7 egresados, 159 vigentes en TTD y 57 fuera de TTD).⁶⁴

Desde el año 2012 las duplas pertenecen al Senda⁶⁵ lo que a opinión de Oliveri afectó porque ahora no acceden a la información del Ministerio Público, “desde el mundo jurídico es riesgoso entregar información”.⁶⁶

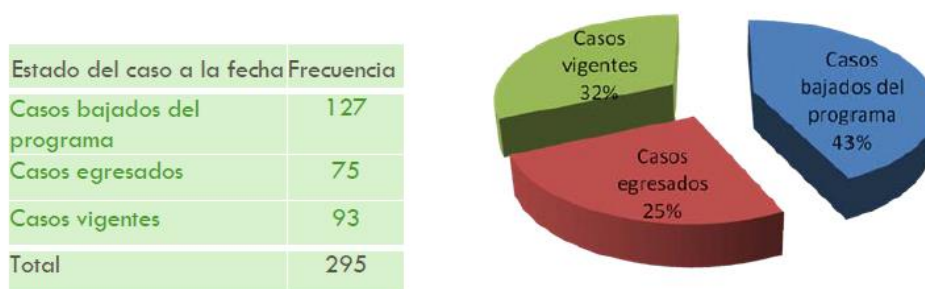
Con el fin de poder conocer la evolución de usuarios considerando los años de pilotaje y la expansión territorial se incluyó las estadísticas entregadas por Fundación Paz Ciudadana que durante los años anteriores eran los encargados junto con el Ministerio Público de sistematizarlos. Para eso ver figura 14 donde se puede ver los datos que implican un mayor número de ingresos y vigencias.

Con respecto al año 2008 se mantiene la proporción, pero aumenta la cantidad de casos (de 224 en el 2008 a 295 en el 2009).

Figura 10

Caracterización casos TTD

*Fuente: Fundación Paz Ciudadana, 2009*⁶⁷



⁶⁴ Entrevista Katherine Oliveri.

⁶⁵ Anteriormente y a través de convenio de cooperación financiera era el Ministerio Público quien contrataba las duplas con un traspaso de fondos de Senda.

⁶⁶ Entrevista Katherine Oliveri.

⁶⁷ Rebolledo; Droppelmann, 2010.

IV. ANÁLISIS VIABILIDAD INSTITUCIONAL TTD EN CHILE

En esta sección se sistematizarán las principales fallas identificadas en el proceso de implementación de los TTD desde la perspectiva de las variables legales y políticas que focaliza el marco de análisis seleccionado.

La forma de abordaje para identificar las posibilidades futuras de los TTD como política pública fue enmarcada, para fines de este análisis, en un conjunto de categorías tradicionales que permitieron recabar la información necesaria para el análisis de las variables, tal como se describió en el marco conceptual (Meltsner, 1993):

Actores: por la complejidad de las distintas instituciones del sector judicial y su diálogo necesario con el sector salud es fácil identificar y haber previsto resistencias. En este caso tales resistencias asociadas a las actividades profesionales particulares de los profesionales y su institución más directa. Recordemos que el modelo del Programa no solo implica voluntad de modificación de prácticas sino liderazgos para poder enfrentar y compatibilizar distintas metas asociadas al programa y a los roles particulares de las instituciones del sector. Esta categoría fue abordada directamente en las entrevistas donde se incluyó a distintos actores del sistema.

Motivaciones y creencias: los actores involucrados en sus orígenes y en la actualidad al modelo cuentan con motivaciones personales y más bien asociados a miradas de mejoramiento del sistema judicial hacia sensibilidades sociales. Según los actores u operadores del modelo esto fue problemático porque generó críticas de los profesionales pares que consideraban que este programa era contraproducente. A través de las entrevistas se nos comentó reiteradamente que dentro de la cultura institucional los TTD son catalogados como “trabajo social” o de beneficencia. Este aspecto era importante incluir en el análisis porque influyó en la disminución de motivaciones personales y por ende en el impulso de generar normativas o modificaciones legales que dieran sustento al Programa.

Recursos: el análisis incluyó la percepción de los entrevistados en este aspecto, considerando no solo costos en infraestructura sino costos asociados al desgaste de recursos humanos. A nivel institucional los profesionales que se debían involucrar son estimados institucionalmente como de alto valor. En opiniones de muchos de los entrevistados las instituciones del sector tienen crisis de recursos humanos y el programa potenciaba “perder” recursos útiles por lo que era considerado internamente como un programa extremadamente caro.

Sitios: es esencial en el análisis de las variables incluir la mirada de los lugares donde se realiza o debe realizar las decisiones estratégicas y políticas del Programa, con el propósito de evaluar la evolución en este aspecto y ver si esto afectó. Como se

concluirá más adelante, el rol de la Unidad Coordinadora del Ministerio de Justicia cumplía con labores de coordinación pero no era el ente para tomar decisiones trascendentales del programa lo que según las entrevistas podía ser un factor clave que dificultó su apoyo político.

Intercambios: se focalizó la mirada también en las coaliciones que generaron en su momento apoyo en los convenios o negociaciones y que según los entrevistados fue uno de los temas esenciales que se dejaron de lado. Inicialmente Fundación Paz Ciudadana fue quien logró el apoyo interinstitucional inicial en conjunto con el Ministerio Público pero el cambio hacia el Ministerio de Justicia podía ser otro factor relevante a estudiar.

En base a estas categorías se realizó el análisis de la información primaria utilizando el modelo de variables legales y políticas.

Desde el punto de vista metodológico, este análisis empleó información primaria extraída de entrevistas semiestructuradas⁶⁸ realizadas a 11 profesionales que participaron activamente en la discusión de la implementación de los TTD y expertos que no participaron pero que cuentan con una visión general del sistema judicial. Además se entrevistaron a intervinientes del modelo TTD (juez- fiscal- defensor) para poder cruzar su opinión operativa. También se incluyó información secundaria proveniente de informes de evaluación, presentaciones y documentos asociados al marco legal, además de bibliografía vinculada a la temática.

4.1 PRINCIPALES FALLAS IDENTIFICADAS EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN:

- 1. La estrategia de sensibilización e inclusión de la problemática en la agenda pública incluyó aspectos inexactos en la justificación de los TTD con el propósito de generar voluntades políticas. No se consideró que posterior a la evaluación de estos aspectos se corre el riesgo que estas justificaciones afecten la legitimidad y funcionalidad posterior del modelo.**

Por un lado en los inicios se construyó la justificación a partir de una supuesta vinculación, entendida como causal, entre la adicción a las drogas y la comisión de delitos. Esto generó al principio resistencias en sectores particulares de la sociedad civil que venía trabajando con drogadictos⁶⁹ porque se estaba estigmatizando a los drogadictos como delincuentes. Posteriormente, al no contarse con evidencia que

⁶⁸ La nómina de los entrevistados se encuentran en el anexo metodológico.

⁶⁹ Ejemplo Fundación Paréntesis con su director Pablo Egenau.

confirmara la tesis, se amplió la incertidumbre en las instituciones del sector justicia y en la misma opinión pública respecto a la idoneidad de tal fundamentación.

Por otro lado, hay inexactitudes en lo que respecta al argumento costo- efectividad del Modelo. Basadas en evidencias internacionales se presentaron como argumentación, datos comparativos que no son válidos para el modelo chileno. Se argumentó que el modelo de tratamiento implicaba costos más bajos comparado con el costo diario del sistema carcelario, lo que realmente se debe a que otros países el catálogo de delitos del TTD implica delitos mayores y por lo mismo sanciones de cárcel (por ejemplo el consumo personal de droga tiene pena de cárcel en algunos países).

2. Desestimación de la capacidad de la Ley y marco institucional para estructurar el proceso de implementación de una innovación en el sistema, confiando en voluntades espontáneas hacia el modelo.

Como destacamos en los antecedentes, los TTD en Chile fueron diseñados del tal forma que no cuentan con reconocimiento normativo y sólo son posibles en base a protocolos o acuerdo entre los operadores del sistema judicial y del sector salud, ajustándose a las limitadas opciones que ofrece una única figura procesal, como es la suspensión condicional del procedimiento. La idea, como ya mencionamos, era impulsar la incorporación del modelo y para ello se simplificó este aspecto considerando que sería la institucionalización la que llevaría a establecer esta normativa posteriormente. Sin dudas la falta de imperatividad del marco normativo sobre el que ha descansado el modelo hasta el momento lo hace más frágil y limita sus alcances.

En el ordenamiento jurídico penal – sustantivo y procesal- sólo se contemplan referencias secundarias a la posibilidad de que la respuesta penal incluya acciones terapéuticas⁷⁰. Este aspecto no puede pretender que pueda ser contrarrestado solo a través de voluntades particulares de los intervinientes ya que no existen presiones ni metas asociadas a esta a nivel institucional.

Por otro lado, no se consideró la magnitud de la modificación de comportamientos que exige el modelo en los operadores o intervinientes del sector justicia, ya que les exige apartarse del rol adversarial, es decir confrontacional, que les exige el actual procedimiento penal, sustituyéndolo por uno colaborativo entre las partes.

Esta ausencia de regulación y contexto normativo afecta en varios aspectos:

⁷⁰ En opinión de entrevistados de la Defensa se debe cautelar el interés jurídico del defendido y no el paternalismo y no se justifica que teniendo condiciones ordinarias generalmente más beneficiosas se le recomiende al cliente que acepte el TTD.

- a) Inexistencia de una bajada de la información ni una directriz de parte de las autoridades de las instituciones que el trabajo TTD es parte del trabajo tradicional, lo que implica inexistencia de metas y resistencias en el flujo de procedimientos en particular⁷¹.
- b) Los TTD no son considerados en discusiones legales asociadas- no se extiende a otros dispositivos penales: En la modificación de la Ley 18.216 de penas sustitutivas no es considerado el TTD a pesar que era la oportunidad política para incorporar modificaciones en la suspensión condicional o en su defecto incorporar el TTD como pena sustitutiva para poder ingresar condenados al programa.
- c) Disminución considerable, en todas las instituciones, de liderazgos particulares que surgieron al inicio de la adaptación del modelo. En opinión de los intervinientes es un modelo anecdótico.
- d) Frustración en las personas que lideraron la primera etapa de sensibilización y diseño del modelo por lo que se cuenta con menos aliados para su consolidación.

3. Inexactitud en el rol y objetivos de la instancia encargada de la implementación: Unidad Coordinadora TTD

La institucionalidad formalizada por el Ministerio de Justicia debía conformarse con un rol de implementación y no solo de coordinación. La instancia conformada en 2012 se dedicó a coordinar la instalación de pilotos comprometidos cuando lo que se esperaba era que se focalizara en mejorar y establecer una ley que estructurara su instalación⁷².

Es así que la Unidad no cuenta con legitimidad entre las instituciones del sector que la ven como entorpecedora y de bajo perfil político.

El rol de la Unidad en la operatividad diaria de los TTD es percibido como un error ya que las coordinaciones entre las instituciones operan en la medida que exista una estructura legal e incentivos normativos entre las agencias para cumplir los objetivos.

Por otro lado, la Unidad debería haber comprometido a las instituciones a evaluar formalmente su participación en el programa y así lograr la sistematización de resultados e impactos para poder solventar un argumento real para obtener el apoyo político al proyecto de ley.

⁷¹ El ingreso del sistema depende de una decisión casi exclusiva y unilateral del Ministerio Público, existiendo el riesgo de que esa decisión esté condicionada por objetivos de gestión. Esto se percibe de parte de la Defensoría quien asume con desconfianza este proceso. Por estas mismas razones se denota una disminución de casos propuestos por la Defensa.

⁷² Las instituciones del sistema esperaban que fuera esta instancia la que lograra la modificación legal necesaria para que la suspensión condicional no entorpeciera los objetivos del Programa.

El borrador del documento que preparó la mesa técnica de la Unidad nunca fue presentado como proyecto de Ley a pesar que se esperaba que así fuera durante el segundo semestre del año 2013. Según fuentes el Ministerio de Justicia esto se debió al surgimiento de temas más importantes como la crisis que se vivió en el SENAME y también porque en el mismo Ministerio nunca se priorizó el tema. Por otro lado, se decidió esperar el cambio de gobierno porque el borrador del documento no contaba con la aprobación de las instituciones por la sutileza de los cambios en la figura legal lo que no permitía ampliar el perfil de los usuarios. Por lo mismo se intuía una posible desaprobación.

V. CONCLUSIONES

Este estudio descriptivo-analítico permitió, a partir de instrumentos cualitativos, identificar lecciones que se extraen de la introducción y adaptación de los TTD en Chile. Para ello se identificaron los criterios que se priorizaron en la estrategia de instalación del modelo y que afectaron posteriormente como puntos críticos en la implementación de los TTD considerando el marco institucional y organizacional del sistema de justicia criminal.

Los Tribunales de Tratamiento de Drogas cuentan con evidencia empírica de su eficiencia en las experiencias internacionales. Según expertos en la materia los TTD permitían tratar problemas complejos para los cuales el sistema formal (proceso penal - cárcel) no sirve o no es el más adecuado. Una buena idea con evidencia empírica de eficiencia no es suficiente si no se consideran aspectos relevantes en la adaptación e implementación en un sistema de justicia puntual.

El análisis realizado en este estudio revela que la nueva institucionalidad establecida para implementar los TTD como política pública, tras muchos años de diseño y pilotaje del modelo, ha generado fallas o trabas por no haber considerado variables legales y políticas para estructurar este proceso. Tal como planteábamos a lo largo de este estudio se puede distinguir entre dos etapas de implementación, encabezadas por distintas instituciones y con estrategias puntuales. La dificultad es que en ambas etapas hubo fallas de diseño al desestimar aspectos legales y normativos que se prolongaron hasta debilitar no solo el interés político sino el operativo (motivación organizacional) que era en lo que descansaba el modelo.

En la etapa inicial de diseño y sensibilización, la estrategia era clara y muy enfocada en lograr los acuerdos interinstitucionales a través de compromisos personales. Para ello se optó por exagerar causales, sensibilizar a la opinión pública a través de los medios de comunicación y a la vez convencer a los tomadores de decisión a través de fuertes

liderazgos del mismo sector. En ese contexto se decidió presentar un modelo que no implicara modificaciones legales para no generar suspicacias o desmotivaciones políticas. Desestimándose así la importancia legal al considerar que estos aspectos se podían abordar posteriormente. Esto por su puesto no pasó porque en la segunda etapa no se contó con una estrategia para mantener la voluntad política e institucional para generar los cambios necesarios que implica lo normativo y legal.

La principal dificultad en este caso, y que se puede repetir en otras políticas, es que no se calculó las reales consecuencias de no concebir como clave las variables legales para dar sustento y generar motivaciones y voluntades a largo plazo. Para ello era crucial trabajar más en los flujos de procedimientos para identificar una figura legal acorde a las lógicas institucionales del sistema y así cruzar los intereses institucionales.

En lo que respecta a la figura legal, los profesionales desde el principio sabían que la suspensión condicional del procedimiento era un traje estrecho, y no se consideró el bajo impacto del perfil de usuarios que permitía y la poca motivación institucional que esto generaba, lo que se refleja en la poca cantidad de casos ingresados, los que incluso van a la baja⁷³.

¿Es realmente pertinente una intervención que demanda un complejo sistema de oferta de tratamiento, acuerdos interinstitucionales, fuerte compromiso de jueces, fiscales y defensores, significativa coordinación operativa y prolongados mecanismos de supervisión y control, en casos de delitos de menor gravedad cometidos por personas sin habitualidad delictiva?⁷⁴

Si se quería incentivar o mejor dicho reencantar las voluntades que en algún momento se establecieron, se debía priorizar un proyecto de ley que incluyera una figura legal acorde al TTD y al sistema de justicia, que eran principales fines que se esperaba del Ministerio de Justicia en el momento que asumió el liderazgo de la implementación.

Puntualmente respecto a la Unidad Coordinadora del Ministerio de Justicia se cometió el error de confundir el rol que se debe exigir a una instancia de esta naturaleza. El problema del rol y perfil de la Unidad es que se esperaba que lograra generar la institucionalidad y no coordinar un calendario de expansión de pilotos. Hay un problema de perfil ya que la instancia debería haber podido negociar política pública, y no negociar solamente aspectos cotidianos o de menor relevancia.

La Unidad debería haber podido identificar redes y definir los stakeholders para establecer el proyecto de ley. Sobre todo falló en hacer esta mirada desde arriba hacia abajo (enfoque Top- Down) y no desde abajo hacia arriba (Bottom-up). Con esta mirada

⁷³ En otros países ha existido un mayor nivel de usuarios en TTD por el contexto legal porque se incorpora penas más altas e incluso en algunos casos hasta el consumo es penado por ley. Esto dificulta la evidencia con que se avala la instalación en Chile.

⁷⁴ Pregunta de investigación de la evaluación realizada por el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (2011).

y enfoque la Unidad debería haber priorizado en establecer regularidad (conformidad legal) del proceso de implementación y eficacia a través de un correcto grado de realización de los objetivos formales.

La Unidad no fue capaz de identificar estratégicamente el contexto de la discusión de la Ley 20.603 con las modificaciones al nuevo sistema de penas sustitutivas, al que no se incluyó salvo en un anexo a los TTD. Es complejo impulsar un modelo de pena sustitutiva si existe en la agenda un proyecto de ley que considera la suspensión de la ejecución de la condena en ciertos casos.

Una política pública debe tener una estrategia asociada para establecer el apoyo político y asegurar el cumplimiento de objetivos a través de una correcta institucionalidad.

Dentro de las fortalezas de la implementación de este modelo, se destaca el aspecto de innovación que implica la generación de diversas y específicas fórmulas para mejorar el sistema de justicia que van desde el trabajo multidisciplinario hasta lograr generar tecnologías para las audiencias. El camino de hacer una remirada completa del sistema de justicia y levantar necesidades específicas es positiva en la medida que se logre movilizar una red completa a propósito del fenómenos en particular y para ellos es necesario establecer un marco institucional que por un lado sea apoyado políticamente y por otro genere apoyos políticos internos de cada institución del sector.

Otro error estratégico es creer que una política pública es masificar un modelo *sui generis*.

Finalmente y a modo de conclusión final cabe destacar que la discusión en las instituciones ha estado demasiado centrado en los TTD y en su institucionalización fallida pero no se rescata los aportes que puede entregar esta metodología en temas de adopción de decisión que sean diversas a las tradicionales y de seguimiento de medidas distintas a la cárcel. Porque lo que hace el TTD en lo básico es coordinar la oferta comunitaria que existe en tema de tratamiento, sea pública o privada, se cruza con la demanda y se deriva a esos servicios con un seguimiento judicial, lo que hace falta en las medidas cautelares. Se hace preciso rescatar la metodología de trabajo que ofrece el TTD a nivel de estructuras de audiencias y otros aspectos de la supervisión judicial para implementar a una serie de deficiencias que actualmente tiene el sistema penal. Por eso hablar de los TTD como si fueran un fin en sí mismo es un error.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis (1996): Estudio Introdutorio, en Aguilar Villanueva, Luis (1996): La Hechura de las Políticas Públicas, 2ª ed., Miguel Ángel Porrúa, México.
- Bardach, Eugene (1979). The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law, Cambridge and London.
- Binder, Jaime (2012). Ppt Curso Políticas Públicas: Implementación y viabilidad política, Magister en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Cammack, Paul. "New Institutionalism: Institutional Persistence and Social Change" en Economy and Society, Vol.21, N°4, 1992.
- CONACE (2007). Manual de Procedimientos para Suspensión Condicional del Procedimiento por Tratamiento de Consumo Problemático de Drogas”.
- Cunill Grau, Nuria (2004). “La descentralización de la descentralización de la política social. ¿Qué hemos aprendido?”, en Gomà, Ricard y Jordana, Jacint (eds.) Descentralización y políticas sociales en América Latina, CIDOB, Barcelona.
- Cunill Grau, Nuria (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. Ponencia X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct.
- División de Seguridad Pública, Ministerio del Interior (2009).Estadísticas Nacionales: Denuncias y Detenciones Delitos de Mayor Connotación Social y Violencia Intrafamiliar año 2008, Chile.
- Droppelman, Catalina. Fundación Paz Ciudadana (2008). Análisis del proceso de implementación de los Tribunales de Tratamiento de Drogas en Chile, Santiago, Chile.
- Droppelman, Catalina; Schewaderer, Hermann. Fundación Paz Ciudadana. (2010). Resultados encuesta: satisfacción de usuario frente a la experiencia del Tribunal de Tratamiento de Droga, Santiago, Chile.
- Droppelman, Catalina. Fundación Paz Ciudadana (2010). Tribunal Tratamiento de Drogas en Chile, material educativo, Santiago, Chile.
- Droppelman, Catalina. Fundación Paz Ciudadana. Tribunal de Tratamiento de Drogas y Sociedad Civil organizada en Chile. Un esfuerzo Intersectorial, presentación realizada en 50º período ordinario de sesiones de la CICAD, Santiago, 2009, Santiago, Chile.
- Dueñas, María Mercedes (2008). UNODC-Colombia. Presentación “Las Naciones Unidas y los Tribunales de Tratamiento de Drogas. Un Desafío para América Latina”. Primer Foro Interregional de Ciudades EU-LAC: Políticas Públicas en Tratamiento de Drogas. Santo Domingo, República Dominicana.

- Echevarría, Koldo (2001). Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública, ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, noviembre.
- Echevarría, Koldo (2000). Reivindicación de la Reforma Administrativa: Significado y Modelos Conceptuales. En Revista del CLAD Reforma y Democracia n° 18.
- Farren, Diego; Droppelmann, Catalina, Fundación Paz Ciudadana (2009). Análisis estadístico 2008 Programa Tribunales Tratamiento de Drogas. Trabajo realizado por Fundación Paz Ciudadana para ser presentado y utilizado por la mesa operativa compuesta por Conace, Minsal, Ministerio Público y Defensoría Penal Pública.
- Garnier, Leonardo (2000). Función de coordinación de planes y política, Instituto Interamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, Santiago de Chile.
- Guerra, Pedro. Fundación Paz Ciudadana (2006). Herramientas legales estratégicas para el tratamiento de drogodependencia en infractores de ley, Santiago, Chile.
- Guzmán, Diana (2012). Las Cortes de Drogas. Los alcances y retos de una alternativa a la prisión. Informe realizado para International Drug Policy Consortium.
- Schwaderer, Hermann; Droppelmann, Catalina; Rebolledo, Lorena y Ahumada, Alejandra. Trabajo realizado por Fundación Paz Ciudadana y la Unidad de Drogas de la Fiscalía Nacional. (2010) . Análisis estadístico 2009 Programa Tribunales de Tratamiento de Drogas
- Huddleston, W., Marlowe, D. & Casebolt, R. (2008), Painting the current picture: A national report card on drug courts and other problem-solving court programs in the United States (Washington: National Drug Court Institute), http://www.ndci.org/sites/default/files/ndci/PCPII1_web%5B1%5D.pdf
- Huddleston, West; Marlowe, Douglas B. Instituto Nacional de Tribunales de Drogas, una división de la Asociación Nacional de Profesionales de Tribunales de Drogas (NADCP). El panorama actual: Un informe nacional sobre los tribunales de drogas y otros programas de tribunales de resolución de problemas en los Estados Unidos. Julio 2011.
- Hurtado, Paula; Saez, Ximena. Fundación Paz Ciudadana (2004). Políticas y Programas de prevención y control de drogas en Chile, Chile.
- Lahera, E (2004). “Política y Políticas Públicas”. En Serie Políticas Sociales N°95. Santiago: CEPAL.
- Lerda, Juan Carlos; Jean Acquatella; y José Javier Gómez (2005). “Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental”, en Jean Acquatella y Alicia Bárcena (eds.) Política fiscal y medio ambiente, CEPAL, Santiago, Chile.

- Opazo, Juan Fernando (2013). "Nueva normativa de penas sustitutivas". Presentación realizada el 24 de julio de 2013 en el Seminario Implementación del Sistema de monitoreo telemático de penados en Chile", organizado por la Corporación Centro de Análisis de Políticas Públicas (CAPP) y el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- McIvor, G., et al. (2006), The operation and effectiveness of the Scottish drug court pilots (Edinburgh: Scottish Executive Social Research).
- Marlowe, Douglas B; Meyer ,William G. (2011). Instituto Nacional de Cortes de Drogas. Manual Judicial para las Cortes de Drogas.
- Martin, María Pía. Ppt curso Tópicos y Sectores en políticas públicas, Magíster en Gestión y Políticas Públicas MGPP, Universidad de Chile, 2013.
- Meltsner, Arnold J. (1993). "La factibilidad política y el análisis de políticas", en Aguilar Villanueva, Luis, Antología de Políticas Públicas, 4 vols., México DF, Miguel Angel Porrúa.
- Meny, Ives; Thoening, Jean-Claude (1992). "Las Políticas Públicas", Barcelona, Editorial Ariel.
- Morales, Ana María; Muñoz, Nicolás, Welsch, Gherman; Fábrega, Jorge (2012). Fundación Paz Ciudadana, La Reincidencia en el Sistema Penitenciario Chileno, Santiago, Chile.
- Naciones Unidas, Oficina contra la droga y el delito. (2003). Por qué invertir en el tratamiento del abuso de drogas: Documento de debate para la formulación de políticas, Nueva York, EEUU.
- North, Douglass (1995). Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. Trad., Agustín Bárcena. Fondo de Cultura Económica, México.
- PNUD (1998). Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona. Douglass C. North: La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano.
- Pérez, Paz y Droppelmann, Catalina. (2008). Salidas alternativas eficaces: la experiencia de los tribunales de tratamiento de drogas en Chile. En "Revista Sistemas Judiciales", CEJA, año N° 7.
- Rebolledo, Lorena. El rol del fiscal en los tribunales de tratamiento de droga en Chile. En Revista Jurídica del Ministerio Público N° 38, pág.137- 146.
- Rebolledo, Lorena. Visión prospectiva en los tribunales de tratamiento de drogas. En Revista Jurídica del Ministerio Público N° 50, marzo 2012, pág.109- 117.
- Rebolledo, Lorena; Droppelmann. Fundación Paz Ciudadana (2010) Tribunales de Tratamiento de Drogas: resultados y desafíos. Presentación ppt.

- Repetto, Fabián (2005). “La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina”, en Repetto, Fabián (ed.) La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina, INDES-Guatemala, Ciudad de Guatemala.
- Sabatier, Paul (1986). Enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba en la investigación sobre implementación: un análisis crítico y propuesta de síntesis.
- Sabatier, Paul A; Mazmanian, Daniel A. (1981). “La implementación de la política pública: un marco de análisis”. Publicado originalmente con el título “The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis”, en Effective Policy Implementation. Lexington Books, Lexington, Ma., 1981, pp. 3-5. Traducción al español de Gloria Elena Bernal.
- Subirats, Joan (1994). “Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración”. En Serie Administración General Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- Vargas, Juan Enrique (1990). Universidad Diego Portales, Chile. Criterios económicos en la Reforma Procesal Penal. En Cuaderno de apuntes de derecho, N°5, septiembre 1990, Santiago, Chile.
- Vargas, José Guadalupe (2008). "Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo" Ciencia Administrativa, pp.47-58.
- Vieira, Juan Guillermo (2012). “La Implementación de políticas públicas”, publicado en Blog Políticas y política, México. <http://politicasypublicas.blogspot.com>
- Wexler, David (1999). Justicia Terapéutica: Una Visión General. Conferencia dada el 29 de octubre de 1999 en el simposio sobre leyes de discapacidad en la escuela de derecho Thomas Cooley. Traducción y edición de la versión en español: Gustavo Muñoz y Catalina Droppelmann, Fundación Paz Ciudadana, Chile.

ANEXO METODOLÓGICO

Entrevistas

1. Sr. Alberto Amiot. Magistrado del 2º Juzgado de Garantía de Santiago.
2. Sra. Catalina Droppelmann. Sicóloga y criminóloga. Ex Directora del área de justicia y reinserción de Fundación Paz Ciudadana.
3. Sr. Cristián Letelier. Departamento de Estudios Defensoría Penal Pública y participante mesas técnica y operativa TTD.
4. Sra. Ana María Morales. Directora del área de justicia y reinserción de Fundación Paz Ciudadana.
5. Sr. Leonardo Moreno. Defensor regional Metropolitano Centro Norte.
6. Srta. Katherine Oliveri. Encargada Unidad Coordinadora TTD Ministerio de Justicia.
7. Srta. Paz Pérez. Directora Ejecutiva Fiscalía Metropolitana Centro Norte
8. Sr. Erick Ríos. Abogado y ex coordinador capacitación Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
9. Srta. Alika Sukni. Fiscal TTD de la Fiscalía Metropolitana Centro Norte.
10. Sra. Claudia Vergara. Coordinadora TTD Defensoría regional Metropolitana Centro Norte.
11. Sra. Francisca Werth. Abogada. Jefa nacional de estudios de la Defensoría Penal Pública.