

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



De talleres de trabajo a Cárceles Productivas: Explicando los cambios en el trabajo penitenciario durante el gobierno de PPK (2016-2018) en Perú

TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

AUTORA

Vinka Adriana Loayza Huamán

ASESOR

Tomas Dosek

Septiembre, 2020

RESUMEN

Al igual que en otros países de América Latina, el sistema penitenciario peruano viene atravesando una crisis general desde hace ya varios años. Perú es el segundo país con mayor sobrepoblación penitenciaria en América del Sur y el número 16 del mundo con un nivel de ocupación que alcanza el 233.2%. En 2017, el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018) declaró en emergencia el Sistema Nacional Penitenciario y el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) para poder realizar reformas en la gestión administrativa en el sistema carcelario. Dentro de estas reformas se encuentra la reestructuración del trabajo penitenciario. Una de las principales reformas fue la implementación del programa Cárceles Productivas. Su objetivo era proveer a la población penitenciaria de herramientas y habilidades con las cuales podrían trabajar a su salida del centro de reclusión. Este programa implicó varios cambios en las posibilidades laborales de los reclusos como la incorporación de nuevos actores públicos y privados al trabajo penitenciario o el acondicionamiento y la construcción de nuevos talleres de trabajo. Esta tesis busca explicar por qué un gobierno de derecha con perfil pro-empresarial como el de Kuczynski decidió implementar este tipo de reformas, mejorando los derechos y las oportunidades de la población penitenciaria. Esta tesis argumenta que contrariamente a los factores teóricos predominantes, las reformas en el trabajo penitenciario se deben a iniciativas individuales de los burócratas a cargo del INPE y no dependen de decisiones políticas del ejecutivo ni de difusión de políticas públicas en la región. La tesis se enfoca particularmente en los cambios producidos en las políticas de tratamiento penitenciario del INPE entre el gobierno de Ollanta Humala Tasso (2011-2016) y el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018). La evidencia empírica de la tesis está basada en entrevistas semi-estructuradas a informantes clave (políticos, burócratas estatales y representantes de empresas privadas) y revisión de documentos primarios y literatura secundaria sobre los temas penitenciarios en el Perú y América Latina.

Palabras clave: Trabajo penitenciario, Cárceles Productivas, Instituto Nacional Penitenciario, Pedro Pablo Kuczynski

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis va dedicada especialmente a mi madre, Ruth, pues sin su apoyo incondicional, sin su amor, sin sus palabras de aliento y sin su confianza en mí esto no sería posible. Ella ha sido y es mi compañera y fortaleza en este largo camino. Gracias por tu sacrificio, tu esfuerzo y por ser mi modelo a seguir desde que tengo memoria. Agradezco también a mi familia por su amor y comprensión. De ellos aprendí a dar siempre lo mejor de mí.

A Tomas Dosek, mi asesor, por sus conocimientos y guía durante todo este proceso. Por su paciencia, amabilidad y, sobre todo, por confiar en mí. A mis profesores porque esta tesis lleva un poco de todo lo que me enseñó cada uno de ellos durante mi formación universitaria.

Quiero agradecer también a las personas que contribuyeron a la elaboración de la tesis a través de entrevistas, comentarios y reuniones. Gracias por su amabilidad y por su predisposición a responder todas mis dudas.

Finalmente, quiero agradecer a mis amigas y amigos. Sin lugar a duda, tengo mucha suerte de tenerlos en mi vida, pues siempre me han apoyado y nunca me dejaron dudar de mí misma. Ustedes son de lo más bueno y bonito que me ha dejado la universidad.

ÍNDICE

<i>ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS</i>	<i>1</i>
<i>INTRODUCCIÓN</i>	<i>1</i>
<i>1. CAPÍTULO: MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA</i>	<i>1</i>
1.1. Revisión de literatura.....	2
1.1.1. Cárceles y trabajo penitenciario en América Latina.....	2
1.1.2. Cárceles y trabajo penitenciario en el Perú.....	7
1.2. Marco teórico: Ciclo de políticas públicas.....	10
1.2.1. Actores racionales.....	13
1.2.2. Difusión de políticas públicas.....	14
1.2.3. Ideología política.....	16
1.3. Marco Metodológico.....	18
<i>2. CAPÍTULO: DE TALLERES DE TRABAJO HACIA EL PROGRAMA CÁRCELES PRODUCTIVAS</i>	<i>20</i>
2.1. Realidad de los centros penitenciarios: Antecedentes y gobierno de Ollanta Humala Tasso (2011-2016).....	21
2.2. Talleres de trabajo: Antecedentes y gobierno de Ollanta Humala.....	24
2.2.1. Infraestructura.....	24
2.2.2. Beneficiarios.....	26
2.2.3. Dinámicas.....	28
2.2.4. Comercialización y rentabilidad.....	31
2.2.5. Actores.....	33
2.3. Realidad de los centros penitenciarios durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018).....	35

2.4. Cárceles Productivas desde el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018).....	37
2.4.1. Actores.....	41
2.5. Cambios y continuidades en trabajo penitenciario entre el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) y Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018).....	43
3. <i>CAPÍTULO: ¿POR QUÉ SE PRODUCEN LOS CAMBIOS EN EL TRABAJO PENITENCIARIO DURANTE EL GOBIERNO DE PPK (2016-2018)?</i>	45
3.1. La explicación de la continuidad en talleres de trabajo penitenciario durante el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016)	46
3.2. La explicación de la transformación de los talleres de trabajo hacia el programa Cárceles Productivas en el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018).....	48
3.2.1. Ideología política.....	49
3.2.2. Difusión política	51
3.2.3. Modelo racional de políticas públicas	53
3.3. Liderazgo y protagonismo del burócrata	55
4. <i>CONCLUSIONES</i>	64
5. <i>BIBLIOGRAFÍA</i>	69
6. <i>ANEXOS</i>	75

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Índice de tablas

Tabla 1	Regiones de división del INPE y número de centros penitenciarios por región	21
Tabla 2	Redención de pena por tipo de delito	30
Tabla 3	Actores involucrados en los talleres de trabajo y su posición	34
Tabla 4	Actores involucrados en el programa Cárceles Productivas y su posición	42
Tabla 5	Cambios producidos en el trabajo penitenciario entre Ollanta Humala y Pedro Pablo Kuczynski	43
Tabla A.1	Listado de personas entrevistadas	75
Tabla A.3	Convenios firmados durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski por región	78
Tabla A.4	Resumen de convenios firmados por región en el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018)	83

Índice de gráficos

Gráfico 1	Tasa de población penitenciaria (por cada 100 000 habitantes) ...	3
Gráfico 2	Porcentaje del nivel de ocupación de centros penitenciarios	4
Gráfico 3	Población penitenciaria sin condena en América Latina	6
Gráfico 4	Ciclo de políticas públicas	11
Gráfico 5	Población total y cantidad de albergue (2003)	22
Gráfico 6	Población penitenciaria 2003-2011	23
Gráfico 7	Nivel de instrucción de la población penitenciaria al 2011	24
Gráfico 8	Relación entre el número de talleres existentes al 2003 y el número de internos trabajando, por región	27
Gráfico 9	Ingresos al 2002 vs. aproximación de ingresos con la reducción del 75%	32
Gráfico 10	Población penitenciaria en el Perú (2012-2018)	35
Gráfico 11	Grado de instrucción acabado de la población penitenciaria al 2016 (%)	37

INTRODUCCIÓN

El escenario de los centros penitenciarios en América Latina es preocupante (Carranza, 2012, p. 31). Existe un gran número de crímenes, actividades delictivas y una alta tasa de violencia dentro de estos centros, así como vulneraciones graves a derechos humanos por parte de los internos y del personal que labora. Un claro ejemplo de la violencia existente en las cárceles de la región es que la tasa de ocurrencias de homicidios por cada 10 000 habitantes es bastante alta (Ñuñovero, 2019). Esta situación ha sido de difícil manejo por parte de los estados de América del Sur y se ha agravado, mayormente, a partir de la década de los 1990. Uno de los problemas más graves que enfrentan las cárceles es la sobrepoblación¹. De acuerdo con los datos de World Prison Brief (Institute for Crime & Justice Policy Research, s.f.), base de datos elaborada por el Instituto de Investigación de Política Criminal a cargo de la Universidad de London, la población penitenciaria de todo el mundo ha crecido en un 24% desde el año 2000, la cual es casi la misma que la tasa de crecimiento de la población general. Así también, Bolivia es el país de la región con el nivel de sobrepoblación penitenciaria más alto con un 363.9%; y Perú, el segundo de la región, con un 232.2% de hacinamiento y una población total de 90934 presos (Institute for Crimen & Justice Policy Research, s.f.).

Los motivos de la sobrepoblación penitenciaria en el mundo tienen diferentes explicaciones. Carranza (2012, p. 53) sostiene que son dos los motivos que se retroalimentan y explican esta situación. Por un lado, existen altas tasas de criminalidad. Por otro lado, las políticas que en vez de prevenir el delito lo promueven y, de esa manera, contribuyen a llenar las cárceles de personas pertenecientes a los sectores más vulnerables y agudizan los problemas sociales que las llevaron a estas situaciones criminalizadas. Sin embargo, los centros penitenciarios, a pesar de sus deficiencias, están en la

¹ El exceso de personas privadas de la libertad por sobre la capacidad real y/u oficial de alojamiento de los centros penitenciarios.

obligación de asegurar diferentes derechos establecidos en las normativas nacionales e internacionales. Esto implica garantizar condiciones mínimas de salud física y mental, adecuada alimentación, oportunidades de estudio y trabajo y seguridad personal (Carranza, 2012, p. 31).

El sistema penitenciario peruano viene atravesando una crisis desde hace varios años (Ávila & Francia, 2008). A raíz de esto, en el año 2017 cuando Pedro Pablo Kuczynski era presidente de la República, mediante el Decreto Legislativo N°1325, se declaró en emergencia el Sistema Nacional Penitenciario y el Instituto Nacional Penitenciario. Su objetivo era revertir los problemas de infraestructura, salud, lucha contra la corrupción, seguridad y fortalecimiento de la gestión administrativa. De acuerdo con el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), "...esta situación origina escenarios de violencia y agresión, mayor dificultad en el control de conductas y actividades ilícitas desde y al interior de los penales, además de una mayor degradación y deterioro de la propia infraestructura carcelaria" (Cárcamo, 2015, p. 11). Todo esto contradice a lo estipulado en el Código Penal que sostiene que las condenas privativas de libertad tienen la función de prevención, de protección y de resocialización.

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, s.f.), una parte importante de las condiciones mínimas en las que se debe encontrar un preso hace referencia al tratamiento que este recibe. Por esta razón, el INPE ha elaborado desde su creación diferentes políticas para poder lograr la reinserción laboral y social de sus internos. Esta labor está a cargo de la Dirección de Tratamiento Penitenciario (DTP). La DTP elabora las políticas para la educación de los internos y ofrece oportunidades laborales dentro de los mismos centros penitenciarios para poder pagar la reparación civil de sus sentencias, los gastos de su familia y/o ahorrar para gastos personales. La DTP está conformada por las subdirecciones de asistencia penitenciaria, educación penitenciaria, salud penitenciaria, y trabajo y comercialización.

Dentro su labor, la DTP ha estado ofreciendo talleres de trabajo y estos han ido evolucionando con el tiempo. El funcionamiento de los talleres empezó con materiales provistos por los familiares de los presos y maquinaria provista

por el INPE hasta la firma de convenios con otras instituciones del Estado, así como también con el sector privado, durante los últimos años. El programa en el que participan las empresas privadas y otras instituciones estatales tomó el nombre de “Cárceles Productivas” en 2017. Un aspecto que buscó impulsar el Decreto Legislativo N° 1343 son las actividades formativas para el trabajo, con el fin de que los presos puedan adquirir herramientas y habilidades con las cuales podrían trabajar a su salida de la cárcel.

La presente tesis busca explicar los cambios producidos en las políticas de tratamiento del INPE entre el gobierno de Ollanta Humala Tasso (2011-2016) y su programa de talleres de trabajo y reformado programa Cárceles Productivas en el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (PPK, 2016-2018). Específicamente, se enfoca en identificar las razones de por qué gobierno de derecha como el de PPK priorizó en la agenda una política social que beneficia a uno de los sectores más vulnerables de la población. Y, por el contrario, por qué el gobierno de centro-izquierda de Ollanta Humala, teóricamente más preocupado por políticas sociales, no lo hizo. En ese sentido, la tesis estudia los actores políticos detrás de la implementación de este programa y el rol que desempeñaron en la implementación de estos cambios. En particular, se busca identificar los factores que hacen posible la transformación de los talleres de trabajo hacia el programa Cárceles Productivas durante el gobierno de Kuczynski.

La tesis argumenta que la transformación de los talleres de trabajo hacia el programa Cárceles Productivas durante el gobierno de PPK se debe a la iniciativa y el liderazgo de un burócrata de rango medio con un interés particular por mejorar la calidad de vida de los reclusos. Además de esto, se examina la importancia de otros tres factores que son propuestos por la teoría y que, en este caso, no parecen tener una gran influencia en la transformación. En primer lugar, se encuentra la difusión de políticas públicas entre los países de la región. Esto implicaría que la agendación del programa y su forma de implementación se debieran a la influencia de otros programas exitosos en otros países en materia de trabajo penitenciario. En segundo lugar, la transformación puede estar relacionada con las motivaciones e incentivos racionales de los actores políticos en la implementación de políticas públicas. De acuerdo con el modelo de acción

racional, se debe buscar la forma más conveniente, en términos de costo-beneficio, para implementar una política pública. Por último, este cambio podría reflejar la ideología de los ex mandatarios. En ese sentido, Ollanta Humala, presidiendo un gobierno de centro-izquierda, debería promover una profundización de la política. En cambio, PPK, un líder de un gobierno de centro-derecha, optó por implementar cambios en el programa, pero involucrando e incentivando la participación de las empresas privadas.

El estudio de la transformación de los talleres de trabajo hacia el programa Cárceles productivas realizado por el INPE es importante por tres razones. Primero, la provisión de empleo es uno de los pocos instrumentos de política de las que el Estado puede disponer (Uggen, 2000, p. 530) con la finalidad de lograr la reinserción social y laboral de la población penitenciaria que participa en estos programas. A través de estos programas, las cárceles cumplen la premisa con la que fueron creadas, el de resocializar y reformar a los internos para la construcción de una sociedad más segura.

La segunda razón se desprende de la primera y la complementa. Una forma de prevenir el crimen es a través de la prevención de la reincidencia delictiva. La efectiva reinserción laboral y social de un ex preso es una manera de prevenir el crimen y, por ende, de reducir la tasa de criminalidad. A su vez, ayuda a resolver algunos de los problemas que presentan actualmente los centros penitenciarios como el de hacinamiento, la violencia, la inseguridad, entre otros.

La tercera razón, de carácter más académico, es que se trata de un tema muy poco estudiado desde la ciencia política peruana. Si bien es cierto que existen algunas investigaciones sobre el trabajo penitenciario, éstas son realizadas desde el derecho, la sociología o la economía. Sin embargo, a pesar de la importancia que tiene el estudio de las políticas carcelarias, existe poca investigación desde la ciencia política. Además, el estudio de la agendación e implementación de las políticas de reinserción laboral puede ayudar a generar evidencia para futuros proyectos, programas o políticas públicas.

Esta tesis se estructura de la siguiente manera. En el primer capítulo, se revisará la literatura sobre el estado de las cárceles en América Latina y qué se

estudiado sobre el trabajo penitenciario en el Perú. A su vez, se desarrollarán los conceptos básicos para el desarrollo de la investigación como el trabajo penitenciario, las políticas públicas, la difusión política, o la ideología política. Este capítulo también presenta el diseño y la metodología de la investigación.

En el segundo capítulo, se describe el funcionamiento de los talleres de trabajo hasta llegar a la implementación del programa Cárceles Productivas del INPE. Se examina la realidad del sistema penitenciario y el trabajo penitenciario hasta el gobierno de Humala. Así también se describe cómo funciona Cárceles Productivas y cuál es la situación de la población penitenciaria durante el gobierno de PPK. Por último, se enumera los cambios ocurridos entre los talleres de trabajo y Cárceles Productivas.

En el tercer capítulo, se explica por qué se produjeron dichos cambios en el trabajo penitenciario con la llegada del gobierno de Kuczynski. Tomando en cuenta que la teoría sugiere que pueden ser tres los factores que expliquen la transformación materia de trabajo penitenciario, se ponen a prueba a cada una de ellas. Esto da como resultado la existencia de un cuarto factor, el liderazgo e iniciativa del burócrata, que terminaría de explicar los cambios producidos en el gobierno de PPK.

1. CAPÍTULO: MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA

El sistema penitenciario en América Latina, actualmente, presenta muchas deficiencias y una crisis general de efectividad y calidad (Dammert, 2006). Una de las muestras más grandes de la crisis de las cárceles en la región es el hacinamiento. Este problema no es más que una clara expresión de políticas desordenadas que responden a estrategias populistas, mediante las cuales se pretende resolver los conflictos sociales (Carranza, 2012). De acuerdo con un artículo de The Economist (2012), las pésimas condiciones en las cárceles de América Latina suelen ser un escenario recurrente. Además, señala que son muy pocas las cárceles que cumplen con la función de rehabilitación de los delincuentes. Según este mismo artículo, los episodios de violencia dentro de las cárceles son frecuentes (The Economist, 2012).

Dentro de las prisiones de muchos países de América Latina siguen ocurriendo crímenes atroces. Prueba de ello es el tiroteo en una cárcel de Honduras en febrero del 2012 en el que murieron 351 personas. Así también, en el mismo mes, el asesinato de más de 44 personas a manos de una banda de narcotraficantes en una prisión de México. En Venezuela, en el 2011, murieron 26 internos en un alboroto en la prisión de El Rodeo. En una pelea entre reos en la Cárcel de San Miguel en Chile, fueron asesinados 81 internos y hubo 15 heridos en el 2010. A partir de esto, se desprende que el problema de los sistemas penitenciarios no es ajeno a ningún país de la región. Gran parte de estos problemas se debe, como se muestra más adelante, a la sobrepoblación carcelaria.

La situación de los sistemas penitenciarios en la región ha ido tomando mayor importancia para los gobiernos. De esta manera, se ha buscado mejorar o implementar reformas al sistema que permitan reducir las tasas de

hacinamiento de los centros penitenciarios, así como también el ofrecerles mejores condiciones de vida y oficios que puedan servirles al cumplir las condenas. Este caso no sería ajeno al Perú, pues a partir del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018) se hace un énfasis en la resocialización y reinserción laboral de los internos. Para comprender los motivos y/o actores detrás de estos cambios es necesario conocer la situación de los sistemas penitenciarios y revisar algunos conceptos que serán útiles más adelante.

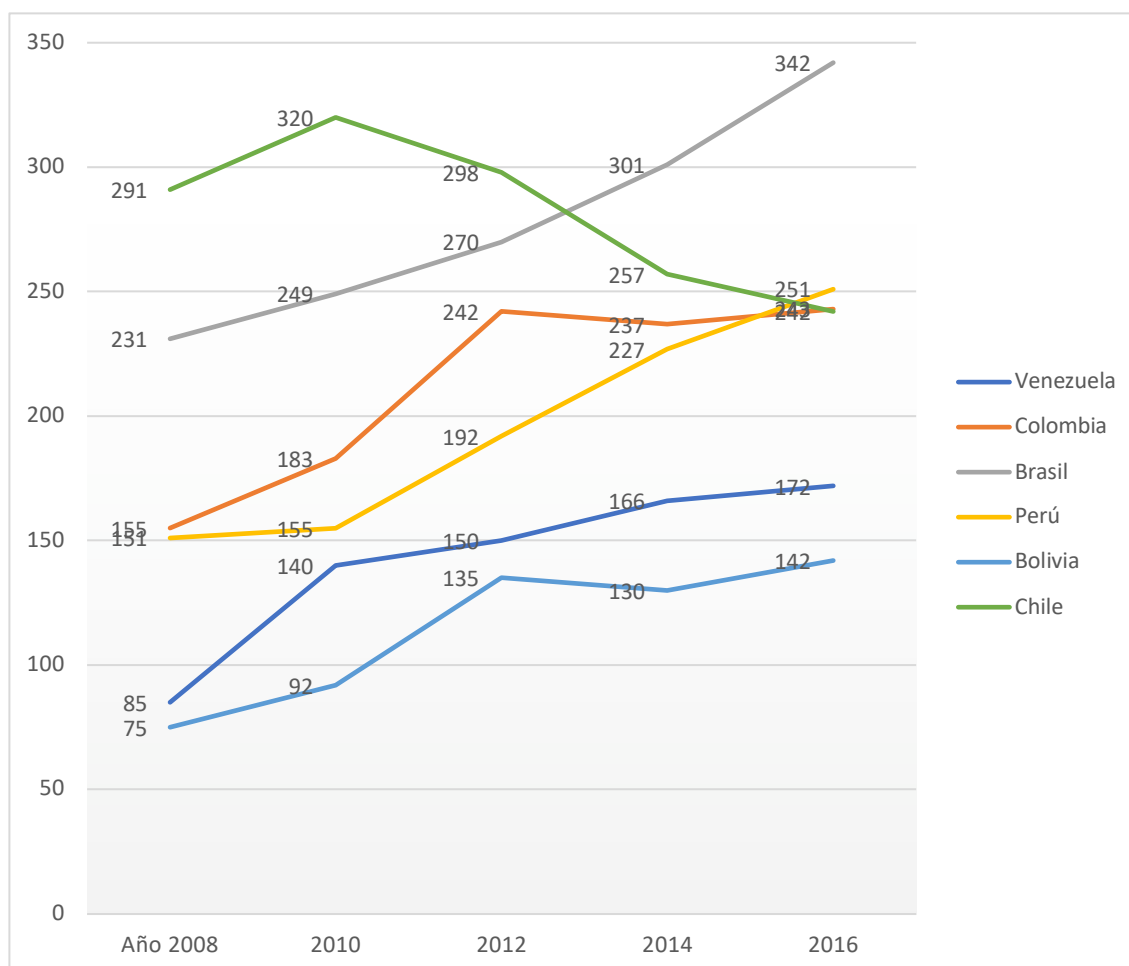
El presente capítulo se estructura de la siguiente manera. Primero, se revisará la situación de los sistemas penitenciarios en América Latina, haciendo un énfasis en Bolivia, Brasil, Chile y Colombia. Segundo, se revisa la literatura en torno al trabajo penitenciario en el país y desde qué enfoques o disciplinas se ha abordado. Tercero, se revisará conceptos y teorías claves para entender los cambios producidos en la política de reinserción social penitenciaria. Por último, se explica el marco metodológico y metodología que guían la tesis.

1.1. Revisión de literatura

1.1.1. Cárceles y trabajo penitenciario en América Latina

Una de las formas más frecuentes de medir el nivel de gravedad de los establecimientos penitenciarios es a través del hacinamiento. Esto consiste en comparar el número oficial de capacidad de las cárceles con el número de presos que ocupan dichos establecimientos (Ariza & Torres, 2019, p. 229). Éste ha sido el método más utilizado para sustentar o justificar los cambios y reformas necesarias en el sistema penitenciario. En el caso de América Latina este también sería un grave problema que enfrentan los diferentes países. Como indica el Gráfico 1, la tasa de población penitenciaria por cada 100 mil habitantes se ha ido incrementando de manera sostenida en los últimos 10 años. Resaltan los casos de Bolivia, Perú, Brasil, Colombia y Venezuela, pues son los países con las tasas de sobrepoblación más altas de América del Sur (Institute for Crime & Justice Policy Research, s.f.).

Gráfico 1: Tasa de población penitenciaria (por cada 100 000 habitantes)

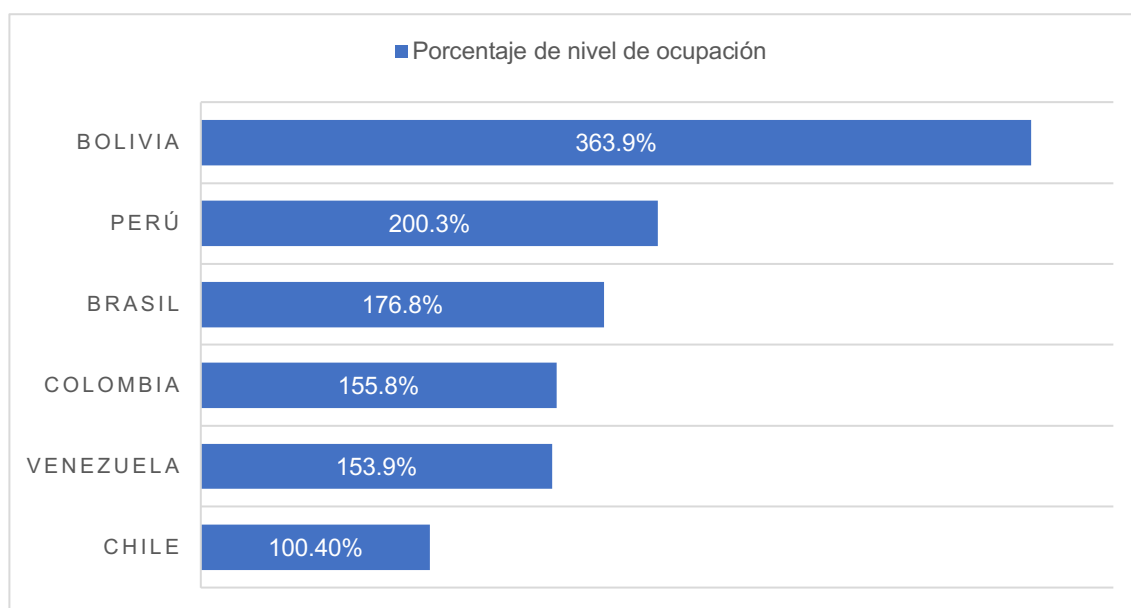


Fuente: Elaboración propia en base a los datos de World Prison Brief (2008.2016).

Además de la tasa de población penitenciaria, el porcentaje de ocupación de los centros penitenciarios ayuda a entender el problema. En el Gráfico 2, se puede apreciar que todos los países tienen un grave problema de sobrepoblación. El Gráfico 2 muestra los cinco países con problemas más graves de hacinamiento. Bolivia es el caso más llamativo, pues ha excedido casi cuatro veces el número de capacidad de sus cárceles. Bolivia ocupa el primer puesto de la región y el tercero a nivel mundial de un total de 235 países con una ocupación del 363.9%. Perú, con una sobrepoblación del 232.2% ocupa el segundo lugar en América del Sur y se encuentra en el puesto 16 a nivel mundial.

En el caso de Chile, si bien existe un problema, en comparación con el resto de la región no es tan preocupante porque el nivel de ocupación es de 100.4%

Gráfico 2: Porcentaje del nivel de ocupación de centros penitenciarios



Fuente: Elaboración propia en base a World Prison Brief (2018).

En la región, la situación penitenciaria de diferentes países no ha sido una prioridad para los gobiernos sino hasta hace unos 15 años atrás (Woods, 2016, p. 620). En Bolivia, las condiciones de las cárceles también son preocupantes. La infraestructura es precaria, pues en muchos casos se han acondicionado espacios para que cumplan esta función. Además, las condiciones de habitabilidad son precarias e insalubres pues la sobrepoblación es evidente y no se mantienen limpias las cárceles. En el Gráfico 2 se mencionó que la sobrepoblación era de 363.9%; sin embargo, ese sería solo el promedio. En cárceles como la de Chuquisaca el número asciende a 624% de ocupación. Otro problema es la ausencia de espacios físicos suficientes para las visitas de los presos y para la resocialización (Defensoría del Pueblo, 2018, p. 516).

Una de las causas del hacinamiento en Bolivia es que casi el 60% de la población penitenciaria aún no tiene sentencia y se encuentra cumpliendo prisión preventiva. Es así que las prisiones están llenas de personas que aún no han

sido sentenciadas, lo que origina una sobrepoblación. Por otro lado, la seguridad dentro y fuera de los centros penitenciarios no es la más adecuada pues no se cuenta con el personal necesario. Un tema importante dentro de las cárceles de Bolivia es que no se brinda las posibilidades de estudio o trabajo a los internos. De las 19 prisiones que se evaluaron para el Informe, solo tres de ellas cuentan con programas de estudio de derecho, sociología y agronomía. Con respecto al trabajo, existe una brecha significativa en cuanto a género, pues el 80% de los hombres tiene acceso a los talleres de trabajo; mientras que solo el 50% de las mujeres se encuentra en las mismas condiciones (Defensoría del Pueblo, 2018).

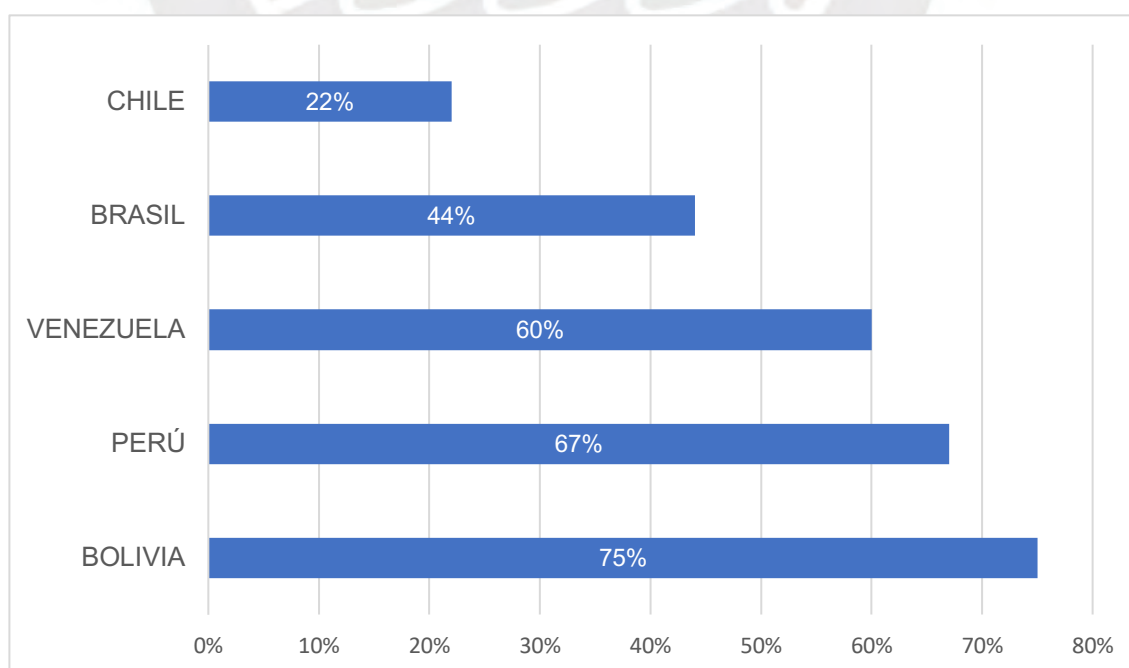
Brasil vive una crisis penitenciaria a causa de la percepción de la privación de libertad como una manera eficiente de acabar con el crimen; mientras que la justicia es aplicada de tal forma que solo robustece las brechas de desigualdad (Boiteux, 2017). El hacinamiento es uno de los problemas más graves que enfrenta el sistema penitenciario en Brasil pues no se invierte en mejoras ni trata de solucionar los problemas. Así también, la violencia está presente dentro de las cárceles, pues según “datos oficiales, el número de muertes intencionales en el sistema penitenciario fue seis veces mayor que la tasa de crímenes letales intencionales verificada en Brasil en 2013” (Boiteux, 2017, p. 17). Se podría decir que una de las causas del hacinamiento en Brasil son las penas más severas en delitos relacionados con tráfico de drogas. Además, del abuso de la prisión preventiva y la falta de mecanismos de sanción alternativos y proporcionales al delito cometido (Boiteux, 2017).

En Chile, a pesar de ser uno de los países con menor nivel de ocupación penitenciaria de la región, también existen problemas con el sistema penitenciario. Esto se refleja en lo ocurrido el 8 de diciembre del 2010 en la cárcel de San Miguel en Santiago. Ese año se incendió el centro penitenciario ocasionando la pérdida de 81 vidas, 16 personas heridas y la evacuación de otras 200 personas (El País, 2010). A medida que aumenta la cantidad de presos, el personal en las cárceles se mantiene en número, lo que provoca que la seguridad sea cada vez más escasa (Tijoux, 2011, p. 42). El hacinamiento en las cárceles chilenas se ha convertido en un obstáculo para la resocialización de

los internos y ha ayudado a evidenciar los episodios de muertes violentas y la mala situación de las cárceles (Tijoux, 2011, p. 42).

Colombia tiene, al igual que los demás países mencionados, un grave problema de hacinamiento en el sistema penitenciario, aumento de penas y la ausencia de métodos alternativos de castigo (Moreno, 2019). Los escenarios de violencia no son ajenos a la realidad colombiana. Se ha violado los derechos de los internos a través de las celdas de castigo; "...no permitir la hora diaria de sol, la asesoría con un abogado y el ingreso de visitas; la violencia física y psicológica; la demora en trasladar sus peticiones al juzgado correspondiente y los traslados a regiones apartadas de sus familiares, sin informar el hecho" (Moreno, 2019, p. 136). Por otro lado, también hay carencia de provisión de servicios de aseo dentro de los penales. Por ejemplo, en Villahermosa, Cali, en más del 90% de los casos no se proveen útiles de aseo, ropa y sábanas no son provistas para el 88.2% de los internos, el acceso a medicamentos tampoco es suficiente (47.9%) (Arenas & Cerezo, 2016, p. 183).

Gráfico 3: Población penitenciaria sin condena en América Latina



Fuente: Elaboración propia en base a Dammert & Zuñiga (2008).

Un común denominador de las altas tasas de hacinamiento en los centros penitenciarios de América Latina es la falta de una sentencia o prisión preventiva, de acuerdo a lo descrito anteriormente. Como muestra el Gráfico 3, a excepción de Chile y por poco Brasil, más del 50% del total de la población penitenciaria no cuenta con una condena por la cual estar privado de la libertad. La falta de condena puede ser explicada por el ritmo con el que se llevan los procesos judiciales, ya que muchos presos permanecen en los centros penitenciarios por varios meses o incluso años (Dammert & Zuñiga, 2008).

1.1.2. Cárceles y trabajo penitenciario en el Perú

El trabajo penitenciario se puede definir como la puesta a disposición de capital humano de las personas privadas de su libertad para la realización de diversas actividades y productos que pueden ser ofrecidos en el mercado (Olarte, 2017). De acuerdo con Olarte (2017, p.30), el INPE clasifica el trabajo en dos clases. La primera son los talleres de zapatería, carpintería, tejido, sastrería, confección, cerámica, entre otros; y, por otro lado, actividades principales como la confección de juguetes, carteras, tejido, manualidades y artesanías. Cabe aclarar, que no hay una explicación del porqué de esta clasificación (Olarte, 2017, p. 30).

A través de los años, la modalidad de trabajo penitenciario ha ido variando. Inicialmente, se llamaba trabajo penitenciario a todas aquellas actividades que mantenían a los presos ocupados y facilitaban la conservación de los centros penitenciarios como el de limpiar los espacios comunes, lavar las sábanas, entre otros. Años después, se implementaron talleres en diferentes cárceles a nivel nacional en las que se permitía a los presos elaborar diferentes objetos que podían comercializar a través de ferias realizadas por el INPE o entre los reclusos. Generalmente, el material para la elaboración de estos bienes era proporcionado por las familias de los presos y la maquinaria era provista por el INPE. El motivo principal por el que se realiza el trabajo penitenciario es lograr la reinserción social y laboral del interno. De esta manera, se procura disminuir

la reincidencia criminal y desarrollar diferentes habilidades en el interno para que, al cumplir su pena, pueda dedicarse a actividades ajenas al crimen.

La importancia de los talleres de trabajo en los centros penitenciarios puede ser interpretada de dos maneras (Alós et al., 2009, pp.14-15). Por un lado, se percibe al trabajo como un recurso principal para lograr cambios en la actitud y comportamiento del convicto. Si bien es cierto puede que esta no contenga progreso en términos de adquisición de habilidades laborales, implican siempre interiorizar valores que comprenden desde un incremento en la autodisciplina a la organización de su tiempo. Generalmente, desde esta lógica, el trabajo pertenece a una política de reinserción integral. Uno de los efectos directos del trabajo es la reinserción por fomentar valores pro laborales y utilizar la formación adquirida para buscar un empleo y conseguir oportunidades después de la cárcel. Por otro lado, se centra en función de los beneficios económicos que son defendidos por autoridades a favor de la compensación social del delito, la reparación a la sociedad, entre otros. Esta concepción tiene en cuenta el cumplimiento de las penas de los delincuentes como un alto costo económico que termina siendo solventado por la sociedad. Desde esta última perspectiva se puede describir el trabajo penitenciario como una forma de compensación en la que quien cometió el delito demuestra que se está adecuando a las normas y que, a través del trabajo, se está reivindicando con la sociedad (Alós et al, 2009, pp. 14-15).

Como se mencionó anteriormente, un tema importante de analizar es la reinserción laboral de las personas que están privadas de su libertad. Esteban et al. (2014) sostienen, de acuerdo a una investigación realizada en España, que existen factores que influyen positiva y negativamente en la reinserción laboral de los presos. Aquellos aspectos que influyen son que sean mujeres; condenados a penas privativas de libertad breves; aprender un oficio o mantenerse ocupados y que a su vez desarrollen estas actividades responsablemente; la motivación para cambiar de vida, que sean autóctonos y no extranjeros en el Centro Penitenciario; vínculos familiares estables y que sean personas maduras. Asimismo, sostienen que es un poco más difícil la reinserción

en caso de que los reos sean hombres jóvenes; con largos tiempos en prisión y de nacionalidad extranjera (Esteban et al., 2014, p. 189).

Además, los autores consideran que el desarrollo de oficios a través de programas dentro de las cárceles puede ser comprendida de tres formas. La primera es dar a entender a las autoridades del Centro Penitenciario que ahora que están cumpliendo con sus penas han decidido escoger el camino del bien y el de una nueva vida. La segunda, una forma de mantenerse ocupados y de terapia para tratar de lidiar con el excesivo tiempo libre del que disponen en su situación actual. Un mecanismo para adquirir habilidades, la tercera forma, que les pueda ser de utilidad al cumplir sus condenas y poder encontrar un empleo en vez de dedicarse nuevamente a actividades delictivas (Esteban et al., 2014).

Adicionalmente, es importante conocer cuál es la opinión de los reclusos con respecto a los programas de educación y trabajo impartido por las autoridades. De esta manera encontramos dos grupos. Por un lado, aquellos que poseen un bajo nivel educativo consideran estos programas como una buena oportunidad. Por otro lado, aquellos que cuentan con cierto nivel educativo y experiencia o formación profesional los perciben como programas mal organizados, que no sirven, que son de corta duración y que no son remunerados. A través del testimonio de una ex reclusa, se sabe que muchos consideran los talleres de educación y trabajo como medios que la población penitenciaria tiene para acceder a beneficios penitenciarios o, en este caso, para conseguir el régimen abierto. Así también, estudios resaltan que estos talleres, además de dotar de ciertas habilidades en oficios específicos, logran asimilar conceptos como disciplina, responsabilidad, valoración del trabajo, entre otros. Los autores concluyen que, de acuerdo a la valoración de los presos, muchas veces los penales suelen ser un obstáculo para la reinserción porque es aquí donde pueden encontrar un ambiente similar al que tenían al realizar las actividades delictivas. Otra conclusión a la que se llega a partir de este estudio tiene que ver con los motivos por los que participan de estos programas:

“.. a) alejarse del patio para evitar la interacción con reclusos vinculados al delito o la reproducción de una cultura carcelaria de resistencia a la autoridad, como sostiene la Escuela de Chicago; b) combatir el medio y conservar el equilibrio emocional; c) obtener un salario que permita mejorar la calidad de

vida en la prisión o enviar dinero a la familia; y d) adoptar, en el caso de los que han normalizado el delito, una “pose” de buena conducta de cara a obtener beneficios penitenciarios y de trazar una señal que muestra la voluntad de inserción por parte de aquellos decididos a abandonar la vida delictiva.” (Esteban, Alós, Jódar & Miguélez, 2014, p. 201).

De acuerdo con lo descrito anteriormente, los talleres laborales y de estudio son de gran provecho para la población penitenciaria y el Estado, de diferentes maneras. Estos talleres colaboran con la reinserción laboral y social de los ex presos y cumplen, en su mayoría, con los objetivos para los que fueron creados. Como señala, también son un medio eficaz para mantener la estabilidad emocional y la mente ocupada (Esteban et al, 2014).

1.2. Marco teórico: Ciclo de políticas públicas

El término de políticas públicas se incluye en el vocabulario de la ciencia política en el año 1970 (Subirats, 2012, p. 37). Existe un debate con respecto a qué son las políticas públicas. Torres y Santander (2013, p.16) las definen como:

“...una construcción social donde el gobierno, como el orientador de la acción colectiva, interactúa con múltiples y diversos actores sociales y políticos. Por ende, a diferencia de algunos enfoques que ven la interacción con la sociedad como regresiva para la toma de decisiones, resulta que esta no es solo deseable sino condición necesaria para el éxito de los procesos de las políticas públicas”.

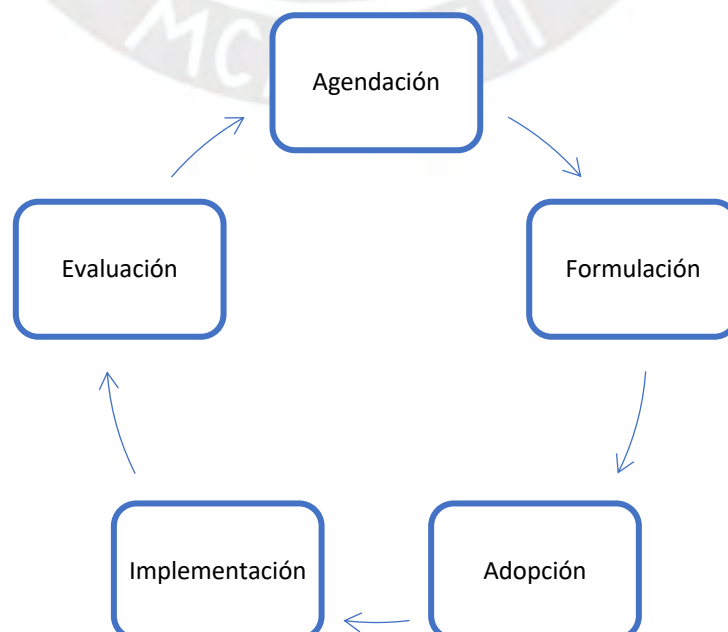
Las políticas públicas son muchas veces las respuestas del gobierno como solución a diferentes problemas públicos. Sin embargo, son muchos los autores que han escrito sobre este tema y le suelen dar un énfasis diferente.

De acuerdo a lo revisado por Subirats en el año 2012, se encontraron las siguientes definiciones. Autores como Dye (1972), consideran que las políticas públicas son aquellas acciones que el gobierno decide realizar o no. Así también, Thoenig (1985) sostiene que las políticas públicas son acciones de uno o varios gobernantes en un sector específico orientado a una parte de la sociedad o lugar determinado. Lemieux (1995) hace referencia a las políticas públicas como una

serie de actividades previamente organizadas que tienen como fin el de resolver los problemas públicos con la intervención de diferentes actores (Subirats, 2012, p. 38). Así también, puede ser definida como la acción gubernamental encaminada a lograr objetivos fuera de sí misma (Roth, 2002)

Por otro lado, otro aspecto importante al momento de hablar de políticas públicas es el ciclo de políticas públicas. Del mismo modo que con la definición, en la literatura sobre el ciclo de políticas públicas también se genera un gran debate. El mismo que gira en torno a cuáles son las etapas del ciclo de políticas y cuántas son. Para algunos, puede constar de siete etapas: el surgimiento del problema; la percepción de los problemas privados y públicos; la inclusión en la agenda gubernamental; la formulación de alternativas; la recepción y la adopción de un programa legislativo; la implementación de los planes de acción y la evaluación de los efectos. Sin embargo, en esta investigación, se hace uso del ciclo de cinco partes, como muestra el Gráfico 4. Si bien es cierto, existen críticas y limitaciones en este enfoque, el ciclo de políticas públicas es considerado un buen método pedagógico para hablar sobre análisis de políticas públicas (Roth, 2002). Es importante acotar que dentro del ciclo de políticas públicas se pone énfasis en la agendación y formulación para estudiar los cambios producidos en los talleres de trabajo penitenciario.

Gráfico 4: Ciclo de políticas públicas



La agendación se refiere a la identificación del problema público que requiere intervención estatal, generalmente, los grupos desfavorecidos tendrán que expandir el alcance del conflicto si quieren que este llegue a la agenda (Gerston 2004:52). En la mayoría de los casos, la agenda política la establecen funcionarios públicos, burócratas, los medios de comunicación y los grupos de interés (Gerston 2004:52). La formulación de la política abarca la definición, discusión y la negación o aceptación de los posibles cursos de acción para la política pública. Por lo general, envuelve múltiples actores, pero, sobre todo, trae al frente la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo. La adopción de la política está determinada por las instituciones gubernamentales, muchas veces, la lealtad partidaria es un importante componente del criterio de decisión para muchos miembros del parlamento. La implementación, representa la conversión de la política a la práctica. Su éxito depende en cómo las estructuras burocráticas implementan las decisiones y, para que sea exitosa, de los recursos suficientes de la entidad. La última etapa, la evaluación, se puede hacer de diferentes maneras como monitoreo, satisfacción del cliente, costo-beneficio y de largo impacto (Knill & Tosun, 2008, pp. 500-506).

La tipología de políticas públicas puede dividirse en cuatro grandes grupos (Lowi, 1996). Para esto es necesario definir dos variables indicativas de modo de coerción. La primera es la coerción ejercida directamente sobre el comportamiento de los afectados frente a la coerción ejercida sobre el entorno del comportamiento de los afectados. La segunda es la coerción lejana contra la coerción inmediata con la que la política pública opera (Roth, 2002). De acuerdo al cruce de esas variables, las políticas distributivas son aquellas en las que la coerción opera directamente sobre el comportamiento de los individuos y es, a su vez, indirecta (Roth, 2002). En la política constitutiva la coerción se ejerce sobre el entorno del comportamiento individual y es indirecta (Roth, 2002). La reglamentaria consiste en expedir normas que afecten el comportamiento de los ciudadanos (Aguilar, 1996). En las políticas redistributivas se establecen diferentes criterios para que cierta parte de la población acceda con ventaja a diferentes servicios y/o bienes (Aguilar, 1996).

1.2.1. Actores racionales

Existe un buen número de modelos que nos ayudan a entender cómo es que una política pública se implementa. En este caso se detallan cinco de ellos, el institucional, racional, incremental, grupal y de élite. La particularidad de estos modelos es que se concentran los diferentes aspectos de la vida de una política y que estos no son excluyentes entre sí, sino complementarios (Dye en Knill & Tosun, 2008, p. 498). El modelo institucional concibe las políticas públicas como “resultados institucionales” (*institutional outputs*) y analiza, principalmente, el equilibrio entre el poder ejecutivo y legislativo. El modelo incremental, es una propuesta más realista de cómo es que los actores políticos llevan a cabo las decisiones. El modelo grupal, sostiene que la política pública es el resultado de la armonía, después de una lucha difícil, entre grupos determinados de acuerdo a sus intereses. El modelo “de élite” argumenta que las políticas son el producto de las preferencias de las élites gobernantes (Knill & Tosun, 2008, pp. 498-500).

En quinto lugar, se encuentra el modelo racional. Se prestará mayor atención a este porque está directamente vinculado a una de las hipótesis del presente trabajo. Este modelo nace como influencia del modelo racional de análisis económico y tiene el objetivo de asegurar que las decisiones en políticas sean las más óptimas. Una decisión es racional cuando, desde el punto de vista de los tomadores de decisiones, no hay ninguna otra alternativa mejor. Asimismo, este modelo está vinculado al “aprendizaje Bayesiano” porque supone que los gobernantes reforman sus creencias o conocimientos de las consecuencias de la política cuando éstos tienen toda la información posible disponible. Otra característica principal de este modelo es que reduce los costos para maximizar los beneficios (Knill & Tosun 2008: 498).

De la misma manera, este enfoque resalta la eficiencia para una mejor gestión de los recursos en términos de costo-beneficio y los costos de transacción más bajos posibles (Roth, 2008). Además, el enfoque se encuentra

dentro de las teorías centradas en la sociedad. Esto implica que subestima la capacidad e impacto que puedan tener las instituciones públicas sobre las elecciones realizadas en materia de políticas públicas (Roth, 2002). En este grupo, como se plantea anteriormente, el Estado es una variable dependiente de otros factores.

Es importante distinguir, dentro de este enfoque, el grado de racionalidad de la política pública. De acuerdo con Nogueira (1997), este enfoque otorga un papel importante a la racionalidad de la persona decisora. De esta manera, puede ser un decisor completamente racional en la que se analizan y evalúan todas las alternativas que sean posibles para poder alcanzar los objetivos planteados de la manera más óptima posible (Nogueira, 1997). En la racionalidad limitada, el decisor no cuenta con toda la información posible y tampoco puede procesarla; por lo tanto, está sujeta a diferentes factores como costo o tiempo (Nogueira, 1997)

1.2.2. Difusión de políticas públicas

La difusión de políticas públicas ha sido conceptualizada, en muchos estudios, como un proceso mediante el cual el conocimiento de políticas, disposiciones administrativas, instituciones e ideas en un escenario político es usado para el desarrollo de políticas disposiciones administrativas, instituciones e ideas en otro escenario político (Marsh & Sharman, 2008, p. 270). La literatura sobre difusión da a entender que las políticas son, más que elegidas, contagiosas (Stone, 2011). Los patrones de difusión surgen de cuatro dinámicas como a) las redes nacionales de comunicación entre funcionarios del Estado; b) proximidad geográfica de los estados vecinos que facilita el intercambio de innovaciones; c) los estados pioneros lideran, frente a estados “rezagados”, la adopción de la política; y d) una influencia *top-down* en la que el gobierno nacional defiende o propone la adopción (Berry & Berry, 1999).

La difusión política, para Borges, implica tanto la adopción de políticas por parte de otros estados o gobiernos locales como la adopción de ideas (Borges, 2008, p. 86). La autora busca descubrir las motivaciones de los actores que deciden adoptar programas o políticas de otros países o ciudades (Borges, 2008). Para esto, Borges plantea que pueden ser tres los modos de difusión de políticas. La elección racional sugiere que en un marco de elecciones competitivas los decisores responden a intereses individuales o incentivos políticos para incrementar su poder político o la intención de voto. Los políticos toman decisiones para maximizar su propio beneficio con el fin de reelección o elección, mejores cargos o simplemente mantener a sus simpatizantes. De acuerdo con esta lógica, los nuevos programas suelen implementarse al inicio del gobierno o del mandato (Sugiyama, 2008, p. 87).

Otra forma de explicar la adopción política es que los gobernantes están guiados por su ideología y toman decisiones independientemente de los incentivos políticos. En muchas ocasiones, puede parecer que estos toman decisiones irracionales. Sin embargo, las toman porque tienen fuertes compromisos ideológicos, incluso cuando saben que pueden enfrentarse a costos políticos si lo hacen. Es muy importante analizar este aspecto porque las políticas suelen tener un fuerte valor cargado y es imprescindible analizar por qué los individuos se comportan en formas contrarias al interés propio (Borges, 2008, p. 88).

Por último, se sugiere que el cambio ocurre como una consecuencia del contexto social y de la relación que se mantenga con las personas que le rodean a los tomadores de decisión. Las conexiones personales pueden jugar un rol importante en el cambio de las preferencias de los individuos. Este no suele responder a acciones o decisiones racionales ni tampoco de tinte ideológico. Suele estar asociado también al campo profesional y a las diferentes orientaciones o tendencias dentro de estas. Es así que, resumiendo, si un actor responde a incentivos políticos se espera que usen estas políticas para ganar poder. Si estas decisiones están guiadas por la ideología, se espera que se queden del lado de estos programas o políticas, a pesar de que su interés

personal apunte a otro lado. Actores que adoptan políticas por sus conexiones, suelen defenderlas profesionalmente a través de sus carreras (Sugiyama, 2008, pp. 87-89).

La literatura tradicional sobre difusión política se ha centrado en discutir cómo es que los hacedores de política aprenden de experiencias extranjeras, pero poca ha sido la atención que se ha prestado a las estrategias que estos mismos agentes para asegurarse de que estas políticas recopiladas de otras realidades se conviertan en cambios duraderos en sus propias jurisdicciones (Walker, 2019). Dentro de esta corriente, se considera a los agentes o “emprendedores políticos” de suma relevancia. Estos emprendedores, invierten una gran cantidad de tiempo haciendo networking dentro y fuera del gobierno con la finalidad de determinar qué argumentos persuadirán a otros para respaldar sus ideas (Mintrom, 1997). Las estrategias de difusión se pueden dividir en dos grandes grupos. El primero puede ser denominado como construcción de políticas que están dirigidos a sentar las bases técnicas y administrativas que la nueva política requerirá para funcionar adecuadamente (Dussauge-Laguna, 2019). La institucionalización de las políticas, el segundo grupo de estrategias, se enfoca en asegurar los principios de la política para que perduren y se mantenga como una política de estado (Dussauge-Laguna, 2019).

1.2.3. Ideología política

Es importante, primero, definir qué es lo que se conoce como ideología. Muchos autores como Zizek, Geertz, Ricouer hacen un intento por analizar cómo ha evolucionado este concepto y cuál es su significado actual. De acuerdo con Zizek, la ideología es aquello que distorsiona la realidad y lo que nos muestra lo que otros quieren que veamos (Zizek, 2003). Para ejemplificar este punto, el autor hace referencia a unos lentes y que estos representan a la ideología, mientras la persona los tenga puestos no será capaz de ver lo que en realidad sucede, sino tendrá una imagen sesgada por la realidad de alguien más o por lo que otro quiere que veas (Zizek, 2003). El mismo autor incorpora el término de

los significados flotantes que es “fijado por el modo de su articulación hegemónica” (Zizek, 2003:20). Es decir, el significado de las cosas viene acompañado de una equivalencia específica según desde qué perspectiva se presente. Lo interesante aquí es que ninguna de estas equivalencias es verdadera por sí misma, sino cuál de los discursos que los representan logre apropiarse del concepto en la lucha por la hegemonía discursiva.

El trabajo de Geertz complementa a Zizek en el estudio de los fenómenos ideológicos porque incorpora un punto muy importante en el que la ideología no es algo negativo sino que también permite “... reconocer los valores de un grupo sobre la base de lo que ese grupo entiende por valores” (Geertz en Ricoeur, 1994:276).

Los conceptos utilizados mayormente al momento de hablar de ideologías políticas son la derecha y la izquierda. Estos términos nacen en la Asamblea Francesa en ella año 1789 y están relacionados con los sitios que ocupaban los parlamentarios. El lugar de honor estaba al lado derecho del presidente, donde se encontraba la aristocracia. En el lado opuesto, se encontraban los republicanos radicales que postulaban la abolición de la monarquía. En el medio, la mayoría a favor de cambios moderados y graduales (Goodsell, 1988). De aquí se desprende que quienes están ubicados a la derecha son los que quieren mantener el status quo y, quienes están ubicados a la izquierda son aquellos que promueven cambios (Weber, 2012).

En países como Estados Unidos, Alemania y los Países Bajos, se asocia a la derecha con términos como conservador, mantenimiento del sistema, orden, capitalismo, nacionalismo y fascismo; y se asocia a la izquierda con progresista, cambio de sistema, igualdad, solidaridad, protesta, oposición, radical, socialismo, y comunismo (Fuchs & Klingemann 1990, pp. 213-214). Sin embargo, algunos estudios sugieren que las actitudes sobre cuestiones culturales o sociales son diferentes a las económicas cuando se trata de ideología, es más, estas podrían ser perpendiculares (Jost, Federico & Napier, 2019). Por ejemplo, uno puede ser socialmente liberal y económicamente

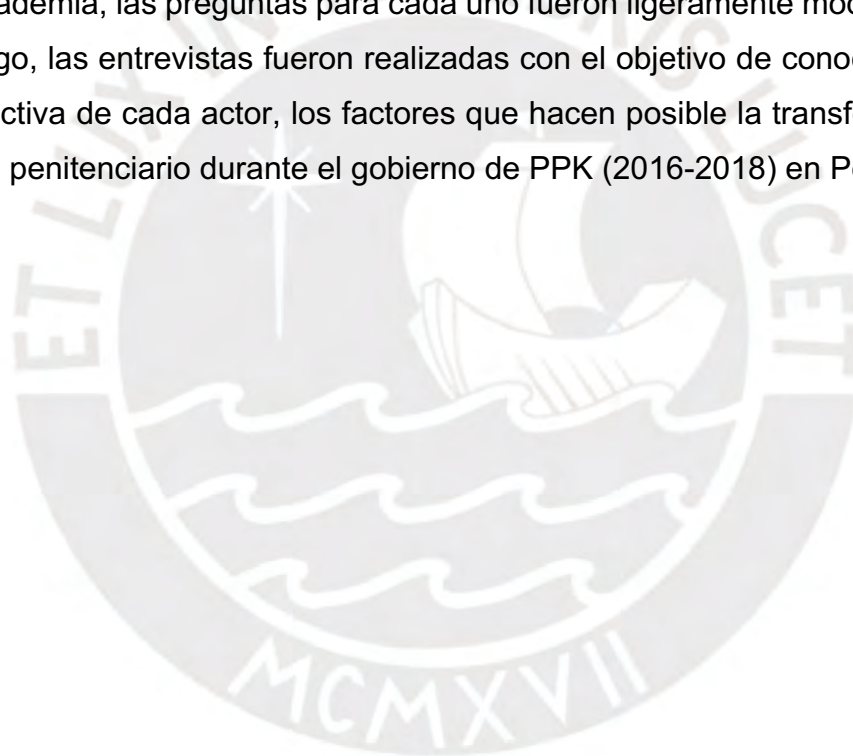
conservador. En Perú, los términos izquierda y derecha se reutilizaron para denominar a los candidatos y propuestas y a los simpatizantes en las elecciones de 2011 cuando Ollanta Humala era el candidato de la izquierda y antisistema (Rottenbacher, 2012).

1.3. Marco Metodológico

La presente tesis tiene como tema general el tratamiento penitenciario en el Perú y como caso específico el estudio de la transformación en tratamiento penitenciario desde los talleres de trabajo hacia el programa Cárceles Productivas durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018). Para la investigación se seleccionó un caso único debido a la mejora que significa en tratamiento penitenciario que este programa se haya implementado, con respecto a los talleres de trabajo que existían previamente. Así también, es un estudio observacional, ya que se recolecta información sobre el caso de estudio en un determinado periodo de tiempo.

La información con respecto a Cárceles Productivas se recolectó a partir de fuentes secundarias como decretos legislativos, directivas y reglamentación para la implementación del programa. Así mismo, se revisó informes del Instituto Nacional Penitenciario (INPE). El INPE tiene a su cargo los diferentes centros penitenciarios del país, así como el tratamiento penitenciario de los internos. Además, la información de diversos informes y reportes de diagnóstico de la Defensoría del Pueblo fueron revisadas para plasmar la realidad carcelaria del país y la transformación desde los talleres de Trabajo hasta Cárceles Productivas. Los periódicos y noticias también fueron consultados para obtener información sobre el programa y las condiciones de los centros penitenciarios en América Latina y el Perú. El sector privado es un nuevo actor dentro de Cárceles Productivas, por lo que, mediante una solicitud de acceso a la información, se tuvo acceso a los convenios firmados entre el INPE y diferentes empresas a partir de 2016 hasta 2018, esto es, durante el mandato de Kuczynski.

Por último, al ser un estudio cualitativo, la información puesta en esta tesis está respaldada por medio de entrevistas semi-estructuradas a diferentes actores que estuvieron involucrados en el proceso de implementación del programa a nivel nacional y a especialistas en el tema, entre ellos algunos presidentes del INPE. En el Anexo 1, se encuentra la lista de entrevistados, su cargo o función, así como la fecha y el lugar donde se desarrollaron. En el Anexo 2, se encuentra la guía de preguntas que se aplicó durante las entrevistas realizadas a cada participante. Cabe recalcar que como los actores involucrados pertenecen a diferentes espacios de la sociedad como el sector privado, público y la academia, las preguntas para cada uno fueron ligeramente modificadas. Sin embargo, las entrevistas fueron realizadas con el objetivo de conocer, desde la perspectiva de cada actor, los factores que hacen posible la transformación del trabajo penitenciario durante el gobierno de PPK (2016-2018) en Perú.



2. CAPÍTULO: DE TALLERES DE TRABAJO HACIA EL PROGRAMA CÁRCELES PRODUCTIVAS

El trabajo penitenciario en el Perú ha ido cambiando en las últimas décadas. De acuerdo con testimonios recogidos en el Informe Penitenciario de la Comisión Episcopal de Acción social (2006, p. 31), el primer taller de trabajo penitenciario se realizó en el año 1987 y se dedicaba a la carpintería. Diez años después del primer taller de trabajo, con ayuda de la Iglesia Católica, se implementan los talleres de zapatería y confección en 1997 (Comisión Episcopal de Acción Social, 2006, p.31). El tratamiento penitenciario comprende las políticas de educación, trabajo, asistencia psicológica y legal que ofrece el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) para la reinserción social y laboral del interno. El primer informe sobre tratamiento penitenciario fue el elaborado por el Ministerio de Justicia en el año 2003 (INPE, 2003). Además de una serie de recomendaciones, este informe realizó un diagnóstico de la situación del trabajo penitenciario.

El objetivo de este capítulo es describir con mayor detalle la situación de los centros penitenciarios y del trabajo penitenciario, principalmente, en dos momentos. En la primera parte, se abordará el funcionamiento de las cárceles y los talleres de trabajo penitenciario desde 2003 hasta el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016). En la segunda parte, se detalla la situación penitenciaria durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018) en materia de talleres de trabajo y su transformación en Cárceles Productivas. Por último, se presenta un breve cuadro comparativo de los aspectos que cambiaron o se mantuvieron entre estos dos periodos.

2.1. Realidad de los centros penitenciarios: Antecedentes y gobierno de Ollanta Humala Tasso (2011-2016)

La presente sección describe la situación de los centros penitenciarios hasta el gobierno de Ollanta Humala. El sistema penitenciario atraviesa una crisis desde muchos años antes que tiene como principal problema el hacinamiento. Con el transcurso del tiempo, las deficiencias del sistema se han hecho cada vez más evidentes y se han ido intensificando. Prueba de ello es que la población penitenciaria ha incrementado significativamente y el número de centros penitenciarios sigue siendo el mismo.

Hasta el año 2003, existían 81 establecimientos penitenciarios en el Perú distribuidos en ocho regiones del país (Tabla 1). La mayoría de estos centros contaba con una alta tasa de hacinamiento (Gráfico 4).

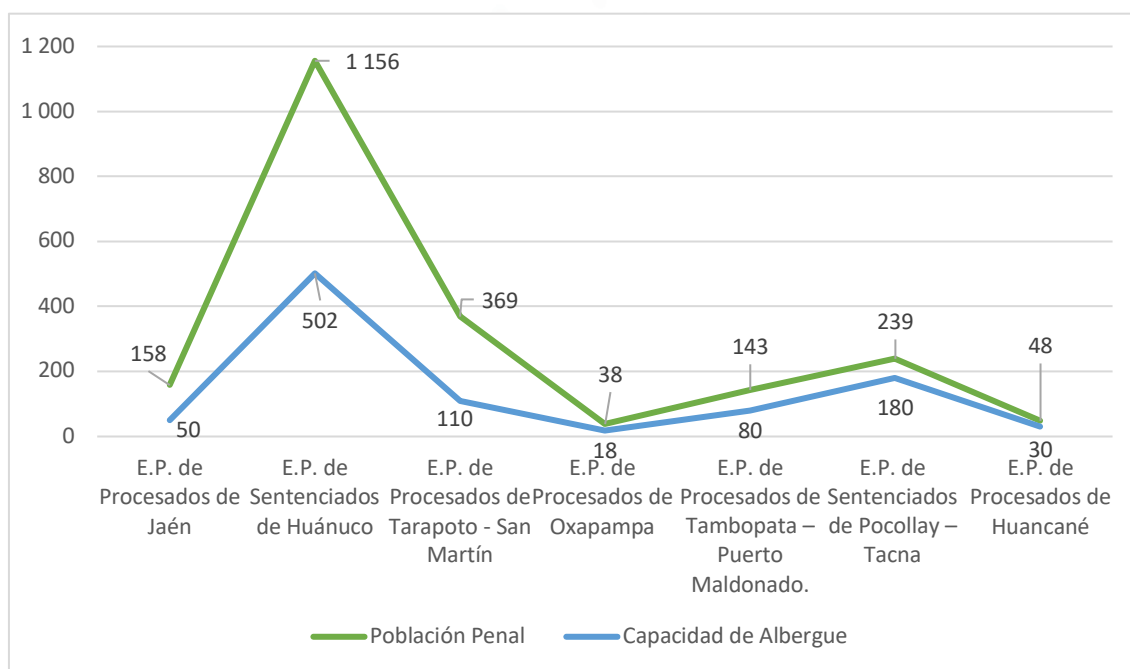
Tabla 1: Regiones de división del INPE y número de centros penitenciarios por región

Regiones	Departamentos que componen las regiones	Número de centros penitenciarios
Norte – Chiclayo	Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Cajamarca	20
Lima	Ancash, Lima e Ica	14
Oriente – Pucallpa	Huánuco, Pucallpa, Provincia Carrión y Cerro de Pasco	4
Nor Oriente – San Martín	San Martín, Loreto y Amazonas	8
Centro – Huancayo	Ayacucho, Huancavelica, Junín y Provincia Oxapampa de Cerro de Pasco	10
Sur Oriente – Cusco	Cusco, Apurímac y Madre de Dios	13

Sur – Arequipa	Arequipa, Moquegua y Tacna	6
Altiplano – Puno	Puno	6

Fuente: Elaboración propia en base a Defensoría del Pueblo (2011)

Gráfico 5: Población total y cantidad de albergue (2003)

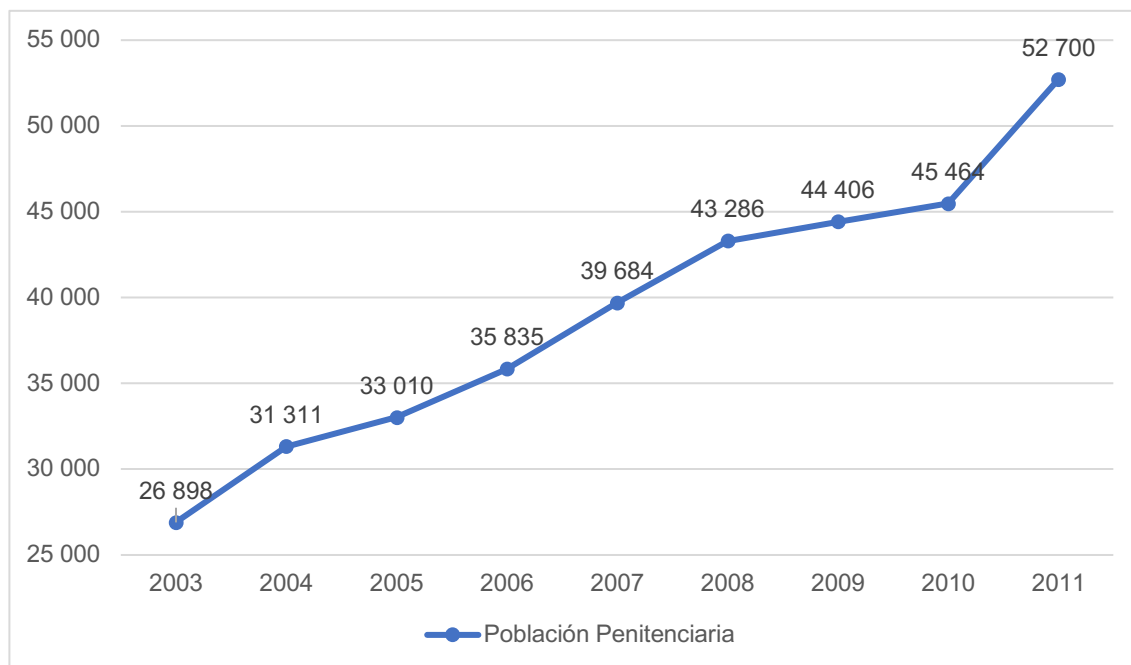


Fuente: Elaboración propia en base a INPE (2003).

El Gráfico 5 muestra el centro penitenciario que más excede su capacidad de albergue en cada región y la contrasta con el número real de la población penitenciaria total. No se tomó en cuenta la región Lima, pues el establecimiento penitenciario de Lurigancho tiene una cantidad más alta de población real (6 544) y un número mayor de capacidad de albergue (1 200). El hacinamiento en las cárceles es muy importante porque, como se evidencia más adelante, es una de las razones que dificulta que se cuente con espacios adecuados para la realización de los talleres de trabajo.

La cantidad de internos se fue incrementando con el tiempo. E 2003 eran 26 701 y en 2011 la cifra se casi duplicó la cifra, alcanzando 52 700 internos en todo el país (Gráfico 6).

Gráfico 6: Población penitenciaria 2003-2011

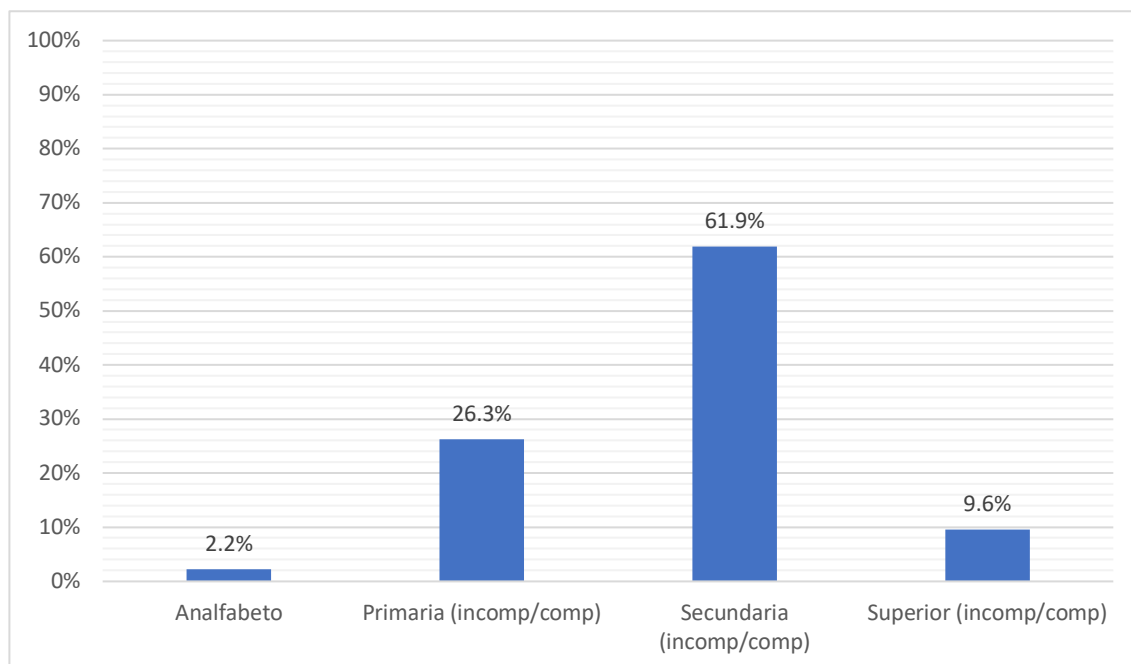


Fuente: Elaboración propia en base a Unidad Estadística de INPE

De esta manera, al incrementar el número de personas privadas de libertad, el INPE tenía que otorgar talleres de trabajo a más personas, excediendo así su capacidad de albergue. Una de las razones de hacinamiento es el exceso de personas que están esperando a ser sentenciados. De acuerdo con las cifras del INPE, hasta el año 2011, solo 19 431 (39,77%) de los internos cumpliendo pena ya había sido sentenciado. Al mismo tiempo, 29 427 (60,23%) estaba en calidad de procesado y esperaba una sentencia, mientras estaban recluidos en un centro penitenciario.

Otro factor importante a tener en cuenta es el nivel de instrucción de la población penitenciaria. Para julio de 2011, casi los dos tercios de los reclusos contaban con instrucción secundaria (Gráfico 7).

Gráfico 7: Nivel de instrucción de la población penitenciaria al 2011



Fuente: Elaboración propia en base a INPE (2012).

2.2. Talleres de trabajo: Antecedentes y gobierno de Ollanta Humala

Hasta el año 2003, los centros penitenciarios eran construidos sin tener en cuenta la necesidad de un espacio apropiado para la construcción de lugares para desarrollar los talleres de trabajo o generar productos para comercializar (Ministerio de Justicia, 2003). Asimismo, muchos de los talleres eran habilitaciones de otras áreas destinadas a otros usos y que se construyeron sin la supervisión de un especialista (Ministerio de Justicia, 2003). Además de la deficiente infraestructura, el personal tampoco era el más adecuado. En muchas provincias del país, los talleres de trabajo los realizaba el subdirector y/o el administrador del centro penitenciario (Ministerio de Justicia, 2003). El personal a cargo de los talleres de trabajo no era capacitado constantemente y contaban con solo 137 personas para atender a los 11817 internos.

2.2.1. Infraestructura

La construcción de los centros penitenciario se ha hecho sin una normatividad definida. Esto ha causado una falta de uniformidad en los diseños y una

necesidad de invertir más recursos para corregir o complementar lo que no estuvo en los planos iniciales (INPE, 2003). La deficiente construcción ha ocasionado también que 27 de los penales relativamente nuevos, al año 2003, debieran ser remodelados para contar con áreas como talleres, guarderías infantiles o celdas de meditación (INPE, 2003). A esto se suma que, en su mayoría, estos han sido diseñados sin tener en cuenta los talleres necesarios para desempeñar labores de reinserción social y laboral como actividades de producción y espacios que ayuden a la comercialización de estos productos. Los talleres que funcionan actualmente se han incorporado mediante modificaciones, sin asesoramiento, a áreas que fueron destinadas a otras actividades.

La Comisión Episcopal de Acción Social² (CEAS) realizó en el año 2006 un Informe sobre la situación penitenciaria en el país. En el mismo se resalta que, a pesar de haber solicitado información sobre los talleres productivos, no se recibió respuesta alguna de parte de la Dirección General de Tratamiento del INPE. Al visitar los centros penitenciarios, las delegaciones de las CEAS, observaron que los espacios no están implementados debidamente. Además, se pudo constatar que se cuenta únicamente con cuartos amplios, que no cuentan con sillas ni mesas para realizar trabajos manuales (Comisión Episcopal de Acción Social, 2006, p.31).

La Defensoría del Pueblo elaboró un informe sobre la situación penitenciaria en el país en 2011. En este se plantea que se ha producido una mejora considerable en cuanto a la infraestructura para el trabajo, ya que los nuevos penales han incluido en su diseño arquitectónico áreas grandes de trabajo que también han sido implementadas (Defensoría Del Pueblo, 2011). A pesar de los esfuerzos, las deficiencias en la infraestructura persisten. Uno de los motivos, de acuerdo al Informe, es que las construcciones hechas en la década de 1990 no tenían en consideración estas áreas, pues preferían cárceles más seguras que una mejor calidad en el tratamiento penitenciario. Por su parte,

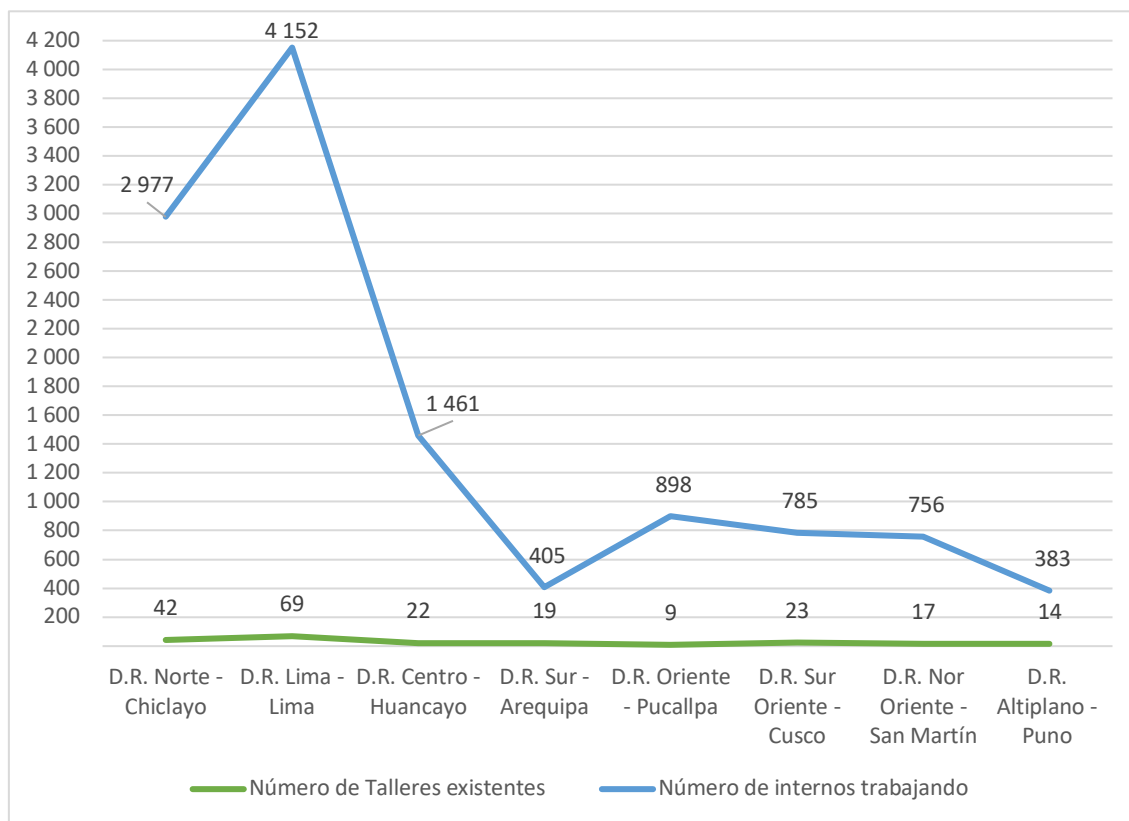
² CEAS es un órgano de servicio de la Conferencia Episcopal Peruana, para la defensa y promoción de los derechos humanos desde el Evangelio y la Doctrina Social de la Iglesia. Es una de las pocas organizaciones religiosas que ha elaborado un informe sobre la situación en la que viven los presos y con testimonios de los mismos.

el hacinamiento ocasiona que no se pueda satisfacer la demanda de áreas de trabajo (Defensoría Del Pueblo, 2011).

2.2.2. Beneficiarios

En la sección anterior, se mencionó que el hacinamiento es una de las principales dificultades que enfrenta el INPE para proveer la infraestructura y promover los diferentes talleres de trabajo. Lo mismo sucede en el caso del número de internos beneficiados por esta actividad. Dado que la población penitenciaria crece significativamente cada año, es más difícil que todos participen de las actividades educativas o laborales. De hecho, según, el Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario del 2003 del INPE, la cantidad de talleres no es proporcional al número de internos registrados por el área de trabajo. Esto ocasiona que muchos de los internos deban trabajar en ambientes no acondicionados para esos fines como los pasadizos o los patios. En ese mismo año 2003, del total de 27 535 presos, trabajaban 11 817 (INPE, 2013).

Gráfico 8: Relación entre el número de talleres existentes al 2003 y el número de internos trabajando, por región



Fuente: Elaboración propia en base a INPE (2003).

Como se evidencia en el Gráfico 8, la cantidad de talleres operativos no sería suficiente para albergar al total de internos trabajando (11 817). Es importante añadir que, del total de la población penitenciaria, el 42.92% se encuentra registrado en los talleres de trabajo en el 2003. El INPE no tenía la capacidad de ofrecer una buena infraestructura a menos de la mitad de la población penitenciaria, menos podría cubrir al 100% de internos.

En 2006, un Informe del INPE, señala que 19 592 internos desarrollaban actividades de trabajo, esto es, el 54.67% del total de la población penitenciaria (INPE, 2006). Con respecto al año 2003, se puede apreciar un aumento de casi 12 puntos porcentuales en la cantidad de internos trabajando. Sin embargo, para 2005, la cifra se vio reducida pues, del total de 33010 internos, 21 780 (65.98%) podía acceder a una de las actividades laborales. Adicionalmente, si bien es cierto que no toda la población penitenciaria puede verse beneficiada por estas

actividades, el caso de las mujeres es aún complicado. Entre otras razones, esto se debe a que los pocos recursos con los que cuenta el INPE son destinados prioritariamente para las actividades de los varones (INPE, 2006).

En 2011, se pudo observar que en la construcción de los nuevos establecimientos penitenciarios se han tomado en cuenta espacios para talleres de trabajo, incluyendo los pabellones de mujeres, así como maquinaria asignada al desempeño de estas actividades (Defensoría del Pueblo, 2011). Otro punto importante con respecto a las mujeres privadas de libertad es que se encuentra necesario replantear las actividades de trabajo que se les ofrece, pues estas se enfocan más en actividades tradicionales que resultan poco productivas y de muy poca demanda en el mercado laboral. Para 2011, solo 18 164 (37.17%) del total de la población penal realizaba algún trabajo productivo. Se aprecia un descenso considerable, en relación con años anteriores.

2.2.3. Dinámicas

Al igual que la infraestructura y la cantidad de personas beneficiadas por los talleres de trabajo, las dinámicas detrás de estos han ido cambiando con el tiempo. Por dinámicas se entiende cómo funcionan estos talleres, cómo se inscriben a los mismos y la forma en la que son provistos de materiales para elaborar sus productos. En el año 2003, el INPE afirmaba que los talleres se han ido implementado de manera progresiva con recursos recaudados directamente y con criterios ajenos a uno empresarial (INPE, 2003). Debido a la falta de tecnología y capacitación suficiente, el grueso de la población penitenciaria que realiza actividades laborales lo hacen de forma empírica y no de forma profesional o con conocimiento previo. Por esta misma razón, el control y el registro de las áreas de trabajo se realizaban de forma manual, lo que generaba pérdidas de tiempo y retrasos. Con respecto a la maquinaria para desempeñar estas labores, el mantenimiento preventivo no existe y no se cuenta con un cronograma para realizar revisiones. En muchos casos, las máquinas son atendidas una vez que dejan de funcionar (INPE, 2003).

Durante la elaboración del Informe Penitenciario de la Comisión Episcopal de Acción Social, la Comisión Episcopal solicitó información sobre el tratamiento penitenciario al INPE y no obtuvo respuesta (CEAS, 2006). Sin embargo, se recogieron testimonios de los internos para saber cómo funciona el trabajo penitenciario dentro de las cárceles. La mayoría de quejas iba dirigida al monto que tenían que pagar los internos para poder participar de los talleres productivos. De esta manera, si los internos querían acogerse al beneficio penitenciario de dos días de trabajo por uno de pena, debían pagar S/. 20 mensuales, de acuerdo con el reglamento del INPE. Si el monto superaba el sueldo mínimo vital, se pagaba el 10% de lo ganado (Comisión Episcopal de Acción Social, 2006, p.31)

La manera de cómo se conseguían los materiales para realizar los talleres productivos era otro factor importante. De acuerdo al Informe de la Comisión Episcopal (2006), existía un límite de insumos por interno y solo accedían mediante una solicitud o requerimiento previos. Carlos Vásquez Ganoza, ex jefe del INPE entre los años 2016-2018, sostiene que hasta su llegada al sector este escenario no había cambiado (Entrevista a Vásquez Ganoza). Las familias llevaban los materiales para producir los días de visita, en las semanas siguientes la familia recibía el producto y lo vendía en su círculo más cercano. Así también, el INPE solo se dedicaba a hacer el mantenimiento, de vez en cuando, a las máquinas y muchas veces cuando estas ya dejaban de funcionar (Comisión Episcopal de Acción Social, 2006).

Las máquinas necesarias para las actividades (sastrería, zapatería, hornos) eran recibidas, generalmente, como donaciones. El INPE apoyaba en el mantenimiento de los talleres, contando con los S/18.00 soles mensuales por interno, aunque la mayoría de los talleres era auto-gestionada (Comisión Episcopal de Acción Social, 2006). Los internos sostienen que sus principales colaboradores eran sus familiares y que uno de los principales obstáculos era la negación del derecho a trabajar por parte de la autoridad penitenciaria (Comisión Episcopal de Acción Social, 2006). Ellos interpretaban que el límite de ingreso de material para sus trabajos por un tema de seguridad era solo un pretexto y que la verdadera razón era la falta de voluntad del INPE (Comisión Episcopal de

Acción Social, 2006). Además, sostienen que no tendrían por qué reclamar por algo que el sistema penitenciario debería fomentar y ofrecerles como parte de sus derechos (Comisión Episcopal de Acción Social, 2006).

En su inspección de las cárceles en 2006, la Defensoría del Pueblo constató que las máquinas donadas a través del “Non Project³” fueron distribuidas a los establecimientos de todo el país. Sin embargo, no fueron realizadas las obras indispensables para ser instaladas para que éstas pudieran operar con normalidad. Los internos, además de generar ingresos extras, aprovechan el trabajo para adquirir beneficios penitenciarios. La redención de penas, de acuerdo a los delitos, se muestran en la Tabla 2.

Tabla 2: Redención de pena por tipo de delito

Delitos (seguidos de muerte o lesión grave)	Siete días de trabajo por uno menos de pena	Cinco días de trabajo por uno menos de pena
Abandono o exposición a peligro	X	
Violación de menor de 14 años	X	
Extorsión	X	
Asociación ilícita para delinquir	X	
Atentado contra la seguridad nacional y traición a la patria	X	
Rebelión y algunas modalidades de concusión	X	
Peculado	X	
Terrorismo	X	
Tráfico de drogas (básico)		X

Fuente: Elaboración propia en base a Defensoría del Pueblo (2011).

³ Proyecto para la implementación de talleres en los diferentes centros penitenciarios del país.

En 2011, la Defensoría constató que los equipos donados por Non Project habían sido todos puestos en funcionamiento, lo que incrementó la oportunidad de capacitación y trabajo. Asimismo, se observó que en muchos de los penales en los que los beneficios penitenciarios no estaban permitidos, el INPE no permitía realizar actividades productivas (Defensoría del Pueblo, 2011). Se debe tener en cuenta que, más allá de gozar de los beneficios penitenciarios, el trabajo penitenciario es un derecho y base fundamental para la reinserción social y laboral efectiva del interno (Defensoría del Pueblo, 2006). Ese mismo año se observó una dinámica diferente dentro de los talleres. Se crearon microempresas y pequeñas empresas dentro de los centros penitenciarios como Castro Castro y Luriganchu, ambos en Lima (Defensoría del Pueblo, 2011). A través de éstos, se puede firmar contratos de servicio directo con quien los demande. Esta formalización es muy beneficiosa, pues, en cuanto la persona cumpla la pena, se puede dedicar a actividades independientes con la empresa que se creó. La Defensoría del Pueblo subrayaba la necesidad de promover inversión privada (Defensoría del Pueblo, 2011).

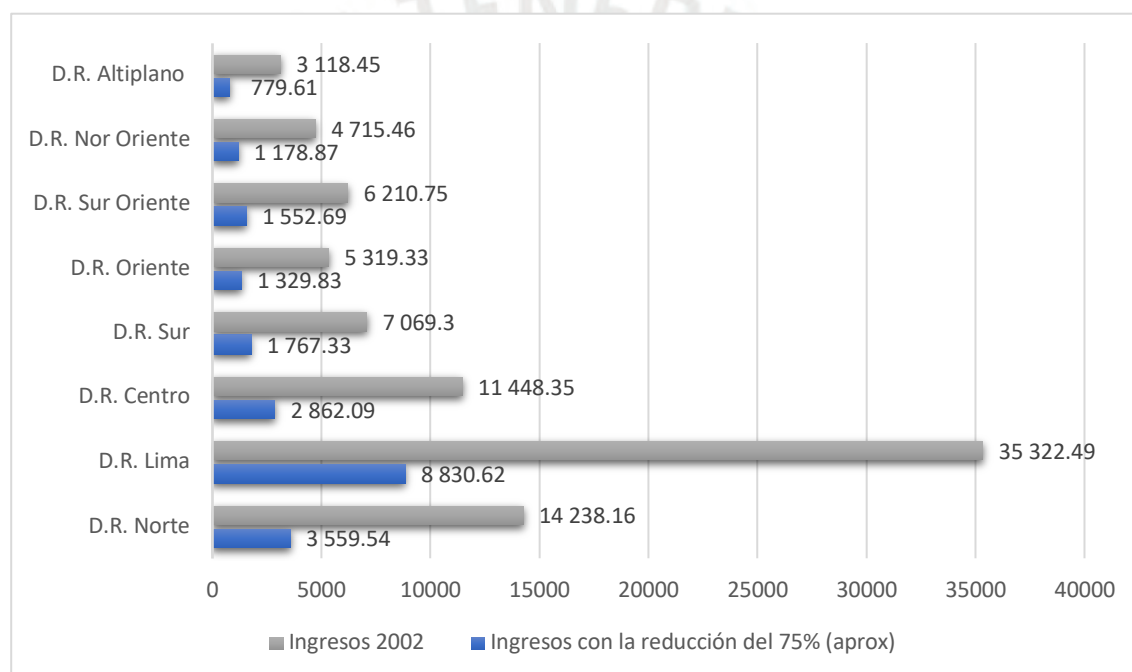
En el Plan Estratégico Institucional del INPE 2012-2016, dentro de las 10 medidas de reforma del Sistema Penitenciario se contempla el mejoramiento del tratamiento penitenciario y la participación del sector privado. Además, se propone un nuevo modelo de establecimiento penitenciario: Penal escuela – Taller para una reinserción más efectiva. Este nuevo modelo tendría como característica principal la primacía de la educación y del trabajo como expresión eficaz del tratamiento (INPE, 2012). Sin embargo, el Penal escuela – Taller no se llegó a realizar y se quedó como propuesta.

2.2.4. Comercialización y rentabilidad

A partir del 2002, los internos perciben ingresos a través del área de trabajo penitenciario de las cárceles. Ese mismo se logró recaudar un monto promedio de S/.87 442.38 mensuales (INPE, 2003). Estos recursos son destinados a la mejora e implementación de nuevos talleres en los centros

penitenciarios. Sin embargo, el Informe del INPE (2003) señala que debido a la promulgación de la Ley No. 27875, los ingresos se reducirían en un 75%. El objetivo de dicha ley fue procurar el mejor y más honesto uso de los recursos del Estado y disminuir la corrupción. En el Gráfico 9 se puede observar la diferencia de los ingresos por región de enero a agosto del 2002 y el monto que se obtendría de hacerse la reducción del 75%.

Gráfico 9: Ingresos al 2002 vs. aproximación de ingresos con la reducción del 75%



Fuente: Elaboración propia en base a INPE (2003).

Como se muestra en el Gráfico 9, con esa reducción, la región del Sur sería la más afectada pues recibiría S/. 1 767.33 aproximadamente. Esto ocasionaría que el número de beneficiarios de los talleres sea cada vez menor por la falta de espacios, material y maquinaria necesaria para desempeñar sus funciones.

De acuerdo a los testimonios recogidos por la CEAS, aquellos internos que quieran acogerse a la reducción de pena deben pagar S/ 20 al mes haciendo un depósito a la Dirección Regional del INPE (Comisión Episcopal de Acción Social, 2006). Si la producción excede a un sueldo mínimo vital, se paga el 10%. En el caso de las internas, hay un costo del 18% de cada trabajo realizado si quiere formar parte del área de trabajo y debe costear su propio material. Por el

contrario, años atrás en el 2000, se pagaba 15 soles por interna con o sin trabajo para el registro. Estos fondos eran usados para arreglar, renovar y mantener los talleres (Comisión Episcopal de Acción Social, 2006).

Durante 2005, se recaudó S/. 6 7300 mensuales, dando un total de S/. 80 7600 al año. Esto se logró con el aporte del 19% de los internos (13 628 personas). Para el año 2006, eran 19 592 internos que realizaban talleres de trabajo. De estos, solo el 17.90% aportó económicamente. Esto resulta en una recaudación de aproximadamente S/. 26 soles mensuales por interno. En 2011, de acuerdo con la Defensoría, el 33% de los inscritos en talleres de trabajo realizó el pago del 10% (Defensoría del Pueblo, 2011).

Entre los años 2003 y 2011, no se encontró ningún plan o informe sobre el trabajo penitenciario por parte del INPE. Sin embargo, en el año 2012, el INPE publicó el “Plan Estratégico Institucional Periodo 2012-2016” en el que se analizan las condiciones del trabajo penitenciario. En este, se hace énfasis en que el trabajo penitenciario no es solo un deber del interno, sino también es un derecho (INPE, 2012, p. 21). En referencia a la infraestructura, se afirma que existe una significativa mejora pues en los nuevos centros penitenciarios se toma en consideración el espacio necesario para los talleres de trabajo (INPE, 2012). El número de internos que participaba en los talleres productivos para el año 2011 era de 19 751 internos, equivalente aproximadamente al 40% de la población penitenciaria total (INPE, 2012).

2.2.5. Actores

El INPE es el encargado de la administración de los centros penitenciarios en el Perú y tienen a su cargo, también, las políticas de tratamiento penitenciario. Sin embargo, no son los únicos actores relacionados con los talleres de trabajo penitenciario en el periodo que va hasta el gobierno de Ollanta Humala. El Ministerio de Justicia es otro actor importante pues el INPE está adscrito a este ministerio y son estos dos los que se encargan de la reinserción laboral y social de los internos. Por esta razón, en la tabla 3, el INPE, Ministerio de Justicia y el Poder Ejecutivo se encuentran como actores neutros. No se puede afirmar que

están a favor porque, de acuerdo a testimonios de internos y sus familias, daba la impresión que solo se llevaban a cabo, de manera ineficiente, porque el reglamento así lo estipulaba (Comisión Episcopal de Acción Social Ceas, 2006). El poder ejecutivo es otro actor neutro, pues hasta el fin del periodo de gobierno de Ollanta Humala no hubo voluntad política para realizar una reforma en tratamiento penitenciario. Por su parte, la sociedad civil también se consideró como un actor neutro pues parte de esta ha creado todo un estigma entorno a los internos y su tratamiento.

Dentro de los actores a favor, listados en la tabla 3, se encuentra la población penitenciaria pues en diferentes informes de la Defensoría expresan su intención por trabajar, aunque no sea posible por los pocos talleres que existían (Defensoría del Pueblo, 2018). Las familias y el entorno social del preso eran los encargados de vender y comprar, respectivamente, la producción de los internos y por esto, se encuentran como un actor a favor del trabajo penitenciario. Actores como las iglesias, Cruz Roja y embajadas colaboraban con materiales, capacitación o herramientas para los talleres. La Defensoría del Pueblo es considerado un actor a favor pues, anualmente, recomienda mejoras para el sistema penitenciario en base a extensos diagnósticos de los centros penitenciarios.

Tabla 3: Actores involucrados en los talleres de trabajo y su posición

Actores Neutros	Actores a favor
<ul style="list-style-type: none"> • INPE (a veces en contra desde la percepción de los reclusos) • Ministerio de Justicia • Poder Ejecutivo • Sociedad Civil 	<ul style="list-style-type: none"> • Población penitenciaria • Familias y entorno social • Iglesias • Cruz Roja • Embajadas • Defensoría del Pueblo

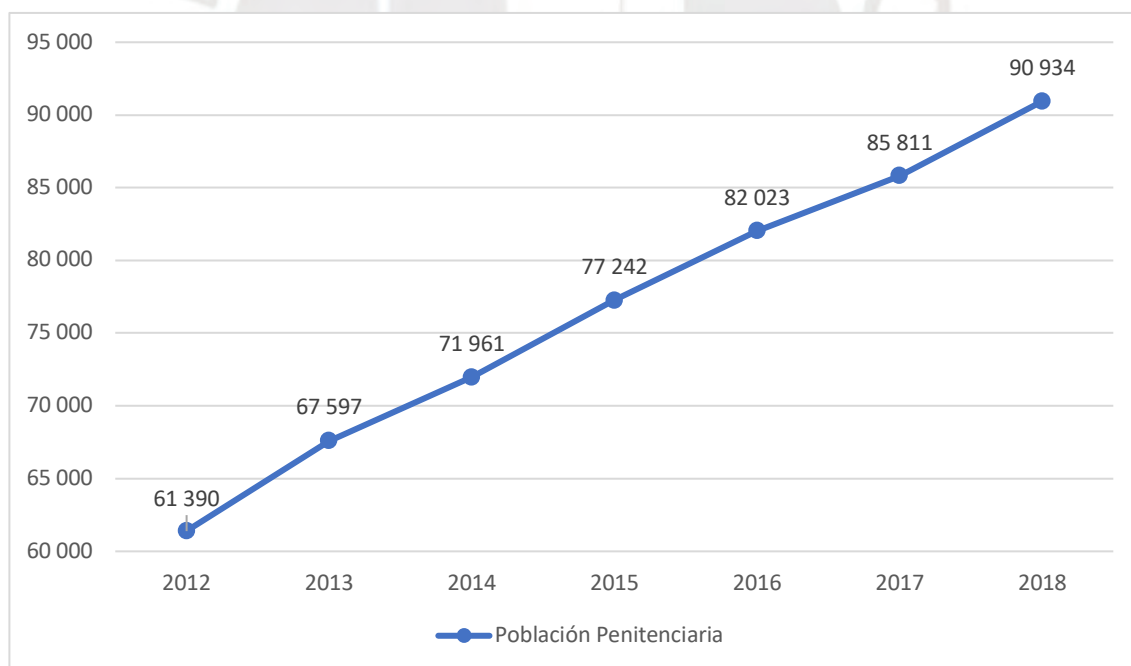
Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Episcopal de Acción Social Ceas (2006) y Defensoría del Pueblo (2019, 2018, 2011, 2017)

2.3. Realidad de los centros penitenciarios durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018)

La siguiente sección no tiene la misma división que tiene el gobierno de Ollanta Humala, pues la realidad penitenciaria no cambia significativamente en estos años. Los cambios más evidentes tienen lugar en el trabajo penitenciario y talleres de trabajo. Los factores que hacen posible estas transformaciones serán abordados en el capítulo tres de esta tesis.

De acuerdo a las cifras del INPE, hasta agosto del 2018 la población penitenciaria era de 89 166, mientras que la capacidad de albergue era de solo 39 156 personas. En el Gráfico 10, se puede apreciar la evolución de las cifras de población penitenciaria entre 2012 y 2018.

Gráfico 10: Población penitenciaria en el Perú (2012-2018)



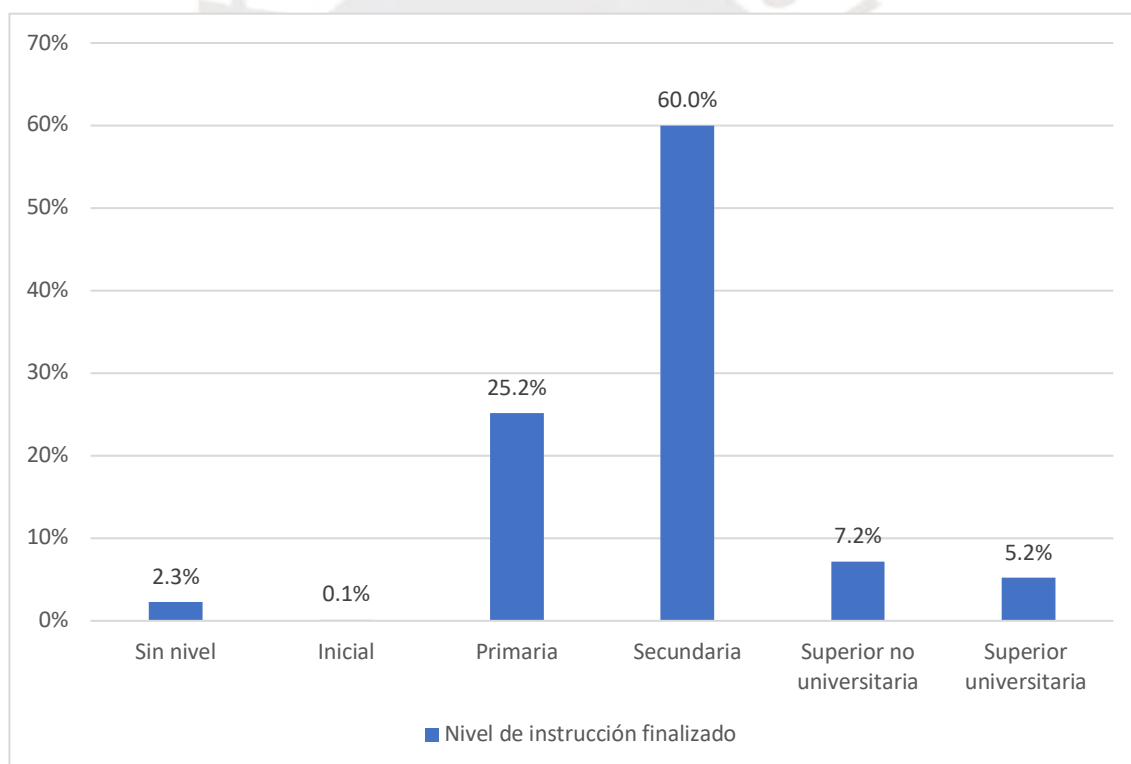
Fuente: Elaboración propia en base a Defensoría del Pueblo (2012 – 2018)

De acuerdo con el Gráfico 10, la población penitenciaria ha ido aumentando significativamente desde 2012. Nuevamente, esto ha profundizado el problema del hacinamiento en los centros penitenciarios, dado que no se ha incrementado la capacidad carcelaria en los últimos años. Sin embargo, el número de internos

en los centros penitenciarios sin tener una sentencia ha disminuido al 39.28%. Y el número de sentenciados en prisión ha aumentado al 60.72% (Defensoría del Pueblo, 2019).

El Gráfico 11 muestra el nivel de instrucción de la población penitenciaria. La información fue recopilada por el Primer Censo Penitenciario y muestra que la composición de los reclusos por nivel de instrucción no ha variado significativamente entre 2011 y 2016.

Gráfico 11: Grado de instrucción acabado de la población penitenciaria al 2016 (%)



Fuente: Elaboración propia en base a Censo Penitenciario (2016)

El 60% de los internos posee educación secundaria. Este dato pone en cuestión el estereotipo de la falta de instrucción entre la población penitenciaria. Sin embargo, es importante entender las razones por las que abandonaron sus estudios y no pudieron acabar un grado mayor de instrucción. De acuerdo con el Censo Penitenciario, el 41.1% dejó los estudios por problemas económicos y

el 19.1% por provenir de una familia que era muy pobre. Esto es, más del 60% de la población penitenciaria se vio en la necesidad de buscar trabajo en vez de estudiar para poder aportar en la familia. Esto cobra mucho mayor importancia si se relaciona estas cifras con el trabajo penitenciario. Con las habilidades y oficios que adquieren en sus talleres, los internos podrán sostener a sus familias desde la prisión y también cuando estén en libertad.

Estos datos contrastan con los motivos mencionados por los que participan de los talleres de trabajo y la percepción que tienen sobre los mismos. El 53.8% participa para aprender un oficio, el 37.1% para obtener los beneficios penitenciarios, el 8% para pasar el tiempo y solo el 1.1% por otros motivos (Censo Penitenciario 2016). Asimismo, de la totalidad de beneficiarios de los talleres de trabajo, el 96.4% considera que el taller le permitirá conseguir trabajo u obtener dinero, mientras que el 3.6% cree que no le servirá en el futuro. Esto evidencia que existe una percepción mayoritariamente positiva de los talleres de trabajo.

2.4. Cárceles Productivas desde el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018)

El gobierno de Pedro Pablo Kuczynski comenzó en 2016. Como se mencionó, el INPE está a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. La primera en ocupar el puesto de ministra de esta cartera fue María Soledad Pérez Tello (2016-2017). Pérez Tello designó a Carlos Vásquez Ganoza como director del INPE ese mismo año. En la entrevista realizada, Vásquez Ganoza sostiene que los datos provistos por el Primer Censo Penitenciario fueron la razón por la cual quería hacer cambios en el Sistema Penitenciario (Entrevista a Vásquez Ganoza). Él sostiene que, en este Censo, nueve de cada 10 internos tenía un oficio antes de ingresar a la cárcel; por lo que le sorprendía las razones por las que llegaban a parar en los Centros Penitenciarios. Al revisar el Informe del Censo no se pudo verificar esta información, pero se obtuvo las cifras que fueron expuestas en el Gráfico 11.

En el año 2017, se promulga Decreto Legislativo N° 1343 que busca promover los convenios con el sector privado para realizar este programa. El

Programa Cárceles productivas cuenta con requisitos que se deben cumplir de parte de las empresas y la población penitenciaria para poder participar de éstos. En el caso de las empresas, es necesario un requisito. Se debe enviar una Solicitud dirigida al Director de Tratamiento Penitenciario adjuntando a) una copia literal de la partida emitida por Registros Públicos, b) vigencia de poder, c) ficha RUC vigente y habilitada, y d) marca registrada en INDECOPI en caso se tuviese una. Es importante añadir, que se da prioridad para la firma de convenios a empresas o personas naturales con negocio que ofrezcan y permitan una mayor capacitación técnica para los presos.

Por parte de la población penitenciaria, como se mencionó anteriormente uno de los requisitos es ser una persona que no haya ingresado a la cárcel previamente por otros delitos. Una vez firmado el convenio, el INPE publica al interior del centro penitenciario el número de vacantes solicitado para cada actividad productiva. Las personas interesadas postulan a las diferentes actividades por medio de una solicitud presentada al Área de trabajo. Para la selección de los postulantes, se hace una clasificación previa por parte del INPE tomando en cuenta aspectos como el nivel educativo, la experiencia técnica y experiencias laborales previas, así como la actitud de buena disposición al trabajo.

El Reglamento del Decreto Legislativo N° 1343 define los principios del desarrollo de estas actividades, el de resocialización, el principio de complementariedad, el de acceso al trabajo penitenciario, el de retribución a la sociedad y el de contribución a la reinserción. En estos tres principios se estipula que los presos acceden de manera igualitaria al trabajo, de acuerdo a la oferta de las empresas; percibe al trabajo como una forma de retribuir y de resarcir el daño hecho a la sociedad; y se crean las condiciones necesarias para que a través de las actividades productivas sea mucho más fácil su reinserción y puedan solventar sus gastos propios y familiares. Además, es de cumplimiento obligatorio que las empresas que participen de estos convenios ofrezcan una etapa de capacitación, independientemente de la modalidad productiva que el trabajo penitenciario utilice.

Adicionalmente, se determina que adjunto al convenio firmado por los actores, debe ir el plan de trabajo del taller productivo en el que se detalle a qué centro penitenciario se dirige, cuántas personas necesita y cuál es el monto de la remuneración para los internos seleccionados. Con respecto al ingreso mensual que perciben por realizar estas actividades señala que el 70% es para gastos familiares o propios, el 20% para el pago de la reparación civil si es que hubiese y el 10% se destina a solventar las actividades productivas del INPE. Para la contraprestación económica recibida por el trabajo de los internos, el INPE solicita la creación de una cuenta especial a las entidades financieras correspondientes, incluyendo el Banco de la Nación, en la que haga únicamente el depósito de pago por parte de las empresas y que solo puedan ser gestionadas por el propietario. Al terminar sus penas, el INPE está en la obligación de informar a las entidades bancarias para que, el ahora ex convicto, pueda retirar todo el saldo disponible y se proceda a cerrar la cuenta.

A continuación, se detallará en qué consiste este programa, cuáles son los beneficios y los lineamientos necesarios para participar de este. Cárceles Productivas es un programa mediante el cual, con colaboración de empresas privadas o personas naturales con negocio, se le ofrece oportunidades laborales a la población penitenciaria con el fin de ser reinsertados en la sociedad una vez liberados. Es importante señalar, que quienes se acogen a los programas de Educación y Trabajo del INPE, pueden reducir un día de pena por cada dos días de estudio o trabajo; a excepción de algunos delitos como violencia sexual a menores de edad, traición a la patria y terrorismo. En estos últimos, es posible reducir la pena con los programas de reinserción, pero esta vez se reduce un día de pena por cada 5 días de trabajo o estudio.

Quienes participen en los programas de educación deben, además, aprobar satisfactoriamente los exámenes para que el beneficio de la reducción de pena pueda ser concedido. Cabe añadir que los reos que pueden participar de estos programas y beneficios son aquellos considerados como “población primaria”, es decir, aquellos que están presos por cometer por primera vez un delito. Según los datos del INPE, estos constituyen más del 74% de la población total de los centros penitenciarios.

El programa “Cárceles Productivas” opera en 8 regiones del Perú: Lima, Arequipa, Cusco, La Libertad, Huancayo, San Martín y Puno. Son 7267 presos que, inscritos en los programas, participan de las actividades productivas dentro del programa; además de 17 154 reclusos trabajan en actividades individuales, grupales y otras. Hasta el 2017, el INPE informaba que tenía instalados 224 talleres a nivel nacional y son 81 los convenios con empresas privadas que tenían hasta ese año (INPE, 2017). Y, ese mismo año, dio a conocer que tendría muchas más empresas interesadas en firmar convenios. El programa cuenta con empresas de todo tipo: textil, moda, cueros, metales, entre otros. Específicamente, de acuerdo a la información recogida por el INPE son 176 las empresas con las que tiene convenio. De estas, 31 se encuentran en la Región Lima; 17 en la Región Nor Oriente; 17 en la Región Sur Oriente; 25 en la Región Sur; 19 en la Región Centro; 17 en la Región Norte; 42 en la Región del Altiplano, de las cuales 11 renovaron el convenio firmado entre ambos participantes; y 8 en la Región Oriente. Asimismo, del total de convenios hasta el año 2019, 164 convenios se firmaron a partir del 2017 lo que parece indicar que el Decreto Legislativo N°1343 tuvo éxito al fomentar esta asociación con el sector privado. De las empresas que participan en este programa, las más grandes y más resaltantes son Renzo Costa, Chio Lecca y Burana.

Renzo Costa tiene convenio con el INPE a partir del año 2017 y tiene una duración de 4 años. Se trata de una empresa especializada en la confección y venta de artículos de cuero como billeteras, carteras, entre otros. Trabaja con el Centro Penitenciario de Ancón II. Inicialmente, los talleres de esta empresa solo eran destinados para los hombres, pero después de un tiempo se implementó también para las mujeres. El programa lleva por nombre “Manos Invencibles” y en este se elaboran los productos que serán vendidos en las tiendas de Renzo Costa. Además, esta empresa cuenta con un Almacén Central Penitenciario que permite un mayor ordenamiento y facilidad para del ingreso de los insumos. Hasta la fecha, Manos Invencibles, cuenta con 25 colaboradoras y 40 colaboradores encargados de realizar artículos de cuero bajo exigentes estándares de calidad. Esta empresa reviste una mayor importancia, pues de

acuerdo a lo expresado por el ex jefe del INPE, Carlos Vásquez (Entrevista a Vásquez Ganoza), cuando se quiso incluir a las empresas privadas se reunieron con Renzo Costa para pedir sugerencias para la formulación del programa.

Chio Lecca, cuyo convenio empezó en el año 2017 y tiene una duración de 2 años, es una empresa y escuela de moda con sedes en Lima, Cusco y Guayaquil. Opera en los centros penitenciarios a través de la “Fundación para la calidad de vida” que trabaja con el fin de mejorar las condiciones de los sectores más vulnerables de la sociedad. Chio Lecca trabaja con el Penal de Ica y se encarga de capacitar a los internos del Centro Penitenciario de Ica para luego ofrecerles un trabajo en la confección de prendas de vestir de alta calidad. Por último, Burana firmó el convenio con el INPE a partir del año 2017 y solo tiene una duración de 2 años. Esta empresa, dedicada a la producción de carteras de cuero y telar, trabajó con un grupo de 11 internas del penal de Santa Mónica y seis internos del Penal de Sarita Colonia, ambos ubicados en Chorrillos y el Callao, respectivamente. Además, en una entrevista para el diario El Comercio, Anna Maltese, community manager y diseñadora de la empresa, señala que han logrado la reinserción de tres presas y que una de estas logró la libertad condicional al haberse tramitado un contrato a futuro con la empresa (Content Lab, 2019).

2.4.1. Actores

Los actores relacionados con Cárceles Productivas pueden dividirse en actores neutros y a favor. No se consideran actores en contra, pues no los hubo como tal ya que ninguno se opuso, pero sí tenían ciertas dudas con respecto al programa. El Congreso de la República es considerado un actor neutro, pues cuando el decreto legislativo, iniciativa del poder ejecutivo, es sometida a votación, este pasa sin ningún problema. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) no estuvo en contra, pero sí tenía cierta desconfianza con respecto al programa, pues no quería ser acusado por el sector privado de competencia

desleal (Entrevista Vásquez Ganoza). El principal temor del MEF, era que las demás empresas, aquellas que no tenían convenios con el INPE, sintiesen que los precios, modos de producción o calidad del trabajo que realizan los internos sean una desventaja para ellos en el mercado.

El poder ejecutivo, el Ministerio de Justicia y el INPE son los impulsores del programa, por lo que se consideran como actores a favor. Específicamente, la reforma es propuesta por el entonces presidente del INPE, Carlos Vásquez Ganoza. La población penitenciaria se muestra a favor de la iniciativa pues significa mayores posibilidades de trabajo y remuneración para poder sostener a sus familias. Las empresas privadas son un actor a favor, pues durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski se llegaron a firmar 164 convenios (Anexo 3), entre empresas y personas naturales con negocio en todo el país. Si bien es cierto que al principio las empresas tampoco parecían confiar en la alternativa se requirió de arduo trabajo comunicacional para lograr convencerlas de participar (Entrevista a Rodríguez Loaiza, Pino Monzón & Villar Caballero). Los 164 convenios sugieren que, con la información correcta, no fue tan difícil lograr que las empresas se conviertan en aliados para la reinserción social, laboral y el tratamiento de la población penitenciaria.

Tabla 4: Actores involucrados en el programa Cárceles Productivas y su posición

Actores neutros	Actores a favor
<ul style="list-style-type: none"> • Congreso de la República • Ministerio de Economía y Finanzas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Ejecutivo • Ministerio de Justicia y Derechos Humanos <ul style="list-style-type: none"> ○ Marisol Pérez Tello • INPE <ul style="list-style-type: none"> ○ Carlos Vásquez Ganoza • Población Penitenciaria • Empresas del Sector Privado • Cámaras de Comercio

2.5. Cambios y continuidades en trabajo penitenciario entre el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) y Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018)

La comparación entre los cambios y las propuestas implementados por los dos gobiernos analizados en esta tesis muestra que realmente existen cambios producidos entre el gobierno de Ollanta Humala y el de Pedro Pablo Kuczynski en materia de trabajo penitenciario. Los cambios más resaltantes se aprecian en la Tabla 5.

Tabla 5: Cambios producidos en el trabajo penitenciario entre Ollanta Humala y Pedro Pablo Kuczynski

Ollanta Humala	Pedro Pablo Kuczynski
<ul style="list-style-type: none"> • Talleres de trabajo • Escasos talleres de trabajo • INPE a cargo de las políticas de tratamiento • Microempresas de los internos • Prácticas de corrupción • 12 convenios con empresas 	<ul style="list-style-type: none"> • Cárceles Productivas • Construcción de nuevos talleres de trabajo • Nuevos sectores involucrados • Microempresa de los internos • Institucionalización del Programa • 164 convenios firmados

Es importante resaltar que la información acerca de los convenios entre el INPE y las empresas fue otorgada por medio de una solicitud de acceso a la información apelando al criterio de transparencia que deben tener las entidades del Estado peruano. Sin embargo, estos convenios no tenían adjuntos los planes de trabajo que el Reglamento del Decreto Legislativo N°1343 estipula como requisito obligatorio para firmar un convenio. Este plan de trabajo debe contener información sobre los talleres que se dictarán, los productos que se elaborarán, las personas que se necesitarán y el monto que recibirán como pago por sus servicios. Además, los convenios, en su mayoría, no contenían información sobre en qué centro penitenciario iban a realizarse exactamente, sino solo el nombre de la región a la que se solicitaba el convenio (a excepción de algunos de los convenios firmados a partir del 2018). Esto sugiere que la información no

está sistematizada ni ordenada o que el Estado no quiere que se conozca públicamente.



3. CAPÍTULO: ¿POR QUÉ SE PRODUCEN LOS CAMBIOS EN EL TRABAJO PENITENCIARIO DURANTE EL GOBIERNO DE PPK (2016-2018)?

El trabajo penitenciario en Perú, como se evidenció en el capítulo dos de esta tesis, ha ido cambiando al pasar por diferentes gobiernos. A pesar de esto, hasta el 2016, estos cambios no fueron muy significativos. Hasta el gobierno de Humala, se evidenciaba una continuidad en cuanto a la dinámica, infraestructura, beneficiarios y comercialización de los talleres de trabajo en los centros penitenciarios del país. Con la llegada de Pedro Pablo Kuczynski a la presidencia, los cambios en los talleres de trabajo fueron mucho más evidentes. En primer lugar, el programa adopta el nombre de Cárceles Productivas. Asimismo, se implementaron más talleres de trabajo y los centros penitenciarios que se construyen tienen en cuenta estos espacios desde su creación. Así también, el nuevo programa involucra otros actores como el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de la Producción, la RENIEC, la SUNAT y, sobre todo, a empresas del sector privado. Con relación a las empresas, hasta el gobierno de Ollanta Humala había 12 convenios; en el gobierno de PPK este número crece en 164 convenios (Anexo 3). Con estos cambios, en teoría, se institucionaliza el programa y se disminuye la corrupción en cuanto a trabajo penitenciario en las cárceles.

El objetivo del presente capítulo es explicar por qué se produjeron los cambios ya mencionados en materia de trabajo penitenciario en el gobierno de PPK. Tomando en cuenta las hipótesis presentadas en el primer capítulo para analizar estos cambios, se sostiene que la transformación de talleres productivos en Cárceles Productivas se debe a la iniciativa de un burócrata intermedio preocupado por la situación de la población penitenciaria. Además, se analizarán los factores explicativos que la teoría sugiere para entender los cambios producidos como son la difusión de políticas públicas, la ideología política de los

gobiernos y las motivaciones racionales de los actores que impulsan este programa.

En la primera parte de este tercer capítulo, se elaborarán brevemente algunas explicaciones de las continuidades de los talleres de trabajo hasta el gobierno de Ollanta Humala. En la segunda parte, se analiza la influencia de los tres factores propuestos en la hipótesis (difusión de políticas públicas, ideología política de los gobiernos y la motivación racional de los actores) en los cambios realizados en Cárceles Productivas en el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski. En la tercera parte, en base a la información recabada para esta tesis y las entrevistas elaboradas, se analiza este cuarto factor de la iniciativa propia de un burócrata de nivel intermedio que explicaría de mejor manera los cambios en el trabajo penitenciario. Por último, se plantea una discusión en torno a los hallazgos de esta tesis y la teoría que se planteó en el primer capítulo.

3.1. La explicación de la continuidad en talleres de trabajo penitenciario durante el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016)

En América Latina, algunos gobiernos de izquierda o progresistas que fueron producto de sucesiones de gobiernos con políticas neoliberales y beneficiados por el crecimiento económico, asimilaron que no podrían hacer cambios macroeconómicos. Debido a esto, prefirieron hacer la diferencia por medio de programas sociales, como fue el caso de Ollanta Humala. Como sugiere Tanaka, “el gobierno de Humala enfrenta desafíos similares a los que enfrentan otros gobiernos progresistas o de izquierda en la región. [...] Se trata de un gobierno progresista que evita definirse de izquierda pero que sí reivindica una esencia nacionalista y popular” (Tanaka, 2012, p. 13). Esta lógica podría obedecer a la ausencia de una fuerza propia que le permita hacer las transformaciones que plantea en la hoja de ruta de 2011, por lo que se implementa medidas y políticas públicas que básicamente solo responden a los problemas inmediatos (Tanaka, 2012).

El gobierno de Humala fue uno que, en materia de trabajo penitenciario, mantuvo los mismos lineamientos y dinámicas que se vienen manejando en el

país desde el 2000. De acuerdo con la teoría sobre ideología política, explicada en el primer capítulo, se esperaría que un gobierno de izquierda impulse programas y reformas en políticas sociales. Si bien esto se hizo con otras poblaciones vulnerables como los adultos mayores y mujeres y la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) (Ley N°29792, 2011), no fue el caso de los centros penitenciarios. Por el contrario, durante el gobierno de Ollanta Humala, la población penitenciaria siguió siendo un tema que no estaba en la agenda, ya que poco o nada se hizo para mejorar la calidad de vida de estas personas o promover su reinserción laboral. En lo que respecta a tratamiento y trabajo penitenciario, tampoco hubo cambios radicales. Los cambios que se realizaron fueron por agencia de los mismos internos, quienes formaron algunas microempresas para comercializar los productos que elaboraban en la cárcel. Esta continuidad podría estar explicada por la formación profesional de Ollanta Humala.

En la entrevista realizada a Vásquez Ganoza, él manifestó que las penas y restricciones para la población penitenciaria fueron más estrictas y con una duración más prolongada en el periodo 2011-2016 (Entrevista a Vásquez Ganoza). Como se muestra en el segundo capítulo, durante el gobierno de Humala, los beneficios penitenciarios se lograban con más días de trabajo para disminuir un día de pena. Una posible respuesta a esto es que, debido a la formación militar de Humala, a los centros penitenciarios se les haya dado un carácter más restrictivo que reformativo durante este gobierno. Sin embargo, en la entrevista hecha a Leonardo Caparrós, Viceministro de Justicia (2010-2011) y presidente del INPE (2008-2009), sostiene que penas más fuertes no significa mayor eficacia o control, sino que el acceso a ciertos artículos o servicios dentro de los centros penitenciarios tendría un mayor costo (Entrevista a Caparrós Gamarra). En conclusión, la evidencia sugiere que el historial profesional pesó más que la afinidad o ideología política del entonces presidente. Además, a lo largo de su gobierno, Ollanta Humala se definió como un gobierno “ni de derecha, ni de izquierda” (Pedraglio & Mendoza, 2012).

3.2. La explicación de la transformación de los talleres de trabajo hacia el programa Cárceres Productivas en el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018)

Los cambios realizados en materia de trabajo penitenciario, mencionados en el capítulo dos, obedecen a una serie de factores que ayudan a conocer las dinámicas detrás de las políticas públicas. Dichos factores son importantes pues permiten generar evidencia sobre qué influyó en el éxito o el fracaso de una política. El tener esos factores claros puede ser de gran ayuda para la implementación de futuras políticas públicas. Como se muestra más adelante, los factores que propone la teoría como la difusión política, la ideología política o el modelo racional no terminarían de explicar cómo es que estas iniciativas llegan a la agenda pública y cómo es que se implementan.

En el caso de Cárceres Productivas, la formulación del programa fue iniciativa de Marisol Pérez Tello, ministra de Justicia y Derechos Humanos (2016-2017), y Carlos Vásquez Ganoza, presidente del INPE (2016-2018). El programa se creó con el objetivo de promover la reinserción laboral de la población penitenciaria. El detalle más importante detrás de la creación de ese programa, de acuerdo al testimonio de Vásquez Ganoza, era hacerlo lo más parecido posible a un trabajo fuera de un centro penitenciario (Entrevista a Vásquez Ganoza). Se creía que el subvencionar el trabajo del interno no sería útil afuera, pues una vez en libertad, el Estado ya no se haría cargo de ellos. Así también, para que los internos puedan seguir trabajando a su salida del centro penitenciario, se da la oportunidad de que puedan comprar las máquinas que utilizan para realizar sus oficios, dependiendo del costo, con el valor de depreciación de la máquina (Entrevista a Vásquez Ganoza).

En las siguientes secciones se explica la influencia y/o relación que tiene cada uno de los factores propuestos para explicar estos cambios. De esta manera, la primera parte abarca la influencia que tuvo la ideología política en los cambios hacia Cárceres Productivas. Seguidamente se examina cómo es que la difusión de políticas podría también explicar este cambio, pues muchas veces las iniciativas exitosas son replicadas en otras partes del mundo. En tercer lugar,

se revisa el rol que tuvo el modelo racional de políticas públicas en la implementación de dicho programa. Por último, se abordará el cuarto factor que nace a raíz de la investigación y trabajo de campo que sugeriría que la presencia de burócratas con iniciativa sería un factor importante a ser considerado para la agendación e implementación de políticas públicas.

3.2.1. Ideología política

El gobierno de PPK estuvo marcado por una fuerte oposición por parte de Fuerza Popular, lo que ocasionó que en los dos primeros años las políticas públicas no tuvieran una dirección definida (Arce & Incio, 2018). Se ha criticado, no solo en su gobierno sino a lo largo de su trayectoria política, su apoyo al sector privado, calificándolo incluso de lobista. La crítica surge por diferentes acciones en los diferentes cargos que ocupó en el estado, “[...] como el caso de la International Petroleum Company, la elaboración de la Ley Kuczynski, la privatización de empresas eléctricas en Arequipa y las asesorías a Odebrecht, creando una imagen de una persona lobista que representa los intereses de las grandes empresas del Perú” (Huayana, 2019, p. 6). Desde esta imagen que se forma en torno a Pedro Pablo Kuczynski, es difícil entender cómo es que se crea el programa Cárceles Productivas en beneficio de la población penitenciaria.

Si bien Cárceles Productivas es una política pública social que no encajaría en las acciones que tomaría un gobierno de derecha como el de PPK, ésta tiene una particularidad. El programa está compuesto mayoritariamente por empresas que emplean a los internos de diferentes penales del país. En el capítulo dos se muestra que el número de convenios entre el INPE y empresas privadas hasta antes del gobierno de PPK era 12. En el gobierno de PPK, este número crece en 164 (Anexo 3), haciendo un total de 176 convenios con empresas y personas naturales con negocios. De esta manera, podría entenderse que, si bien las políticas sociales no son un común denominador de gobiernos de derecha (como el de PPK), Cárceles Productivas fue posible por la inclusión de empresas privadas en la reinserción laboral de los presos (Entrevista a Pino Monzón & Caparrós Gamarra).

La promoción y el acceso de empresas privadas a los establecimientos penitenciarios se estipulan en el Título V del Decreto Supremo N° 1343. Como se mencionó anteriormente, la empresa que quiera participar del programa debe presentar cinco requisitos. Éstos incluyen estipulaciones sobre qué producción se va a desarrollar, el área que se requiere para dicha actividad, la demanda y modalidad contractual de la población penitenciaria, así como el perfil y experiencia de sus instructores capacitadores. El cuarto requisito es la indicación sobre la logística de la actividad que se va a desarrollar y la quinta tiene que ver con la contraprestación pecuniaria que percibirá la población penitenciaria. La inclusión de la empresa privada pudo ser guiada por la experiencia de la empresa Renzo Costa (Entrevista a Alegría Rocha) trabajando con la población penitenciaria y/o por las sugerencias de la Cámara de Comercio de Lima (Entrevista a Villar Caballero). Esta empresa cobró mayor relevancia, pues de acuerdo a lo expresado por Carlos Vásquez Ganoza, cuando se quiso incluir a las empresas privadas se reunieron con Renzo Costa para pedir sugerencias para la formulación del programa (Entrevista a Vásquez Ganoza).

Cárceles Productivas rediseña lo que antes se conocían como los talleres de trabajo penitenciario con las sugerencias que la empresa de Renzo Costa les hace (Entrevista a Vásquez Ganoza). Una de estas sugerencias es la inclusión de SUNAT en el programa, pues las empresas necesitan rendir cuentas a esta entidad, así como los internos que participan del programa necesitaban saber que, de parte de su salario, como será cuando salgan en libertad, se le descontará impuestos (Entrevista a Flores Lemaire). Así también, el INPE anuncia tours guiados en su página web para que las empresas que estén interesadas en trabajar con Cárceles productivas puedan conocer mejor cómo es que este funciona.

Nuevamente, surge la cuestión contra-intuitiva de un gobierno de derecha preocupado por mejorar la situación de los reclusos y de respeto por los derechos humanos de la población penitenciaria. Sin embargo, no existe más sustento empírico que permitan establecer causalidad entre la ideología política del gobierno de PPK y la agendación e implementación de Cárceles Productivas. La relación aquí establecida surge de la idea original por parte de la teoría que

asocia cierto tipo de medidas y políticas a determinada ideología política de los gobiernos. Por tanto, la ideología política, a pesar del componente empresarial, no terminaría de explicar los cambios producidos en los talleres de trabajo hacia Cárceles Productivas.

3.2.2. Difusión política

Las políticas públicas pueden ser agendadas o implementadas por la influencia del éxito de determinada medida en otra ciudad u otro país que responde de forma directa a un problema público. De acuerdo a la teoría de difusión política propuesta y desarrollada, entre otros, por Weyland (2004) o Sugiyama (2008), existe la posibilidad de que el programa Cárceles Productivas surja como iniciativa que haya emulado un programa de similares características en otro país (ciudad) de la región y se haya adecuado a las condiciones de la población penitenciaria en el Perú. Esta idea cobra mayor sentido tomando en cuenta la experiencia y las conexiones internacionales de las que siempre ha gozado PPK, pues tiene una carrera sobresaliente fuera del país, sobre todo en Estados Unidos. Así también, tiene experiencia trabajando con organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI). Además, Leonardo Caparrós sostiene que a estas alturas es muy difícil crear algo nuevo y que lo más probable es que se haya adaptado una idea (Entrevista a Caparrós Gamarra).

En las prisiones estadounidenses ha sido común la intervención de empresas del sector privado en diferentes ámbitos de la administración de las prisiones. Hasta enero de 1985 había 26 proyectos en los que el sector privado estaba involucrado con la industria carcelaria (Sexton, 1985). A partir de esto se establecen seis diferentes formas en las que el estado y el sector privado puede trabajar para la reinserción laboral de los presos. La primera de estas es el “modelo empleador”, en este el sector privado opera y es dueño de un negocio que usa el trabajo de los reclusos para producir bienes o servicios. El segundo es el “modelo inversor”, en este el sector privado invierte o capitaliza un negocio operado por una prisión del estado, pero no tiene otro rol en el negocio. El tercer

modelo, el del “cliente”, en este la empresa privada compra una parte de los productos elaborados por los presos en la cárcel.

El cuarto modelo es el “gerente”, en este la empresa maneja un negocio dentro del establecimiento penitenciario y responde únicamente a roles específicos determinados por el centro penitenciario. El quinto es el de “empresa conjunta”, en este la empresa ayuda a manejar o maneja un negocio en el que invirtió en conjunto con el centro penitenciario. Por último, el modelo de “control del cliente” en el que el sector privado es el cliente dominante de un negocio que él mismo posee o ayuda a capitalizar. En este último modelo el rol de la empresa privada tiene mayor y más extenso control que en el modelo de cliente anterior (Sexton, 1985, p. 3).

Los modelos mencionados anteriormente son formas en las que la empresa privada interviene para ayudar o dirigir la reinserción social de la población penitenciaria. El caso de Cárceles Productivas tiene mucha similitud con el modelo de empleador, pues las empresas privadas tienen sus talleres dentro de los centros penitenciarios y contratan a los internos para la realización de diferentes bienes o servicios. Es posible que, dada la conexión y conocimiento de PPK del sistema estadounidense se haya adaptado este modelo a las condiciones del país e involucrado a otras agencias estatales como la SUNAT, el MINTRA, PRODUCE o el Banco de la Nación. Eufemia Rodríguez, directora regional de la Oficina Regional Sur del INPE, sostiene que el modo de contratación depende de cada empresa pues mientras unos trabajan en los talleres de las empresas dentro de las cárceles, otros realizan sus productos y les pagan por producción del día (Entrevista a Rodríguez Loaiza). De esta manera, hay más de un modelo al que se asemejaría el programa de Cárceles Productivas.

Vásquez Ganoza plantea que la idea de Cárceles Productivas la tuvo él a través del primer Censo Penitenciario en 2016 (Entrevista a Vásquez Ganoza). Como sugiere, “Cárceles Productivas nace como respuesta a la necesidad de cambiar las condiciones de vida de la población penitenciaria” (Entrevista a Vásquez Ganoza). Vásquez Ganoza sostiene que el programa lo ideó él con ayuda de un equipo, pues ya tenía experiencia trabajando con población

penitenciaria. Cuando se le pregunta al ex presidente del INPE por la posible influencia de los diferentes modelos en Estados Unidos, negó conocerlos y rechazó que la idea provenga de fuera (Entrevista a Vásquez Ganoza). Con las demás personas entrevistadas, esto no pudo confirmarse pues solo una de ellas se mostró escéptico a que sea una iniciativa totalmente nueva y que esta no sea una réplica o adaptación de otros modelos para el caso peruano.

Si bien es cierto se niega la existencia de influencia externa para la agendación e implementación de Cárceles Productivas, esto no ha podido comprobarse con los testimonios de los demás entrevistados, entre ellos, por las dificultades en acceso, con el propio ex presidente Kuczynski. La información provista no se pudo contrastar con la de otros actores clave. De esta manera, con el testimonio de una sola persona no es posible asegurar que la influencia externa no estuvo presente en el programa Cárceles Productivas. Leonardo Caparrós no descarta la posibilidad de la influencia extranjera, pero no está seguro (Entrevista a Caparrós Gamarra).

3.2.3. Modelo racional de políticas públicas

Las políticas públicas, además de obedecer a la ideología política de los actores principales o la influencia de modelos de otros países, pueden ser implementadas porque aseguran que las decisiones en las políticas sean las más óptimas. De esta manera, de acuerdo con la teoría propuesta en el primer capítulo, Cárceles Productivas puede estar basada en el modelo racional de políticas públicas que lograría una obtención mayor de recursos con menos recursos invertidos.

El programa Cárceles Productivas, en 2017, generó 30 millones de dólares. La región Sur Oriente recauda, aproximadamente, S/. 120 000 (ciento veinte mil soles) mensualmente (Entrevista a Rodríguez Loaiza). De esta cantidad, el INPE recibe el 10% para el mantenimiento de los talleres y para la adquisición de nueva maquinaria de trabajo. Es decir, el programa podría mantenerse solo si sigue con la alta tasa de productividad que ha demostrado en los últimos años. Vásquez Ganoza sostiene que una de las razones por las

que se incluyó a la empresa privada es que el programa podía ser auto-sostenible y no necesitaría un presupuesto cada vez mayor para seguir en pie (Entrevista a Vásquez Ganoza).

Una de las regiones que más produce es Cusco, pues realiza artesanías que se venden a los turistas y genera gran cantidad de ingresos. Además, no implica ventajas únicamente para el INPE y la población penitenciaria sino también para las empresas que participan. Rosa Pino Monzón, presidenta de la Cámara de Comercio Cusco (2016-2018), sostiene que las empresas ahorran trasladando sus talleres a los centros penitenciarios, pues uno de los mayores gastos en los que incurre una empresa es el local de producción (Entrevista a Pino Monzón). Así también, Jorge Villar, Secretario Técnico de la Comisión de Desarrollo de la Mujer empresaria de la Cámara de Comercio de Lima, dijo que otro de los beneficios para las empresas es la reducción de impuestos (Entrevista a Villar Caballero).

Desde el enfoque de modelo racional, el programa se debe a una lógica de auto-sostenibilidad para la perduración del programa más allá de los respectivos gobiernos. Además, esta lógica puede confirmarse con la política de depreciación de máquinas que tienen. Para que estas sean renovadas constantemente, el interno puede abonar una cantidad mensual para poder llevarse la maquinaria una vez culmine su condena. Así también, el programa se implementa para reducir los costos y maximizar los beneficios (Knill & Tosun 2008: 498). Esto se respalda con el testimonio de Eufemia Rodríguez que sostiene que:

“Hay una fórmula que se prorratea y es que el empresario de acuerdo a la producción también que saca tiene que pagar y esto va al tesoro público directamente, ¿no? Es decir, [...] se reúna a través de los 69 penales, ¿no? Y sirve para poder hacer el mantenimiento de la maquinaria, para seguir construyendo hangares, infraestructuras, mejoramiento, mantenimiento, acondicionamiento” (Entrevista a Rodríguez Loaiza).

De esta manera, no solo se estaría atacando el problema de la reinserción laboral de los presos, sino también el tema del presupuesto para seguir

implementando talleres y maquinaria. Por tanto, si bien la teoría de los actores racionales no permite explicar la idea y el surgimiento del programa Cárceles Productivas, ayuda a entender la lógica de su funcionamiento y su financiamiento

3.3. Liderazgo y protagonismo del burócrata

La investigación empírica y las entrevistas realizadas a los informantes clave sugieren que el principal factor explicativo de la transformación de los talleres de trabajo hacia Cárceles Productivas es la iniciativa y desempeño de un burócrata intermedio (Cavalcante, Lotta & Yamada, 2018). Este burócrata sería Carlos Vásquez Ganoza, quien fue presidente de INPE entre 2016-2018. Marisol Pérez Tello, entonces Ministra de Justicia, le propuso ser jefe del INPE. Vásquez, antes de asumir la dirección del INPE, se desempeñaba como director general de política criminal en el Ministerio del Interior por lo que ya tenía experiencia y conocimiento sobre la problemática y la población penitenciaria (Entrevista a Vásquez Ganoza). Para mostrar cómo la creación de Cárceles Productivas se debió principalmente a la iniciativa de este burócrata, en los siguientes párrafos se detallará, de acuerdo a la información provista por las personas entrevistadas, cómo se gestó el programa y cómo finalmente se implementó.

Para comprender la creación de Cárceles Productivas, es necesario identificar las motivaciones de Vásquez Ganoza. En ese sentido, uno de los factores que lo motivan a iniciar Cárceles Productivas fue el Censo Penitenciario de 2016. Como él mismo sostiene, “ese Censo me marcó mucho a mí, digamos, porque el primer mito que se rompe es que la gente que está en los penales no sabe hacer nada, al contrario, nueve de cada diez tiene un oficio y conoce un oficio.” (Entrevista a Vásquez Ganoza). Vásquez expresó su preocupación por las condiciones de los presos, pues no se podía desaprovechar el hecho de que la mayoría de los internos tenga un oficio y no lo esté ejerciendo así este se encuentre en prisión. De esta manera se podría emplear el tiempo que ellos

tenían libre de mejor manera y, además, generar ingresos útiles para gastos personales, sostener a sus familias y contribuir al programa.

Una de las preocupaciones centrales de Vásquez Ganoza era que los talleres de trabajo hasta antes de su gestión no aseguraban la continuidad del oficio en cuanto salgan en libertad. Por esta razón, la idea principal era que Cárceles Productivas sean lo más parecidas posible a los empleos con los que se podían encontrar los presos una vez en libertad (Entrevista a Vásquez Ganoza). Vásquez Ganoza creía que, si únicamente se formaba a los internos para realizar ciertas labores, sin darles las mismas condiciones de un trabajo en libertad, el reo no estaría preparado a seguir trabajando en cuanto cumpla su condena. En tal sentido, el programa incorporó otros actores como la SUNAT para que los presos paguen los impuestos, al igual que lo harían en libertad (Entrevista a Vásquez Ganoza). La misma lógica se siguió en la relación con los bancos, pues deberían saber cómo trabajar con cuentas bancarias para estar mejor preparados y sean más competitivos en el mercado laboral. De esta manera, se han ido sumando al proyecto diferentes ministerios como el Ministerio de Trabajo, Ministerio de la Producción y entidades como la SUNAT, la RENIEC, el Banco de la Nación, PromPerú.

Los actores que participaron en la implementación de Cárceles Productivas están de acuerdo con que Carlos Vásquez Ganoza, entonces presidente del INPE, es quien formula e impulsa el programa. Por ejemplo, Rosa Pino, presidenta de la Cámara de Comercio de Cusco (2016-2018), hace referencia a que el programa es impulsado por el presidente del INPE y por esta razón lo invitan, junto al viceministro de Justicia, para que la Cámara de Comercio Cusco firme un convenio con el INPE (Entrevista a Pino Monzón). De la misma manera, Eufemia Rodríguez, Directora Regional de la Oficina Regional Sur Oriental del INPE, cuenta el proceso por el que tuvo que pasarse para que el programa pueda implementarse “lo propuso el doctor Carlos Zoe Vásquez Ganoza que fue presidente del INPE en el 2016-2017. Se ha ido gestando, lo propone a través del MINJUS, legislativo y el legislativo lo aprueba con este decreto legislativo N° 1343” (Entrevista a Rodríguez Loaiza). Así también, Leonardo Caparrós, Viceministro de Justicia (2010-2011) y ex presidente del

INPE (2008-2009), aunque escéptico sobre la idea de que el programa es una iniciativa totalmente nueva, sostiene que quien pone en agenda y promueve Cárceles Productivas fue Vásquez Ganoza (Entrevista a Caparrós Gamarra).

José Pérez Guadalupe, ex jefe del INPE 2011-2015 y ex ministro del Interior 2015-2016, reconoce a Vásquez Ganoza como el promotor de Cárceles Productivas (Entrevista a Pérez Guadalupe). Lo mismo sucede con Marisol Pérez Tello, quien a pesar de haber sido Ministra de Justicia, entrega todo el mérito de la creación, promoción e implementación del programa también a Vásquez Ganoza (Entrevista a Pérez Tello). Sin embargo, Pérez Guadalupe también sostuvo que su gestión dejó bases sentadas para hacer posible este tipo de programas (Entrevista a Pérez Guadalupe). Por ejemplo, con la elaboración del Censo Penitenciario que permite a Vásquez Ganoza tener mayor y actual información sobre la población penitenciaria.

Cárceles Productivas articula una cantidad considerable de actores del sector público y privado. En los siguientes párrafos, se describe la implementación del programa desde la perspectiva de funcionarios y ex funcionarios del INPE, burócratas del sector público e integrantes de Cámaras de Comercio de tres regiones. Además, se incluye también, la experiencia desde dos de las empresas privadas más grandes que empiezan a trabajar con el INPE. El rol de las Cámaras de Comercio y las empresas privadas es importante dentro de Cárceles Productivas, pues contribuyen a la implementación del programa. El objetivo es, a través de las entrevistas realizadas, conocer los factores que hacen posible la transformación de los talleres de trabajo penitenciario.

La ex ministra Pérez Tello señala que cuando propone a Vásquez para la presidencia del INPE lo hace por la experiencia que él tiene en política criminal, así como por las ganas que este tenía de asumir el reto de mejorar el sistema penitenciario (Entrevista a Pérez Tello). Además, sostiene que es joven, un buen gestor y un profesional técnico que, además, ya contaba con muchas ideas para cambiar la situación de las cárceles a nivel nacional (Entrevista a Pérez Tello). Una de las prioridades dentro de su gestión era utilizar las herramientas existentes, como el Censo Penitenciario, para revertir los temas graves dentro del sistema penitenciario y, por esa razón, lo primero que se hace es declararlo

en emergencia⁴. De esta manera, se podía corregir el tema del hacinamiento y lograr una resocialización eficiente (Entrevista a Pérez Tello).

Pérez Tello señala que los factores que hicieron posible que el programa Cárceles Productivas pueda implementarse en su gestión son muchos, pero principalmente que:

“el presidente del INPE, él tenía la decisión y tenía el respaldo político que le dábamos desde el ministerio. [...] Él era súper tenaz y, además, destrababa los nudos. [...] Él no solamente garantizaba que se tome la decisión [...], sino que además sabía que para que eso se concretara en la realidad, había que destrabar todas las etapas del proceso y en eso él era el más eficiente.” (Entrevista a Pérez Tello)

De acuerdo con Pérez Tello, el programa pudo implementarse por la capacidad, visión y gestión de Vásquez Ganoza. Además, sostiene que otro factor importante fue la despolitización del programa, pues no había otro interés o algún interés oculto detrás. El único objetivo era el reconocimiento del trabajo de la población penitenciaria y demostrar que la calidad de trabajo era igual de buena y competitiva en el mercado (Entrevista a Pérez Tello).

José Pérez Guadalupe, presidente del INPE (2011-2015) y ministro del Interior (2015-2016), adjudica la creación de Cárceles Productivas a Carlos Vásquez. Esta información resulta importante pues Pérez Guadalupe es el antecesor de Vásquez en la presidencia del INPE. Así también, sostiene que, si bien es que cierto que el programa se gesta en 2017, su gestión dejó ciertas condiciones que hicieron posible que el programa se implemente de manera más fácil y rápida (Entrevista a José Pérez). Leonardo Caparrós, ex Viceministro de Justicia (2010-2011) y ex presidente del INPE (2008-2009), considera, al igual que los demás actores entrevistados, que el impulsor y defensor de Cárceles Productivas fue Carlos Vásquez, aunque cree que el trabajo penitenciario de los internos sería mejor aprovechado si se dedicaran únicamente a producciones artísticas como cuadros, cerámica o telares (Entrevista a Leonardo Caparrós).

⁴ Por medio del Decreto Legislativo N°1325, el 6 de enero de 2017, se declara en emergencia el sistema penitenciario. Esto les permite realizar transformaciones dentro del sistema penitenciario de manera más rápida y prioritaria.

La región Cusco, de acuerdo con Vásquez Ganoza y Rodríguez Loaiza, Directora Regional de la Oficina Regional Sur Oriental del INPE, Cusco, Apurímac y Madre de Dios, es una de las regiones que tiene las mayores tasas de empleabilidad, así como la mayor recaudación de dinero. Rodríguez señala que el programa tiene como uno de sus principales objetivos apoyar a que el privado de la libertad pueda sostener económicamente a su familia y esta no tenga que tratar de vender los productos en su círculo más cercano. Agrega que la región Sur Oriente recauda S/. 120 000 (ciento veinte mil soles) mensuales y emplea, en el caso de Cusco varones, a 2 700 de los 3 000 internos de la región (Entrevista a Rodríguez Loaiza). Es decir, aproximadamente el 90% de la población penitenciaria tiene un oficio y percibe un ingreso en las cárceles de la región. Además, Rodríguez sostiene que el porcentaje que obtiene el INPE es utilizado en el mantenimiento de la maquinaria y construcción de talleres. Sin embargo, se hizo una inversión inicial de S/. 10 000 000 (diez millones de soles) para implementar tres hangares de producción en el campo abierto que tiene el centro de reclusión (Entrevista a Rodríguez Loaiza).

Desde su experiencia, Rodríguez sostiene que las empresas privadas ayudan a la reinserción laboral de los internos pues les ofrece trabajo o comprar la producción que ellos realizan (Entrevista a Rodríguez Loaiza). Sin embargo, si bien el Decreto Legislativo N°1343 estipula que la población penitenciaria debe recibir la remuneración de acuerdo a las horas de trabajo, Rodríguez manifiesta que esto depende de la empresa con la que se trabaje. Por un lado, por ejemplo, “Carcel” es una marca de ropa danesa que emplea mujeres en el penal de Cusco y, además de pagarles por la jornada laboral, les da la posibilidad de recibir un bono por buen comportamiento. Por otro lado, por ejemplo, una empresa en Tacna que comercializa bolsas de mercado, le paga a cada interno S/. 0.10 (diez céntimos) por cada bolsa que termine de coser y su remuneración depende de la cantidad que el interno produzca por día (Entrevista a Rodríguez Loaiza). Esta información es confirmada por Corinne Flores, presidenta de la Cámara de Comercio de Tacna, quien afirma que su convenio con el INPE consistía en realizar ruedas de negocios para que empresas de la región compren los productos que los internos realizaban (Entrevista a Flores Lemaire). Una vez

hecho el primero contacto, las empresas podrían trabajar directamente con el centro penitenciario y la Cámara ya no intervenía (Entrevista a Flores Lemaire).

Las Cámaras de Comercio de distintas regiones también juegan un rol importante entre de los actores que hacen posible los cambios en el trabajo penitenciario. A través de las reuniones de trabajo de las Cámaras de Comercio con el INPE, se pudieron hacer sugerencias en cuanto a la formulación e implementación del programa. Una de las Cámaras más importantes fue la Cámara de Comercio de Lima, pues el INPE se puso en contacto con esta para poder firmar un convenio. La comisión encargada de coordinar y reunirse con el INPE fue la Comisión de Desarrollo de la Mujer Empresaria (CDME). El Secretario Técnico de la CDME, Jorge Villar Caballero, sostiene que al principio no había mucha confianza en este proyecto (Entrevista a Villar Caballero). Sin embargo, Villar Caballero y la CDME, sugieren agregar ciertos cambios como delimitar la población que se beneficia del programa, fijar el monto de los salarios o firmar alianzas con el Banco de la Nación o la Asociación de Bancos del Perú (ASBANC) para que los internos puedan recibir la remuneración correspondiente (Entrevista a Villar Caballero). Además, Villar Caballero señala que Vásquez Ganoza siempre recibió con mucho entusiasmo y amabilidad las ideas que la Cámara proponía (Entrevista a Villar Caballero).

En Cusco, la Cámara de Comercio fue una de las primeras en firmar el convenio con el INPE. Rosa Pino, entonces presidenta de la Cámara de Comercio de Cusco (2016-2018) fue invitada al penal de mujeres de Cusco por el día de la madre (2017) para que pueda observar la producción de las internas. Allí nace su interés por lograr que la población penitenciaria reciba un precio y/o sueldo justo por su trabajo (Entrevista a Pino Monzón). Además, Pino comenta que los mejores tejidos ancestrales hechos en Cusco son elaborados en la provincia de Chinchero, pero lo que no muchos saben es que tienen como aliado estratégico a los internos del centro penitenciario de Cusco, por lo que consideró importante hacer algo al respecto. Es por esto que se reúne con el presidente del INPE, Carlos Vásquez, y el viceministro de Justicia para firmar el convenio.

Los representantes de las Cámaras de Comercio de Lima y de Cusco coinciden en que la sensibilización a las empresas fue un factor importante y uno

de los primeros pasos que se hizo para poder incluir a la empresa privada en el programa (Entrevista a Pino Monzón & Villar Caballero). Por parte de la Cámara de Lima, se realizaron cinco desayunos institucionales y cada uno de ellos contaba con la participación de 100 empresas invitadas. En estos desayunos se informaba a las empresas sobre el programa y se les invitaba a participar de esta iniciativa (Entrevista a Villar Caballero). Lo interesante de este actor es que no se quedó en informar e invitar y fue más allá. La Cámara de Lima contrató buses para poder trasladar a los empresarios a un centro penitenciario para que conozcan de cerca el trabajo que ellos realizaban y esto fue reconocido por el INPE, pues de acuerdo con él, se le agradeció por la gestión pues lograron sumar aproximadamente 100 nuevos convenios (Entrevista a Villar Caballero).

La Cámara de Comercio de Cusco, también a través de reuniones y desayunos institucionales, informa a los empresarios sobre el trabajo penitenciario y la producción que ellos elaboraban. Pino Monzón sostiene que al principio fue muy difícil romper con el estigma social de trabajar con población penitenciaria, pero que con mucho esfuerzo se pudo lograr (Entrevista a Pino Monzón). La estrategia de la Cámara consistió en invitar a participar primero a las empresas asociadas. En cuanto se tuvo un resultado positivo con este primer grupo, se extendió la invitación a las demás empresas cusqueñas para participar de Cárceles Productivas. En el caso de la Cámara de Cusco, no se ayudó únicamente con el trabajo penitenciario. En el programa lograron conocer a muchos presos preocupados porque sus casos aún no los veía un abogado y lo que hizo la Cámara fue proporcionar asesoría legal. Una de las razones por las que se decidió ayudar legalmente a algunos internos fue que no se les veía motivados en el trabajo a causa de la incertidumbre que implicaban sus procesos legales inconclusos (Entrevista a Pino Monzón).

Al igual que las Cámaras, las empresas privadas también juegan un rol importante, pues son estas las que emplean o compran los productos de los internos (Entrevista a Vásquez Ganoza, Pérez Tello, Rodríguez Loaiza, Pino Monzón & Villar Caballero). Dentro de las empresas que trabajan en convenio con el INPE, se encuentran Renzo Costa y Chio Lecca. La empresa Renzo Costa participó activamente de las reuniones con el INPE y la Cámara de Comercio de

Lima para la implementación de Cárceles Productivas. Un dato importante es que la fundadora de Renzo Costa, la señora Marina Bustamante, es la presidenta de la Comisión de Desarrollo de la Mujer Empresaria de la Cámara de Comercio. Es con esta comisión que se hace las coordinaciones con el INPE. Esto habría permitido que la empresa Renzo Costa esté presente en todo el proceso previo a la implementación.

La empresa Renzo Costa, de cierta manera, toma el liderazgo con las empresas privadas. Denisse Alegría Rocha, analista de Responsabilidad Social de la empresa, sostuvo que la empresa elaboró un documento titulado “Guía laboral para empresas: Inclusión social de personas privadas de libertad” para que las demás empresas las tengan como guía (Entrevista a Alegría Rocha). La guía consta de seis partes importantes en las que se informa sobre la realidad de los internos en el país, cuáles son los objetivos del programa, las condiciones necesarias para la inclusión de los internos en las empresas privadas, los beneficios y principios de la inclusión social de los internos en empresas privadas, el programa de inclusión social de los internos en empresas privadas y al final los anexos. En estos anexos, se encuentra un modelo de los convenios que deben firmar con el INPE y el centro penitenciario elegido, así como la estructura básica del plan de trabajo.

La experiencia de Renzo Costa sirvió de guía para las demás empresas para empezar a trabajar con la población penitenciaria. Así también, como comentó Villar Caballero y Vásquez Ganoza, las sugerencias de la empresa fueron de gran ayuda para la construcción del programa (Entrevista a Vásquez Ganoza & Villar Caballero). El interés por trabajar y apoyar a Cárceles Productivas fue impulsado, principalmente, por la fundadora de la empresa, Marina Bustamante (Entrevista a Alegría Rocha). Alegría Rocha sostiene que Bustamante es la más involucrada con el programa, dentro de la empresa (Entrevista a Alegría Rocha).

La empresa de Rocío Lecca Rivera, Escuela de Moda Chio Lecca, fue también una de las primeras empresas en trabajar con Cárceles Productivas. Sin embargo, según ella, este era un tema que no veía como comercial sino como responsabilidad social de la empresa (Entrevista a Lecca Rivera). Esto sucede

porque a una persona cercana a su entorno, la sentencian a prisión y es ubicada en el Centro Penitenciario Cachiche de Ica y Lecca Rivera quería encontrar una forma de poder ayudar a que su pena sea reducida (Entrevista a Lecca Rivera). Es así que decide crear un taller dentro del penal para que pueda ayudar a otros internos también. Debido a que este era un tema de responsabilidad social, la empresa no pagaba a los internos que trabajaban, pero si hacían donaciones de maquinaria y capacitación para que se pudiese trabajar. Finalmente, se hace un convenio con un centro comercial iqueño para que la producción de la población penitenciaria pueda ser comercializada (Entrevista a Lecca Rivera).

Las opiniones de los actores principales del programa que se recabaron para esta tesis apuntan al protagonismo de Carlos Vásquez Ganoza como el factor principal para la creación e implementación del programa. Pérez Tello sostuvo que Vásquez Ganoza estaba tan comprometido con el programa que él hacía, personalmente, los trámites que tomarían más tiempo o aquellos con los que había alguna dificultad extra como con el Banco de la Nación (Entrevista a Pérez Tello). Es posible que no todos los actores que fueron entrevistados confíen en la eficacia del programa, pero en lo que todos concuerdan es que la gestión de Vásquez Ganoza fue determinante para que Cárceles Productivas pudiese implementarse. Además, las entrevistas realizadas evidencian la importancia del rol de los actores como las Cámaras de Comercio y empresas privadas para el desarrollo de Cárceles Productivas.

4. CONCLUSIONES

La presente tesis buscó explicar los cambios producidos en materia de trabajo penitenciario durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018). La importancia de estos cambios recae en que ningún gobierno anterior había tenido la voluntad política de transformar los talleres de trabajo de los centros penitenciarios en un programa de alcance nacional institucionalizado, como se hizo durante la presidencia de PPK. Además, el trabajo penitenciario es importante dentro del área de tratamiento de la población penitenciaria, pues es a través de este que los internos pueden sostener económicamente a sus familias y puede reducir la tasa de reincidencia delictiva. Asimismo, es una de las pocas herramientas con las que el Estado cuenta para poder reinserir socialmente a los reos.

La tesis examinó el trabajo penitenciario desde sus antecedentes durante la década de 1980 y 1990 hasta el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016), pues se identificó cierta continuidad en las políticas de tratamiento penitenciario del INPE en todo ese período. Estas políticas, al no ser un esfuerzo conjunto de diferentes instituciones del Estado, incluían prácticas de corrupción y muy poca atención por parte de los diferentes gobiernos. Las prácticas de corrupción dificultaban que la población laborara, pues se debía pagar a los encargados de estos talleres para que pudieran trabajar y muchas veces no dejaban entrar materiales a las cárceles. Con la llegada de un gobierno de izquierda, como el de Ollanta Humala, era lógico pensar que una de las poblaciones más vulnerables como es la penitenciaria recibiría una mayor atención por parte del gobierno. Sin embargo, esto no sucedió y, por el contrario, la política en materia penitenciaria fue más rígida y menos flexible. Con la llegada de PPK al gobierno

en 2016, no se esperaba iniciativas como Cárceles Productivas, pues los gobiernos de derecha no suelen promocionar política en pos de derechos humanos y se los suele asociar a los intereses de grandes empresas, lobbies y la poca preocupación por cuestiones sociales.

El gobierno de PPK cambia esta idea implementando el programa Cárceles Productivas. Es llamativo que un gobierno de derecha se preocupe por la crisis del sistema penitenciario y por los derechos de la población penitenciaria, pues no va tan acorde al tipo de políticas que suelen implementar. Por esto, es relevante comprender y tratar de explicar por qué un gobierno como el de PPK voltee la mirada hacia una población históricamente marginada e intente mejorar las condiciones en las que se encuentra, así como resocializarlos y reeducarlos. La teoría sugiere que algunos de los factores que podrían explicar la implementación de este programa son la difusión política, la ideología política o el modelo de acción racional en la elaboración de políticas públicas. Sin embargo, en el caso de Cárceles Productivas, la investigación empírica a de esta tesis sugiere que estos tres factores no terminarían de explicar la transformación del trabajo penitenciario en el gobierno de PPK.

A través de las entrevistas realizadas a informantes clave para esta tesis se encontró que un factor importante para la implementación de Cárceles Productivas sería la iniciativa y liderazgo de un burócrata intermedio con la voluntad de hacer cambios significativos durante su gestión. Es a partir de la gestión de Carlos Vásquez Ganoza, ex presidente del INPE (2016-2018) que se hace posible la formulación e implementación y desarrollo de Cárceles Productivas. Los cambios que se logran durante esta gestión tienen como finalidad mejorar la condición de los presos y abarcan la inclusión de diferentes sectores de la sociedad, como empresas privadas, en la reinserción social y laboral de los internos; el intento de la institucionalización del programa; así como la posibilidad de que las empresas privadas instalen sus talleres productivos dentro de las cárceles.

La explicación de la transformación del trabajo penitenciario tiene como principal factor al liderazgo e iniciativa de este burócrata. Sin embargo, este factor puede verse complementado por los factores que sugiere la teoría, pues

este burócrata contó con el respaldo político necesario para seguir adelante con la iniciativa. De la misma manera, si bien algunas personas entrevistadas dudan de que este programa sea totalmente nuevo o no haya sido implementado en otro lugar antes, no niegan que el trabajo de Vásquez Ganoza fue determinante para que el programa se lleve a cabo. La idea de la acción racional de los tomadores de decisiones ayuda a entender por qué el programa se formula de una determinada forma, pues uno de los objetivos era lograr que el programa sea auto-sostenible en términos económicos y lo más parecido posible a experiencias de trabajo en libertad en términos sociales. Por parte de la ideología política, un factor importante para el éxito de Cárceles Productivas fue la participación de la empresa privada.

Por un lado, las empresas privadas, como se mencionó anteriormente, fueron actores importantes para Cárceles Productivas. A través de la gestión de diferentes Cámaras de Comercio en todo el país y de las empresas privadas se pudo emplear a parte de la población penitenciaria. Sin embargo, la participación de las empresas privadas, ponen en evidencia las deficiencias del estado peruano, pues durante muchos años no hubo grandes cambios en el trabajo penitenciario. La participación e involucramiento de la empresa privada implica que se cambien algunos elementos infraestructurales y que los programas se desempeñen mejor. Desde lo contado por las personas que fueron entrevistadas, es evidente el entusiasmo de las empresas y Cámaras de Comercio por el programa Cárceles Productivas. Adicionalmente, sugiere que personas como Jorge Villar y Rosa Monzón, que parecen tener las mismas cualidades de gestión que Carlos Vásquez, son otro de los factores importantes para el éxito (o fracaso) de esta política pública.

Por otro lado, la debilidad estatal se evidencia nuevamente en que el éxito o fracaso de las políticas públicas recaigan sobre un burócrata técnico con proyecto e iniciativa propia que tenga interés en hacer transformaciones al sistema. Cárceles Productivas es el resultado del trabajo de un profesional que gestionó cuanto pudo para poder llevar a cabo el programa. En ese sentido, el Estado se encuentra siempre a la espera de contratar o encontrarse con un burócrata con la capacidad y voluntad de poder hacer reformas o

transformaciones, más que contar con programa o políticas más estructurales. El origen de esta política no fue el esfuerzo o trabajo conjunto de una institución, sino de una sola persona. Sin embargo, es interesante por qué esta iniciativa de un solo burócrata se parece estar institucionalizando a pesar de que él mismo ya no forma parte del INPE y han cambiado también los Ministros de Justicia.

Cárceles Productivas puede tener debilidades, como cualquier política pública. Existen aspectos a mejorar, como establecer o delimitar las modalidades de trabajo con las empresas privadas y que así puedan funcionar de la misma forma en todas las regiones o la simplificación de procesos, pues durante las entrevistas se sugirió que podían encontrarse algunas fallas administrativas. Sin embargo, es una iniciativa que ayuda a proteger y preservar los derechos de la población penitenciaria. Asimismo, a través de políticas públicas y programas efectivos e institucionalizados ayuda a lograr la reinserción social y laboral de los internos.

El programa ha demostrado que la población penitenciaria es capaz de elaborar productos de alta calidad y competitivos en el mercado y ha logrado dar una segunda oportunidad a las personas privadas de libertad. Este tipo de programas es capaz de dar soluciones a largo plazo pues otorga a sus beneficiarios capacidades que les serán útiles en cualquier circunstancia. Por esta razón, este tipo de programas deberían seguir implementándose con diferentes poblaciones pues sería una manera de que puedan sostenerse económicamente a través de las capacidades que adquirieron.

Esta tesis también busca contribuir a una agenda de investigación para el futuro. Aún faltan trabajos que puedan evaluar qué es lo que pasa con los internos que trabajan en estos programas en cuanto salen en libertad. Es importante evaluar si el impacto del programa es de más largo plazo y va más allá de los centros de reclusión. De la misma manera, esta investigación, sugiere que la literatura comparada debería prestar mayor atención a este tipo de burócratas, pues muchas veces son ellos y ellas el origen de las iniciativas y su desempeño ayuda a explicar en gran parte el éxito o el fracaso de las políticas públicas. Este tipo de burócratas, de rangos no muy mayores, que no suelen ser

visibles son capaces de hacer importantes cambios o transformaciones en el Estado que beneficien a sectores específicos de la población.



5. BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, L. (1996). *La Hechura de las Políticas Públicas*. 2ª ed., Miguel Ángel Porrúa, México.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (s.f.). *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*.

Alós, R., Artiles, A., Migueléz, F., & Gilbert, F. (2009). ¿Sirve el trabajo penitenciario para la reinserción? Un estudio a partir de las opiniones de los presos de las cárceles de Cataluña / Is prison work useful for rehabilitation? A study based on the opinions of inmates in the prisons of Catalonia. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (127), 11.

Andion, C., Alano Melo, D. J., & de Oliveira Menezes, E. C. (2014). Conociendo al inversor social privado local: un estudio en la región de la Gran Florianópolis. *CIRIEC - España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (82), 179–205.

Andion, C., Becker, Y., & Victor, I. (2012). Is Private Social Investment a Form of Public Goods Coproduction? An Overview of the Brazilian Reality. *Annals of Public & Cooperative Economics*, 83(3), 407-433.

Arce, M., & Incio, J. (2018). Perú 2017: Un Caso Extremo De Gobierno Dividido. *Revista de Ciencia Política*, 38(2), 361–377.

Arenas, L. & Cerezo, A. (2016). Realidad penitenciaria en Colombia: la necesidad de una nueva política criminal. *Revista Criminalidad* 58 (2): 175-195.

Ariza, L., & Torres, M. (2019). *Definiendo el hacinamiento. Estándares normativos y perspectivas judiciales sobre el espacio penitenciario*. *Revista Socio-Jurídicos*, 21(2), 227-258.

Ávila, J., & Francia, L. (2008). La política penitenciaria: Una crisis estructural. *Idéele*, 187.
<http://www.idl.org.pe/idlrev/revistas/187/187%20pdf/politica%20penitenciaria.pdf>

- Berry, F., & Berry, W. (1999). Innovation and diffusion models in policy research. En P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*. Colorado, Estados Unidos. Westview Press.
- Boiteux, L. (2017). Brasil: las cárceles de la droga y la miseria. *Nueva Sociedad* 268, (14), 14-22.
- Cavalcante, P., Lotta, G. & Yamada, E. (2018). Exploring mid-level bureaucracy: a tentative typology. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (26), 187-222. <https://dx.doi.org/10.1590/0103-335220182605>
- Cantor, G. (1999). Cooperación público-privada. Reflexiones a partir de una experiencia. *Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo*.
- Cárcamo, E., Guarnizo, A., Mendoza, M., Pajares, C., & Vignolo, G. (2015). *Asociaciones público-privadas en el sistema penitenciario: una alternativa de solución para la inseguridad en el Perú*. Lima, Perú: Universidad ESAN, 2015.
- Carranza, E. (2012). *Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe, ¿Qué hacer?* San José de Costa Rica: ILANUD, Anuario de Derechos Humanos.
- Comisión Episcopal de Acción Social Ceas (2006). *Informe Penitenciario. Una mirada al mundo carcelario peruano*.
- Content Lab. (2019). *Burana, moda que ofrece un trabajo digno a los presos*. julio 18, 2019, de El Comercio Sitio web: <https://elcomercio.pe/especial/perusostenible/personas/burana-moda-que-ofrece-trabajo-digno-presos-noticia-1994362>
- Dammert, L. & Zúñiga, L. (2008). *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. FLACSO-Chile.
- Dammert, L. (2006). *El sistema penitenciario en Chile: Desafíos para el nuevo modelo público- privado*. Meeting of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico. https://www.researchgate.net/publication/255599321_El_sistema_penitenciario_en_Chile_Desafios_para_el_nuevo_modelo_publico-privado
- Decreto Legislativo N°1325. *Diario Oficial El Peruano*, Lima, Perú, 6 de enero del 2017.
- Decreto Legislativo N°1343. *Diario Oficial El Peruano*, Lima, Perú, 22 de diciembre del 2017. Retrieved from <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-para-la-promocion-e-implementacion-de-ca-decreto-legislativo-n-1343-1471548-3/>

- Defensoría del Pueblo (2019). *Retos del Sistema Penitenciario Peruano: Un diagnóstico de la realidad carcelaria de mujeres y varones*. Informe de Adjuntía N°006-2018 DP/ADHPD.
- Defensoría del Pueblo (2018). *Volcar la mirada a las cárceles*. Recuperado de <https://www.defensoria.gob.bo/uploads/files/informe-defensorial-volcar-la-mirada-a-las-carceles-2018.pdf>
- Defensoría del Pueblo (2011). *El Sistema Penitenciario: Componente clave de la Seguridad y la Política Criminal. Problemas, Retos y Perspectivas*. Informe Defensorial N° 154.
- Defensoría del Pueblo (2007). *Supervisión del Sistema Penitenciario 2006*. Informe N° 113.
- Dussauge-Laguna, M. (2019). Policy transfer strategies: how agents' agents actions ensure lessons from abroad stick at home. En *Public Policy Circulation. Arenas, agents and actions* (pp. 144-160). Edward Elgar Publishing.
- El País (8 de diciembre, 2010). *La muerte de 81 reos por un incendio en una cárcel conmociona Chile*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2010/12/08/actualidad/1291762808_850215.html
- Esteban F., Alós R., Jódar P. & Miguélez, F. (2014). La inserción laboral de ex reclusos. Una aproximación cualitativa / "Ex-inmates" Job Placement. A Qualitative Approach. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (145), 181.
- Fuchs, D. & Klingemann, H. (1990). The left-right schema. In *Continuities in Political Action: A Longitudinal Study of Political Orientations in Three Western Democracies*, ed. MK Jennings, JW van Deth, pp. 203–34. Berlin: Walter de Gruyter
- Geertz, C. (2003). La ideología como sistema cultural en *La Interpretación de las Culturas*, Barcelona, Gedisa.
- Gerston, L.N. (2004). *Public Policy Making: Process and Principles*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Gilardi, F. (2010). Who Learns from What in Policy Diffusion Processes? *American Journal of Political Science*, 54(3), 650-700.
- Goodsell, C. (1988). The architecture of Parliaments: Legislative Houses and Political Culture. *British Journal of Political Science* 18(3):287-302

- Huayana, L. (2019). Una Piedra en el zapato de la Presidencia de la República Del Perú: Caso ex-gobierno de Pedro Pablo Kuczynski Estudios Legislativos y Poderes Ejecutivos. *X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP)*. Recuperado de: <https://alacip.org/cong19/384-Huayana-19.pdf>
- INPE (2017). *INPE suscribe 81 convenios con empresas privadas a escala nacional*. [Nota de prensa N° 390 -2017-INPE]. Recuperado de <https://www.inpe.gob.pe/prensa/noticias/item/1055-inpe-suscribe-81-convenios-con-empresas-privadas-a-escala-nacional.html>
- INPE (2012a). *Plan Estratégico Institucional Periodo 2012 – 2016*.
- INPE & Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2012b). *10 Medidas de Reforma del Sistema Penitenciario*.
- INPE (2003). *Plan nacional de Tratamiento Penitenciario*.
- Institute for Crime & Justice Policy Research (s.f.). *World Prison Brief*.
- Jost, J., Federico, C., & Napier, J. (2009). Political Ideology: Its Structure, Functions, and Elective Affinities. *Annual Review of Psychology*, 60.
- Knill, C. & Tosun, J. (2008). Policy Making. In: Daniele Caramani (ed.), *Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 495-519.
- Ley N° 29792. *Diario Oficial El Peruano*, Lima, Perú, 20 de octubre de 2011.
- Lowi, T. (1996). *Políticas Públicas, Estudios de Caso y Teoría Política*.
- Marsh, D. & Sharman, J. (2009). Policy diffusion and policy transfer. *Policy Studies*, 30(3), 269-288.
- Meza, L. A. (2017). *El trabajo penitenciario en el Perú: la aplicación del trabajo como actividad obligatoria en la ejecución de la pena privativa de la libertad* (Tesis de Licenciatura)
- Ministerio de Justicia (2003). *Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario: Programa Nacional de Tratamiento Penitenciario*, pp. 63-65.
- Mintrom, M. (1997). Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation. *American Journal of Political Science*, 41, 738-770.
- Moreno, A. (2019). *El delito como castigo: las Cárceles Colombianas*. URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, 24, 134-149. 8 de octubre.
- Nogueira, R. M. (1997). *Análisis de políticas públicas*.

- Ñuñovero, L. (2019). *Cárceles en América Latina 2000-2018. Tendencias y desafíos*. Congreso de Asociación de Estudios de América Latina, Boston, USA. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/169206>
- Olarte Saco, M. E. (2017). *El reconocimiento de la actividad penitenciaria como trabajo protegido por el derecho: la creación de condiciones equiparables a la relación laboral en el Perú*.
- Osorio, Cecilia, & Vergara, José Miguel (2016). La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina. *Política*, 54(2),
- Pedraglio, S., & Mendoza, B. W. (2012). *Ollanta Humala: Balance de un gobierno "ni de izquierda ni de derecha"*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Peñaloza, Á. (2017). El fenómeno de la reinserción carcelaria en el Perú: análisis de los factores asociados a las trayectorias exitosas de reinserción social. 2017.
- Quiñones, S. La libertad de trabajo: vigencia de un principio y derecho fundamental en el Perú. Lima: Palestra Editores S.A.C., 1° Edición. 2007. Pág. 108.
- Ricoeur, Paul . *Ideología y utopía*. Barcelona: Gedisa. 1994. Conferencia introductoria.
- Roth, A. (2008). Vista de Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33 (julio-diciembre), 67-91. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/1943/1602>
- Roth, A. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Rottenbacher, J. (2012). Vigencia del continuo ideológico izquierda/derecha durante las elecciones presidenciales de 2011 en Lima - Perú. *Revista de Psicología*, 30(2). <http://www.scielo.org.pe/pdf/psico/v30n2/a03v30n2.pdf>
- Sánchez, Y. (2009). Inversión Social en Empresas Afiliadas a la Cámara Venezolano Americana de Comercio e Industrias (VENAMCHAM): Una aproximación. *Compendium*, 12(23), 27–47.
- Sexton, G. E. (1985). *The private sector and prison industries*. US Department of Justice, National Institute of Justice.
- Soto, E. (2015). "Inversiones sociales" en el Perú: el caso de la Seguridad Social en Salud. *Revista de Derecho Administrativo*.
- Stone, D. (2011). Transfer and Translation of Policy. *GR:EEN Working Paper*, No.7 www.greenfp7.eu/papers/workingpapers

- Subirats, J, F. Varone & C. Larrue (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Sugiyama, N. B. (2008). IDEOLOGY AND NETWORKS: The Politics of Social Policy Diffusion in Brazil. *Latin American Research Review*, 43(3), 82–108. <https://doi.org/10.1353/lar.0.0057>
- The Economist (20 de septiembre, 2012). A Journey into hell. Recuperado de <https://www.economist.com/the-americas/2012/09/22/a-journey-into-hell>
- Tijoux, M. E. (2011). El infierno en la torre 5: Reflexiones sobre la cárcel en Chile. *Revista Latinoamericana de Estudios Sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*, 3(1), 39–11.
- Uggen, C. (2000) Work as a Turning Point in the Life Course of Criminals: A Duration Model of Age, Employment and Recidivism. *American Sociological Review* 65:529-46.
- Villagrán, C. (2008). *Hacia una política post penitenciaria en Chile*. Santiago de Chile: RIL.
- Walker, C. (2019). *Public Policy Circulation. Arenas, agents and actions* (T. Baker, Ed.). Edward Elgar Publishing.
- Walmsley, R. (2018). *World Prison Population List*. World Prison Brief, Twelfth Edition, 1 - 19. 2019, noviembre 8, De Institute for Criminal Policy Research Base de datos.
- Weber, W. (2012). *Behind Left and Right. The meaning of left-right orientation in Europe*. Tesis doctoral. University Pompeu Fabra
- Weyland, K. G. (2004). *Learning from foreign models in Latin American policy reform*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.
- Woods, C. (2016). *Confrontando La Superpoblación Carcelaria en América Latina: Análisis Comparativo De Los Precursores Necesarios Para Reformar*. ILSA Journal of International & Comparative Law, 22(3), 617–647.
- Zizek, Slavoj. *Ideología. Un Mapa De La Cuestión*. Buenos Aires: Fondo De Cultura Económica De Argentina, 2003. Introducción.

6. ANEXOS

Anexo 1

Tabla A.1: Listado de personas entrevistadas

N°	Nombre	Cargo	Fecha - Lugar
1	Carlos Vásquez Ganoza	Presidente del INPE (2016 -2018)	11/2019 - Lima
2	Marisol Pérez Tello	Ministra de Justicia y Derechos Humanos (2016-2017)	10/2019 - Lima 08/2020 - Lima
3	José Pérez Guadalupe	Presidente del INPE (2011-2015) / Ministro del Interior (2015-2016)	05/2020 - Lima
4	Eufemia Rodríguez Loaiza	Directora Regional de la Oficina Regional Sur Oriental del INPE	08/2020 - Lima
5	Denisse Alegría Rocha	Analista de Responsabilidad Social de Renzo Costa	08/2020 - Lima
6	Rosa Pino Monzón	Presidenta de la Cámara de Comercio de Cusco (2016-2018)	08/2020 - Lima
7	Rocío Lecca Rivera	Fundadora de Chio Lecca	09/2020 - Lima
8	Leonardo Caparrós Gamarra	Jefe de Gabinete de Asesores del Ministerio del Interior (2016-2018); Viceministro de Justicia (2010-2011); presidente del INPE (2008-2009)	09/2020 - Lima

9	Jorge Villar Caballero	Secretario Técnico de la Comisión de Desarrollo de la Mujer empresaria de la Cámara de Comercio de Lima	09/2020 - Lima
10	Corinne Flores Lemaire	Presidente de la Cámara de Comercio de Tacna (2016-2020)	09/2020 - Lima



Anexo 2

A.2: Guía de preguntas de entrevistas semi-estructurada

1. ¿Desde cuándo trabaja con el INPE o Centros Penitenciarios?
2. ¿Cómo es que se entera del Programa de Cárceles Productivas?
3. ¿Cómo es trabajar con Cárceles Productivas?
4. ¿Recomendaría a otras empresas incorporarse al programa? ¿Por qué?
5. ¿Ha encontrado dificultades al momento de trabajar con el programa Cárceles Productivas? ¿Cuáles?
6. ¿Qué ventajas trajo consigo el trabajar con Cárceles Productivas?
7. ¿Por qué deciden trabajar con Cárceles Productivas?



Anexo 3

Tabla A.3: Convenios firmados durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski por región

Región Lima		
N°	Empresa	Año de inicio de convenio – Año fin de convenio
1	Renzo Costa	2017- 2021
2	Fundación Chio Lecca	2017-2019
3	Inbarak EIRL	2017-2019
4	Burana	2017-2019
5	Manufacturas Textiles P.M.P S.A	2017-2019
6	Stefanía María Lujan Figueroa	2017-2019
7	Verónica Mariana Cupé Damián	2017-2019
8	Compañía Textil Del Color SAC	2017-2019
9	Fernandez Daga	2017-2019
10	Edith Nancy Corporación Illika SAC	2017-2019
11	Ilp Representaciones EIRL	2017-2019
12	Project Pietà SAC	2017-2021
13	Edith Felicita Quispe Alminagorda	2017-2019
14	Rada Cabici SAC	2017-2019
15	Textiles Triple SAC	2017-2019
16	Corp. Proveedor Militar SAC	2017-2019
17	Asociación Nuwa	2017-2019
18	Hellequin Deborah Claire	2018-2020
19	Textimel Moda SAC	2018-2020
20	Manos Libres SAC	2018-2020
21	Ethical Textile SAC	2018-2020
22	Ermitaño Pinedo Yoni Osbaldo	2018-2020
23	Netbil Enterprise Constructora Y Consultora EIRL	2018-2020
24	George O`Briamm Mora Ravichahua	2019-2021
25	Fanny Elizabeth Arce Licas	2019-2021
26	Nay Jama SAC	2019-2021
Total:		26

Región Nor Oriente		
N°	Empresa	Año de inicio de convenio – Año fin de convenio
1	Elsa Vasquez Vela	2017-2019
2	Artesania De Ahuashiyacu	2017-2019
3	Segundo Felipe Vigo Villacorta	2017-2019
4	Carpintería Y Mueblería Julca	2017-2019
5	Regner Escalante Angulo	2017-2019

6	Artesanía Comercial Lamas	2017-2019
7	Boutique Tauro	2017-2019
8	Luz Margarita García Galán	2017-2019
9	Artesanías Andre	2017-2019
10	Walter Huaman Chavez	2017-2019
11	Cinthia Lali Torres Rodriguez	2017-2019
12	Michael Martin Gonzales Guardia	2017-2019
13	Sheto's Artesanía	2017-2019
14	Aurelio Julca Arévalo	2017-2019
15	Panificadora La Migaja Eirl	2019-2021
16	Infor Selva Eirl	2019-2021
17	Madera Y Construcciones Y Servicios En General Aldite	2019-2021
Total		17

Región Sur Oriente		
N°	Empresa	Año de inicio de convenio – Año fin de convenio
1	Alpacas Rural EIRL	2017-2019
2	Alpacas Arte SRL	2017-2019
3	Alpamau EIRL	2017-2019
4	Alpatex EIRL	2017-2019
5	Artesanías Altex EIRL	2017-2019
6	Alqu Collection EIRL	2017-2019
7	Emoda Alpcas EIRL	2017-2019
8	Inka Kallpa Edvian Export EIRL	2017-2019
9	Miapu EIRL	2017-2019
10	Paquito SAC	2017-2021
11	Peruvian Alpaca Collection EIRL	2017-2019
12	Textiles Alpaca Syc Inka SRL	2017-2019
13	Made In Prission	2018-2020
14	Manto Inka SCRL	2018-2020
15	Empresa Mosoq Suyana	2019-2021
Total		15

Región Sur		
N°	Empresa	Año de inicio de convenio – Año fin de convenio
1	Didacticos House EIRL	2017-2019
2	Fábrica De Calzado Ganator EIRL	2017-2019
3	Empresa Kalitez SAC	2017-2019
4	Agroindustrias Don Juan	2017-2019
5	Isabel Ccoyorpuma Soto	2017-2019
6	Jubacsur EIRL	2019-2021

7	Estructura Metálica El Chinito	2018-2020
8	Qilliy Arte Y Confección SAC	2018-2020
9	Alpakaluchi EIRL	2018-2020
10	Carlos Fernando Cornejo	2018-2020
11	Paul Ivan Vizcarra Llapa	2018-2020
12	Cesteria F&M	2018-2020
13	Leeoncio Ticona Marca	2018-2020
14	Comercial Santa Beatriz	2018-2020
15	Ruth Vilma Escadillo Umpire	2018-2020
16	Sf Metalsur SRL	2018-2020
17	Luz Marina Luque Calsina	2018-2020
18	Artesanías De Jebe San Pedro	2018-2020
19	Comercial Maquera	2018-2020
20	Gerardo Quispe Cervantes	2018-2020
21	Werner Paul Schacmann Zegarra	2019-2021
22	777 CA EIRL	2019-2021
23	Artesanias Centeno	2019-2021
24	Julia Choquecota Chambilla	2019-2021
Total		24

Región Centro		
N°	Empresa	Año de inicio de convenio – Año fin de convenio
1	Empresa Clevim Inversiones Y Servicios Múltiples Asencio	2017-2019
2	Alcides Macedoneo Vasquez Meza	2017-2019
3	Ingrid Maripaz Rosales Baldeón	2017-2019
4	Empresa Textil Anro's EIRL	2017-2019
5	Jack Denis Zenteno Escobar	2017-2019
6	Empresa Tableros Y Drywall Max SAC	2017-2019
7	Empresa Representaciones Servicios Funerales Romero EIRL	2017-2019
8	Empresa Inversiones T.Y.Y.C. SAC	2017-2019
9	Katia Dolores Chavez Coronado	2017-2019
10	Empresa Multiservicios G'frans SAC	2017-2019
11	Empresa Confección De Muebles En General EIRL	2017-2019
12	Empresa Agraria Cafetalera Chanchamayo Highland Cofee	2017-2019
13	Empresa Bio Fresh EIRL	2017-2019
14	New Warmi	2018-2020
15	Empresa Inversiones Y Productos Baguetinos EIRL	2019-2021
16	Liz Guadalupe Muñoz Hilaes	2019-2021
17	Empresa Creaciones Linders SAC	2019-2021

Total	17
--------------	-----------

Región Norte		
N°	Empresa	Año de inicio de convenio – Año fin de convenio
1	William Henri Aranda Espinola	2017-2019
2	Cresencia Valera Segura	2017-2019
3	Empresa Manufacturas De Calzado Carubi SAC	2017-2019
4	Ana María Yparraguirre Lopez SAC	2017-2019
5	Servicios Generales D&J SRL	2017-2019
6	Multiservicios Nicker SRL	2017-2019
7	Juan Carlos Gormas Flores	2017-2019
8	Calzados Macpper Perú SAC	2017-2019
9	Corporación Ladisa EIRL	2018-2020
10	María Del Carmen Luis Arevalo	2018-2020
11	Empresa Cuspide Copr EIRL	2018-2020
12	Dora Luz Yovera Huiman	2018-2020
13	Empresa Grupo Romina SAC	2018-2020
14	Hilda Cecilia Delgado Bareturen	2018-2020
15	Empresa Calzados D-Vans	2018-2020
16	Empresa Sama Suyay SRL	2018-2020
17	Empresa Deuteronomio -28.6-7 Distribuidora EIRL	2018-2020
Total		17

Región Oriente		
N°	Empresa	Año de inicio de convenio – Año fin de convenio
1	Khunku Tokosh SCRL	2017-2019
2	Lilia Yuli Bonilla Celis	2017-2019
3	Mélida Casimiro Ortega	2017-2019
4	Ever Mendoza Encalada	2017-2019
5	Mikardo EIRL	2018-2020
6	Modesto Arpasi Castro	2018-2020
Total		6

Región Altiplano		
N°	Empresa	Año de inicio de convenio – Año fin de convenio
1	Empresa Textiles R&Y Alpaca World Peru EIRL	2017-2018
2	Empresa Artesanías CLD SAC	2017-2018

3	Empresa Atepahy SRL	2017-2018
4	Empresa Textiles Incamaqui Del Altiplano EIRL	2017-2018
5	Empresa Artesanías De Mi Peru Profundo EIRL	2017-2018
6	Julia Laime Hanco	2017-2018
7	David Amachi Ramos	2017-2018
8	Jean Marco La Villa Chura	2017-2018
9	Empresa Textiles R&N Sur Andina EIRL	2017-2018 / 2018-2019
10	Empresa Textiles Alpa Sur Andina EIRL	2017-2018 / 2018-2019
11	Empresa Textilera Del Altiplano R&E Los Quipus EIRL	2017-2018 / 2018-2019
12	Empresa Marle Moda En Alpaca EIRL	2017-2018 / 2018-2019
13	Empresa Artesanias Yawar Inka EIRL	2017-2018 / 2018-2019
14	Claver Gonzales Quispe	2017-2018 / 2018-2019
15	Edith Ana Carita Alvarado	2017-2018 / 2018-2019
16	Erika Huancapaza Canaza	2017-2018 / 2018-2019
17	Maria Antonia Apaza Apaza	2017-2018 / 2018-2019
18	Yaneth Roxana Mancha Ynca	2017-2018 / 2018-2019
19	Yenny Turpo Chura	2017-2018 / 2018-2019
20	Artesanias Yheydayi Del Perú EIRL	2017-2018 / 2018-2019
21	Confecciones Señor De Qoyllority EIRL	2018-2019
22	Corporación Rowin Jhoels EIRL	2018
23	Xuxa Rocio Mamani Condori	2018-2019
24	Fredy Mamani Apaza	2018-2019
25	Cesar Yucra Incahuanaco	2018-2019
26	Filomena Chata Mamani	2018-2019
27	Claudia Yucra Huayhua	2018-2019
28	Yolanda Rivera Miranda	2018-2019
29	CREACIONES LENIN EIRL	2018-2019
30	ARTESANIAS SHARY NICOL DEL PERU EIRL	2018-2019
31	MODESILVER & SERVICIOS M R SRL	2018-2019
32	SERVICIOS EN GENERAL GHELOS EIRL	2018-2019
33	ELSA RAFAEL MENDOZA	2018-2019
34	PRIMITIVA SANCHEZ MAMANI	2018-2019
35	RITHA QUISPE PALLI	2018-2019
36	EDUGIVES GLADYS FLORES CALLAPANI	2018-2019

37	ELSA SONIA TONCONI ACOSTUPA	2018-2019
38	ELENA AÑAMURO MAMANI	2018-2019
39	MARLENY PARRILLO LAZARINOS	2018-2019
40	VIRGINIA OLIVIA CAPIA LAYME	2018-2019
41	PRESENTA CAYO CAYO	2018-2019
42	INDUSTRIA DEL CUERO DIAZ EIRL	2018
Total		42

Tabla A.4: Resumen de convenios firmados por región en el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018)

Región	Número de convenios
Región Lima	26
Región Nor Oriente	17
Región Sur Oriente	15
Región Sur	24
Región Centro	17
Región Norte	17
Región Oriente	6
Región Altiplano	42
Total	164