

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE GRADUADOS



**EL PROCESO DE “AGENDACIÓN” DE LA CONCESIÓN DE LOS  
ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS EN EL PERÚ (2001-2008)**

**GRADO ACADÉMICO A OPTAR: MAGISTER**

**AUTORA: JULIA YOVANA CORI CALIXTO**

**ASESOR: MAG. CARLOS ALZA BARCO**

**MIEMBROS DEL JURADO:**

**CARLOS ALZA BARCO**

**CARLOS CASTRO SILVESTRE**

**JARIS MUJICA PUJAZÓN**

**LIMA, 2011**

## ÍNDICE

### **CAPITULO I: LA CONCESIÓN DE CÁRCELES EN LA AGENDA PÚBLICA. EL CASO PERUANO.**

#### **1.1 Incorporación del tema de concesión de cárceles en la agenda pública peruana (2001 al 2002).**

##### 1.1.1 Visibilizando el problema

- A. Informe Defensorial del 2000
- B. En los medios de comunicación escrita

##### 1.1.2 Especificando alternativas: la concesión de los establecimientos penitenciarios como solución al problema de hacinamiento

- A. Onda privatizadora
- B. La experiencia comparada (Costa Rica)

##### 1.1.3 Colocando la concesión de cárceles en la agenda pública

##### 1.1.4 Generando información sobre la concesión de cárceles

- A. Informe del Grupo de Trabajo de la COPRI
- B. Contratando a una empresa consultora para el estudio de la viabilidad de la concesión de cárceles en el Perú

#### **1.2 Incorporación del tema de concesión de cárceles en la agenda pública peruana (2003 al 2006).**

##### 1.2.1 Visibilizando el problema

- A. Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario
- B. Informe de la CERIAJUS
- C. Informe de la CEAS
- D. En los medios de comunicación escrita

##### 1.2.2 Colocando la concesión de cárceles en la agenda pública

##### 1.2.3 Generando información sobre la concesión de cárceles

- A. Informe de la Comisión Especial del 2005

#### **1.3 Incorporación del tema de concesión de cárceles en la agenda pública peruana (2006 al 2008).**

### 1.3.1 Visibilizando el problema

- A. Informe de la Comisión Multisectorial del 2006
- B. Informe Defensorial del 2006
- C. Políticas Penitenciarias del INPE
- D. En los medios de comunicación escrita

### 1.3.2 Especificando alternativas: la concesión de los establecimientos penitenciarios como solución al problema de hacinamiento

- A. La experiencia comparada (Chile)

### 1.3.3 Colocando la concesión de cárceles en la agenda pública

### 1.3.4 Generando información sobre la concesión de cárceles

- A. Informe de la Comisión Especial del 2008

## **CAPITULO II: ANÁLISIS DESDE EL ENFOQUE DE LA VENTANA DE OPORTUNIDAD**

### 2.1 La “agendación” de la política pública de concesión de cárceles de los establecimientos penitenciarios en el Perú

- 2.1.1 Corriente de problemas
- 2.1.2 Corriente de política
- 2.1.3 Corriente de políticas

### 2.2 La aparición de la “ventana de oportunidad” en el proceso de la política penitenciaria de concesión de cárceles en el Perú

## INTRODUCCIÓN

De acuerdo a la bibliografía recopilada que data de fecha posterior al año 1980, el hacinamiento existente en casi la totalidad de cárceles constituye uno de los principales problemas que ha presentado el sistema penitenciario en nuestro país. Así, la población penitenciaria hasta el mes de diciembre del 2008 ascendía a 43,466 internos<sup>1</sup> mientras que la capacidad de albergue a nivel nacional era tan sólo de 23,333. Es importante resaltar el caso particular del penal de Lurigancho, donde se alberga alrededor del 25% del total de la población penal.

Según el Informe Defensorial N° 113 denominado “Supervisión del Sistema Penitenciario”, el hacinamiento afecta gravemente la salud de los internos, pues ello sumado a la carencia presupuestal hace imposible la contratación de un número suficiente de médicos<sup>2</sup>. Asimismo, produce “situaciones vulneratorias a la dignidad humana, como el hecho de realizar “turnos” para dormir o cumplir la detención en los pasadizos del penal.”<sup>3</sup>

Las consecuencias del hacinamiento también repercuten en la seguridad externa e interna de los penales al hacer más complicado su manejo. Por ejemplo, en el

---

<sup>1</sup> INPE. *Informe Estadístico de diciembre del 2008*. Consulta: 15 de febrero de 2009. [http://www2.inpe.gob.pe/portal/archivos/upload/menu/diciembre\\_2008.pdf](http://www2.inpe.gob.pe/portal/archivos/upload/menu/diciembre_2008.pdf)

<sup>2</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N° 113. *Supervisión del Sistema Penitenciario 2006*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2007. p.88. Consulta: 20 de agosto de 2007. [http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe\\_113.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe_113.pdf)

<sup>3</sup> Ídem p. 61

año 2005 se produjeron 34 fugas<sup>4</sup> y diversos enfrentamientos entre los internos al no contar con suficiente espacio para desarrollarse individualmente, situación que exacerba sus ánimos.

Por otro lado, es reducido el número de profesionales que realiza la labor de tratamiento – actividad directamente relacionada con el objetivo resocializador de los internos como la educación que reciben y el trabajo que realizan dentro de los establecimientos penitenciarios -. Según información brindada por el INPE hasta agosto del 2006 sólo se contaba con 138 psicólogas, 100 trabajadoras sociales, 86 abogados y 60 médicos<sup>5</sup>, número de profesionales claramente insuficiente si tenemos en cuenta que en dicho año la población penal era de más de 35,000 internos.

Respecto a la infraestructura de los penales, gran parte de los mismos se encuentra en mal estado debido a su antigüedad. En el Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario, elaborado en el año 2003, se estableció que del total de los pabellones de internamiento, el 40% se encontraba en mal estado, el 43% en estado regular y sólo el 17 % se encontraba en buen estado<sup>6</sup>. Dicha situación empeoró pues hasta el 2008 sólo se construyó un penal nuevo, Piedras Gordas, y el número de cárceles disminuyó en comparación con las existentes en el 2001<sup>7</sup>.

El problema de hacinamiento penitenciario no es propio sólo del Perú, sino que es un problema recurrente en diversos países a nivel mundial. Por ejemplo, en los

---

<sup>4</sup> Ídem p. 74

<sup>5</sup> INPE. *Informe Estadístico de agosto del 2006*. (Inédito)

<sup>6</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA. *Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario 2003*. Consulta: 25 de agosto de 2008. <http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2004/ceriajus/planNacPenitenciario.pdf>

<sup>7</sup> El número de establecimientos penitenciarios era de 81 en agosto del 2001. Posteriormente, aun cuando la población penitenciaria se incrementó de forma desmedida, el número de cárceles disminuyó y en el 2008 sólo existían 78 de ellas en nuestro país. SOLIS, Alejandro. *Política Penal y Política Penitenciaria*. Serie de Cuadernos de Trabajo N° 8. Lima: Departamento Académico de Derecho – Pontificia Universidad Católica del Perú, setiembre, 2008. pp .38 y 39. Consulta: 20 de diciembre del 2008. <http://www.pucp.edu.pe/departamento/derecho/images/documentos/cuaderno%208%20final.pdf>

años 80s, los Estados Unidos atravesaron una crisis en su sistema penitenciario, debido básicamente al problema de hacinamiento que presentaban sus cárceles. Al respecto, Mc Donald y Patten señalan que:

“(las) Cortes Federales establecieron que el hacinamiento y otras condiciones de confinamiento en muchas prisiones a lo largo del país, eran muy deficientes y violaban la Constitución de los Estados Unidos, por lo que ordenaron a los gobiernos de los estados remediar tal situación”.<sup>8</sup> (la traducción es nuestra)

Es así como se implementó en los Estados Unidos la privatización carcelaria, la misma que fue adoptada posteriormente por países tales como el Reino Unido<sup>9</sup>, Holanda, Francia<sup>10</sup>, Australia, entre otros<sup>11</sup>. Sobre el tema Donahue escribe:

<sup>8</sup>LENNY, Roth. “Privatization of Prisons”. *Background Paper* N° 3/04. p.7. Consulta: 10 de diciembre de 2008.  
[http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parliament/publications.nsf/0/ed4ba0b9d18c2546ca256ef9001b3ada/\\$FILE/bg03-04.pdf](http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parliament/publications.nsf/0/ed4ba0b9d18c2546ca256ef9001b3ada/$FILE/bg03-04.pdf)

<sup>9</sup> Desde el 2001, en el Reino Unido, “(...) la creación de nuevos Centros (penitenciarios) y la cesión de competencias (...), ha seguido en aumento y el 2 de setiembre de 1994 el Ministro del Interior anunciaba la oferta que haría al sector privado para la administración de otras nuevas prisiones, añadidas a las tres privadas ya existentes, en la pretensión de alcanzar la cifra de 10 por 100 de todos los internos de Inglaterra y Gales bajo administración privada”. SANZ, Enrique. *Las prisiones privadas: la participación privada en la ejecución penitenciaria*. Madrid: Edisofer s.l., 2000. p. 183. Sobre el tema revisar DE FIGUEIREDO, Marcelo. “Privatizcao de Presídios uma Análise Comparada”. En: DE ARAUJO JUNIOR, Joao Marcello (Coord.). *Privatizacao das Prisoas*. Sao Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. pp. 89-115.

<sup>10</sup> Si en un primer momento la privatización total parecía la opción elegida como el objetivo, es decir, tanto la construcción como la posterior administración y dirección de los Centros Penitenciarios, posteriormente, bajo la presión de la administración penitenciaria y del Parlamento, así como la influencia que supuso el cambio de gobierno en 1988, el concepto de administración privada de prisiones fue abandonado y retomada por el Service Public Pénitentiaire. En todo caso, los servicios no estrictamente custodiales y auxiliares de los establecimientos, tales como educación, trabajo penitenciario y asistencia técnica han permanecido en manos de las empresas encargadas de la construcción de los mismos. A esta concepción y manifestación práctica se la denomina actualmente “establecimientos de gestión mixta” o “prisiones semi privadas”. Ídem. p. 188. Sobre el tema revisar también FERREIRA de ASUMPCAO, Alves Alexandre; Eliane, COSTA DOS SANTOS; y Rosangela Maria, SÁ BORGES. “O Modelo de Privatizcao Frances”. En: DE ARAUJO JUNIOR, Joao Marcello (Coord.). *Privatizacao das Prisoas*. Ídem pp. 67-88.

<sup>11</sup> Las modalidades de privatización utilizadas fueron las siguientes: a) la privatización integral o total, a través de la cual la empresa privada asume el control externo e interno (incluidos los programas de tratamiento como son: educación y trabajo), b) la privatización parcial, donde el Estado se reserva para sí el control de la seguridad y disciplina del penal, c) la privatización del trabajo, en ésta la empresa privada asume los costos de la instalación de unidades de producción y se vale de la mano de obra gratuita de los internos. EL



“La política de privatizar las prisiones emergió en los Estados Unidos en respuesta a la crisis en el sistema penal nacional que emergió en los primeros años de la década de los 80s. Durante una etapa de impredecible crecimiento en el número de prisioneros, leyes duras y políticas de orden (incluida la “Guerra contra las drogas”), las prisiones a través del país alcanzaron grados críticos de sobrepoblación. La sobrepoblación en prisiones antiguas ocasionaron el deterioro de sus condiciones y obstaculizaron un correspondiente avance en los procesos judiciales seguidos por los internos”.<sup>12</sup> (la traducción es nuestra)

Aunque las realidades penitenciarias de los Estados Unidos y los países de Europa son diametralmente diferentes a las existentes en América Latina<sup>13</sup>, el fenómeno de la privatización de cárceles no ha sido ajeno a esta última. De tal forma que, aun cuando existen posiciones divergentes sobre el tema de privatización de establecimientos penitenciarios, pues algunos le han reconocido ventajas<sup>14</sup> mientras que otros consideran que su adopción no ahorra costos y

---

COMERCIO. *Informe: Escuelas del delito* citado por el INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL (IDL) – Seguridad Ciudadana. Consulta: 2 de julio de 2007. <http://www.seguridadidl.org.pe/destacados/2005/18-10b.doc>

<sup>12</sup> LENNY, Roth. Loc. cit.

<sup>13</sup> Por ejemplo, en “algunos países latinoamericanos hasta el 70% de los reclusos no tiene sentencia, mientras que en Europa sólo en Francia e Italia se supera el 30%. En Inglaterra es de 20%”. HAYNES, Jim. “Un vistazo a Europa. Los problemas que afectan a las cárceles se repiten en todas partes del mundo. Sin embargo, se registran diferencias según la región” *BBC Mundo*. Londres: 3 de noviembre de 2005. Consulta: 14 de julio de 2007. [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2005/carceles/newsid\\_4330000/4330494.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2005/carceles/newsid_4330000/4330494.stm)

<sup>14</sup> Héctor Bellido sostiene que la privatización de prisiones solucionaría los siguientes problemas: En lo económico, aliviaría el problema carcelario, sirviendo como modelo para mejorar la situación existente. En lo social, estaría cumpliendo con el objetivo de la resocialización al preso, contribuyendo a la tranquilidad y seguridad ciudadana, generando una rentabilidad social. En lo administrativo, al entregar el manejo de una prisión a una empresa privada se estaría abriendo un nivel de competencia en la cual la sociedad compararía la Administración Estatal versus la privada. El Estado resulta, por lo general, mejor supervisor que administrador. Con un manejo empresarial se piensa que la concesión de cárceles podría ser rentable. En lo moral, se estaría contribuyendo a recuperar un grupo social que por distintas razones se ha desviado de la ley y en las condiciones actuales no es posible su recuperación. BELLIDO, Héctor versus Jacobo, DÓPICO. “Se debe dar en concesión la administración de los centros penitenciarios?” En: *Themis* N° 53, 2007. p.321. Por su parte, Robert Poole sostiene que una empresa que quiera establecerse en el negocio de las prisiones a largo plazo -y así atraer inversionistas- tiene un gran incentivo para alcanzar una buena reputación, que le permita mantener su atractivo y ampliar sus operaciones. Además, señala que “así como se ha dado en otros servicios públicos, la competencia abierta es la mejor salvaguardia contra la corrupción”. POOLE, Robert. *Exposición en el Seminario: “Modernización del sistema*

vulnera los derechos humanos de los presos<sup>15</sup>, países como Costa Rica y Chile<sup>16</sup> optaron por privatizar algunas de sus cárceles.

Particularmente en nuestro país, “la privatización de cárceles” a la que denominaremos concesión de cárceles<sup>17</sup> ha sido presentada como una alternativa de solución al problema de hacinamiento y viene siendo discutida desde el 2001. El 14 de junio de dicho año, durante el gobierno de Transición presidido por Valentín Paniagua se emitió la Resolución Suprema N° 291-2001-EF, expedida por el Ministerio de Economía y Finanzas, donde la Comisión por la Inversión Privada (COPRI) – actualmente PROINVERSIÓN - ratificó el acuerdo por el que constituyó una Comisión Especial encargada del proceso de entrega en concesión al sector privado de nuevos establecimientos penitenciarios.

Posteriormente, en el año 2003 se publicó el Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario<sup>18</sup>, donde los miembros de la Comisión Especial encargada de su elaboración, señalaron que dentro de las alternativas y opciones posibles al

---

*penitenciario, colaboración del sector privado*”. Consulta: 14 de julio de 2007.  
<http://www.lyd.com/biblioteca/libros/modercar/t3.html>

<sup>15</sup> Jacobo Dópico considera que la privatización integral en la gestión penitenciaria es una operación que promete beneficios escasos y muy inciertos que se ven reducidos a cantidades despreciables en comparación con los altísimos riesgos a los que habrían que exponer intereses fundamentales, y atendiendo a lo difícil de revestir la decisión en el caso de revelarse errónea. Para los ciudadanos, nada que ganar y mucho que perder. BELLIDO, Héctor versus Jacobo, DÓPICO. “Se debe dar en concesión la administración de los centros penitenciarios?”. Óp. cit. p. 328

<sup>16</sup> ZUÑIGA, Ariel. *Necesitamos más cárceles porque queremos más presos. Chile. Primera cárcel concesionada se colapsa*. Consulta: 15 de octubre de 2008.  
<http://www.alterinfos.org/spip.php?article1821>

<sup>17</sup> Coincidimos con Wilfredo Pedraza cuando señala que la llamada “privatización de cárceles” - entendida como la participación del sector privado en la construcción o administración de un establecimiento penal, donde el inversionista otorga al Estado un crédito que debe ser cancelado a mediano o largo plazo – debe ser denominada “concesión del servicio penitenciario” pues se trata de una actividad temporal y sujeta a determinadas condiciones. La extensión de las atribuciones del operador privado, y la reserva de ciertas funciones para la administración estatal son temas fundamentales que deberán ser consideradas en los términos del contrato de concesión, aunque existen temas indelegables como el diseño de la política penitenciaria, la regulación del régimen de vida en el penal privatizado y en general, todos los aspectos de carácter normativo.

<sup>18</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA. *Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario*. Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 187-2003-JUS.



problema penitenciario consideraban pertinente evaluar la viabilidad de la concesión de algunos establecimientos penitenciarios<sup>19</sup>.

En el año 2005, se emitió el Decreto Supremo N° 014-2005-JUS, a través del cual se creó la Comisión encargada de proponer medidas que permitan viabilizar la construcción de establecimientos penitenciarios. Dicha norma se fundamentó en que resultaba conveniente evaluar la viabilidad de la construcción de establecimientos penitenciarios, mediante alguna modalidad o tipo de concesión, participación público-privada y/u otro mecanismo de financiamiento y ejecución.

Finalmente, en enero del 2008, la entonces ministra de justicia Rosario Fernández señaló que se realizaría la construcción de quince (15) penales, como parte del Programa de Infraestructura Penitenciaria, a fin de solucionar la problemática de hacinamiento. El programa, que se iniciaría en el 2008, culminaría en el año 2017 y se implementaría en tres fases. La primera fase se desarrollaría entre los años 2008 y 2011 y comprendería la construcción de tres penales, los mismos que según versión de la mencionada ministra serían construidos con financiamiento de los privados. Dicha decisión fue tomada por la ministra después que la comisión que constituyó en el mes de enero del 2008 - y a la que encargó identificar los medios y acciones para tercerizar la administración y gestión de los establecimientos penitenciarios<sup>20</sup> - emitiera su informe.

Como podemos apreciar, la iniciativa de contar con la participación de la inversión privada en el sistema penitenciario ha sido impulsada básicamente por el Ministerio de Justicia lo que se ha reflejado en la creación, por parte de dicho ministerio, de comisiones encargadas de estudiar la viabilidad de la concesión de cárceles en nuestro país.

---

<sup>19</sup> Ídem p. 5.

<sup>20</sup> El Ministerio de Justicia crea la comisión encargada de identificar medios y acciones para tercerizar la administración y gestión de los establecimientos penitenciarios mediante Resolución Ministerial N° 0040-2008-JUS del 24 de enero de 2008.

En tal sentido, en el presente trabajo estudiaremos ¿qué factores produjeron que se realice el proceso de agendación de la concesión de cárceles en nuestro país desde el año 2001 hasta el 2008? y ¿qué factores impidieron su progreso en la agenda en dicho periodo?.

Para ello, utilizaremos el estudio de caso como instrumento de investigación pues busca comprender eventos contemporáneos en su contexto real<sup>21</sup>, lo que nos permitirá prestar particular atención al proceso mismo de toma de decisiones, a las interacciones entre los actores comprometidos, a los intereses y lógicas de acción que guiaron sus acciones y al contexto en el cual se produjeron tales acciones y decisiones. Asimismo, identificaremos a los emprendedores de política<sup>22</sup> que tuvieron participación en el mencionado proceso. De esta manera contribuiremos con descubrir qué caracteriza a los procesos de agendación de las políticas públicas en nuestro país, en especial de aquellas relacionadas con la problemática penitenciaria, la misma que podría ser denominada como “invisible” debido a que el gobierno no la ve o no la quiere ver.

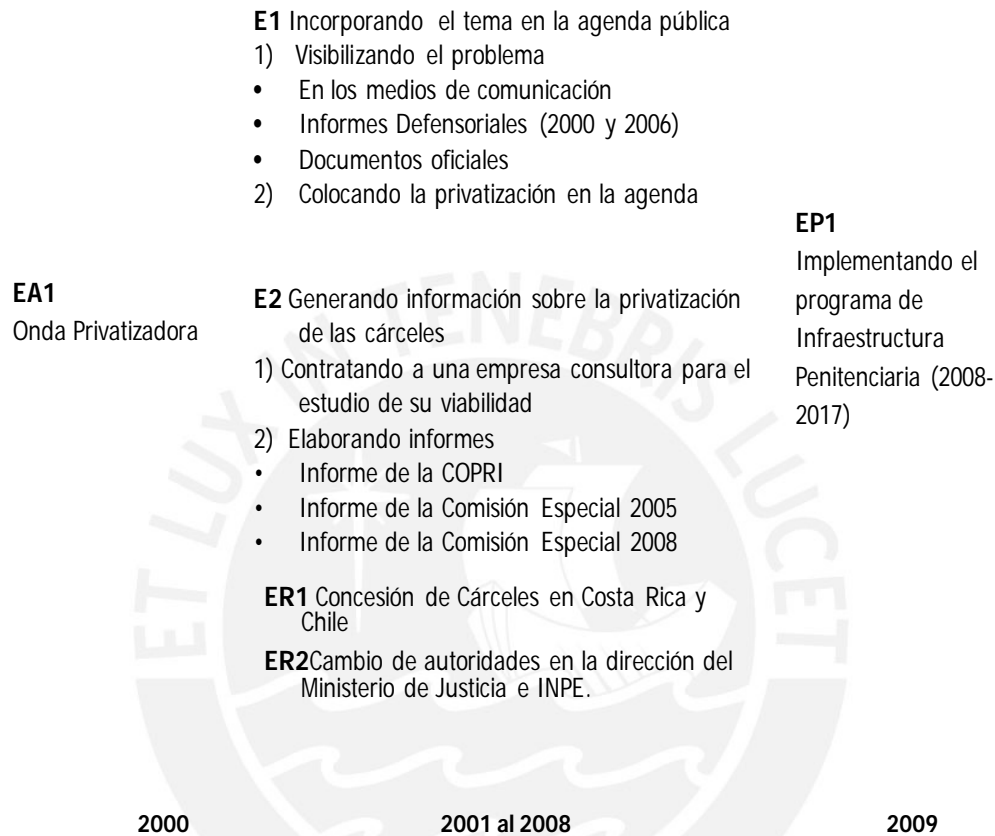
---

<sup>21</sup> CORTAZAR, Juan. *Oportunidades y limitaciones para la reforma del Estado en el Perú en los años 90*. p. 9. Consulta: 20 de noviembre de 2008. <http://cies.org.pe/files/documents/investigaciones/descentralizacion/oportunidades-y-limitaciones-para-la-reforma-del-estado-en-el-peru-de-los-anos-90.pdf>

<sup>22</sup> De acuerdo a Kingdon los emprendedores de política son aquellas personas que desean invertir sus recursos a cambio de las políticas futuras que ellos favorecen, movidos por diversos factores como el político, económico, entre otros. Estos emprendedores pueden ser, funcionarios electos, “lobistas”, académicos o periodistas. KINGDON, John. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Second Edition. New York: Longman, 1995. Cap. 9

## ESTRUCTURA DEL CASO

□



En nuestra investigación aplicaremos las definiciones esbozadas por autores como Kingdon y Lindblom pues consideramos que, en concordancia con lo descrito anteriormente, la concesión de establecimientos penitenciarios es una política pública, entendida esta última como “un flujo de interacciones y decisiones que implican el empleo de la autoridad pública con la finalidad de responder a situaciones consideradas problemas públicos, es decir situaciones problemáticas que exigen la acción del estado”.<sup>23</sup> De acuerdo a lo planteado por Lindblom, quien divide el desarrollo de la política pública en tres fases: pre decisional - decisional, implementación y evaluación, la mencionada política

<sup>23</sup> CORTAZAR, Juan Carlos. Óp. cit. p. 6.

pública hasta el 2008 se encontraba en su fase pre decisional. A su vez, es importante precisar que al interior de la fase pre decisional encontramos dos procesos como son el establecimiento de la agenda y la especificación de las alternativas.

Respecto al establecimiento de la agenda, utilizaremos el modelo propuesto por Kingdon, quien sostiene que las agendas se estructuran a través de tres corrientes de procesos: la determinación de los problemas, las consideraciones de tipo político, y la actuación de los participantes visibles a quienes identificamos como actores políticos y sociales.

En cuanto a la especificación de alternativas, Kingdon centra su explicación en dos aspectos uno de carácter político (corriente de política) y otro vinculado a los participantes ocultos (especialistas). Dichos aspectos determinarán el proceso de selección correspondiente, en el primer caso se identificarán aquellas alternativas viables políticamente, mientras que en el segundo caso tales alternativas irán acompañadas de viabilidad técnica y de respaldo especializado.

Sobre la estrategia metodológica, como señalamos es el estudio de caso de la concesión de cárceles la que ha guiado nuestra investigación, para lo cual utilizamos el texto de Barzaley y Cortazar<sup>24</sup>. Asimismo, nos hemos valido de técnicas de carácter cualitativo tales como: entrevistas a profundidad y revisión de documentos, lo que nos ha permitido describir y analizar cómo se llevó a cabo el proceso de agendación de la concesión de cárceles. Las entrevistas a profundidad fueron practicadas a las personas que participaron directamente en dicho proceso, a fin de obtener información de primera mano de los hechos y eventos que se desarrollaron en el mismo.

---

<sup>24</sup> BARZELAY, Michael y Juan Carlos, CORTÁZAR. *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el desarrollo social (INDES)-Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. Consulta: 25 de agosto de 2008. <http://www.lse.ac.uk/collections/MES/pdf/Barzelay%20Guia%20Metodologica%20EC%20final%20editada.pdf>

En cuanto a la revisión de documentos, analizaremos básicamente aquellos que fueron elaborados durante el proceso de agendación tales como normas, informes, así como medios de prensa escrito, entre otros, lo que nos permitirá descubrir quiénes participaron en la producción de tales documentos, los intereses de tales actores y el contexto político en que tuvieron lugar. Finalmente, a fin de desarrollar una mejor visibilización de la información obtenida se realizó una triangulación de los instrumentos utilizados.





## CAPÍTULO I: LA CONCESIÓN DE CÁRCELES EN LA AGENDA PÚBLICA. EL CASO PERUANO.

### 1.1 Incorporación del tema de concesión de cárceles en la agenda pública peruana (2001 al 2002)

#### 1.1.1 Visibilizando el problema

##### A. Informe Defensorial del 2000

En diciembre del 2000, se publicó el Informe Defensorial N° 29, denominado “Derechos Humanos y Sistema Penitenciario: Supervisión de Derechos Humanos de las personas privadas de libertad 1998-1999”<sup>25</sup>, a través del cual se evidenció la problemática que sufría el sistema penitenciario.

El informe fue producto de la supervisión de cuarenta y seis establecimientos penitenciarios entre enero de 1998 y junio del 2000. Los principales problemas identificados por la Defensoría del Pueblo fueron: exceso de población penal y deficiencia en la infraestructura de los establecimientos penitenciarios. Así, se constató que las condiciones de reclusión de las personas privadas de libertad no habían mejorado, en comparación con la situación descrita en el Informe Defensorial N° 11 de 1997, pese a que en este último documento se habían formulado recomendaciones que buscaban dar solución al problema del hacinamiento.

---

<sup>25</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N° 29 *Derechos humanos y Sistema Penitenciario: Supervisión de Derechos Humanos de Personas Privadas de Libertad 1988-2000*. Aprobado mediante Resolución Defensorial N° 52-2000-DP del 13 de octubre del 2000. Consulta: 20 de agosto de 2007 [http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe\\_29.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe_29.pdf)

Si bien en el informe N° 29 se resaltó que se restituyó el principio de autoridad en los establecimientos penitenciarios y que se produjo cierta mejora en la infraestructura, se precisó que la prestación de los servicios básicos seguía siendo deficitaria ante el crecimiento sistemático de la población penal<sup>26</sup>.

## B. En los medios de comunicación escrita

En diciembre del 2000, días después de que Valentín Paniagua fuera nombrado Presidente Transitorio y que Diego García Sayán fuera designado ministro de justicia, se produjeron revueltas en los establecimientos penitenciarios de Yanamayo (Puno), Socabaya (Arequipa) y Yanamilla (Ayacucho). Los internos reclamaban la derogación de las leyes antiterroristas. En ese momento, quien presidía el INPE era Gustavo Carrión Zavala, el mismo que sólo permaneció en el cargo cuatro meses, hasta marzo del 2001, fecha en la que fue sucedido por Gino Costa Santolalla.

Casi simultáneamente, en enero del 2001, aproximadamente 250 internos tomaron el penal de Socabaya (Arequipa) exigiendo mejoras carcelarias<sup>27</sup> y más de 900 internos del penal de Sarita Colonia (Callao) se declararon en huelga de hambre realizando las mismas demandas<sup>28</sup>. En febrero, un grupo de internos del penal de máxima seguridad Miguel Castro Castro (Lima), encarcelados por terrorismo, intentaron amotinarse pero fueron finalmente controlados. Frente a estos sucesos, el ministro García Sayan señaló que el sistema penitenciario del país había colapsado y que debido a la eliminación gradual de los beneficios penitenciarios<sup>29</sup>, en ese momento existía en las

---

<sup>26</sup> La población penal en el año 1997 era de 24, 297 internos, en 1998 de 26,059, en 1999 de 27, 400 y en el 2000 de 27, 734, es decir el crecimiento era de entre 4% y 5% por año. INPE. *Informe Estadístico de diciembre del 2008*. Óp.cit.

<sup>27</sup> El Comercio (02/01/2001)

<sup>28</sup> El Comercio (08/01/2001) y La República (09/01/2001)

<sup>29</sup> La limitación de los beneficios penitenciarios - como la redención de la pena, la semi-libertad y la libertad condicional - es una tendencia de política penal cada vez más frecuente en nuestro país. Esta ha consistido en la eliminación del acceso a dichos beneficios en determinados delitos y en

cárceles el mayor número de internos en toda la historia del Perú. Asimismo indicó que debido a las restricciones presupuestales no era posible pensar en la construcción de nuevos penales en el país, pues el presupuesto del sector justicia para dicho concepto resultaba insuficiente<sup>30</sup>. Días después de producidas las citadas declaraciones, la COPRI constituyó un Equipo de Trabajo para evaluar la factibilidad de dar en concesión al sector privado la infraestructura y/o servicios que se prestan en los establecimientos penitenciarios<sup>31</sup>. La idea de concesionar los establecimientos penitenciarios habría surgido por iniciativa del propio ministro de justicia<sup>32</sup>.

En agosto del 2001, se produjeron nuevas protestas en los penales de Lima y Trujillo donde resultaron heridos tres internos. Los reclusos reclamaban, una vez más, la derogatoria de leyes sobre terrorismo agravado<sup>33</sup>. La misma situación se repitió en el Penal de Picsi (Chiclayo) donde se amotinaron quinientos internos<sup>34</sup>. Los motines se produjeron días después de iniciada la gestión de Fernando Olivera como ministro de justicia en reemplazo de Diego García Sayán. En ese mes, también se produjo un cambio en la dirección del

---

otros casos al aumento de las exigencias para poder obtenerlos. Ello tiende a mantener por un tiempo cada vez mayor a los condenados dentro de una prisión generando un mayor hacinamiento carcelario. SOLÍS, Alejandro. Óp. cit. p. 35.

<sup>30</sup> El Comercio y La República del (02/02/2001)

<sup>31</sup> El Equipo de Trabajo fue creado mediante acuerdo N° 337-02-2001 COPRI el 12 de marzo de 2001.

<sup>32</sup> Entrevista a María Lila Iwasaki, Secretaria General del Ministerio de Justicia durante la gestión de Diego García Sayán y Fernando Olivera Vega realizada el 6 de noviembre de 2010.

<sup>33</sup> El Comercio y La República (14/08/2001). Durante el gobierno de Fujimori se expidieron los Decretos Ley 25475 y 25477 que sobre al ámbito penitenciario establecieron: un régimen de máxima seguridad para los condenados por terrorismo, el aislamiento celular con limitadas horas de patio; y la reducción de visitas, de acceso a medios de comunicación y de beneficios penitenciarios. Dicho régimen fue flexibilizado durante el Gobierno de Transición mediante el Decreto Supremo 003-2001-JUS del 9 de enero del 2001. Finalmente, el 23 de setiembre del 2003 se aprobó el Reglamento del Código de Ejecución Penal, mediante Decreto Supremo 015-2003-JUS, donde no se hizo distinción entre el régimen penitenciario aplicado a los internos por terrorismo y el resto de la población penitenciaria. Esta última norma se dio luego de que el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales, mediante sentencia del 3 de enero del 2003, los mencionados Decretos Ley. FRANCIA, Luis. “Los procesos penales contra las organizaciones terroristas”. En: MAGARRELL, Lisa y Leonardo FELIPPINI (Ed.) *El legado de la Verdad. La justicia penal en la transición peruana*. Lima: International Center for Transitional Justice (ICTJ), 2006. pp. 134-143. Consulta: 15 de diciembre del 2009. <http://www.ictj.org/static/Peru.Book/ElLegadoDeLaVerdad.spa.pdf>

<sup>34</sup> El Comercio (15/08/2001)

INPE pues Gino Costa renunció al cargo de presidente de dicha institución para pasar al Vice-ministerio del Interior. En su reemplazo entró Luis Bustamante Rodríguez, quien permaneció en el cargo hasta febrero del 2004.

En setiembre del año 2001, los internos del penal de Yanamayo (Puno) se enfrentaron a las fuerzas del orden<sup>35</sup>. Ese mismo mes el gobierno realizó reformas al interior de la COPRI y se creó un Comité Especial de Promoción de la Inversión Privada en Proyectos de Infraestructura y Servicios Públicos para el proceso de promoción de establecimientos penitenciarios.

### **1.1.2 Especificando alternativas: la concesión de los establecimientos penitenciarios como solución al problema de hacinamiento**

#### **A. La onda privatizadora**

Durante la década de los 70 y 80 las empresas estatales se caracterizaron por ser ineficientes, lo que constituyó una de las principales causas de desequilibrio fiscal que afectó el crecimiento de la economía peruana. El manejo estatal de estas empresas generó inflación y endeudamiento externo<sup>36</sup>.

La ineficiencia y la corrupción, que caracterizó el manejo por parte del Estado de los servicios públicos a través de las empresas estatales, fue un común denominador en los gobiernos latinoamericanos. Con la ola de la liberación de los mercados y la entrada de capitales privados, se abrió una puerta para combatir la ineficiencia de la administración estatal. De esta manera, mejorar

---

<sup>35</sup> El Comercio (23/09/2001)

<sup>36</sup> FRANCO, Bruno; Italo, MUÑOZ; Pedro, SÁNCHEZ y Verónica, ZAVALA. *Las privatizaciones y concesiones*. Serie Estudios. Lima: Instituto Peruano de Economía (IPE), marzo, 1999. p. 3. Consulta: 5 de julio de 2009. <http://ipe.org.pe.lbus3.onlyfordemo.com/wp-content/uploads/2009/06/privatizacion-y-concesiones.pdf>

la eficiencia, la despolitización, entre otras, constituyeron las principales razones para realizar un proceso de privatización<sup>37</sup>.

Siguiendo la tendencia de apertura a capitales privados, en nuestro país en los 90s se llevó a cabo el programa de estabilización y de reformas estructurales implementado por el Gobierno de Fujimori que tuvo como uno de sus elementos principales la privatización de las empresas estatales, la misma que repercutió en el crecimiento económico de nuestro país en la mencionada década.

Será en este contexto de liberalización de la economía en el que el sensible asunto de la concesión de cárceles fue ingresando al debate público en nuestro país durante el Gobierno de Transición.

En el gobierno de Alejandro Toledo se continuó con una política de apertura de capitales privados. Así, en agosto del 2001 se efectuaron reformas al interior de la COPRI con el propósito de dotar de mayor agilidad y eficiencia a dicha organización para lograr las metas propuestas por el gobierno respecto a la promoción de la inversión privada, sobre todo en los nuevos proyectos de infraestructura<sup>38</sup>. Un mes después, el ministro de economía Pedro Pablo Kuczynski mostró al Congreso de la República el cronograma de concesiones para el año 2002, dentro de la cual se encontraba la concesión de establecimientos penitenciarios.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> POOLE, Robert Jr. "Privatization Economic Development". En: ANDERSON, Terry y Peter HILL (Ed.). *The Privatization Process (a worldwide perspective)*. Washington: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1996. pp. 2-5.

<sup>38</sup> Las reformas implicaban pasar de un esquema donde existían varios Comités Especiales para la Promoción de la Inversión Privada (CEPRI), asociado cada uno de ellos a un proyecto específico; a una estructura que reduce a dos el número de Cepri: Comité Especial para la Promoción de la Inversión Privada en Activos y Empresas del Estado (Cepri-Activos y Empresas Estatales) y el Comité Especial para la Promoción de la Inversión Privada en Infraestructura y Servicios Públicos. El comercio (31/08/2001)

<sup>39</sup> El Comercio (23/11/2001)



La política pública de concesión de cárceles mantuvo su vigencia en la agenda pública durante el gobierno de Alan García, pues en dicho gobierno se continuó desarrollando la política de apertura a la inversión privada, al punto que en marzo del 2008 nuestro país tenía una cartera de proyectos en concesiones, administrados por Proinversión, que sumaban US\$ 4,000 millones de dólares y abarcaba tanto obras de infraestructura de uso público y logística como grandes urbanizaciones de programas de vivienda de interés social.<sup>40</sup>

## B. La experiencia comparada (Costa Rica)

Durante el Gobierno de Transición, en nuestro país se discutió la posibilidad de construir nuevos establecimientos penitenciarios pues existía una sobrepoblación de seis mil internos aproximadamente<sup>41</sup>, sin embargo el Estado peruano en esos momentos no contaba con los recursos económicos necesarios para realizar dichas construcciones, por lo que se pensó en concesionar el servicio penitenciario. Así, en marzo del 2001 la COPRI constituyó un Equipo de Trabajo - compuesto por Cesar Polo Robillard como representante de dicha institución, María Lila Iwasaki Cauti representante al Ministerio de Justicia, y Wilfredo Pedraza Sierra, experto en temas penitenciarios - que tenía por encargo realizar un diagnóstico sobre la viabilidad de la concesión de establecimientos penitenciarios en el Perú, para lo cual sus miembros viajarían a Costa Rica pues era el país latinoamericano que más había avanzado en tal proceso<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> DEL CASTILLO, Jorge. Presidente del Consejo de Ministros del Perú. “Las políticas a favor de la inversión privada que han hecho del Perú un caso exitoso”. En: OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) – Paris. *VII Global Forum on International Investment*. Marzo, 2008. Consulta: 20 de diciembre del 2008. <http://www.oecd.org/dataoecd/12/4/40356340.pdf>

<sup>41</sup> La población penal en diciembre del 2001 era de 26,502 internos y la capacidad de albergue era de 19,949, es decir existía un déficit de 6,553 plazas. INPE. *Informe estadístico de diciembre del 2001* citado en. CARTER GOBLE ASSOCIATES. Inc. *Estudio de diagnóstico del Sistema Penitenciario Nacional y asesoría para el otorgamiento en concesión de nuevos establecimientos penitenciario, 2002*.

<sup>42</sup> Entrevista a Wilfredo Pedraza Sierra realizada el 24 de setiembre del 2010.

En Costa Rica ya se había realizado el proceso de licitación pública internacional N° 02-2001 “Concesión Centro Penitenciario Potosí”, basado principalmente en la falta de recursos durante los últimos veinte años en materia penitenciaria, que comprendía la construcción, el diseño y la operación de dicho centro penal. El proyecto de licitación fue adjudicado al Consorcio Hale Milles-Morris Architects (MTC) por el monto de US\$ 72,780.254.67 millones de dólares, suma que debía ser pagada por el Estado costarricense en un plazo de 18 años<sup>43</sup>.

Aunque el mencionado proceso de concesión se había detenido en Costa Rica por una acción de garantía que presentó el Defensor de los Habitantes ante el Tribunal Constitucional de ese país<sup>44</sup>, ellos habían pasado la etapa previa de búsqueda de información, de viabilidad, de diseño, de mecanismos para concesionar. El trabajo de la comisión consistió en conocer cómo se había desarrollado el proceso de concesión en Costa Rica para lo cual los miembros de la comisión peruana sostuvieron reuniones con los operadores costarricenses y con los inversionistas quienes les presentaron una gama de alternativas de concesión<sup>45</sup>.

A partir de la información recogida en Costa Rica, la Comisión concluyó que era absolutamente factible concesionar los establecimientos penitenciarios en el Perú.

---

<sup>43</sup> AVILA, José. “Algunas reflexiones sobre privatización de cárceles. Revisando algunas experiencias y promoviendo su debate”. En: *Debate Defensorial: revista de la Defensoría del Pueblo*, N° 6, 2005. p. 82.

<sup>44</sup> El recurso de inconstitucionalidad fue presentado ante la Sala Constitucional de Costa Rica por el Defensor de los Habitantes y se fundamentó en la vulneración del principio constitucional según el cual el Estado es el responsable de la administración de justicia en todas sus etapas, atribución estatal vulnerada a través de la entrega a manos privadas de la función de vigilar y custodiar a los internos. La controversia fue resuelta mediante Sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica, de fecha 28 de septiembre de 2004, donde se concluyó que ni el Cartel de Licitación Pública Internacional número 02-2001 ni el acto de adjudicación de la Concesión de Obra Pública con Servicio Público para el Diseño, Construcción, Financiamiento, Operación y mantenimiento del Centro de Pocosí, a la empresa “Management and Training de Costa Rica eran inconstitucionales, siempre que fueran interpretadas y aplicadas de conformidad con lo expresado en la parte considerativa de dicha sentencia. *Ibídem*.

<sup>45</sup> Entrevista a Wilfredo Pedraza.

Respecto al tipo de concesión, se pensó en una concesión total porque las empresas privadas tenían mayor interés en dos aspectos: construir y luego administrar. No les interesaba administrar un establecimiento penitenciario construido porque el negocio de concesión pasaba por diseñar y construir un penal con buena tecnología y mecanismos de alta seguridad que les permitiera a las empresas reducir personal y así reducir costos<sup>46</sup>.

### 1.1.3 Colocando la privatización de cárceles en la agenda

En junio del 2001, la COPRI teniendo como antecedente el informe emitido por el Equipo de Trabajo que viajó a Costa Rica, acordó aprobar la entrega en concesión al sector privado de nuevos establecimientos penitenciarios e instauró una Comisión Especial, conformada por Gino Costa Santolalla, María Lilia Iwasaki Cauti y Aldo Defillipi Traverso, a la que encargó el análisis del proceso de dicha concesión<sup>47</sup>.

Sin embargo, en el mes de setiembre, con Fernando Olivera como Ministro de Justicia, la mencionada comisión fue desactivada, pues como señalamos se efectuaron reformas al interior de la COPRI, con el fin de dar mayor agilidad al proceso de la inversión privada para impulsar el crecimiento económico. Sin embargo, aún cuando se practicaron dichas reformas, se continuó dando impulso al tema de concesión de cárceles, pues se creó el Comité Especial de Promoción de la Inversión Privada en Proyectos de Infraestructura y Servicios Públicos para el proceso de promoción de establecimientos penitenciarios<sup>48</sup> que tuvo como miembro permanente a Aldo Defillipi Traverso.

---

<sup>46</sup> Entrevista a Wilfredo Pedraza.

<sup>47</sup> Ratifican acuerdo de la COPRI y constituyen Comité Especial encargado del proceso de entrega en concesión al sector privado de nuevos establecimientos penitenciarios mediante Resolución Suprema N° 291-2001-EF del 14 de junio de 2001.

<sup>48</sup> Constituyen Comités Especiales de Promoción de la Inversión Privada en Activos, Proyectos y Empresas del Estado y en Proyectos de Infraestructura y Servicios Públicos mediante Resolución Suprema N° 444-2001-EF del 14 de setiembre de 2001.

Dicho Comité decidió contratar los servicios de una empresa consultora para que realice un diagnóstico del Sistema Penitenciario Nacional y brinde asesoramiento para el otorgamiento en concesión de nuevos establecimientos penitenciarios. El postor adjudicatario de tal servicio fue la empresa *Carter Goble Associates, Inc.*, con quien el ministro Olivera y la COPRI, con Pedro Sánchez como su Director Ejecutivo, suscribieron un contrato. La mencionada Consultora fue elegida entre 18 postores internacionales que participaron en la licitación pública que culminó el 1 de febrero del 2002.

La intención del gobierno de dar en concesión nuevos establecimientos penitenciarios al sector privado, resultó acorde con su objetivo de obtener mayor conocimiento sobre dicho tema. Por ello, en marzo del 2002 se autorizó la participación del Jefe de Gabinete de Asesores del Ministerio de Justicia, Carlos Zamorano Macchiavello, a una reunión con especialistas sobre el tema de privatización de centros penales en el Reino Unido<sup>49</sup>. Asimismo, el 8 de junio del 2002, se designó al empresario Héctor Bellido Sánchez como miembro especializado para el proceso de promoción de Establecimientos Penitenciarios<sup>50</sup>. Bellido, quien fue muy cercano a Fernando Olivera pues fue su tesorero de campaña presidencial en el 2001, siempre ha considerado que la concesión de cárceles es una política pública que el gobierno peruano debe implementar<sup>51</sup>.

En julio del 2002, el número de conflictos sociales en el país se incrementó, lo que produjo gran inestabilidad en el gobierno de Toledo. La mayor crisis que le tocó vivir al gobierno de turno fue el levantamiento de la población

---

<sup>49</sup> La autorización se dio mediante Resolución Ministerial N° 088-2002-JUS del 14 de marzo de 2002.

<sup>50</sup> La designación se realizó mediante Resolución Suprema N° 159-2002-EF del 7 de junio de 2002.

<sup>51</sup> EL COMERCIO. “La concesión plena es la única manera de mejorar las condiciones carcelarias”. Lima: 31 de enero de 2008. Consulta: 25 de agosto de 2008. <http://www.elcomercio.com.pe/ediciononline/html/2008-01-31/la-concesion-plena-unica-manera-mejorar-condiciones-carcelarias.html>

arequipeña por la privatización de las hidroeléctricas EGASA y EGESUR<sup>52</sup>. Este evento produjo el descontento y la amenaza de renuncia del Director Ejecutivo de Proinversión, el empresario Ricardo Vega Llona<sup>53</sup> y el cambio de varios ministros, entre ellos el ministro de justicia Fernando Olivera, quien fue sucedido en el cargo por Fausto Alvarado Doderó.

En setiembre del 2002, durante la gestión del ministro de justicia Fausto Alvarado, se constituyó una Comisión Especial que tuvo como encargo proponer un Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario que solucione definitivamente el problema penitenciario en el Perú y contemple entre otros aspectos: la construcción de nuevas instalaciones penitenciarias, cambios en el programa de rehabilitación de internos y formas alternativas para el cumplimiento de condenas<sup>54</sup>. Dicha comisión tuvo entre sus miembros al empresario Héctor Bellido Sánchez, quien como señalamos, tenía una posición favorable a la concesión de cárceles.

Por otro lado, en noviembre del mismo año la consultora *Carter Goble Associates, Inc.* presentó el estudio denominado: “Estudio de diagnóstico del Sistema Penitenciario Nacional y asesoría para el otorgamiento en concesión de nuevos establecimientos penitenciarios”. Dicho estudio comprendía cinco informes donde se realizó un diagnóstico de la situación penitenciaria en el Perú en el año 2002 y donde se recomendó como alternativa de solución al problema de hacinamiento penitenciario, el otorgamiento en concesión de<sup>55</sup>:

---

<sup>52</sup> AGENCIAPERU. COM. *Informes Especiales: El Misti hace temblar al gobierno*. Lima, 2002. Consulta: 20 de julio de 2009. <http://agenciaperu.com/especiales/arequipa.htm>

<sup>53</sup> YOVERA, Daniel y Miguel, DEL CASTILLO. “Vega Llona: El presidente Toledo ha ninguneado Proinversión”. En: Agenciaperu.com. *Sección Entrevistas*. Lima, 2002. Consulta: 25 de julio de 2009. <http://agenciaperu.com/entrevistas/2002/jun/vegallona.htm>

<sup>54</sup> La Comisión Especial encargada de elaborar el proyecto del Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario fue constituida mediante Resolución Ministerial N° 343-2002-JUS del 24 de setiembre de 2002.

<sup>55</sup> Informe Final de la Comisión Multisectorial encargada de proponer medidas para viabilizar la construcción de establecimientos penitenciarios mediante inversión privada así como el ordenamiento jurídico necesario para su implementación. p. 7.



**Opción 1:** 7 penales nuevos y 12 pabellones adicionales en penales existentes.

**Opción 2:** 5 penales nuevos y 13 pabellones adicionales en penales existentes

**Opción 3:** 6 penales nuevos

La modalidad de concesión propuesta, por *Carter Goble Associates, Inc.* fue básicamente la denominada plena o integral, a través de la cual la empresa privada asume el control externo e interno de los establecimientos penitenciarios, incluida la disciplina de los mismos y los programas de tratamiento en educación y trabajo.

Sin embargo, a pesar que se contaba con información sobre la concesión de cárceles, obtenida por funcionarios del Estado - en los viajes que realizaron para conocer otras experiencias-, los especialistas contratados y la consultora *Carter Goble Associates, Inc.*; en sesión de Consejo Directivo de fecha 13 de noviembre del 2002 PROINVERSIÓN acordó dejar en suspenso el proceso de concesión al sector privado de nuevos establecimientos penitenciarios. La continuación de dicho proceso quedó supeditada al aporte de nuevos recursos por parte del Ministerio de Justicia para financiar los gastos necesarios<sup>56</sup>.

#### 1.1.4 Generando información sobre la concesión de cárceles

##### A. Informe del grupo de trabajo de la COPRI

Tal como mencionamos, la COPRI en marzo del 2001 acordó constituir un equipo de trabajo para evaluar la factibilidad de dar en concesión al sector

---

<sup>56</sup> Ídem p. 8.

privado la infraestructura y/o servicios que se prestan en los establecimientos penitenciarios. El equipo de trabajo conformado por Cesar Polo Robillard, María Lila Iwasaki Cauti y Wilfredo Pedraza Sierra después de viajar a Costa Rica para conocer en la práctica la experiencia de privatización de penales en ese país, estableció que “la participación del sector privado en la prestación de algunos de los servicios que brinda actualmente el Estado en materia penitenciaria, resulta no sólo importante sino hasta cierto punto urgente (...)”<sup>57</sup>.

Por tanto, la comisión concluyó que era viable otorgar en concesión al sector privado los servicios que se prestan en los diversos establecimientos penitenciarios del país y que correspondería al Comité Especial que para estos efectos se cree, determinar cuántos centros penitenciarios deben concesionarse, la capacidad de éstos, los servicios que se incluirían en ese proceso, la necesidad de contar con nuevos establecimientos penitenciarios o remodelar los existente, el esquema que se aplicaría y sobre todo, lo relacionado al ente encargado de la supervisión y control del contrato de concesión.

### **B. Contratando a una empresa consultora para el estudio de su viabilidad**

En el mes de febrero del 2002 el Ministerio de Justicia y la COPRI suscribieron un contrato con la empresa *Carter Goble Associates, Inc.*, a fin de que esta última elabore el “Estudio de diagnóstico del Sistema Penitenciario Nacional y asesoría para el otorgamiento en concesión de nuevos establecimientos penitenciarios”. El propósito del estudio fue elaborar un “Plan Maestro” a desarrollarse en diez años para mejorar las condiciones

---

<sup>57</sup> ÁVILA, José. Óp cit. p. 86.

penitenciarias en las que vivían los internos, de acuerdo con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos<sup>58</sup>.

Para la elaboración del estudio la Consultora visitó catorce establecimientos penitenciarios de los ochenta y dos existentes en nuestro país en el 2002. El estudio comprendió cinco informes: 1) Diagnóstico, pronóstico y potencialidades para los establecimientos penitenciarios, 2) Evaluación de los módulos de talleres, 3) Definición de los establecimientos penitenciarios a concesionar: estrategias, servicios, periodos de concesión, y definiciones de criterios de desempeño, 4) Plan de inversión, equipos y servicios, y 5) Memorándum de información.

En el estudio se señaló que la administración del INPE se dividía en ocho Direcciones Regionales donde estaban ubicados los 81 establecimientos penitenciarios existentes en el país hasta diciembre del 2001, los mismos que albergaban a una población penitenciaria de 26,502 internos. Según refiere el informe la capacidad de albergue de dichos establecimientos penitenciarios era de 19,949 por lo que existía un déficit de albergue de 6,553 plazas.

Por otro lado, en el informe se hizo referencia al estado en el que se encontraban los establecimientos penitenciarios y se señaló que menos de la cuarta parte de ellos (21.0%) estaba en buena condición. Casi una tercera parte (29.6%) en mala condición y el otro 50% tenía la condición de regular. Respecto a la población penal pronosticaron que esta se incrementaría a 29,398 internos en el 2006, 31,363 en el año 2010, y 33,701 en el año 2015<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> CARTER GOBLE ASSOCIATES, INC. “Informe N° 1: Diagnóstico, Pronóstico y Potencialidades para los Establecimientos Penitenciarios”. En: *Estudio de diagnóstico del Sistema Penitenciario Nacional y asesoría para el otorgamiento en concesión de nuevos establecimientos penitenciarios*, 2002. p. 2-1.

<sup>59</sup> El crecimiento de la población penal fue mayor al pronosticado por la empresa consultora Carter Goble & Associate, Inc pues en diciembre del 2006 la población penal ascendía a 37, 445 internos y en diciembre del 2008 alcanzó el número de 43,466. INPE. *Informes estadísticos de diciembre de 2006 y diciembre de 2008*. Consulta: 20 de febrero de 2009. <http://www.inpe.gob.pe/contenidos.php?id=415&np=1&direccion=1>

En función a dicha información, la Consultora concluyó que era necesario incrementar la capacidad de albergue mediante la construcción de nuevos penales y el incremento de pabellones en los penales existentes con la inversión de los privados. En tal sentido, señalaron tres opciones probables para realizar la mencionada concesión, la primera consistía en concesionar 7 penales nuevos y construir 12 pabellones adicionales en los penales existentes; la segunda, en concesionar 5 penales nuevos y construir 13 pabellones adicionales y la tercera, en concesionar 6 establecimientos penitenciarios nuevos. La modalidad de concesión propuesta fue la denominada plena o integral, a través de la cual la empresa privada asume el control externo e interno de los establecimientos penitenciarios.

La Consultora consideró que atraer inversores para la concesión de establecimientos penitenciarios implicaría asumir los siguientes desafíos:

1. Mantener el interés del gobierno a pesar de que la inversión en el régimen penitenciario peruano tendría un beneficio social, y no exclusivamente económico como sí lo tuvo la inversión privada en el Perú durante la década de los 90s.
2. Los contratos de estabilidad, seguros de inversión y garantías gubernamentales han sido utilizados en iniciativas del sector privado asociadas a un servicio crítico para la economía tales como: la industria de la comunicación, servicios comunitarios, y concesiones mineras. Los establecimientos penitenciarios son esenciales para la seguridad pública pero normalmente la sociedad le da poca importancia en la medida que las condiciones de calidad de vida no se ven alteradas por las condiciones de los establecimientos penitenciarios.
3. Para atraer a operadores de calidad al Perú, los inversores deben estar seguros de que no se trata de una solicitud de concesión aislada sino

que se repetirá. El alto costo inicial requiere que al menos dos o tres proyectos sean emprendidos.

4. Quizá el mayor desafío es de mantener el interés del Gobierno en el programa, que requiere ser desarrollado a largo plazo para lograr el nivel de cambio requerido en el régimen penitenciario. Lamentablemente, la reforma de los establecimientos penitenciarios no es de alta prioridad y ello sumado a que no es un servicio rentable y que requiere a su vez de gran inversión, hace difícil mantener el interés del gobierno durante el tiempo que toma su ejecución.

Finalmente, la Consultora recomendó, en caso se tome la decisión de concesionar, realizar una “concesión total” siguiendo el modelo Británico, respecto de los dos primeros establecimientos penitenciarios, donde el privado cumpla las funciones de desarrollar y operar los nuevos penales. Posteriormente, con relación a la concesión de dos penales adicionales con una capacidad de 2,016 plazas, la consultora señaló que deberían ser desarrollados utilizando el Modelo Chileno de semi-concesión y respecto a los dos últimos establecimientos penitenciarios, indicó que éstos deberían ser desarrollados en los modelos británicos y chilenos.



## 1.2 INCORPORACIÓN DEL TEMA DE CONCESIÓN DE CÁRCELES EN LA AGENDA PÚBLICA. EL CASO PERUANO (2003-2006)

### 1.2.1 Visibilizando el problema

#### A. Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario

El Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario fue publicado en mayo del 2003 por la Comisión Especial encargada de su elaboración. El Plan sugirió, siguiendo las recomendaciones efectuadas por *Carter Goble Associates, Inc.*, evaluar la viabilidad de la concesión de algunos establecimientos penitenciarios como una alternativa de solución al problema de hacinamiento penitenciario, a partir de las experiencias de otros países en esta materia<sup>60</sup>.

La Comisión Especial tuvo como uno de sus objetivos determinar los requerimientos para la construcción de nuevas instalaciones penitenciarias o el mejoramiento de las ya existentes, considerando los aspectos de seguridad y tratamiento. Ello se debió básicamente, a la antigüedad de la infraestructura, el hacinamiento existente y la inexistencia de normas técnicas que permitieran orientar el diseño y la construcción de los establecimientos penitenciarios.

De esa forma, respecto de la infraestructura penitenciaria, la comisión concluyó que a nivel nacional se encontraba en una situación de emergencia y que se requería no solo de inversión para recuperar y contar con infraestructura adecuada, sino también para el mantenimiento y ampliación de la capacidad de albergue. Por ello, planteó tres proyectos: 1) Construcción y ampliación de establecimientos penitenciarios 2) El sector privado y la

---

<sup>60</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA. Óp. cit. p. 5.

concesión de los establecimientos penitenciarios y 3) Rehabilitación de la Colonia Penal del Sepa<sup>61</sup>.

Sobre el segundo proyecto se señaló que con el propósito de conocer la viabilidad de la concesión de nuevos establecimientos penales en el país, merecía ser tomado en cuenta el proyecto de concesión de nuevos establecimientos penitenciarios que en el 2002 había elaborado la empresa consultora *Carter Goble Associates, Inc.* a solicitud de Proinversión. Esta decisión fue tomada sin haberse realizado mayor discusión sobre el tema pues Héctor Bellido, quien era más cercano al Ministerio de Justicia, fue quien impulsó la tesis de la concesión “pero sólo hizo una exposición verbal, no entregó ningún documento por eso no fue un punto que se debatiera”<sup>62</sup>.

Finalmente, las recomendaciones establecidas en el Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario coincidieron con las conclusiones de los diagnósticos previos. Entre estas recomendaciones podemos señalar las siguientes:

- 1 Declarar en situación de emergencia al sistema penitenciario nacional, por el plazo máximo de dos años, debiéndose expedir la norma legal pertinente. En el periodo de emergencia deberían ejecutarse las siguientes acciones:

---

<sup>61</sup> La Colonia Penal El Sepa fue creada mediante Decreto Ley 10931 del 17 de diciembre de 1948 para albergar a internos sentenciados cuyas penas eran bajas y aquellos que registraban múltiples ingresos a las cárceles. Lo particular de esta colonia penal era que los internos vivían en ella en calidad de colonos con sus familias. Su implementación tardó tres años y al principio sólo contaba con veinte internos para luego alcanzar la cifra de 800 internos en el año 1969. En este establecimiento penitenciario los barrotes y los cercos eléctricos no eran necesarios debido a su gran extensión, 36 mil hectáreas, y a las dificultades propias del territorio agreste. Pasado el tiempo la población penitenciaria se redujo progresivamente hasta llegar a un solo interno en 1998 debido básicamente a razones presupuestarias. *El Comercio* (06/03/2003)

<sup>62</sup> Entrevista a Alejandro Solís, miembro de la Comisión que elaboró el Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario, realizada el 3 de noviembre del 2010.

- a) Proceder a definir y aprobar los planes de construcciones y ampliaciones de infraestructura penitenciaria para el corto, mediano y largo plazo asegurando su financiamiento por el Estado o por la empresa privada o una combinación de ambos.
- b) Realizar un fórum internacional con la participación de expertos internacionales para estudiar las ventajas y desventajas de la concesión de la administración de los establecimientos penitenciarios al sector privado.
- c) Con relación a lo señalado en la letra a, la Comisión Especial consideró que dentro de los planes de construcción de nuevos establecimientos penitenciarios, el mejor sistema sería uno mixto donde el Estado financie y construya algunos y el sector privado otros. El modelo preferible para el sector privado sería el de la concesión total (diseño, construcción, gerencia y financiamiento) y los dos primeros establecimientos penitenciarios deberían ser completados y estar operacionales a finales del 2004; y seguir construyendo en los años siguientes hasta completar progresivamente los otros cuatro penales concesionados. Esta recomendación es igual a la realizada por en la consultora *Carter Goble Associates, Inc.* en sus informes finales.

## **B. Informe de la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS)**

El 4 de octubre del 2003 se creó la CERIAJUS que tuvo por misión la elaboración del Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. La CERIAJUS estuvo integrada por representantes del Poder Judicial, Fiscalía de la Nación, Consejo Nacional de la Magistratura, Tribunal Constitucional, Ministerio de Justicia, Defensoría del Pueblo, Comisión de

Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, Sociedad Civil del Foro del Acuerdo Nacional, Colegio de Abogados y Facultades de Derecho.

En abril del 2004, la CERIAJUS presentó su informe final donde realizó un diagnóstico sobre la situación del Sistema Penitenciario que comprendía entre otros aspectos a) el incumplimiento del mandato constitucional de rehabilitación del interno y la falta de políticas de tratamiento penitenciario; b) ausencia de una política penitenciaria c) falta de mecanismos de coordinación de la política criminal del Estado y el sistema de administración de justicia d) falta de voluntad política para la mejora de las condiciones de detención e) ausencia de una política de despenalización desde el Ministerio de Justicia f) disminución considerable del uso de la gracia presidencial especialmente para casos humanitarios o internos en situación de especial y grave vulnerabilidad y g) la ausencia de un mecanismo judicial de control de la ejecución de la pena<sup>63</sup>.

Las conclusiones sobre el Sistema Penitenciario a las que llegó la CERIAJUS y que recogió en su Informe Final corroboraron lo descrito con anterioridad en el Informe Defensorial N° 29 publicado en el año 2000 y en el Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario del 2003.

### **C. Informe de la Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS)**

En marzo del 2005 la CEAS publicó el informe denominado “Informe sobre la situación penitenciaria” donde resaltó la existencia de hacinamiento en los penales del país, pues según indicó hasta enero de 2005 habían 32,046 internos mientras que la capacidad de albergue era de 20,497 (la sobrepoblación existente era de 11,549 personas). En el informe también se

---

<sup>63</sup> COMISIÓN EPISCOPAL DE ACCIÓN SOCIAL (CEAS). *La realidad del sistema penitenciario en el Perú*. Consulta: 4 de julio de 2009. <http://www.ceas.org.pe/PUBLICACIONES/PUBLICACIONES.htm>

señaló que era principalmente preocupante la situación del penal de Lurigancho donde existía una población de 8,223 internos para una capacidad de albergue de sólo 2,012.

Ante tal situación, según se establece en el informe, la respuesta del Estado fue incrementar el presupuesto del INPE básicamente en el tema de seguridad descuidando otros aspectos como el de tratamiento penitenciario y la contratación y capacitación de los servidores del INPE.

Finalmente, en dicho informe se recomendó la aplicación urgente de una política penitenciaria diferenciada entre los delincuentes primarios, reincidentes, jóvenes, ocasionales, ancianos enfermos, etc. a fin de permitir un tratamiento más adecuado, especialmente a los más jóvenes que no pertenecen a la cultura delincencial.

#### **D. En los medios de comunicación escrita**

Debido al incremento geométrico de la población penal, el desorden y el caos imperaron en los establecimientos penitenciarios, lo que trajo como consecuencia que las cárceles sean cada vez más inmanejables y que empeoren las condiciones de reclusión de los internos. Así, en enero del 2004, se produjo una reyerta en el Penal de Chimbote (Chimbote) que ocasionó la muerte de un interno. Posteriormente, en el mes de marzo, días después de que Baldo Kresalja asumiera la cartera de justicia en reemplazo de Fausto Alvaro, varios internos del penal de Lurigancho resultaron heridos como consecuencia de un enfrentamiento entre diversos pabellones del mencionado establecimiento penitenciario. En abril, doscientos treinta y ocho internos del Establecimiento Penitenciario de Cachiche (Ica) fueron afectados con cuadros de diarreas leves, moderadas y agudas, probablemente por ingesta de alimentos ingeridos en mal estado o la contaminación del agua. En el mes de mayo, se produjo la muerte de otro recluso en el penal de



Lurigancho (Lima), producto de una disputa originada entre los internos de los pabellones tres y cinco, mientras que en el Establecimiento Penitenciario de Procesados Primarios de Lima (Lima), aproximadamente, sesenta internos se intoxicaron al ingerir alimentos que contenían veneno para eliminar ratas.<sup>64</sup>

A principios del año 2005, durante la gestión del ministro de justicia Carlos Gamarra, quien sucedió en el cargo a Baldo Kresalja, se produjeron dos hechos que causaron gran consternación en el país: la muerte de un interno recluido en el Penal de Pucallpa testigo clave en un caso de corrupción; y el motín originado en el Penal de Lurigancho que tuvo un saldo lamentable de cinco muertos y decenas de heridos. Los hechos produjeron la destitución del ministro Gamarra, quien después de seis meses de gestión, fue sucedido en el cargo por Eduardo Salhuana. Por otro lado, la población se mostró bastante sensibilizada frente a las imágenes publicadas por los diferentes medios respecto a tales sucesos. Ello conllevó a que la situación penitenciaria sea discutida en una reunión de Consejo de Ministros, donde el Presidente del INPE planteó alternativas de solución para la mejora de dicha situación, las mismas que fueron aprobadas a través de un Decreto de Urgencia. La reunión de Consejo de Ministros se interrumpió para hacer de conocimiento público el contenido del Decreto de Urgencia a través de una conferencia de prensa donde participaron: el presidente del INPE, el Ministro de Justicia y presidente del Consejo de Ministros<sup>65</sup>.

Las decisiones que se tomaron en el Consejo de Ministros fueron: Declarar en emergencia al INPE<sup>66</sup> por razones de seguridad e interés público, por el plazo de un año; constituir una Comisión Especial encargada de impulsar y efectuar el seguimiento de las recomendaciones del Plan Nacional de Tratamiento

---

<sup>64</sup> COMISIÓN EPISCOPAL DE ACCIÓN SOCIAL (CEAS). *Perú. Informe sobre la situación penitenciaria*. Lima: ROEL, 2005. pp. 21-24.

<sup>65</sup> Entrevista a Wilfredo Pedraza, ex presidente del INPE (febrero 2004 – febrero 2006), realizada el 24 de setiembre del 2010

<sup>66</sup> Declaran en emergencia al INPE por razones de seguridad e interés público mediante Decreto de Urgencia N° 04-2005 del 17 de febrero de 2005.

Penitenciario, autorizar al INPE el nombramiento de hasta 400 nuevos agentes de seguridad penitenciaria a fin de reforzar la seguridad de los penales, construir dos establecimientos penitenciarios para disminuir el hacinamiento y permitir la adopción de las acciones necesarias en materia de salud, seguridad, equipamiento y personal, para el funcionamiento a máxima capacidad del Penal de Piedras Gordas<sup>67</sup>. Lamentablemente no se concretó la construcción de nuevos establecimientos penitenciarios, “acuerdo de ministros, Decreto de Urgencia (...) no sirvió porque finalmente la burocracia en economía dijo esto no está presupuestado, no es tema prioritario”<sup>68</sup>.

### 1.2.2 Colocando la privatización en la agenda

El 10 de agosto del 2004, el Congresista Rafael Valencia Dongo presentó, ante el Congreso de la República un proyecto de reforma constitucional<sup>69</sup> que proponía modificar el artículo 139° de la Constitución de 1993 para permitir la instauración del sistema privado de establecimientos carcelarios. Fundamentó su propuesta en el diagnóstico que elaboró la CERIAJUS sobre la situación penitenciaria, donde se resaltó que el incremento de la población penal superó la capacidad de albergue existente en los penales, lo que trajo como consecuencia que se priorizara la seguridad antes que la reeducación.<sup>70</sup>

Por otro lado, en agosto del 2005 Alejandro Tudela asumió el cargo de ministro de justicia en reemplazo de Eduardo Salhuana, quien permaneció en el cargo solo seis meses. En setiembre del mismo año, Tudela y Wilfredo

---

<sup>67</sup> El penal de Piedras Gordas está ubicado en el distrito de Ancón y se abrió en diciembre del 2004. Su capacidad de albergue es de aproximadamente 1080 internos. El penal está a cargo del INPE y cuenta con un sistema moderno de seguridad y monitoreo interno y externo. De acuerdo al reglamento del Código de Ejecución Penal, el régimen aplicado a los internos que alberga dicho penal es el Régimen Cerrado Especial. Ídem pp. 14 y 15.

<sup>68</sup> Entrevista a Wilfredo Pedraza realizada el 24 de setiembre del 2010.

<sup>69</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. *Proyecto de Ley que permite la privatización de cárceles según el tipo de régimen penitenciario (N° 11122/2004-CR)* Consulta: 20 agosto de 2008. <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2001.nsf>

<sup>70</sup> ÁVILA, José. Óp. cit. p. 85

Pedraza, quien asumió la presidencia del INPE desde febrero del 2004 en reemplazo de Luis Bustamante Rodríguez, señalaron que el gobierno solicitó a PROINVERSIÓN los estudios de factibilidad para la privatización del manejo de las cárceles ya que existían empresas norteamericanas y europeas que habían manifestado su interés en invertir en la construcción de penales en nuestro país<sup>71</sup>. Días después, se constituyó una Comisión encargada de proponer medidas que permitan viabilizar la construcción de dos establecimientos penitenciarios en las localidades de Huaral y Cañete, mediante alguna modalidad o tipo de concesión, participación público-privada y/u otro mecanismo de financiamiento y ejecución. Se señaló que los citados proyectos de inversión se enmarcaban dentro del Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario, la declaratoria de emergencia del INPE y la estrategia integral sobre seguridad ciudadana impulsada por el Gobierno de Alejandro Toledo.

La citada Comisión estuvo presidida por Héctor Bellido como representante del Ministerio de Justicia e integrada por un representante del Instituto Nacional Penitenciario; un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros; un representante del Ministerio de Economía y Finanzas; y un representante de Proinversión. La comisión dio a conocer sus conclusiones y recomendaciones, las mismas que fueron favorables al proceso de concesión de cárceles, en el informe final que emitió el 10 de enero del 2006.

Por su parte, Proinversión a través de presentaciones en diversos foros, proponía la concesión de la construcción, mantenimiento y operación (incluido seguridad interna) del penal anexo al penal de Piedras Gordas, con una capacidad para 2,016 internos siguiendo la recomendación de la Consultora *Carter Goble Associates, Inc.* El plazo de la concesión propuesto era de 25 años, el mismo que incluía el período de construcción y en la convocatoria del

---

<sup>71</sup> LA REPÚBLICA. “Crearán penales privados para resolver crisis carcelaria”. Lima, 10 de setiembre de 2006. Consulta: 20 de abril de 2008.  
<http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20050910/pasadas/13/91710>

proceso participarían tanto operadores nacionales como internacionales. Las alternativas que se proponían para promover la inversión privada en establecimientos penitenciarios fueron las siguientes<sup>72</sup>: 1) Concesión total o plena donde el operador privado se encargaría del diseño, financiamiento, construcción, mantenimiento y operación de servicios penitenciarios (se trata de concesiones como las que se han realizado en EEUU), 2) Concesión parcial o semiplena, en el que el operador privado encargado del diseño, financiamiento, construcción, mantenimiento y operación de servicios penitenciarios, excepto custodia (concesión implementada en Chile), 3) Participación de inversión privada en la construcción de nuevos establecimientos penitenciarios. Esta alternativa se refiere a la posibilidad de utilizar mecanismos tipo “leasing” en los que el Estado toma en arrendamiento por un período determinado luego del cual ejerce opción de compra del mismo (concesión implementada en Argentina), 4) Participación de inversión privada en la operación y mantenimiento de establecimientos nuevos o existentes. Con respecto al esquema de financiamiento de esta última alternativa, se señaló que corresponderá al Sector Justicia, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, definir el esquema de financiamiento, previo a la reactivación del proceso<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> PROINVERSIÓN. *Opción para promover la participación del Sector Privado en Establecimientos Penitenciarios* [Diapositivas], Lima: Proinversión, setiembre, 2005.

<sup>73</sup> Los esquemas de financiamiento podían haber sido mediante a) Recursos Fiscales: Recursos presupuestal, Endeudamiento, Financiamiento privado b) Canje de deuda por inversión: el Gobierno del Perú ha celebrado convenios para canje de deuda por desarrollo, mediante las cuales se establece un Fondo Contravalor en moneda local destinado a financiar proyectos nacionales que coadyuven al desarrollo del país c) Aportes de organismos internacionales: Explorar posibilidades por ejemplo USAID en zona de influencia en el oriente peruano, construcción y/o operación de penal en dicha zona o destinado a albergar presos por tráfico de drogas d) Cobro por mantenimiento a los reclusos: establecimientos penitenciarios en los cuales los reclusos paguen por su mantenimiento y este pago permita, a su vez, “subsidiar” el mantenimiento de otros internos e) Cobro de mantenimiento a los reclusos pagado a través de actividades productivas remuneradas: aproximadamente el 44.5% de reclusos realiza actividad laboral dentro de los establecimientos penitenciarios, con ello podría solventar sus gastos de manutención. Posibilidad de revisar mecanismos de beneficios penitenciarios f) Aprovechamiento de activos del Estado que podrían reducir los costos de construcción de nuevos establecimientos penitenciarios: por ejemplo Terrenos. *Ibidem*.

### 1.2.3 Generando información sobre la concesión de cárceles

#### A. Informe de la Comisión Especial 2005

En el año 2005, el entonces ministro de justicia, Alejandro Tudela, anunció durante la presentación que realizó ante el Grupo de Trabajo de Seguridad Ciudadana del Congreso de la República, que el gobierno de Alejandro Toledo estaba analizando la posibilidad de entregar en concesión al sector privado algunos centros penitenciarios como una forma de solucionar la grave crisis de hacinamiento penitenciario existente en nuestro país. Es así como en noviembre del mencionado año, se creó la Comisión Multisectorial encargada de proponer las medidas necesarias que permiten viabilizar la construcción de establecimientos penitenciarios en las localidades de Huaral y Cañete, mediante alguna modalidad o tipo de concesión, participación público-privada y/u otro mecanismo de financiamiento y ejecución que promueva la inversión privada.

La mencionada Comisión estuvo integrada, entre otros, por Héctor Bellido Sánchez y Richard Martín Tirado, como representantes del Ministerio de Justicia, el primero de los cuales actuó como presidente de la Comisión.

En enero del 2006, la Comisión informó al Ministro Tudela de la conclusión de su trabajo mediante la emisión de su informe final. En dicho informe se describen las actividades realizadas por la Comisión, así como las conclusiones y recomendaciones a las que llegó finalmente. Entre las principales actividades desarrolladas por dicha Comisión, podemos señalar las siguientes: a) Organización de un taller con la participación de las autoridades competentes para analizar el tema de las concesiones carcelarias, b) Se envió cartas a los potenciales interesados, inversionistas nacionales y extranjeros respecto a la concesión de penales, dando a conocer



la disposición del Gobierno Peruano de evaluar la posibilidad de reactivar el proceso de entrega en concesión de nuevos establecimientos penitenciarios.

Finalmente, los miembros de la Comisión recomendaron básicamente realizar la concesión bajo la modalidad público privada o concesión cofinanciada. Respecto al tipo de concesión concluyeron en que la más conveniente sería la plena o total que incluye el diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento, incluyendo custodia de los internos.

### **1.3 INCORPORACIÓN DEL TEMA DE CONCESIÓN DE CÁRCELES EN LA AGENDA PÚBLICA. EL CASO PERUANO (2006-2008)**

#### **1.3.1. Visibilizando el problema**

##### **A. Informe de la Comisión Multisectorial del 2006**

En julio del 2006, asumió la presidencia Alan García Pérez, quien nombró a María Zavala Valladares como ministra de justicia en reemplazo de Alejandro Tudela. Ello ocasionó que también se produzcan cambios en la dirección del INPE pues en agosto del 2006 Pedro Salas, quien reemplazó en el cargo a Wilfredo Pedraza en febrero de ese año, fue sustituido por Rosa Mávila León.

El cambio de gobierno y de ministro de justicia produjo la suspensión del seguimiento de las recomendaciones que se dieron meses atrás sobre la viabilidad de la concesión de cárceles, pues si bien la ministra Zavala consideró que era necesario ejecutar proyectos destinados a la construcción de nuevos establecimientos penitenciarios, creyó conveniente crear una Comisión Multisectorial que se encargara de evaluar la problemática del

sistema penitenciario y plantear soluciones a la misma<sup>74</sup>. La resolución de creación de dicha comisión se fundamentó en que era necesario mejorar y ampliar la infraestructura para albergar a los internos, pues la declaratoria de emergencia del INPE se debió principalmente a la confluencia del alto nivel de sobrepoblación penitenciaria, generado por el constante crecimiento de la población penal, así como por la deficiente infraestructura. Por ello, se consideró necesario ejecutar proyectos destinados a la construcción de dos establecimientos penitenciarios en el departamento de Lima, la construcción de pabellones, así como la reparación de la infraestructura de los penales ya existentes.

La Comisión Multisectorial estuvo conformada por el Secretario de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros quien la presidió; un representante del Ministerio de Justicia, un representante del Ministerio de Salud, un representante del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, un representante del Ministerio de Educación, un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, un representante del Ministerio del Interior, un representante del INPE y un representante de Proinversión. Las propuestas de urgencia contenidas en el informe final expedido por la mencionada Comisión Multisectorial fueron publicadas en diciembre del 2006. Respecto a la infraestructura de los penales se propuso la construcción de seis establecimientos penitenciarios, propuesta para lo cual se recomendó que Proinversión reinicie el proceso de concesión de establecimientos penitenciarios.

Por otro lado, en noviembre del 2006, Aldo Estrada, presidente del grupo de trabajo del Congreso que estudiaba la problemática de los centros

---

<sup>74</sup> La Comisión Multisectorial encargada de evaluar la problemática del sistema penitenciario y las propuestas de solución fue constituida mediante Resolución Ministerial N° 336-2006-PCM del 18 de setiembre de 2006.

penitenciarios, señaló que recomendaría la privatización de las cárceles para combatir la inseguridad y el hacinamiento<sup>75</sup>.

## B. Informe Defensorial

En diciembre del 2006 se publicó el Informe Defensorial N° 113 denominado “Supervisión del Sistema Penitenciario 2006”<sup>76</sup> donde se indicó que se produjo un incremento considerable de la población penitenciaria, pues durante la década de los 90s, la tasa de crecimiento de dicha población fue de 4.4%, mientras que entre el 2000 y el 2006, el promedio ascendió 5.8%. Así, se registró una tasa de crecimiento del 8% en el 2004, del 12% en el 2005 y del 9% en el año 2006. Además, se constató que no se adoptaron las medidas necesarias para atender el incremento de la población penitenciaria ni para mejorar el estado de la infraestructura, contrario a ello se disminuyó el presupuesto destinado a ese rubro<sup>77</sup>. Por tanto, se resolvió reconocer la existencia de un estado de cosas inconstitucional<sup>78</sup> en el Sistema

<sup>75</sup> MINISTERIO DEL INTERIOR. *Plantearán en el Congreso privatizar cárceles para combatir inseguridad y hacinamiento* Consulta: 15 de junio de 2009. <http://conasec.mininter.gob.pe/noticias13112006.htm>

<sup>76</sup> El Informe Defensorial N° 113 *Supervisión del Sistema Penitenciario 2006* fue aprobado mediante Resolución Defensorial N° 57-2006-DP del 12 de diciembre de 2006.

<sup>77</sup> “(...) pese al aumento de la población privada de libertad, el presupuesto asignado para el mantenimiento de la infraestructura penitenciaria disminuyó con cada ejercicio presupuestal, llegando en los años 2002 y 2006 a su punto más bajo (9%) del presupuesto general asignado al INPE”. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N° 113. Óp. cit. p. 57.

<sup>78</sup> Al respecto es importante recordar la sentencia de la Corte Constitucional colombiana que en su Sentencia T-153/098 estableció que en el sistema carcelario de ese país se venía produciendo un *estado de cosas inconstitucional* por lo que resolvió “ORDENAR al INPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación elaborar, en un término de tres meses a partir de la notificación de esta sentencia, un plan de construcción y refacción carcelaria tendente a garantizar a los reclusos condiciones de vida dignas en los penales. La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de Nación ejercerán supervigilancia sobre este punto. Además, con el objeto de poder financiar enteramente los gastos que demande la ejecución del plan de construcción y refacción carcelaria, el Gobierno deberá realizar de inmediato las diligencias necesarias para que en el presupuesto de la actual vigencia fiscal y de las sucesivas se incluyan las partidas requeridas”. INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL (IDL) -JUSTICIA VIVA. *Sobre la situación de los penales y la reforma penitenciaria pendiente*. Lima: 29 de noviembre de 2007. Consulta: 25 de julio de 2009. <http://www.justiciaviva.org.pe/noticias/2007/noviembre/29/situacion.htm>

Penitenciario del país, pues existía una afectación permanente de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad. Finalmente, se recomendó al Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso promover la discusión y aprobación del proyecto de Ley N° 156/2006-CR, que crea el “Ente Rector encargado de Planificar, Implementar y Ejecutar el Programa Nacional Integral de la Política Criminal del Estado” a fin de que dicha entidad sea la que diseñe las estrategias de prevención y represión del delito.

### C. Políticas Penitenciarias del INPE

En el año 2007, el INPE atravesó una grave crisis institucional debido a los constantes cambios en su dirección llegando a tener hasta tres presidentes en menos de ocho meses. El abogado Manuel Aguilar Bermúdez fue el tercer presidente, sus antecesores renunciaron, en medio del escándalo mediático, luego de fracasar en el intento por controlar los penales. Rosa Mávila León, quien fue la primera en ocupar el cargo durante el gobierno de Alan García, dejó el INPE luego de una violenta reyerta en el penal Miguel Castro Castro (Lima), en el que se produjo la muerte de una persona y varios heridos; y de discrepancias con la Ministra del Interior Pilar Mazzeti<sup>79</sup>. Rosa Mávila sólo permaneció cinco meses en el cargo de presidenta del INPE. Después asumió Benedicto Jiménez Baca, quien con un sólo mes en el cargo, renunció luego de que el diario el Comercio revelara la existencia de un correo electrónico, que comprometía su nombre, en la computadora de Fernando Zevallos – vinculado con el narcotráfico- con información confidencial de dos policías<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> AGENCIAPERU. COM. *Rosa Mávila renuncia al INPE por desacuerdos con ministra Zavala*. Lima: enero de 2007. Consulta: 20 de noviembre de 2009. [http://agenciaperu.com/actualidad/2007/ene/mavila\\_inpe.html](http://agenciaperu.com/actualidad/2007/ene/mavila_inpe.html)

<sup>80</sup> DIARIO HISPANO PERUANO. *Puso su cargo de disposición y se dio por concluida su designación. Benedicto Jiménez queda fuera del INPE*. Lima: marzo de 2007. Consulta: 20 de julio de 2008. <http://www.diariocritico.com/peru/2007/Marzo/noticias/12551/benedicto-jimenez-sale-del-inpe.html>

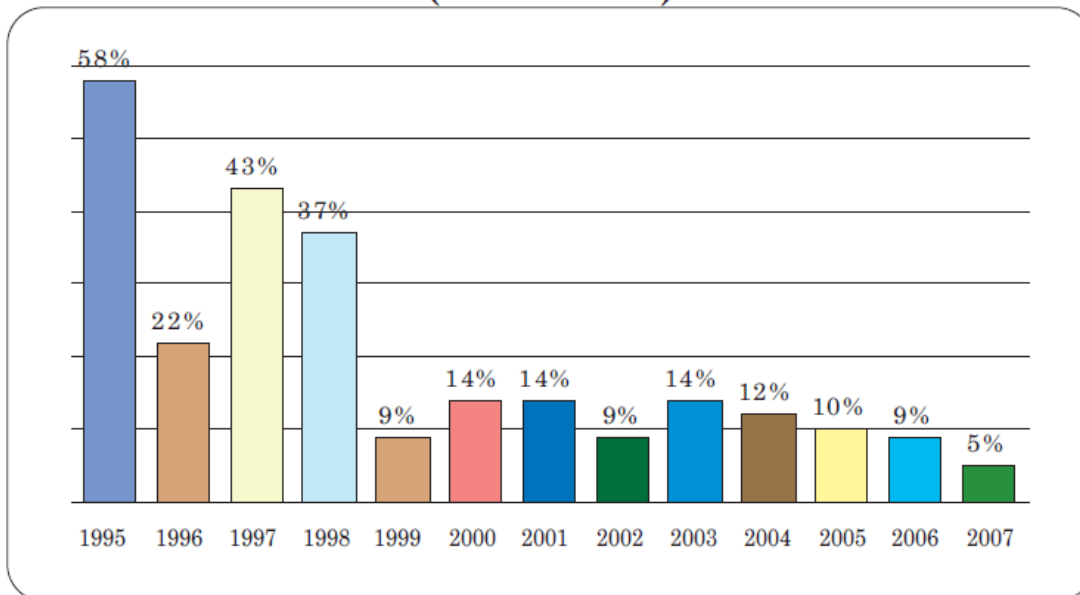
En marzo del 2007, Gustavo Carrión asumió el cargo de presidente del INPE. Meses después, en octubre del mismo año, se aprobó el documento denominado “Políticas Penitenciarias del Instituto Nacional Penitenciario”<sup>81</sup> y se encargó al Consejo Nacional Penitenciario el diseño y ejecución de las acciones conducentes a implementar las políticas detalladas en el mencionado documento. Respecto al presupuesto asignado por el Estado al INPE, se señaló que éste no estaba acorde con las crecientes necesidades del sistema penitenciario los cuales se concentraban, principalmente, en la construcción de nuevos penales y la contratación de nuevos agentes. Ello no permitió ejecutar un adecuado mantenimiento a los establecimientos penitenciarios existentes, ni mucho menos construir nuevos penales, los cuales hubieran aliviado significativamente el hacinamiento que venía sufriendo la población penal. Según dicho documento, en cuanto a la construcción de nuevas instalaciones, el INPE proyectó incrementar en 24,000 plazas la capacidad de albergue para el año 2017, con la finalidad de reducir la sobrepoblación y el hacinamiento a un 25%. Dentro de este objetivo, el INPE planteó el siguiente plan de construcciones: a) De enero del 2008 a enero del 2011 la capacidad del INPE se ampliaría en 8,000 plazas, b) De enero del 2011 a enero del 2014 dicha capacidad sería ampliada en 8,000 plazas más, c) Finalmente, de enero del 2014 a enero del 2017 la capacidad del INPE sería ampliada en otras 8,000 plazas. Sin embargo, no se prevé la participación de los privados para la ejecución del mencionado plan de construcciones.

---

<sup>81</sup> Las Políticas Penitenciarias del Instituto Nacional Penitenciario fueron aprobadas mediante Resolución Ministerial N° 0419-2007-JUS del 29 de octubre de 2007.



## Disminución en el Presupuesto para Infraestructura asignado al INPE (1995 - 2007)



Fuente: Informe Estadístico del INPE, agosto 2006.

Elaboración: Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios – Defensoría del Pueblo

### D. En los medios de comunicación escrita

En noviembre del 2006 los internos del penal de Lurigancho exigieron mejoras en las condiciones carcelarias, específicamente en el sistema eléctrico y en los servicios de agua y desagüe de los diferentes pabellones de dicho penal<sup>82</sup>.

En enero del 2007 se produjeron dos motines, uno en el penal de Pocollay (Tacna)<sup>83</sup> y el otro en el penal Miguel Castro Castro (Lima)<sup>84</sup>. Los motines ocasionaron la muerte de cuatro internos, tres en Tacna y uno en Lima, lo que derivó en la destitución de Rosa Mávila como presidenta del INPE. El 13 de

<sup>82</sup> Perú 21 (10/11/2006)

<sup>83</sup> AGENCIAPERU.COM. *Motín en el penal de Pocollay deja tres muertos*. Lima: enero de 2007. Consulta: 15 de agosto de 2009. [http://agenciaperu.com/actualidad/2007/ene/pocollay\\_3.html](http://agenciaperu.com/actualidad/2007/ene/pocollay_3.html)

<sup>84</sup> AGENCIAPERU.COM. *Reyerta en el penal Castro Castro deja un muerto y cinco heridos*. Lima, enero de 2007. Consulta: 15 de agosto de 2007. [http://agenciaperu.com/actualidad/2007/ene/castro\\_castro.html](http://agenciaperu.com/actualidad/2007/ene/castro_castro.html)

febrero del 2007 se produjo una reyerta en el penal de Lurigancho, dos días después el INPE declaró en emergencia dicho penal y el penal del Callao, por lo que no se permitió el ingreso de otros internos por un plazo de 90 días<sup>85</sup>. En abril se produjeron dos reyertas en el penal Miguel Castro Castro (Lima)<sup>86</sup> donde resultaron heridos tres internos en el primer enfrentamiento y cinco en el segundo. El presidente del INPE señaló que el traslado de internos a otros establecimientos penitenciarios motivó los enfrentamientos. En el mes de mayo del mismo año se produjo otra reyerta en el penal de Lurigancho (Lima) donde resultó gravemente herido un policía. En el mes de octubre murió un interno en el penal Miguel Castro Castro (Lima) como consecuencia de otra reyerta en dicho penal<sup>87</sup>. Finalmente, en diciembre se produjo una reyerta en el penal Sarita Colonia (Callao) que dejó a un interno herido<sup>88</sup>.

Los motines continuaron en el 2008, pues en febrero de ese año se produjo un motín en el penal de Sarita Colonia (Callao) donde resultaron heridos siete internos y dos policías<sup>89</sup>. Los internos protestaban por el traslado de sus compañeros de celda a otros establecimientos penitenciarios. La misma situación se produjo en el mes de mayo en el penal Sarita Colonia (Callao)<sup>90</sup>.

Cabe precisar que frente a la problemática penitenciaria, tanto Rosa Mávila, como Benedicto Jiménez y el General Carrión, durante su periodo al frente del INPE, consideraron de suma importancia realizar una reforma inmediata en el sistema penitenciario que comprendía la construcción de nuevos establecimientos penitenciarios. Así, Rosa Mavila señaló que dentro de su plan de reorganización del INPE se contemplaba la construcción de dos penales, que albergaría a seis mil internos, para lo cual requirió un crédito suplementario de tres millones de soles<sup>91</sup>.

---

<sup>85</sup> El Comercio (15/02/2007)

<sup>86</sup> El Comercio (11/04/2007)

<sup>87</sup> El Comercio (03/10/2007)

<sup>88</sup> El Comercio (02/12/2007)

<sup>89</sup> El Comercio (08/02/2008)

<sup>90</sup> El Comercio (25/05/2008)

<sup>91</sup> Perú 21 (04/09/2006)

Por su parte, Benedicto Jiménez propuso la construcción de dos establecimientos penitenciarios (Pierdras Gordas II y Aucallama II) para los que requería de un crédito suplementario de 112 millones de soles (50 millones para la construcción de las cárceles y el resto para la contratación de más agentes penitenciarios)<sup>92</sup>. Finalmente, el General Gustavo Carrión planteó la construcción de 3 penales, con una capacidad para albergar a 6600 internos, bajo un esquema de leasing que demandaría un costo de 48 millones de soles. Los establecimientos penitenciarios estarían ubicados en Huaral, Lima y Cañete<sup>93</sup>.

De otro lado, el diario el Comercio dio a conocer su posición favorable a la privatización de establecimientos penitenciarios a través de sus editoriales los días 6 de febrero y 29 de marzo del 2007; y 23 de enero del 2008. En ellos señaló que se debía evaluar seriamente la opción de dar los penales en concesión pues era un buen momento para poner en práctica, a modo de plan piloto, la concesión de nuevas cárceles, en un esquema de participación público-privada, dada la dimensión del problema. Asimismo, indicó que la concesión de cárceles era una experiencia que ya ocurría en Estados Unidos o en países más cercanos, como Chile y Brasil, donde resultaba más rentable y eficiente.

### **1.3.2 Encontrando a la concesión de los establecimientos penitenciarios como alternativa de solución a problema de hacinamiento**

#### **A. La experiencia comparada (Chile)**

En el caso de Chile la concesión de cárceles se desarrolló como parte del programa denominado “Modernización del Sistema Carcelario” que se inició en el 2002, durante el gobierno del entonces presidente Ricardo Lagos. Dicha modernización consistió en dar en concesión la construcción de 10 nuevos establecimientos penitenciarios con una capacidad total estimada en 16.000 plazas y con una inversión de 280 millones de dólares.

---

<sup>92</sup> El Comercio (05/02/2007)

<sup>93</sup> El Comercio (05/08/2007)

La modernización carcelaria implicó la creación de un modelo público-privado donde la administración y seguridad de los establecimientos penitenciarios quedaban en manos de la Gendarmería chilena mientras que los programas de rehabilitación y construcción recibirían financiamiento privado. El programa de modernización estableció que la inversión se desarrollaría en cuatro etapas donde se consideraba la construcción de penales de alta y mediana seguridad.<sup>94</sup>

El Estado peruano interesado en conocer de la experiencia chilena en concesión de cárceles autorizó el viaje del vicepresidente el INPE Manuel Aguilar Bermudez a Chile, el 4 de agosto de 2007, para sostener reuniones con autoridades del Ministerio de Justicia de ese país<sup>95</sup>.

### 1.3.3 Colocando la privatización en la agenda

En diciembre del 2007, María Zavala dejó el cargo de ministra y lo asumió Rosario Fernández. En enero del 2008, en atención a la realidad del sistema penitenciario nacional descrita en el Informe de la Comisión Multisectorial del 2006, el Informe Defensorial N° 113 y en el documento denominado “Políticas Penitenciarias del INPE”; Rosario Fernández, constituyó una Comisión Sectorial encargada de elaborar un informe técnico que permita identificar medios y acciones para tercerizar la administración y gestión de los establecimientos penitenciarios<sup>96</sup>. Esta medida ocasionó la destitución del presidente del INPE, Gustavo Carrión, quien no estaba de acuerdo con tercerizar

---

<sup>94</sup> DAMMER, Lucia y Javiera, DÍAZ. “Cárceles privadas ¿Modelo de Gestión Penitenciaria o Inversión Inmobiliaria?” *Observatorio N° 5*, septiembre, 2005. Santiago: FLACSO – Chile. Consulta: 20 de julio de 2009. [http://issuu.com/flacso.chile/docs/2005\\_09\\_dammert\\_diaz](http://issuu.com/flacso.chile/docs/2005_09_dammert_diaz)

<sup>95</sup> El comercio (05/08/2007)

<sup>96</sup> La Comisión encargada de identificar medios y acciones adecuados para tercerizar la administración y gestión de los establecimientos penitenciarios fue conformada mediante Resolución Ministerial N° 0040-2008-JUS del 24 de enero de 2008.

o privatizar las cárceles<sup>97</sup> . En reemplazo de Carrión asumió Leonardo Caparrós, quien hasta ese momento ejerció como tercer miembro del INPE.

El informe final que habría elaborado la mencionada comisión, utilizando como referente el documento presentado por la Consultora *Carter Goble Associates, Inc.* en el año 2002, habría llevado a la Ministra Fernández a anunciar la creación del Programa de Infraestructura Penitenciaria, cuya ejecución se iniciaría en el 2008 y culminaría en el 2017. Dicho Programa comprendía la construcción de quince (15) establecimientos penitenciarios y su implementación se daría en tres fases, la primera se desarrollaría entre los años 2008 y 2011 con la construcción de tres penales, los mismos que serían construidos con financiamiento de los privados. La construcción de nuevos penales constituía una medida urgente a adoptar ante el alto crecimiento de la población penal.

**Fuente: Informe Estadístico del INPE, diciembre 2008**

**Elaboración propia**

---

<sup>97</sup> GODOY, José. “¿Vendiendo cárceles?” *Blog Desde el Tercer Piso. El otro lado de la política.* Consulta: 15 de agosto de 2009. <http://www.desdeeltercerpiso.com/cat/inpe/>

A partir de los anuncios realizados por la Ministra de Justicia, las comisiones del Congreso que tenían como objeto de estudio la situación penitenciaria de nuestro país, elaboraron una serie de informes y propuestas. Así, en el mes de marzo del 2008 el congresista Aldo Estrada Choque, presidente de la Sub-comisión de Trabajo sobre las Recomendaciones de Seguimiento del Plan de Tratamiento Penitenciario de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso, remitió<sup>98</sup> al congresista Raúl Castro Stagnaro, presidente de dicha Comisión, el Informe elaborado por la Sub-Comisión referido al tema de concesión de cárceles.

En el informe se señaló que se encargó al penalista Germán Small Arana, el estudio de la posibilidad de adoptar en el país el Sistema Privado de Prisiones. Asimismo, se estableció que según el informe final presentado por la Comisión Multisectorial encargada de evaluar la problemática del sistema penitenciario en el país, el INPE fue declarado en reorganización y en estado de emergencia en varias oportunidades, con el objeto de revertir las continuas crisis que sufrió el sistema penitenciario. Sin embargo, no hubieron avances sustantivos y sólo representó, en algunos casos, el despido masivo de personal y la contratación de nuevos agentes, lo que no significó una solución integral al problema carcelario<sup>99</sup>. El informe también indica que, en cuanto a la determinación de los lineamientos generales de política en infraestructura penitenciaria, es importante tener en cuenta el estudio que sobre la viabilidad de la concesión de nuevos establecimientos penales realizó la empresa *Carter Goble Associates, Inc.*, por encargo de la COPRI, pues atraer al sector privado constituiría una oportunidad de mejora ostensible y rápida en el tratamiento penitenciario.

---

<sup>98</sup> Oficio N° 165-2008/PVP-CR del 24 de marzo de 2008.

<sup>99</sup> Informe de la Sub-Comisión de Trabajo de las Recomendaciones de Seguimiento del Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, marzo 2008. p. 14



Entre las conclusiones esbozadas por la Sub comisión podemos mencionar las siguientes: 1) El gobierno no ha adoptado la decisión política que reconozca la situación de grave emergencia del Sistema Penitenciario 2) Debe darse cumplimiento a la vigésima octava política de Estado del Acuerdo Nacional procediéndose a la asignación prioritaria y extraordinaria de recursos para el desarrollo de la infraestructura carcelaria 3) Es necesario que el Gobierno Central y el Congreso de la República establezcan un presupuesto que permita realmente recuperar el sistema penitenciario 4) Debe recordarse la construcción, que consideró la ex ministra María Zavala de cuatro penales y ampliaciones mediante pabellones en prisiones existentes.

Por otro lado, el abogado Germán Small Arana presentó, en el mes de marzo del 2008, el estudio denominado: “Propuesta de privatización de las cárceles en el sistema penitenciario”, elaborado a solicitud de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso. El resultado de dicho estudio fue positivo a la privatización de cárceles. Small Arana recomendó que

“frente al problema penitenciario nacional y como un mecanismo de aliviarla, sería conveniente optar por la privatización de los penales de mediana y máxima seguridad, considerando que los de mínima seguridad no tienen problemas de comportamiento y construcción, aún cuando a la postre pudiera alcanzar los tres niveles. La modalidad sería completa y por un periodo de 20 años”<sup>100</sup>.

Por su parte, el Congresista Fredy Otarola Peñaranda remitió un informe<sup>101</sup> a Raúl Castro Stagnaro, presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso. El congresista Otarola consideraba que la solución al problema carcelario no era privatizar sino fortalecer las funciones del Estado. Además, se mostró en desacuerdo con la designación de los integrantes de la

---

<sup>100</sup> SMALL, Germán. *Propuesta de privatización de las cárceles en el Sistema Penitenciario*. Estudio realizado para la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República. Marzo, 2008. p. 25.

<sup>101</sup> *Informe: Crisis de la situación carcelaria en el Perú* enviado con el oficio N° 092-2008-FOP/CR del 8 de Abril de 2008.

Comisión constituida en enero del 2008 para evaluar la tercerización de cárceles. Señaló que “la presidencia de tal comisión ha recaído en Gonzalo Prialé, un conocido hombre de empresa, cuya experiencia en el ámbito de los negocios intenta suplir su desconocimiento general de la problemática penitenciaria”<sup>102</sup>.

Finalmente, es importante precisar que la sociedad civil no tuvo una reacción notoria a favor o en contra de la propuesta de concesionar los establecimientos penitenciarios, al parecer debido a que no se contaba con información detallada sobre la propuesta de la ministra Fernández. Así, en los artículos sobre el tema, colgados en los sitios web del Instituto de Defensa Legal (Justicia Viva)<sup>103</sup> o el Block Desde el Tercer Piso<sup>104</sup>, se establecía como necesaria una evaluación minuciosa de los pros y contra de llevar a cabo tal concesión. De otro lado, el Jefe de Asuntos Penales y Penitenciarios de la Defensoría del Pueblo, José Ávila Herrera, basado en las experiencias fallidas en la implementación de la privatización de cárceles en otros países de la región, la considera una opción cara y no viable en nuestro país, sin embargo está de acuerdo con la tercerización de algunos servicios penitenciarios como la alimentación.<sup>105</sup>

### 1.3.4 Generando Información sobre la concesión de cárceles

#### A. Informe de la Comisión Especial 2008<sup>106</sup>

---

<sup>102</sup> Ídem p. 4

<sup>103</sup> SILVA, Cruz. *Para privatizar el sistema penitenciario es necesario saber que ...* Lima: Instituto de Defensa Legal - Justicia Viva, febrero 2008. Consulta: 15 de junio de 2009. <http://www.justiciaviva.org.pe/noticias/2008/febrero/07/privatizar.htm>

<sup>104</sup> GODOY, José. Loc.cit.

<sup>105</sup> Entrevista a José Ávila, Jefe del Programa de asuntos penales y penitenciarios de la Defensoría del Pueblo, realizada el 29 de setiembre del 2010.

<sup>106</sup> Este informe fue solicitado el 07 de octubre del 2010 al Despacho Ministerial del Ministerio de Justicia. Lamentablemente dicho Despacho contestó al pedido señalando que “el Informe Final presentado por el Presidente de la Comisión conformada en virtud de la Resolución Ministerial N° 040-2008-JUS, se ha comprobado que es estrictamente confidencial”.

La Comisión Especial fue instaurada en el mes de enero del 2008, con la finalidad de que proponga un modelo de concesión aplicable en la creación de nuevos establecimientos penitenciarios. Ésta estuvo integrada por Gonzalo Prialé, quien la presidió, Fritz Du Bois, Silvia Astete, José Piccini, Ada Constantino, Leonardo Caparros, Juan Boría y Hugo Morote. Dicha comisión habría entregado su informe final al Ministerio de Justicia en marzo del 2008, pues tuvo un plazo de 30 días para elaborarlo. Lamentablemente, el contenido de dicho informe no es de conocimiento público, por lo que sólo se ha especulado acerca de las conclusiones a las que los miembros de la Comisión habrían llegado.



## CAPITULO II: ANÁLISIS DESDE LA VENTANA DE OPORTUNIDAD

### VENTANA DE OPORTUNIDAD PARA LA AGENDACIÓN DE LA POLÍTICA PENITENCIARIA DE CONCESIÓN DE ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS.

#### 2.1 La “agendación” de la política pública de concesión de establecimientos penitenciarios en el Perú

La política pública es un proceso que implica simultáneamente un flujo de interacciones (entre los sujetos involucrados en la elaboración, implementación y evaluación de las acciones del Estado) y un flujo de decisiones (sobre el problema a enfrentar, las alternativas de solución a implementar y la evaluación de los resultados obtenidos).<sup>107</sup> En tal sentido, la concesión de cárceles constituye una política pública, que se encuentra en la fase pre decisional, en la medida que de acuerdo a la narración de nuestro estudio de caso, entre el 2001 y el 2008 se produjeron sobre ella interacciones y decisiones que implicaron el empleo de la autoridad pública para resolver un problema público.

Una vez establecido que la concesión de cárceles es una política pública, analizaremos su proceso de elaboración a partir de los conceptos esbozados por Lindblom, quien plantea la división del desarrollo de la política pública en tres fases: pre decisional – decisional; implementación y evaluación<sup>108</sup>. Por otro lado, tales fases también presentan divisiones en su interior, por ejemplo, la fase pre decisional comprende los procesos de establecimiento de la agenda y de especificación de las alternativas<sup>109</sup>.

---

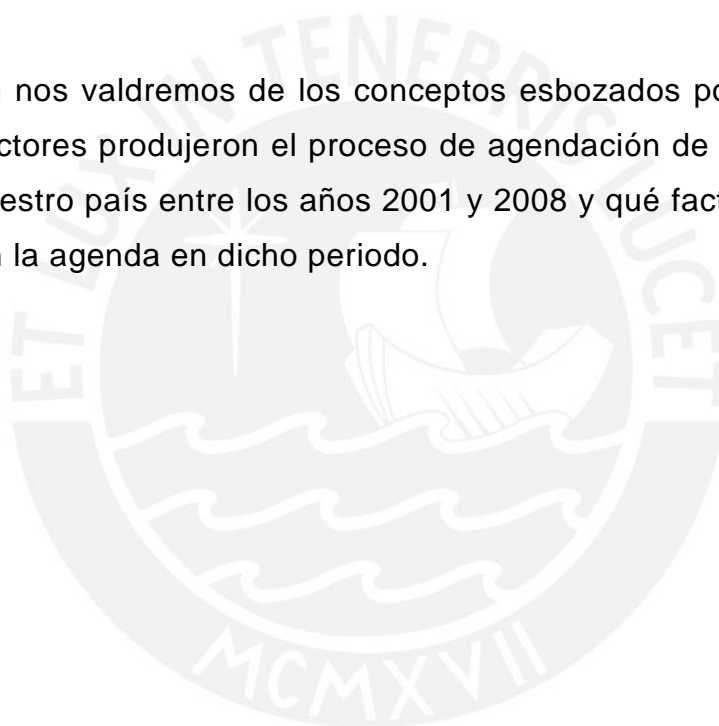
<sup>107</sup> CORTAZAR, Juan Carlos. Óp. Cit. p.6.

<sup>108</sup> LINDBLOM, Charles. *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*. Madrid: MAP, 1991. p. 11.

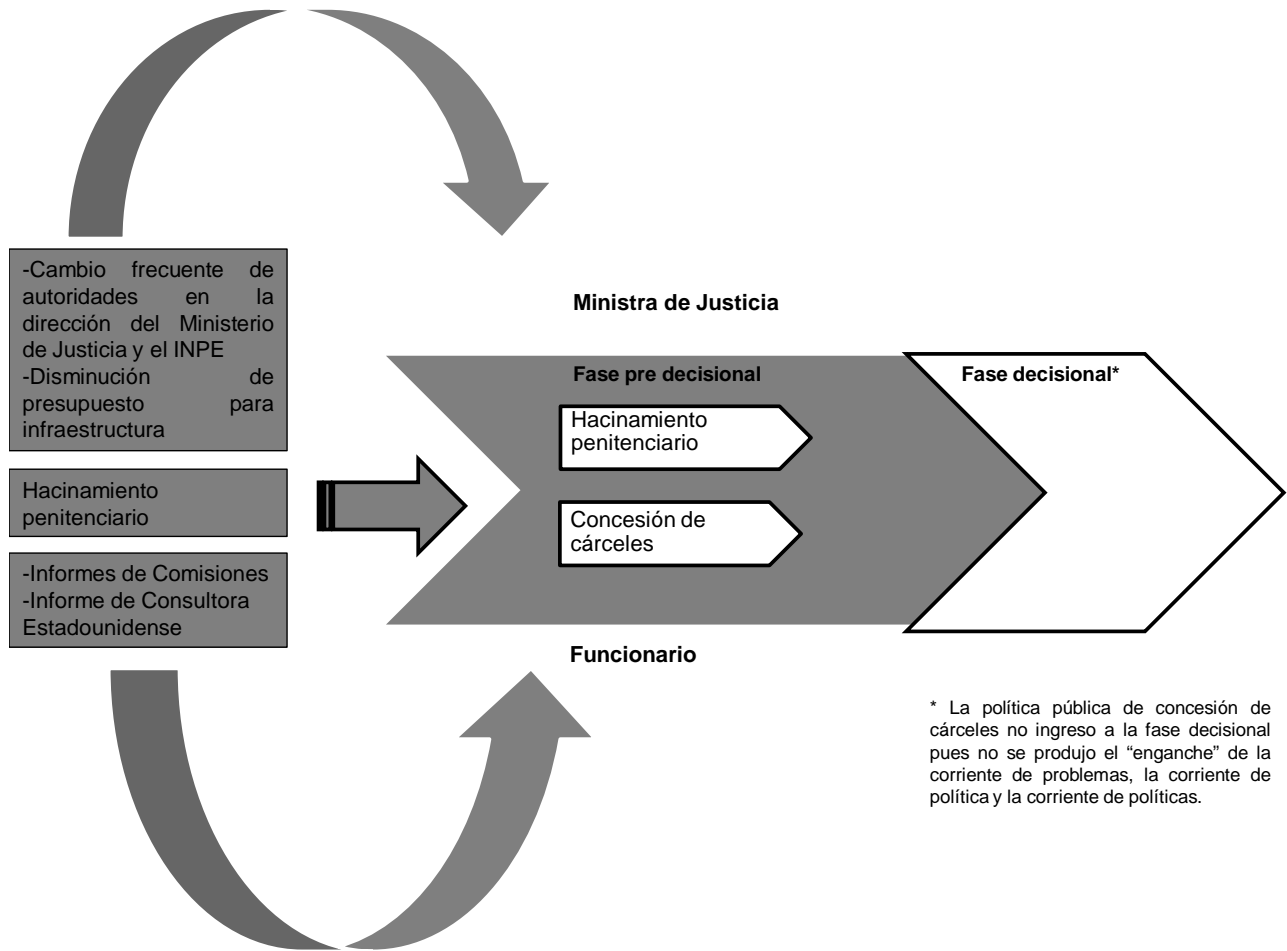
<sup>109</sup> Basado en el esquema elaborado por M. Barzelay. citado por CORTAZAR, Juan Carlos. Óp. Cit. p.31.

El proceso de *establecimiento de agenda* o *proceso de agendación* implica la identificación de los problemas que recibirán seria atención por parte de los elaboradores de política. De tal forma, dicho proceso constituye el resultado fundamental de la acción de aquellos actores con capacidad de influir en los eventos políticos. Al respecto, Kingdon nos explica por qué ciertos temas entran en las agendas gubernamentales y otros no. Para ello, analiza de forma detallada el denominado *proceso de agendación* que se da en la fase pre decisional, el mismo que se divide en tres corrientes: Corriente de problemas, corriente de política y corriente de políticas.

A continuación nos valdremos de los conceptos esbozados por Kingdon para evaluar qué factores produjeron el proceso de agendación de la concesión de cárceles en nuestro país entre los años 2001 y 2008 y qué factores impidieron su progreso en la agenda en dicho periodo.







### 2.1.1 Corriente de problemas

Kingdon sostiene que las agendas se estructuran a través de tres corrientes de procesos, la primera de ellas es la determinación de los problemas, la misma que está conformada por procesos que hacen posible que la población considere que determinadas situaciones representan verdaderos problemas que requieren de una urgente acción pública para ser solucionados. En ese sentido, dependerá de los medios a través de los cuales los elaboradores de política conocen de tales situaciones y de la forma en que las mismas son definidas como problemas, para determinar si formarán parte de la agenda gubernamental. Los medios pueden ser los siguientes: el rol de los indicadores - utilizados para evaluar la magnitud de la situación (la incidencia

de una enfermedad o el costo de un programa)- , un evento focalizador (un desastre, una crisis, la experiencia personal o un símbolo poderoso); y la retroalimentación que se recibe sobre el funcionamiento de programas existentes.

A. Respecto al estudio de caso materia de nuestro análisis, la problemática penitenciaria se visibilizó a través de los Informes Defensoriales que sobre el tema se elaboraron. El Informe Defensorial N° 29 fue el primero que se elaboró en nuestro período de estudio y en él se concluyó que existía un exceso de población penal y deficiencia en la infraestructura de los establecimientos penitenciarios. Asimismo en dicho informe se describieron las difíciles condiciones de reclusión en la que vivían los internos y las violaciones de derechos humanos de las que fueron víctimas, producto de los duros regímenes penitenciarios implantados por la dictadura. Tal informe constituye el segundo diagnóstico que sobre el tema se realizó en nuestro país<sup>110</sup> y su publicación tuvo lugar en el momento en que finalizaba la dictadura y se iniciaba en nuestro país un gobierno de transición a la democracia. En segundo lugar, debemos mencionar al Informe Defensorial N° 113 donde se señaló que la población penal estaba creciendo en una progresión geométrica y que el Estado no había hecho nada para atender tal incremento. Ello motivó que la Defensoría del Pueblo reconociera la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el Sistema penitenciario del país, pues se estaba produciendo una afectación permanente de los derechos fundamentales de los privados de libertad.

B. Otra forma por la cual la problemática penitenciaria fue visibilizada lo constituye los medios escritos, los mismos que hicieron de conocimiento público las situaciones de crisis que se desarrollaron en los diferentes

---

<sup>110</sup> El primer diagnóstico también fue realizado por la Defensoría del Pueblo en el año 1997 en pleno proceso de dictadura donde se implantaron regímenes duros e inhumanos en las cárceles.

penales del país entre el año 2001 y 2008, donde resultaron heridos o muertos varios internos. A través de los motines, los internos plantearon públicamente sus reclamos a las autoridades con la esperanza de ser escuchados y de que sus pedidos sean atendidos. Los principales pedidos realizados por los internos fueron: la derogación de las leyes antiterroristas y las mejoras de las condiciones carcelarias. Así se aprecia que muchas veces existió coincidencia entre la realización de tales motines y el nombramiento de nuevas autoridades en el Ministerio de Justicia.

- C. La problemática penitenciaria también fue evidenciada a través de documentos oficiales tales como: 1) El Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario (2003), donde se establecieron recomendaciones para la construcción de nuevas instalaciones penitenciarias para lo cual se sugirió evaluar la viabilidad de la concesión de cárceles 2) El Informe de la CERIAJUS (2004) en el que se realizó un diagnóstico sobre la situación del Sistema Penitenciario que corroboró lo descrito con anterioridad en el Informe Defensorial N° 29 y en el Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario 3) El Informe de la Comisión Multisectorial del 2006 donde se concluyó que existían deficiencias de infraestructura en el sistema penitenciario y se recomendó que Proinversión reinicie el proceso de concesión de los establecimientos penitenciarios; y 4) Las “Políticas Penitenciarias del INPE” (2007) en las que se reconoció que el presupuesto del INPE no era suficiente para la construcción de nuevos penales lo que agravaba el hacinamiento penitenciario existente.
- D. La sociedad civil también evidenció la problemática de hacinamiento penitenciario a través de la publicación de informes que describían tal situación, como por ejemplo, los informes elaborados por la CEAS.

### 2.1.2 Corriente de política

Kingdon sostiene que otro de los factores que determina si un tema entra o no en la agenda gubernamental lo constituye la esfera política. Independientemente del reconocimiento de problemas o del desarrollo de propuestas, los eventos políticos se desarrollan en función a su propia dinámica y sus propias reglas. De esta forma, el ingreso de nuevas autoridades, los cambios en el temperamento de la opinión pública y la acción de grupos de interés o movimientos sociales, pueden favorecer u obstaculizar que un problema o una alternativa de solución reciba atención por parte de las autoridades públicas.

Respecto a nuestro caso, podemos señalar que la idea de concesionar las cárceles surgió como consecuencia del nombramiento de Diego García Sayan como Ministro de Justicia. Diego García Sayan, quien es un firme defensor del respeto por los derechos humanos, realizó reformas e impulsó iniciativas encaminadas a mejorar las condiciones carcelarias de los internos. Si bien, sus sucesores continuaron haciendo esfuerzos para que la política pública de concesión de cárceles progrese en la agenda e ingrese a la fase decisional, la inestabilidad tanto en la dirección del Ministerio de Justicia como en el INPE y la falta de recursos económicos no lo permitieron<sup>111</sup>.

---

<sup>111</sup> Para que los proyectos de reforma penitenciaria tenga buenas posibilidades de resultar exitosos se requieren tres condiciones básicas:

- **Voluntad política y apoyo de parte de la cúpula del ministerio a cargo del sistema penal o de un sector influyente del gobierno, como la administración presidencial o un funcionario de alto rango.**

La reforma penitenciaria no es una gran prioridad para la mayoría de los gobiernos. No goza de atractivo de los asuntos relacionados con la salud, la educación o las reformas económicas. Casi nunca trae muchos beneficios políticos a corto plazo. Si ninguna pieza de la maquinaria gubernamental está comprometida con un proyecto de reforma, le resultará difícil lograr algún impacto. Si se lleva a cabo un proyecto en tales circunstancias carentes de apoyo, se deberán incorporar al mismo algunas actividades destinadas a generar entre el público una mayor comprensión de la necesidad de efectuar cambios.

- **Una administración lo suficientemente bien organizada como para proyectar cambios y llevarlos a cabo.**

A. De este modo, uno de los principales factores que habría imposibilitado la concesión de cárceles en nuestro país habría sido la inestabilidad que existió en la dirección del Ministerio de Justicia entre enero del 2004 y julio del 2006, periodo en el tuvimos hasta cinco ministros de justicia:

- 1.- Fausto Alvarado (julio de 2002 – febrero de 2004)
- 2.- Baldo Kresalja (febrero de 2004 – julio de 2004)
- 3.- Carlos Gamarra (julio de 2004 a febrero de 2005)
- 4.- Eduardo Salhuana (febrero de 2005 – agosto de 2005)
- 5.- Alejandro Tudela (agosto de 2005 – julio de 2006)

Como se puede apreciar algunos de los ministros de justicia sólo permanecieron en el cargo seis meses, tiempo insuficiente para desarrollar cualquier iniciativa de reforma penitenciaria.

Por su parte la misma inestabilidad política se hizo evidente en el INPE entre el año 2006 y el 2008, periodo en que dicha institución tuvo siete presidentes.

- 1.- Pedro Sánchez (febrero del 2006 – agosto del 2006)
- 2.- Rosa Mávila (agosto del 2006 – enero del 2007)
- 3.- Benedicto Jiménez (enero del 2007 - marzo 2007)
- 5.- Manuel Aguilar Bermúdez (marzo 2007-marzo 2007)

---

Aun cuando exista un compromiso genuino para efectuar los cambios, el gobierno tal vez no tenga la capacidad de implementar la reforma. Por ejemplo, si el funcionario del sistema penitenciario está plagado de prácticas corruptas profundamente enraizadas en todos los niveles, será necesario llevar a cabo una reforma en el ámbito gubernamental más amplio.

- **Algunos paladines que trabajen dentro del sistema**

El proyecto requerirá el respaldo de algunos individuos bien ubicados para facilitar que el proyecto logre sus propósitos, preparados para mostrar públicamente su apoyo a los cambios propuestos y **que tengan posibilidades de permanecer en sus cargos el tiempo suficiente hasta que concluya el proceso**". INTERNATIONAL CENTRE FOR PRISION STUDIES. *Proyectos de reforma penal y cambio sostenible*. London: King's College London- School of Law, 2004. p. 2.



6.- Gustavo Carrión (marzo del 2007 – febrero del 2008)

7.- Leonardo Caparros (febrero del 2008 – febrero del 2009)

En el caso del INPE la crisis política fue tal que sólo en el año 2007 se nombraron hasta cuatro presidentes.

- B. El factor económico también habría imposibilitado que la concesión de cárceles sea implementada en nuestro país. El presupuesto asignado al INPE por concepto de infraestructura fue muy reducido durante los años que comprende la presente investigación (2001-2008). Tal como graficáramos en nuestro relato, el mencionado presupuesto fue disminuyendo año a año mientras que, contrariamente a ello, la población penal continuaba incrementándose. Ello, provocó que las autoridades pensarán en contar con financiamiento de los privados para la construcción de cárceles. Sin embargo, la preparación del proceso de licitación y el desarrollo del mismo también requería de financiamiento que el Estado no estaba dispuesto a otorgar, pues como sabemos la primera vez que se suspendió el proceso de concesión, en el año 2003, se debió a falta de recursos económicos. El Ministerio de Economía y Finanzas no estaba dispuesto a brindar más dinero al INPE pues no consideraba al problema de hacinamiento penitenciario un tema prioritario. Ello se evidenció en su negativa de financiar la construcción de dos penales, en el año 2005, proyecto que contó con la aprobación del Consejo de Ministros de esa época.
- C. Por otro lado, sobre la participación de la sociedad civil en la especificación de alternativas podemos señalar que ésta no tuvo una presencia importante en dicho proceso, pues debido a la poca claridad en la propuesta de concesionar los penales, sólo se limitó a advertir que debía realizarse un estudio minucioso sobre los pro y los contra de implementar dicha política pública en nuestro país.

### 2.1.3 Corriente de políticas

Kingdon centra su explicación en un aspecto vinculado a los participantes ocultos (especialistas). Respecto a la especificación de alternativas, el autor señala que tales irán acompañadas de viabilidad técnica y del respaldo especializado. Por ello, los miembros de estas comunidades de políticas desarrollan estudios y participan en debates a fin de elaborar y mejorar sus propuestas de políticas preferidas.

Al respecto podemos afirmar que la vigencia de la política pública de promoción de la inversión privada del 2001 al 2008, durante tres gobiernos diferentes (los gobiernos de Valentin Paniagua, Alejandro Toledo y Alan García) constituyó un elemento que favoreció la permanencia de la concesión de establecimientos penitenciarios en la agenda gubernamental en tales años. De esta forma, se produjeron reformas en Proinversión y se mantuvo a la concesión de cárceles como proyecto en cartera de dicha institución<sup>112</sup>.

Asimismo, dentro de nuestro periodo de estudio se elaboraron diversos informes técnicos donde se consideró viable y recomendable la implementación de la política pública de concesión de cárceles en nuestro país. Entre los principales informes podemos citar a los siguientes:

- 1) Informe de la Comisión de trabajo formada por la COPRI en el 2001, para estudiar la viabilidad de la implementación de la política pública de concesión de cárceles en nuestro país.

---

<sup>112</sup> Respecto a la modificación de las agendas públicas, Lindblom introdujo “la idea de *cambio incremental* en el que las nuevas posturas se alejan sólo gradualmente de las vigentes”. Esto debido a que la atención a un problema puede generar otros, por lo que no es posible hablar de un inicio y un final, sino de un proceso continuo de elaboración de políticas públicas, lo que puede producir volver al punto original a fin de reconducir la propuesta inicial o generar otra nueva. LINDBLOM, Charles E. “La Ciencia del Acomodo”. En: *Democracia y Sistema de Mercado*. México: Fondo de Cultura Económica citado por CORTAZAR, Juan Carlos. Óp. cit. p. 31

- 2) Informes de la Empresa Consultora, *Carter Goble Associates, Inc.*, contratada por el Estado peruano para realizar el “Estudio de diagnóstico del Sistema Penitenciario Nacional y asesoría para el otorgamiento en concesión de nuevos establecimientos penitenciarios”.
- 3) Informe de la Comisión encargada de proponer medidas que permitan viabilizar la construcción de dos establecimientos penitenciarios en las localidades de Huaral y Cañete, mediante alguna modalidad o tipo de concesión, participación público-privada y/u otro mecanismo de financiamiento y ejecución.
- 4) Informe de la Comisión encargada de identificar los medios y las acciones adecuadas para tercerizar la administración y gestión de los establecimientos penitenciarios<sup>113</sup>.
- 5) Informe elaborado por el especialista en temas penitenciarios Germán Small Arana a pedido de la Sub Comisión de Trabajo de las Recomendaciones de Seguimiento del Plan de Tratamiento Penitenciario de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso.

#### **A. La noción de emprendedor de política**

Según Kingdon los emprendedores de política pueden participar como actores visibles u ocultos, en su calidad de funcionarios, servidores públicos, lobistas, académicos o periodistas, para impulsan sus preocupaciones acerca de ciertos problemas en la agenda, presionando por una determinada forma de

---

<sup>113</sup> Aun cuando el contenido de este informe no es conocido pues según el Despacho Ministerial de Ministerio de Justicia tiene carácter de estrictamente confidencial; sus conclusiones habrían motivado la dación del Plan de Infraestructura Penitenciaria, donde se contempló concesionar establecimientos penitenciarios.

definirlos, ablandan el terreno para sus alternativas de solución favoritas y promueven el enganche de corriente de procesos.

Al respecto podemos señalar que la ministra de justicia, Rosario Fernández, actuó como emprendedora de política en su calidad de funcionaria pública, pues en el uso de su autoridad formal incorporó la concesión de cárceles en el Programa de Infraestructura Penitenciaria a implementarse entre el 2008 y el 2017. Para ello, previamente creó la Comisión encargada de identificar medios y acciones para tercerizar la administración y gestión de los establecimientos penitenciarios conformada básicamente por economistas con opinión favorable a la apertura del capital privado<sup>114</sup>.

Por otro lado, también se aprecia la participación del empresario Héctor Bellido como emprendedor de política en calidad de lobista. Para ello, el señor Bellido aprovechó su participación en las comisiones implementadas por el Ministerio de Justicia donde se estudiaron la problemática penitenciaria y la propuesta de concesión de cárceles. Su posición favorable a la concesión de cárceles también fue dada a conocer mediante artículos académicos y las entrevistas que brindó a diferentes medios de comunicación escrita.

---

<sup>114</sup> Aunque Kingdon no hace referencia directa al proceso de toma de decisiones, es posible aplicar parte de los elementos de su modelo al mismo. Así, es posible plantear que los participantes visibles tienen un rol preponderante en la toma de decisiones, en la medida en que estas consisten en la sanción de decisiones mediante el uso de la autoridad formal con la que cuentan sólo tal tipo de actores. Es posible que ciertos participantes ocultos – como los funcionarios de nivel medio – tengan también cierto rol en la toma de decisiones. Sin embargo, el tipo de decisiones que estos actores suelen tomar son aquellas que están directamente relacionadas a la implementación de las políticas, más que a las decisiones originales que confieren autoridad, responsabilidad y recursos para el desarrollo de políticas que respondan a los problemas asumidos en la agenda gubernamental. CORTAZAR, Juan Carlos. *Óp. cit.* p. 30.

## B. Transferencia de políticas

La transferencia de políticas públicas puede ser definida como “el proceso por el cual el conocimiento acerca de las políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en un sistema político (pasado o presente) es usado en el desarrollo de políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en otro sistema político”<sup>115</sup>

En el caso materia de análisis se realizaron procesos de transferencia de políticas. El primero se dio cuando el grupo de trabajo formado por la COPRI en el 2001 viajó a Costa Rica para recoger la experiencia de dicho país en cuanto a la implementación de la política pública de concesión de cárceles. El conocimiento que obtuvieron los miembros del grupo de trabajo sirvió para que elaboraran un informe positivo a favor de la implementación de la citada política pública. El segundo proceso tuvo lugar cuando se autorizó la participación del asesor del ministro de justicia, Fernando Olivera, a un evento sobre privatización de cárceles realizado en el Reino Unido. El último proceso se realizó cuando en el año 2007 el vicepresidente del INPE fue autorizado a viajar a Chile para reunirse con funcionarios y recoger información sobre la implementación de la concesión de cárceles en dicho país.

La existencia de países, principalmente en América Latina, donde se había o se estaba implementando la política pública de concesión de cárceles suscitó los mencionados procesos de transferencia de política, los mismos que ayudaron a que la citada política pública sea considerada la alternativa de solución al problema de hacinamiento penitenciario entre el año 2001 y 2008.

---

<sup>115</sup> DOLOWITZ, David y MARSH, David.. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”. En *Governance: An international Journal of Policy Administration*, Vol 13. N° 1, January citado por CULEBRO, Jorge. “Transferencia de políticas y construcción de lecciones para la modernización administrativa”. En: *Revista Venezolana de Gerencia* 2008, vol. 13. Consulta: 15 de diciembre del 2009. <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=29004402>.



## 2.2 La aparición de la “ventana de oportunidad” en el proceso de agendación a través del enganche de corrientes.

Kingdon señala que tanto las corrientes de problemas, las corrientes de política y las corrientes de políticas tienen vida propia porque cada una se desarrolla en función a procesos diferentes, sin embargo, existen momentos en que dichas corrientes se unen - una propuesta política puede engancharse como solución a un problema considerado público; o un evento político es enganchado con propuestas que encajan con él- . Será la completa unión de estas tres corrientes la que marcará el establecimiento de la agenda de decisiones que llevará a la elección e implementación de una determinada política pública.

En nuestro estudio de caso podemos ver que tanto las autoridades gubernamentales como la sociedad civil identificaron al hacinamiento penitenciario como un problema público que requería urgente atención. Ello se hizo evidente en los informes que elaboró la Defensoría del Pueblo, la CEAS, las publicaciones realizadas en medios de comunicación escrito y los documentos oficiales como: el Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario, Informe de la CERIAJUS, Informe de la Comisión Multisectorial del 2006 y las Políticas Penitenciarias del 2007. La alternativa de solución al mencionado problema, considerada por el Estado fue recurrir al financiamiento de los privados para la construcción de nuevos establecimientos penitenciarios debido básicamente al bajo presupuesto que se asignaba por concepto de infraestructura penitenciaria.

La propuesta de concesión de cárceles planteada por los diferentes gobiernos entre el 2001 y el 2008 mantuvo su vigencia gracias a la política de apertura a los capitales privados que caracterizó a la economía peruana en esos años. En ese sentido se practicaron reformas al interior de la COPRI y posteriormente en Proinversión. Entre los citados años tanto el Ministerio de

Justicia como Proinversión realizaron diversos estudios sobre la viabilidad de la implementación de la mencionada propuesta a través de la conformación de comisiones de trabajo y la contratación de la empresa *Carter Goble Associates, Inc.* Asimismo, el mencionado ministerio y el INPE enviaron a sus funcionarios a países como: Costa Rica, el Reino Unido y Chile para conocer experiencias similares. Finalmente, la conclusión a la que arribaron las comisiones y los especialistas fue que era viable implementar la política pública de concesión de cárceles en nuestro país.

Por otro lado, durante nuestro periodo de estudio identificamos la presencia de dos emprendedores de política: Héctor Bellido y Rosario Fernández. Esta última como una emprendedora de política visible y el primero como uno oculto.

Héctor Bellido impulsó la adopción de la propuesta de concesión de cárceles desde los diversos puestos que ocupó en el gobierno tanto en Proinversión como en el Ministerio de Justicia. Así, se desempeñó como miembro especializado para la promoción de establecimientos penitenciarios en el 2002, formó parte de la Comisión que elaboró el Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario como funcionario del Ministerio de Justicia en el 2003 y fue presidente de la Comisión Multisectorial encargada de proponer medidas para la construcción de establecimientos penitenciarios mediante una modalidad que promueva la inversión privada en el 2005.

Por su parte, la ministra Fernández realizó el mayor avance en el trabajo de ablandamiento para la adopción de la propuesta de concesión de cárceles pues luego de crear la comisión encargada de identificar los medios y acciones adecuados para tercerizar la administración y gestión de los establecimientos penitenciarios, logró establecer en el Plan Nacional de Infraestructura Penitenciaria que varias de las cárceles que se construirían como parte de dicho plan sean realizadas con inversión privada. Para ello no

dudo en destituir a Gustavo Carrión como presidente del INPE al mostrarse en desacuerdo con tal medida.

Los emprendedores de política aprovecharon la conciencia del problema de hacinamiento penitenciario como un problema público y a la concesión de cárceles como una alternativa viable para su solución - según los estudios realizados por diversos especialistas – para impulsar el progreso de dicha propuesta en la agenda pública. Sin embargo, a pesar de sus esfuerzos, la propuesta de concesionar las cárceles no logró progresar en la agenda pública e ingresar a la fase decisional.

Consideramos que la limitación del progreso en la agenda pública de la concesión de cárceles se debió básicamente a la falta de respaldo político generada por la gran inestabilidad en la dirección tanto del Ministerio de Justicia como del INPE. Como se estableció en la narración hubieron varios ministros de justicia que sólo permanecieron seis meses en sus cargos y presidentes del INPE que incluso lo hicieron por menos tiempo. En varias oportunidades las destituciones de los funcionarios del INPE y del Ministerio de Justicia fueron ocasionados por los hechos de violencia vividos en los penales producto del hacinamiento existente en ellos. Tal inestabilidad obstaculizó la realización de un trabajo continuo respecto de la mencionada propuesta, pues en ocasiones el ingreso de una nueva autoridad en el ministerio de justicia supuso la creación de una nueva comisión encargada de su estudio.

Otro de los factores que impidió que la propuesta de concesión de cárceles ingrese a la fase decisional en el proceso de agendación lo constituyó el poco presupuesto destinado para el rubro de infraestructura penitencia. Como señalamos anteriormente se produjo una disminución en el presupuesto para infraestructura asignado al INPE entre los años 2001 y 2007 según información de la Defensoría del Pueblo. Ello no permitió la construcción del

número de penales requeridos para albergar a la población penitenciaria lo que produjo hacinamiento en casi la totalidad de penales del país. Aun cuando era urgente contar con nueva infraestructura para los internos debido a las graves consecuencias que el hacinamiento penitenciario traía consigo, el Ministerio de Economía y Finanzas no lo consideraba un problema prioritario pues a pesar de que en el 2005 se acordó en Consejo de Ministros la construcción dos establecimientos penitenciarios, dicho ministerio no financió tales construcciones.

En conclusión, en el caso de la política pública de concesión de cárceles en nuestro país, lo que se produjo sólo fue un enganche parcial<sup>116</sup> de la corriente de problemas y políticas, pues el hacinamiento penitenciario fue considerado un problema público y se pensó en la concesión de cárceles como la alternativa de solución más viable a dicho problema. Sin embargo, los diversos cambios de dirección en el Ministerio de Justicia y el INPE; y la falta de interés y respaldo político del gobierno - evidenciado a través de la restricción presupuestal - impidieron el enganche total de las tres corrientes (problemas, política y políticas); y por tanto el progreso en la agenda, mediante el ingreso a la fase decisional, de la política pública de concesión de cárceles como alternativa de solución al problema de hacinamiento penitenciario.

---

<sup>116</sup> Al respecto Kingdom señala que se producirá un *enganche parcial*, que disminuye la posibilidad de que un problema o solución supere exitosamente la etapa de decisiones, cuando “(...) los eventos políticos (enganchan) con propuestas, pero sin la sensación de que un problema urgente está siendo resuelto (...)”. CORTAZAR, Juan Carlos.p.29.

## CONCLUSIONES

1. Entre el año 2001 y 2008 se produjeron hechos de violencia como: motines y reyertas dentro de los penales, debido básicamente al hacinamiento existente en los mismos. Durante sus protestas los internos reclamaron, primordialmente, mejoras en las condiciones carcelarias.
2. En varias oportunidades los hechos de violencia que tuvieron lugar en los establecimientos penitenciarios ocasionaron la destitución de funcionarios encargados de la dirección tanto del Ministerio de Justicia como del INPE.
3. El hacinamiento y los hechos de violencia en los penales produjeron la declaratoria de emergencia de los mismos e incluso del INPE; y el impedimento de ingreso de internos a los establecimientos penitenciarios hacinados.
4. El gobierno consideró al hacinamiento penitenciario un problema público, el mismo que fue visibilizado a través de los medios escritos, de los informes que elaboró la Defensoría del Pueblo y la CEAS, así como por documentos oficiales como: el Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario, Informe de la CERIAJUS, Informe de la Comisión Multisectorial del 2006 y las Políticas Penitenciarias del 2007.
5. En los años noventa se inició en el Perú un proceso intensivo de privatización de las instituciones, infraestructura y servicios públicos, que fue continuado en la siguiente década. En ese contexto nace la idea concesionar los establecimientos penitenciarios para solucionar el problema de hacinamiento ante el crecimiento desmedido de la población penitenciaria.

6. Desde el año 2001 hasta el 2008 la propuesta de concesionar las cárceles fue considerada una alternativa de solución al problema de hacinamiento penitenciario, pues el gobierno realizó diversas acciones para estudiar la viabilidad de su adopción en nuestro país, tales como: conformar grupos de trabajo y comisiones; y contratar a la empresa consultora estadounidense *Carter Goble Associates, inc.*
7. Los informes elaborados por la consultora *Carter Goble Associates, inc.* sirvieron de base para la elaboración de los informes realizados por los grupos de trabajo y comisiones que se crearon posteriormente para evaluar la viabilidad de la adopción de la concesión de cárceles en nuestro país.
8. En el período que comprende nuestro estudio de caso se produjeron procesos de transferencia de política pues se autorizaron viajes de funcionarios a países como: Costa Rica, el Reino Unido y Chile donde se había implementado o se venía implementando la política pública de concesión de cárceles.
9. Existió viabilidad técnica para la implementación de la política pública de concesión de cárceles pues tanto los informes emitidos por los grupos de trabajo, comisiones y la consultora estadounidense fueron favorables para dicha implementación.
10. Se observó la participación de los llamados emprendedores de política tanto en su forma de participante oculto como de participante visible. Así, fue la acción directa de la emprendedora de política visible la que logró la incorporación de la concesión de cárceles en el Plan Nacional de Infraestructura Penitenciaria publicado en el 2008.



11. Existió gran inestabilidad política en la dirección del Ministerio de Justicia pues entre el año 2004 y el 2006 dicho ministerio tuvo hasta cinco ministros de justicia, algunos de los cuales sólo permanecieron en el cargo seis meses. La misma inestabilidad se evidenció en el INPE en el período comprendido entre el año 2006 y el 2008 en el que dicha institución tuvo hasta siete presidentes.
12. Se constató la falta de interés del gobierno por solucionar el problema de hacinamiento penitenciario, evidenciado en el poco presupuesto asignado por concepto de infraestructura penitenciaria.
13. La gran inestabilidad política y los escasos recursos económicos ocasionó que no se contara con el respaldo político y presupuestario necesario para que la política pública de concesión de cárceles progrese en la agenda y pase de la fase pre-decisional a la fase decisional en su proceso de agendación.
14. No se produjo el denominado “enganche” de la corriente de problemas, de política y de políticas sino sólo un enganche parcial de la corriente de problemas y políticas, pues se consideró al hacinamiento penitenciario como un problema público y existió viabilidad técnica para implementarla según los estudios realizados, sin embargo no se contó con el respaldo político y presupuestario necesario para que la política pública de concesión de cárceles progrese en la agenda e ingrese a la fase decisional.

**Bibliografía:**

1. AGENCIAPERU.COM. *Motín en el penal de Pocollay deja tres muertos*. Lima: enero de 2007. Consulta: 15 de agosto de 2009. <[http://agenciaperu.com/actualidad/2007/ene/pocollay\\_3.html](http://agenciaperu.com/actualidad/2007/ene/pocollay_3.html)>
2. AGENCIAPERU.COM. *Reyerta en el penal Castro Castro deja un muerto y cinco heridos*. Lima, enero de 2007. Consulta: 15 de agosto de 2007. <[http://agenciaperu.com/actualidad/2007/ene/castro\\_castro.html](http://agenciaperu.com/actualidad/2007/ene/castro_castro.html)>
3. AGENCIAPERU.COM. *Rosa Mávila renuncia al INPE por desacuerdos con ministra Zavala*. Lima: enero de 2007. Consulta: 20 de noviembre de 2009. <[http://agenciaperu.com/actualidad/2007/ene/mavila\\_inpe.html](http://agenciaperu.com/actualidad/2007/ene/mavila_inpe.html)>
4. AGENCIAPERU.COM. *Informes Especiales: El Misti hace temblar al gobierno*. Lima, 2002. Consulta: 20 de julio de 2009. <<http://agenciaperu.com/especiales/arequipa.htm>>
5. AVILA, José. "Algunas reflexiones sobre privatización de cárceles. Revisando algunas experiencias y promoviendo su debate". En: *Debate Defensorial: revista de la Defensoría del Pueblo*, N° 6, 2005, pp. 67-90.
6. BARZELAY, Michael y Juan Carlos, CORTÁZAR. *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el desarrollo social (INDES)-Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. Consulta: 25 de agosto de 2008. <<http://www.lse.ac.uk/collections/MES/pdf/Barzelay%20Guia%20Metodologica%20EC%20final%20editada.pdf>>

7. BELLIDO, Héctor versus Jacobo, DÓPICO. “Se debe dar en concesión la administración de los centros penitenciarios?” En: *Themis* N° 53, 2007.
8. COMISIÓN EPISCOPAL DE ACCIÓN SOCIAL (CEAS). *La realidad del sistema penitenciario en el Perú*. Consulta: 4 de julio de 2009.  
<<http://www.ceas.org.pe/PUBLICACIONES/PUBLICACIONES.htm>>
9. COMISIÓN EPISCOPAL DE ACCIÓN SOCIAL (CEAS). *Perú. Informe sobre la situación penitenciaria*. Lima: ROEL, 2005.
10. CORTAZAR, Juan. *Oportunidades y limitaciones para la reforma del Estado en el Perú en los años 90*. Consulta: 20 de noviembre de 2008.  
<<http://cies.org.pe/files/documents/investigaciones/descentralizacion/oportunidades-y-limitaciones-para-la-reforma-del-estado-en-el-peru-de-los-anos-90.pdf>>
11. DAMMER, Lucía y Javiera, DÍAZ. “Carceles privadas ¿Modelo de Gestión Penitenciaria o Inversión Inmobiliaria?” *Observatorio* N° 5, septiembre 2005. Santiago: FLACSO – Chile. Consulta: 20 de julio de 2009.  
<[http://issuu.com/flacso.chile/docs/2005\\_09\\_dammert\\_diaz](http://issuu.com/flacso.chile/docs/2005_09_dammert_diaz)>
12. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N° 29 “*Derechos humanos y Sistema Penitenciario: Supervisión de Derechos Humanos de Personas Privadas de Libertad 1988-2000*”. Consulta: 20 de agosto de 2007  
<[http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe\\_29.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe_29.pdf)>
13. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N° 113 “*Supervisión del Sistema Penitenciario 2006*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2007”. Consulta:  
20 de agosto de

2007.<[http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe\\_113.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe_113.pdf)>

14. DE FIGUEIREDO, Marcelo. "Privatización de Presidios una Análisis Comparada. En: DE ARAUJO JUNIOR, Joao Marcello (Coord.). *Privatización das Prisoes*. Sao Paulo: *Revista dos Tribunais*, 1995. pp. 89-115.
15. DEL CASTILLO, Jorge. Presidente del Consejo de Ministros del Perú. Discurso: "Las políticas a favor de la inversión privada que han hecho del Perú un caso exitoso". En: OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) – Paris. *VII Global Forum on International Investment*. Marzo 2008. Consulta: 20 de diciembre del 2008. <<http://www.oecd.org/dataoecd/12/4/40356340.pdf>>
16. CULEBRO, Jorge. "Transferencia de políticas y construcción de lecciones para la modernización administrativa". En: *Revista Venezolana de Gerencia*, 2008, vol. 13. Consulta: 15 de diciembre del 2009. <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=29004402> >
17. FRANCIA, Luis. "Los procesos penales contra las organizaciones terroristas". En: MAGARRELL, Lisa y Leonardo FELIPPINI (Ed.) *El legado de la Verdad. La justicia penal en la transición peruana*. Lima: International Center for Transitional Justice (ICTJ), 2006. pp. 134-143. Consulta: 15 de diciembre del 2009. <<http://www.ictj.org/static/Peru.Book/ElLegadoDeLaVerdad.spa.pdf>>
18. FRANCO, Bruno; Italo, MUÑOZ; Pedro, SÁNCHEZ; y Verónica, ZAVALA. *Las privatizaciones y concesiones*. Serie Estudios. Lima: Instituto Peruano de Economía (IPE), marzo, 1999. Consulta: 5 de julio de 2009.

<<http://ipe.org.pe.lbus3.onlyfordemo.com/wp-content/uploads/2009/06/privatizacion-y-concesiones.pdf> >

19. FERREIRA de ASUMPCAO, Alves Alexandre; Eliane, COSTA DOS SANTOS; y Rosangela Maria, SÁ BORGES. "O Modelo de Privatizacáo Frances" En: DE ARAUJO JUNIOR, Joao Marcello (Coord.). *Privatizacáo das Prisoes*. Sao Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. pp. 67-88.
20. GODOY, José. "¿Vendiendo cárceles?" *Blog Desde el Tercer Piso. El otro lado de la política*. Consulta: 15 de agosto de 2009. <<http://www.desdeeltercerpiso.com/cat/inpe/>>
21. HAYNES, Jim. "Un vistazo a Europa. Los problemas que afectan a las cárceles se repiten en todas partes del mundo. Sin embargo, se registran diferencias según la región" *BBC Mundo*. Londres: 3 de noviembre de 2005. Consulta: 14 de julio de 2007. <[http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2005/carceles/newsid\\_4330000/4330494.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2005/carceles/newsid_4330000/4330494.stm) >
22. INTERNATIONAL CENTRE FOR PRISION STUDIES. *Proyectos de reforma penal y cambio sostenible*. London: School of Law King's College London, 2004.
23. KINGDON, John. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Second Edition. New York: Longman, 1995.
24. LENNY, Roth. "Privatization of Prisons". *Background Paper N° 3/04*. Consulta: 10 de diciembre de 2008. <[http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/publications.nsf/0/ed4ba0b9d18c2546ca256ef9001b3ada/\\$FILE/bg03-04.pdf](http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/publications.nsf/0/ed4ba0b9d18c2546ca256ef9001b3ada/$FILE/bg03-04.pdf) >

25. LINDBLOM, Charles. *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*. Madrid: MAP, 1991.
26. POOLE, Robert Jr. "Privatization Economic Development". En: ANDERSON, Terry y Peter HILL (Ed.). *The Privatization Process (a worldwide perspective)*. Washington: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1996. pp.1-18.
27. POOLE, Robert. Exposición en el Seminario: *"Modernización del sistema penitenciario, colaboración del sector privado"*. Consulta: 14 de julio de 2007. <<http://www.lyd.com/biblioteca/libros/modercar/t3.html>>
28. SANZ, Enrique. *Las prisiones privadas: la participación privada en la ejecución penitenciaria*. Madrid: Edisofer s.l., 2000.
29. SILVA, Cruz. *Sobre la situación de los penales y la reforma penitenciaria pendiente*. Lima: Instituto de Defensa Legal - Justicia Viva, 29 de noviembre de 2007. Consulta: 25 de julio de 2009. <<http://www.justiciaviva.org.pe/noticias/2007/noviembre/29/situacion.htm>>
30. SILVA, Cruz. *Para privatizar el sistema penitenciario es necesario saber que ...* Lima: Instituto de Defensa Legal - Justicia Viva, 8 de febrero de 2008. Consulta: 15 de junio de 2009. <<http://www.justiciaviva.org.pe/noticias/2008/febrero/07/privatizar.htm>>
31. SMALL, Germán. *Propuesta de privatización de las cárceles en el Sistema Penitenciario*. Estudio Realizado para la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República. Marzo, 2008.
32. SOLIS, Alejandro. *Política Penal y Política Penitenciaria*. Lima: Departamento Académico de Derecho – Pontificia Universidad Católica del



Perú, Serie de Cuaderno de Trabajo N° 8, setiembre 2008. Consulta: 20 de diciembre del 2009.  
<<http://www.pucp.edu.pe/departamento/derecho/images/documentos/cuaderno%208%20final.pdf>>

33. YOVERA, Daniel y Miguel, DEL CASTILO. “Vega Llona: El presidente Toledo ha ninguneado Proinversión”. En: Agenciaperu.com. *Sección Entrevistas*. Lima, 2002. Consulta: 25 de julio de 2009.  
<<http://agenciaperu.com/entrevistas/2002/jun/vegallona.htm>>

34. ZUÑIGA, Ariel. *Necesitamos más cárceles porque queremos más presos. Chile. Primera cárcel concesionada se colapsa*. Consulta: 15 de octubre de 2008. <<http://www.alterinfos.org/spip.php?article1821>>

#### Documentos:

1. Discurso: *Las políticas a favor de la inversión privada que han hecho del Perú un caso exitoso*.
2. *Estudio de diagnóstico del Sistema Penitenciario Nacional y asesoría para el otorgamiento en concesión de nuevos establecimientos penitenciarios del 2002* elaborado por la empresa consultora *Carter Goble Associates, Inc.*
3. *Informe respecto de la concesión de cárceles* elaborado por la Sub-Comisión de trabajo sobre las recomendaciones de seguimiento del Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario del Congreso de la República.
4. *Informe: Crisis de la situación carcelaria en el Perú* elaborado por la Sub-Comisión de trabajo sobre las recomendaciones de seguimiento del Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario del Congreso de la República.

5. *Informe Final de la Comisión Multisectorial encargada de proponer medidas para viabilizar la construcción de establecimientos penitenciarios mediante inversión privada así como el ordenamiento jurídico necesario para su implementación.*
6. EL COMERCIO. *Informe: Escuelas del delito* citado por el INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL (IDL) – Seguridad Ciudadana. Consulta: 2 de julio de 2007. <<http://www.seguridadidl.org.pe/destacados/2005/18-10b.doc>>
7. *Informes estadísticos del INPE del 2006 al 2008.* <<http://www.inpe.gob.pe/contenidos.php?id=415&np=1&direccion=1> >
8. Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario 2003. Consulta: 25 de agosto de 2008. <<http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2004/ceriajus/planNacPenitenciario.pdf>>
9. MINISTERIO DEL INTERIOR. “Plantearán en el Congreso privatizar cárceles para combatir inseguridad y hacinamiento” Consulta: 15 de junio de 2009. <<http://conasec.mininter.gob.pe/noticias13112006.htm>>
10. PROINVERSIÓN. *Opción para promover la participación del Sector Privado en Establecimientos Penitenciarios* [Diapositivas], Lima: Proinversión, setiembre, 2005.
11. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Proyecto de Ley que permite la privatización de cárceles según el tipo de régimen penitenciario (N° 11122/2004-CR)* Consulta: 20 agosto de 2008. <<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2001.nsf>>

**Normas:**

1. Aprueban el Informe Defensorial N° 29 “Derechos humanos y Sistema Penitenciario: Supervisión de Derechos Humanos de Personas Privadas de Libertad 1988-2000. Resolución Defensorial N° 52-2000-DP publicada el 13 de octubre del 2000.
2. El Equipo de Trabajo para evaluar la factibilidad de dar en concesión al sector privado la infraestructura y/o servicios que se prestan en los establecimientos penitenciarios fue creado mediante acuerdo N° 337-02-2001 COPRI el 12 de marzo de 2001.
3. Ratifican acuerdo de la COPRI y constituyen Comité Especial encargado del proceso de entrega en concesión al sector privado de nuevos establecimientos penitenciarios. Resolución Suprema N° 291-2001-EF publicada el 14 de junio del 2001.
4. Constituyen Comités Especiales de Promoción de la Inversión Privada en Activos, Proyectos y Empresas del Estado y en Proyectos de Infraestructura y Servicios Públicos. Resolución Suprema N° 444-2001-EF publicada el 14 de setiembre del 2001.
5. Autorizan el viaje del Jefe de Gabinete de Asesores al Reino Unido. Resolución Ministerial N° 088-2002-JUS publicada el 14 de marzo de 2002.
6. Designan a miembro especializado para el proceso de promoción de establecimientos penitenciarios. Resolución Suprema N° 159-2002-EF publicada el 7 de junio de 2002.

7. Constituyen Comisión Especial encargada de elaborar el proyecto del Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario. Resolución Ministerial N° 343-2002-JUS publicada 24 de setiembre del 2002.
8. Aprueban el Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario. Resolución Ministerial N° 187-2003-JUS publicada el 19 de mayo del 2003.
9. Declaran en emergencia al INPE, por razones de seguridad e interés público. Decreto de Urgencia N° 04-2005 publicad el 17 de febrero del 2005.
10. Informe Final de la Comisión Multisectorial encargada de proponer medidas para viabilizar la construcción de establecimientos penitenciarios mediante inversión privada así como el ordenamiento jurídico necesario para su implementación. Decreto Supremo N° 014-2005-JUS publicado el 01 de noviembre del 2005.
11. Constituyen Comisión Multisectorial encargada de evaluar problemática del sistema penitenciario y propuestas de solución. Resolución Ministerial N° 336-2006-PCM publicada el 18 de setiembre del 2006.
12. Aprueban el Informe Defensorial N° 113 “Supervisión del Sistema Penitenciario 2006” Resolución Defensorial N° 57-2006-DP publicada el 12 de diciembre del 2006.
13. Políticas Penitenciarias del Instituto Nacional Penitenciario. Resolución Ministerial N° 0419-2007-JUS publicada el fecha 29 de octubre de 2007.
14. Conforman Comisión encargada de identificar medios y acciones adecuados para tercerizar la administración y gestión de los

establecimientos penitenciarios. Resolución Ministerial N° 0040-2008-JUS publicada el 24 de enero de 2008.

#### Diarios:

1. El Comercio (2001-2008)
2. La República (2001-2008)
3. Perú 21 (2006-2008)

#### Artículos de diarios en páginas web:

1. “Crearán penales privados para resolver crisis carcelaria”. *La República*. Lima, 10 de setiembre de 2006. Consulta: 20 de abril de 2008. <<http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20050910/pasadas/13/91710>>
2. “La concesión plena es la única manera de mejorar las condiciones carcelarias”, *El Comercio*, Lima: 31 de enero de 2008. En: Consulta: 25 de agosto de 2008. <<http://www.elcomercio.com.pe/ediciononline/html/2008-01-31/la-concesion-plena-unica-manera-mejorar-condiciones-carcelarias.html>>
3. DIARIO HISPANO PERUANO. “Puso su cargo de disposición y se dio por concluida su designación. Benedicto Jiménez queda fuera del INPE”. Lima: marzo de 2007. Consulta: 20 de julio de 2008. <<http://www.diariocritico.com/peru/2007/Marzo/noticias/12551/benedicto-jimenez-sale-del-inpe.html>>

**Entrevistas:**

1. Entrevista a Alejandro Solís Espinoza, miembro de la Comisión encargada de elaborar el Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario, realizada el 3 de noviembre de 2010.
2. Entrevista a José Ávila Herrera, Jefe del Programa de asuntos penales y penitenciarios de la Defensoría del Pueblo, realizada el 29 de setiembre del 2010.
3. Entrevista a María Lila Iwasaki, Secretaria General del Ministerio de Justicia durante la gestión de Diego García Sayan y Fernando Olivera Vega, realizada el 6 de noviembre del 2010.
4. Entrevista a Wilfredo Pedraza Sierra, miembro del Equipo de Trabajo conformado por la COPRI en el 2001 para el estudio de la viabilidad de la concesión de cárceles en el Perú y ex Presidente del Instituto Nacional Penitenciario, realizada el 24 de setiembre del 2010.