

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



PUCP

¿Capacidad y eficiencia institucional? la implementación del programa de resocialización CREO en el establecimiento penitenciario modelo Ancón II y establecimiento penitenciario de Huancayo (2011-2019)

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO
DE BACHILLER EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO**

AUTOR

Sobrado Maucaylle, Rudy

ASESOR

Tanaka Gondo, Ricardo Martín

Lima, Julio 2019

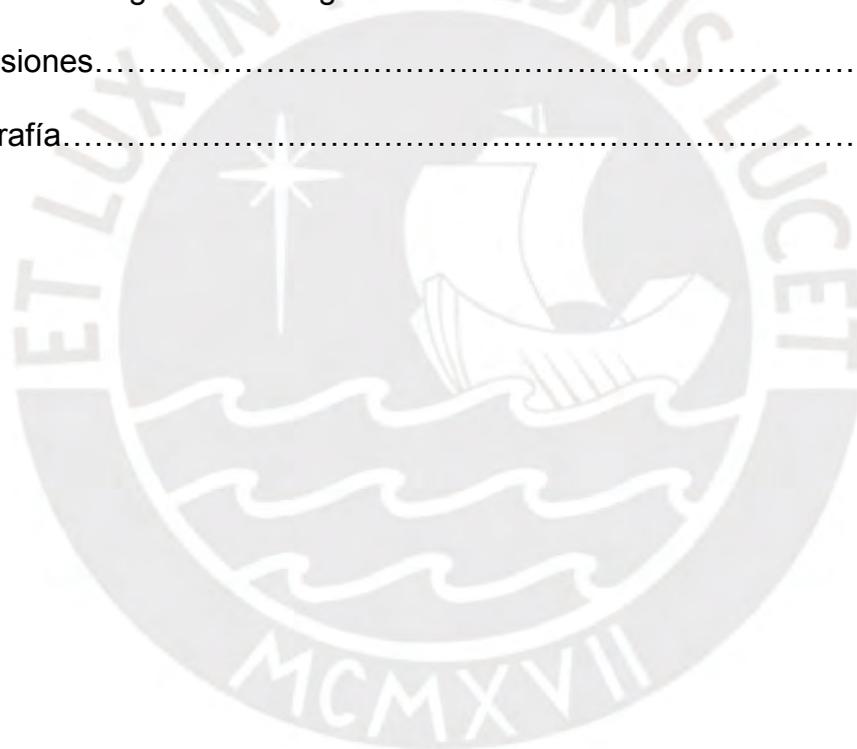
RESUMEN

El Sistema Penitenciario Peruano mantiene la función principal de rehabilitar, reeducar para resocializar, para lo cual, los programas de tratamiento penitenciario continúan siendo una de las respuestas más acertadas de acción. En ese sentido, se propone realizar una investigación que aborde el espacio penitenciario y la acción institucional para la ejecución de los programas de tratamiento; más aún, cuando el panorama de la penitenciaría peruana suele caracterizarse por sus deficiencias, sobrepoblación, hacinamiento y escasez de recursos para el INPE. En este panorama, el programa Creando Rutas de Esperanzas y Oportunidades (CREO) logra desarrollarse y mantenerse activo desde su institucionalización en el año 2008. Asimismo, obtiene diversos reconocimientos en cuanto a la gestión institucional y la acción de prevención del delito. Frente a este caso, el presente trabajo busca establecer un plan para el desarrollo de una investigación sobre la base de la pregunta de ¿cuáles son los factores que explican la implementación del programa CREO en el periodo oficial del 2011 al 2019? Siendo tres argumentos tentativos los que se proponen como respuesta a esta interrogante: por una parte, se argumenta que la capacidad institucional del INPE funciona para sobrellevar las deficiencias estructurales de los establecimientos penitenciarios; por otra parte, se sostiene que la intervención de nueva corriente de la gestión pública en la administración penitenciaria aporta a mejorar las acciones para la implementación del programa; finalmente, se propone que el rol de los directores de los establecimiento penitenciario es fundamental para la dirección del Penal en favor al desarrollo del programa.

Palabras claves: capacidad estatal, programa penitenciario, tratamiento penitenciario, resocialización.

ÍNDICE DE CONTENIDO

Introducción.....	1
a. Problemática.....	2
b. Justificación.....	4
Capítulo I: Estado de la cuestión y marco teórico.....	6
1.1. Estado del arte	6
1.2. Marco teórico.....	10
Capítulo II: Hipótesis y metodología de investigación	13
2.1. Hipótesis propuestas.....	13
2.2. Metodología de investigación.....	15
Conclusiones.....	21
Bibliografía.....	22



ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1	
Actores académicos tentativos para entrevistar.....	19
TABLA 2	
Actores institucionales tentativos para entrevistar	20



INTRODUCCIÓN

Cuando nos cuestionamos acerca la gestión de las instituciones estatales peruanas generalmente se percibe falta de capacidad y eficacia en la dirección de administración pública. Esto se refleja en el informe técnico del Instituto Nacional de Estadística e Informática, el cual recogió que, para 2018, el 65% de los peruanos opinaba que la gestión de los tres niveles de gobierno frente a los problemas era mala o muy mala (2018, p.14). La percepción de falta de capacidad estatal ha continuado su descenso en los distintos gobiernos. Sin embargo, lo que si cambió con el paso de los años es la percepción de los problemas más importantes por resolver en los gobiernos de turno. Si bien la corrupción ha cobrado relevancia en los últimos años, la inseguridad ciudadana se ha convertido en la segunda problemática más significativa en último periodo.

En esa línea, si analizamos algunas de las respuestas del Estado para hacer frente a las distintas formas de delito, las soluciones al dilema de la inseguridad ciudadana parten desde la ampliación de las penas según el delito a través del sistema judicial penal (visión de castigo), reforzar y fortalecer la Policía Nacional del Perú (visión de fortalecimiento institucional), promover la participación de los ciudadanos para la prevención del delito o vigilancia local (involucrar a la sociedad civil), mejorar el análisis criminal para mejorar la formulación de políticas de seguridad, entre otras. Una de las respuestas, que pocas veces cobra relevancia, son las reformas, políticas y programas del sistema penitenciario.

Sin pretender restar importancia a los demás enfoques para luchar contra la inseguridad ciudadana, la necesidad de mejorar el sistema penitenciario peruano tiene mucha trascendencia, ya que actualmente se encuentra en una situación crítica. Este aparato institucional del Estado no es muy popular ni prioritario; generalmente, son los programas de resocialización los que visibiliza la existencia de la población penitenciaria. En el caso peruano, la administración del sistema penitenciaria está a cargo del órgano ejecutor del Ministerio de Justicia: Instituto Nacional Penitenciario (INPE). El INPE cuenta con autonomía

económica, técnica, financiera y administrativa para ejercer el control de 67 establecimientos penitenciarios que albergan cerca de 90 mil privados de la libertad en las diferentes regiones del país; además, se encarga del registro y vigilancia de cerca de 15 mil sentenciados sin pena privativa de libertad.

Al igual que otros sistemas penitenciarios de América Latina, la realidad penitenciaria peruana mantiene todavía una esencia funcional de los establecimientos penitenciarios como lugares de confinamiento, detención y castigo (Matthews 2011, Magán 2016). A ello se añade múltiples dificultades entre deficiencias estructurales, materiales, humanas e institucionales que trae como consecuencia el desarrollo precario de la vida diaria de los presos- en condiciones insalubres, violentas y de corrupción- y la perpetuación de la crisis institucional penitenciaria; y es que el INPE no cuenta con recursos presupuestarios para hacer frente a los problemas administrativos, de seguridad o sobrepoblación que termina afectando no solo en la calidad de vida de los presos, sino a las familias de los reos, los miembros de la gestión penitenciaria y la sociedad civil en su conjunto (Magán 2016, p. 852). Por estos y otros aspectos relevantes, el INPE no logra aplicar efectivamente su labor institucional de “humanizar y dignificar para resocializar”. De esta manera, aunque se han desarrollado distintas políticas para revertir los problemas penitenciarios, no se han generado mayores cambios o modificaciones en el diario de las cárceles peruanas. Por ello, actualmente, en vez de ser el sistema penitenciario un espacio de rehabilitación, reeducación y resocialización, las cárceles se han convertido en escuelas del crimen y la delincuencia. Espacios donde los transgresores de la ley se especializan y aprenden nuevas formas de delito (Dammert, p.13).

a. Problemática

Pese al contexto negativo, los programas de tratamiento son políticas institucionales que están presentes en algunos de los establecimientos penitenciarios y que tienen como objetivo aportar a la reinserción, reeducación y rehabilitación de los presos. Actualmente, dirigidos para la población

penitenciaria intramuros, se desarrollan diversos espacios de talleres psico-educativos y laborales que se imparten por la sociedad civil (empresas privadas, ONG) o directamente por el INPE (Creando Rutas de Esperanza y Oportunidades- CREO, Tratamiento de la Agresión Sexual -TAS, y Desarrollo de Vida sin Drogas- DEVIDA). De los programas penitenciarios a cargo del INPE, la iniciativa penitenciaria que ha tenido mayores reconocimientos e intervención a lo largo de los años es el programa CREO.

Creando Rutas de Esperanza y Oportunidades se desarrolló como piloto desde el 2007 en el establecimiento penitenciario Lurigancho. El propósito de la iniciativa fue crear habilidades de socialización y capacitación laboral en la población joven y adulta (entre 19 y 40 años de edad) privada de la libertad. Por sus resultados, este programa migro a distintos establecimientos en las regiones del país, ocupando 7 penales en la actualidad. Asimismo, se lleva registro de la asistencia aproximada a 600 internos por año y se ha mejorado la articulación y gestión penitenciaria entre los actores de la sociedad civil y los talleres psicoeducativos que promueve CREO. Además, este programa ha recibido algunos reconocimientos: en el 2011, ganó el premio de Buenas Prácticas en Gestión Pública en materia de simplificación de trámites y seguridad ciudadana; en el 2012, recibió el premio internacional Offender Management – Treatment and Reintegration; en el 2014, logro incorporarse como semifinalista entre las iniciativas de tratamiento penitenciario para la resocialización del Banco de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y el Caribe que reconoce la característica innovadora y asociativa con la que se desenvuelve el INPE para la aplicación de este programa (Tapia y Mohor 2014); en 2015, se celebró el reconocimiento de la reforma de 1500 presos a través de la educación y el trabajo; además, se recibió un nuevo reconocimiento por Buenas Prácticas a la Gestión Pública. En años más cercanos, la implementación del programa CREO no ha reducido su impulso, cada vez se reconocen y forman más oportunidades laborales para los reos.

Desde lo descrito, nos cuestionamos por qué si las condiciones estructurales de los establecimientos penitenciarios no cuentan con características eficientes, el programa de resocialización CREO logra desarrollarse y mantenerse activo a lo largo del tiempo. Específicamente, el presente trabajo busca responder a la formulación de cuáles son los factores que explican la implementación del programa CREO en el periodo oficial del 2011 al 2019. Lo que se argumenta es que el desarrollo de CREO es posible por la combinación de tres factores convenientes: la capacidad institucional del INPE para romper las deficiencias estructurales de los establecimientos penitenciarios, la intervención de la renovada gestión pública en la administración penitenciaria, y el rol de los directores del establecimiento penitenciario que adecuan la dirección del Penal en favor al desarrollo del programa.

b. Justificación

Esta investigación resulta relevante por dos grandes aspectos. Por un lado, porque escapa del margen común de las investigaciones sobre el sistema penitenciario peruano, las cuales buscan explicar y teorizar los resultados negativos de los penales del interior del país y, al contrario de aquellos, este estudio pretende analizar, desde el enfoque político, el caso positivo de la iniciativa del tratamiento penitenciario. Una investigación desde la capacidad del Estado y la gestión institucional es un tema bastante relevante para la Ciencia Política, ya que son pocos los casos en los que el estado ha logrado llevar a cabo los lineamientos que se plantea; asimismo es una alternativa que puede dilucidar respuestas para el desarrollo de nuevas formas de gestionar los demás establecimientos penitenciarios y las diversas instituciones que presentan reducido impacto al momento de aplicar una política pública. Por otro lado, esta será una investigación que toma una experiencia positiva del estado; lo cual es importante porque se enfrenta a la realidad crítica en la que se encuentran los privados de libertad. En un contexto como el peruano, donde las cárceles rebasan la capacidad poblacional en 200% y el presupuesto es reducido, la vida de los sujetos privados de libertad se enfrenta a muchas adversidades. En ese

sentido, es deber estatal reformar y reeducar a las personas sentenciadas, tanto para reducir los índices de reincidencia como para lograr reinsertarlos a la vida social a través de herramientas y capacidades alternativas para su desarrollo personal.

El presente trabajo tiene la siguiente estructura. Primero, se hará una revisión a las investigaciones más relevantes sobre el sistema penitenciario, a nivel internacional regional y local, desde la perspectiva de la prisión y el reo, y la aplicación de políticas de tratamiento. Segundo, se expondrá el marco teórico pertinente con las herramientas conceptuales que se pretenden usar en el desarrollo. Tercero, se argumentan las tres hipótesis tentativas. Finalmente, se propondrá la metodología que permita realizar la investigación correspondiente.



CAPÍTULO I: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO

1.1. Estado del arte

Las discusiones alrededor de los penales parten desde distintas ramas de la investigación. Clásicamente se encuentra bastante intervención la psicología y el derecho penal; sin embargo, en años recientes, desde las ciencias sociales se vienen desarrollando las problemáticas penitenciarias, sobre todo desde la lectura sociológica y antropológica. Desde la ciencia política, si bien existe literatura, el marco de investigación aun es reducido, pues la información penitenciaria no siempre es acceso público. Los análisis relevantes parten desde problemáticas de ideologías, el poder y las relaciones conflictivas entre los presos y los administrativos. Las literaturas revisadas contienen mucha información de los sistemas penitenciarios a nivel internacional, regional y local; además de análisis criminológico para comprender a la imagen del recluso y las políticas estatales para su tratamiento. A continuación, se hará una breve recopilación de las literaturas pertinentes al caso.

Por un lado, se encuentran diferentes perspectivas sobre las cuales se comprende la cárcel: para castigar, para excluir o para reformar. Desde la literatura clásica, encontramos el desarrollo de Foucault (1986) en *Vigilar y Castigar*. Este texto se analiza desde el 'habitus' y comprende que los penales han sido usados como una forma de castigar, dominar y disciplinar el cuerpo. En este contexto el trabajo penitenciario es una forma de represión propia de la civilización moderna. Esta perspectiva no es muy lejana de la realidad; para Dammert (2008), que desarrolla un análisis comparado entre las diferentes prisiones de Latinoamérica, muchas de las cárceles de América Latina, sobre todo Centro América, mantienen la tradición de olvidar a la población penitenciaria. Estos espacios son tomados como lugares de deshechos, personas que no sirven para el sistema; espacios donde la ley no es de nadie y los presos se ven sometidos a distintos abusos por parte de la administración penitenciaria. En una línea similar, Bello y Parra (2015) exploran el sistema penitenciario colombiano y concluyen que el Estado ha usado los espacios

carcelarios como lugares de control y sometimiento de los grupos marginados. Para estos autores, las políticas penitenciarias se desenvuelven desde el modelo del biopoder y el necreopoder: una forma de despojar a los reos de su humanidad y comprenderlos como 'dispensables'- sujetos que pueden dejar morir (p.371). De otro lado, Soria (2016) busca explicar un caso de éxito brasileiro; propone que el hecho de que la seguridad resulte eficiente y sea el Estado quien controle la prisión de Brasilia es porque reproduce el proceso de formación del estado en cuanto a las dinámicas de un sometedor (guardias de seguridad) y un sometido (reos). Brasilia se explica por las complejas relaciones de autoridad que se establecen entre los reclusos del penal y las autoridades.

Otra visión es la sostienen Artiles y otros (2009), en el artículo Política de reinserción y funciones del trabajador en las prisiones se expone que, si bien hay debate alrededor de los enfoques que se aplican en las penitenciarías de Europa, las cárceles se comprenden como espacios de cambio y generación de oportunidades para la rehabilitación del reo. Los autores presentan el caso de Cataluña y ponen énfasis en el funcionamiento de las políticas laborales para fomentar el incremento de las habilidades personales y capacitaciones de trabajo.

En el caso peruano, Óre y Palomino (2014) explican que la pena privativa de libertad supone la mayor gravedad y el máximo grado de coacción sobre la libertad de la persona, y solo puede imponerse ante quien cometa delito de considerable gravedad. La privación de libertad es una acción adoptada únicamente cuando existe un peligro potencial de que el infractor vuelva a infringir una norma. Aunque en un principio el sistema carcelario era una herramienta de coacción y exclusión, actualmente se trabaja para cambiar la perspectiva del reo. En la misma línea, para Peralta y Valverde (2004), el régimen penitenciario es una forma de obrar contra el delincuente con el fin de anular o modificar los factores negativos y evitar la reincidencia, a través de lograr la reinserción y readaptación a la vida comunitaria. Las autoras desarrollan que la visión peruana del privado de libertad no es de un individuo excluido, sino

se le reconoce como un miembro activo, con derechos y deberes que debe cumplir en su estancia en el establecimiento penitenciario. Reconocen que el trabajo, en ayuda de la educación, penitenciario es el elemento capaz de transformar la conducta del interno y una forma de brindar sustento a su familia.

Desde estudios sobre la intervención estatal en las cárceles, Constant (2016) publicó una compilación de artículos que problematizan los casos relacionados con las cárceles latinoamericanas. Aunque muchas de ellas se centran en la explicación de hechos históricos, las líneas generales indican que la falta de capacidad de los estados en América Latina son la principal razón para los problemas penitenciarios. En algunos casos, el Estado ha perdido el control total de los recintos penitenciarios, por ejemplo, Brasil. Otro aspecto relevante es la falta de interés de las autoridades políticas para hacer frente a los problema del sistema penitenciario. De acuerdo con algunas investigaciones, no se desarrollan lineamientos penitenciarios a largo plazo, generalmente, las proyecciones cambian respecto a la coyuntura política. Además, si no se presentan casos o contextos relevantes, no hay mayor interés por generar mejores controles dentro de las cárceles, por lo que iniciativas como la inversión o privatización, como mejora del sistema penitenciario, tampoco logra cobrar importancia (Cori 2011, Matthews 2011).

Desde las iniciativas de la privatización, por un lado, Escudero (2012) analiza, mediante una investigación comparada, los sistemas penitenciarios de diez países de tres continentes con la intención de verificar los argumentos positivos y negativos de la privatización del sistema penitenciario. Sus hallazgos no determinan que el delegar la actividad a agentes privados especializados en brindar y mantener la seguridad cambie el panorama deficiente de la penitenciaria; los casos sustentan que la diferencia entre un régimen privado y uno público no tiene mayor oposición. Si bien en algunos países los regímenes privados funcionan adecuadamente, en otros países la privatización ha significado pérdida de poder público, que no ha cambiado la situación de precariedad e ineficacia de las cárceles. En una línea similar, Cárcamo y otros

(2015) desarrollan el caso del establecimiento penitenciario de Huaral en el 2009, el cual fue un intento de concesión por 25 años bajo la figura de una asociación público privada (APP). Esta iniciativa no se concretó pero generó debate alrededor del tema: por una parte, el estado no tiene la capacidad suficiente para poder administrar el establecimiento penitenciario, y un privado beneficiaria y mejoraría la gestión en pro de la reinserción social; contrario a lo planteado, la otra posición expuso que el estado perdida parte de su soberanía y ejercicio de su potestad pública y administrativa, la cual es única de atribución y competencia del Estado; además no se podía delegar u otorgar derecho a la fuerza o coerción de los internos a actores externos del Estado.

Desde el análisis de la gestión pública o proyectos de resocialización penitenciaria se encuentran tesis que analizan las variantes que explican la poca efectividad de algún programa o las consecuencias precisas de algún problema del sistema penitenciario sobre la aplicación del tratamiento penal. Para algunos autores los programas de resocialización no son prioridad del Estado peruano, el INPE ha priorizado trabajar la gestión de los criterios de seguridad, y ha dejado de lado la implementación de talleres de rehabilitación. Asimismo, no hay un contexto favorable que incentive la participación de la población penal en los programas de tratamiento, pues la severidad de la leyes y la nulidad de los beneficios penitenciarios reduce el incentivo de participación de las iniciativas resocializadoras (Germán 2012, Oblitas 2017). Otros autores se adentran en la aplicación de distintos programas para comprender su efectividad y limitación.

En una misma línea, Soliz (2016) analiza cuales son los problemas del penal de Huánuco y cómo influye en los talleres laborales. Su conclusión es que infraestructura precaria y el hacinamiento son los mayores conflictos que enfrenta el penal y que influyen directamente sobre el desarrollo de los programas laborales. Para Meza (2016) y Olarte (2017), los programas laborales cada vez tienen mayor prioridad y representan espacios de oportunidades de reinserción. Sin embargo, exponen que, si bien las características laborales de los espacios laborales cumplen con los requisitos del derecho constitucional, el

estado no reconoce en su normativa el amparo al trabajo carcelario. Aunque se están realizando cambios y políticas que fomentan la inversión privada y el trabajo, aún existe una laguna legal que no respaldada a los reos que laboran en prisión.

Desde lo desarrollado, los trabajos revisados pretenden describir y exponer la realidad penitenciaria. Nos encontramos con un panorama con diversas problemáticas estructurales, institucionales y políticas que perpetúan el statu quo crítico del actual sistema penitenciario peruano. Los factores más relevantes estudiados parten desde las iniciativas por la privatización de las cárceles para una mejora en la administración penitenciaria, hasta la necesidad de voluntades y lineamientos políticos claros que fomenten la reforma del INPE. Además, frente al desarrollo de los programas de resocialización, las conclusiones de los trabajos analizados proponen que las iniciativas de rehabilitación no están teniendo resultados efectivos en el reo; muchos señalan que las carencias estructurales, presupuestales y de seguridad reducen la posibilidad de obtener resultados claros de las políticas implementadas.

La revisión de literatura nos demuestra que no se ha ahondado en el tema de la presente investigación: implementación de los programas de resocialización desde la capacidad y gestión institucional del INPE. Las fuentes recogidas son bastantes generales o analizan procesos específicos que han ocurrido en las cárceles peruanas; sin embargo, ninguna de ellas tiene como objetivo analizar los factores para la implementación del programa CREO. Por tanto, la propuesta de trabajo pretende ser un aporte al análisis de los programas de tratamiento penitenciario, en tanto, se pretende conocer cómo es que el INPE enfrenta los diversos problemas presupuestales, estructurales y demás para el desarrollo continuo de la política de reinserción social.

1.2. Marco teórico

Para analizar la problemática de la implementación de las políticas de tratamiento y exponer como es que se desarrolla el programa CREO se necesita

definir algunos términos conceptuales y teorías desde las cuales se plantea el trabajo. (el siguiente desarrollo es un marco tentativo)

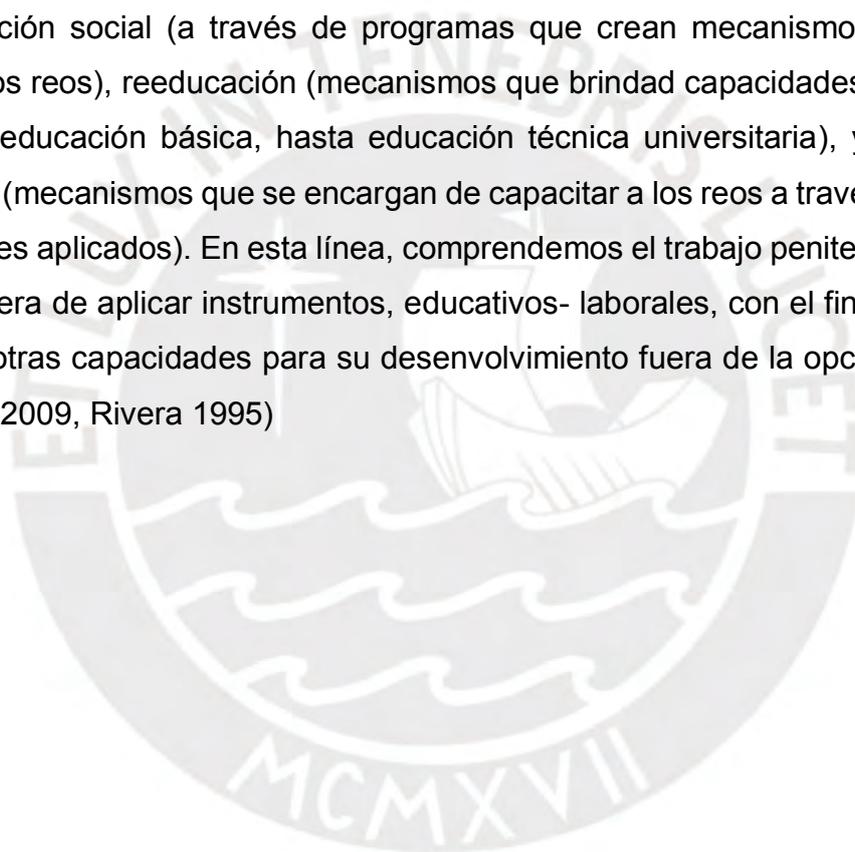
El programa Creando Rutas de Esperanza y Oportunidades se encuentra bajo la dirección de Tratamiento penitenciario a cargo del INPE; y tiene como objetivo desarrollar y fortalecer las competencias psicosociales en los jóvenes y adultos de 19 a 40 años, a fin de que asuman la responsabilidad de sus metas propuestas. La finalidad del programa se sostiene a través de las capacitaciones laborales y promoción de un espacio mental, social y familiar saludable. La aplicación de esta iniciativa se desarrolla desde el 2007 con la propuesta de un programa piloto en Lurigancho; será en años posteriores que comienza a replicarse oficialmente en otros establecimientos penitenciarios a nivel nacional. La duración del programa es de tres meses por modulo, teniendo tres módulos referentes a medir el progreso de las habilidades sociales desarrolladas; además, la focalización del programa parte de la mayor cantidad de jóvenes y adultos con dos características: penas primarias no mayores a 15 años y grupo, posiblemente, económicamente activo.

La implementación de CREO se estaciona dentro del proceso de las políticas públicas que se comprende como una estrategia considerada como la mejor para solucionar algún problema relevante (p.117), lo importante en este aspecto parte por cómo será la gestión que se plasmará en la realidad, algunas soluciones diseñadas. Tomando a Berman, se comprende que el éxito de la implementación de una política son las condiciones, coordinación, capacidad de las agencias responsables (citado en Torres y Santander 2013). El proceso de la implementación es solo un paso del ciclo de políticas que refleja y pone en acción la formulación de soluciones frente a los problemas públicos relevantes y priorizados por el Estado.

De acuerdo con la perspectiva de Reppeto (2003) y Dargent (2015), comprendemos la capacidad estatal como la acción del estado capaz de recibir, priorizar y responder a las demandas y problemas de los distintos niveles del Estado. Se toma en cuenta la capacidad de ejercer una respuesta sin tener

mayores instrumentos y estar en un escenario poco favorecedor. Podemos comprender la capacidad del Estado desde algunas características institucionales como la calidad de la administración (agentes públicos, capacitados, burocracia), herramientas tecnológicas (medidas de seguridad, adquisiciones y demás).

De otro lado, el concepto de tratamiento penitenciario parte desde distintas perspectivas. Se puede fomentar el cambio desde los programas de reinserción social (a través de programas que crean mecanismos de vínculo entre los reos), reeducación (mecanismos que brindan capacidades educativas- desde educación básica, hasta educación técnica universitaria), y reinserción laboral (mecanismos que se encargan de capacitar a los reos a través de talleres laborales aplicados). En esta línea, comprendemos el trabajo penitenciario como la manera de aplicar instrumentos, educativos- laborales, con el fin de brindarle al reo otras capacidades para su desenvolvimiento fuera de la opción del delito (Coyle 2009, Rivera 1995)



CAPITULO 2: HIPÓTESIS Y METODOLOGIA DE INVESTIGACIÓN

2.1. Hipótesis propuesta

El cuestionamiento respecto a la implementación del programa CREO puede responderse a través de tres grandes perspectivas: primero, la capacidad estatal- capacidad institucional del INPE para ejercer la implementación en los penales focalizados; segundo, la nueva gestión pública- gestión organizacional que influye en la administración propia del recinto penitenciario; tercero, la figura de los directivos penitenciarios- el director del recinto penitenciario adopta un papel relevante frente a aplicación del programa CREO. Aunque se pretenden desarrollar las tres perspectivas, no se descarta que la continuidad del programa CREO devenga de la conexión de los tres factores mencionados, es decir que la intervención de los directores, las capacidades administrativas y la gestión penitenciaria pueden responder como factores paralelos a la implementación de CREO.

Por un lado, el funcionamiento del programa de resocialización CREO puede explicarse por la capacidad estatal del INPE para implementar las políticas, o sea se presentan recursos adecuados para cumplir con los objetivos. La instituciones cedas del programa CREO cuenta con un ambiente de recursos, un sistema trabajable donde se pueden implementar las políticas de reinserción. Sin embargo, este panorama no es totalmente positivo en todos los centros penales, en algunos espacios la capacidad de hacinamiento rebasa los límites permitidos, no hay correcta infraestructura o presupuesto para contar con todos los actores humanos o la infraestructura necesaria para impartir el programa. Pese a ello, el programa se desarrolla con continuidad en 7 cárceles en la actualidad, siendo 5 de ellas sobrepobladas, con poca inversión y reciento de reos con prisión de más de 15 años. Por tanto, resulta interesante tener en cuenta cómo el INPE logra sobrellevar sus problemáticas; las variables sobre las que se puede analizar el caso son presupuesto, infraestructura, seguridad, administración, técnicos capacitados, dirección clara de rumbo del penal, capacidad para fomentar la inversión privada, entre otros. Para ello, se tomará

en cuenta del número de convenios y contrataciones, número de presos participantes, número de cárceles que adoptan el modelo, reconocimientos en gestión, resultados y demás.

Por otro lado, la nueva gestión pública fue fomentada por SERVIR como una forma de mejorar la administración de todo el sistema penitenciario peruano. Desde el 2011 se establecen la designación de 8 gerentes públicos que se hacen cargo del planeamiento, organización y métodos de la sede central. Actualmente el INPE cuenta con 23 gerentes públicos en distintas regiones del Perú. Esta función es sumamente importante ya que se han encargado de mejorar el sistema organizacional tradicional sobre el cual se desenvolvía el INPE. Los problemas por el rubro de la gestión penitenciaria no solo se relacionan a la falta de presupuesto, sino a las dinámicas de corrupción, puestos asegurados y lineamientos sin un rumbo administrativo fijo, el cual ya no respondía a las nuevas problemáticas del sistema. Uno de los grandes avances de esta rama de la nueva gestión pública logra llevar adelante la ley de la carrera pública penitenciaria, la cual fortalece el desarrollo penal y responde a las demandas y formalización que los trabajadores penitenciarios vinieron solicitando desde años anteriores. En esta línea, la nueva perspectiva y reforma que se elabora en gestión pública penitenciaria puede haber tenido injerencia en la forma administrativa de los distintos penales de la región. Es que la intervención de los gerentes públicos parte por modificar las formas de concentrar el presupuesto, establecer lineamientos estratégicos ante las problemáticas de hacinamiento, seguridad y escaso recurso individual.

Finalmente, no tan alejado de lo anterior, el rol de los directores del penal cobra relevancia ya que, pese a que la política de tratamiento CREO es de carácter nacional, cada institución penitenciaria mantiene su autonomía y compromiso por adoptar los lineamientos generales de acuerdo a su realidad penal. En ese sentido, los directores del penal son la representación del establecimiento penitenciario frente a la sociedad civil local; además, son los encargados de gestionar y mantener el rol activo del vínculo entre las entidades

penales y los actores civiles privados. Podemos ver que el papel que asume el director del penal es relevante, y muchos han dejado el cargo frente a cuestionamientos temprano de delitos. Pero además se necesita de la gestión de la dirección administrativa del penal, el director lidera la movilidad y reorganización de la población penitenciaria

Desde esta perspectiva se plantea que una de las ideas que explican el adecuado funcionamiento del programa en los penales escogidos es la influencia del director penitenciario para la gestión organizacional del penal, la nueva gestión pública -que ha ido avanzando en mejorar los problemas de la penitenciaria en los últimos año- y la capacidad institucional del INPE. De manera que, se plantea realizar una conexión entre estos factores como hipótesis tentativa.

2.2. Metodología de investigación

El presente trabajo es de tipo explicativo cualitativo. De acuerdo con Goertz (2012), una investigación cualitativa tiene la intención de exponer el porqué de la conclusión de proceso. Para esta investigación, se pretende analizar las causas de un fenómeno que viene ocurriendo en la realidad. Nuestro fenómeno es la continuidad de la vigencia, funcionamiento y desarrollo del programa CREO: nos interesa explicar la implementación de esta política; asimismo, se comprende como causas del fenómeno a la capacidad institucional, la intervención de la gestión pública y el rol del directores de los establecimientos penales para gestionar y concretar la iniciativa CREO. El marco temporal sobre el cual se realizará el trabajo son los años que se han desarrollado oficialmente el programa CREO 2011-2019.

Podemos cuestionarnos que, en distinta literatura, se reconoce que el Estado peruano no tiene suficiente capacidad para llevar a cabo sus planteamientos en diversas áreas públicas, uno de ellos es el sistema penitenciario. Teniendo ello en cuenta, los penales tienden a tener resultados poco productivos o negativos; sin embargo, dentro del panorama poco eficiente y efectivo del sistema

penitenciario peruano se resalta la aplicación del programa CREO a lo largo de los años. Para comprender esta problemática debemos tener en cuenta cuáles serán los casos de análisis, nos referimos los establecimientos Piedras Gordas: Ancón II y el establecimiento penal de Huancayo. Los criterios de selección parten de cuatro aspectos: el hacinamiento penal, el número de programas oficiales que implementa el INPE, el año de creación del penal, y el número de reos tratados. Estos casos presentan características opuestas en su desarrollo que, sin embargo, se concretan con la implementación equitativa del programa CREO; esta selección enriquece la propuesta de trabajo, ya que se analizan dos casos diferentes con un mismo resultado.

En el primer caso, este recinto penal es un centro modelo donde se implementan distintos talleres laborales, sociales y educativos para la población privada de libertad. Además de otros servicios como salud y asesoría legal, los programas de resocialización mantienen una tendencia continua y efectiva (DEVIDA y CREO). Este centro penitenciario es el punto de partida para diversos programas pilotos, talleres, conferencias y eventos publicitarios del INPE. Ancón II se inauguró en el año 2010 y, ahora, alberga un aproximado de 1,800 presos con penas por delito primario (robo agravado, tenencia de sustancias ilícitas, tráfico de drogas, otros) y otros de alta seguridad. De acuerdo a las estadísticas del INPE, este recinto no presenta hacinamiento; además, presenta la mayor población participante de los programas de resocialización (191 participantes en el 2018) y se pretende sumar mayores inversiones. Según los reconocimientos del avance de los programas, nos preguntamos cuáles son las variables que explican que, en el establecimiento penitenciario Ancón II, se desarrolle continuamente las políticas de resocialización; específicamente, a través del programa psicosocial/laboral Construyendo Rutas de Esperanza y Oportunidades.

En el segundo caso, el establecimiento penitenciario de Huancayo presenta diferentes programas y talleres para la población penitenciaria intramuros. Entre los que brinda directamente el INPE se encuentra DEVIDA y CREO. Este

establecimiento penal fue inaugurado en el año 1987 y tiene la capacidad de albergue de 600 presos, sin embargo, actualmente se encuentra con hacinamiento de 300% (población penal se encuentra alrededor del 2300 reos). Los privados de libertad presentan sentencia por delitos primarios y delitos reincidentes, y el mayor rango de edad es de 20 y 40 años; es decir, son una población penitenciaria con características ideales para intervención del programa CREO. La intervención de los programas de resocialización ha mantenido la especialidad de Zapatería, por lo que se ha modificado las condiciones del penal con maquinarias y demás espacio para lograr el objetivo laboral. Directamente con CREO, la población participante es la segunda tercera mayor a nivel nacional (142 reos en el 2018). Según los avances de los programas, nos preguntamos cuáles son las variables que explican que, en el establecimiento penitenciario de Huancayo, se desarrolle continuamente las políticas de resocialización; específicamente, a través del programa psicosocial/laboral Construyendo Rutas de Esperanza y Oportunidades.

Para la elaboración de la presente investigación, primero, se ha realizado la revisión de las fuentes secundarias informáticas acerca del caso: informes técnicos del INPE, informes técnicos de la Defensoría del Pueblo, tesis que trabajan el análisis de algunos programas, revisión teórica, data estadística del penal, noticias publicitarias relevantes, recursos promocionales del INPE. Segundo, se requiere de la participación dos tipos de actores: por un lado, se requiere la intervención de *actores representantes de entidad pública del INPE* a través de entrevistas estructuradas (agentes de seguridad, administrativos encargados de los programas sociales, administrativos públicos que controlan el penal, profesores de los programas, director del penal); por otro lado, también se necesita de la *participación de los privados de libertad* a través observación no participante de las dinámicas laborales del programa CREO y entrevista semiestructuradas, de acuerdo a la disposición, a los participantes del programa.

Esta investigación presenta desafíos que limitan la exposición adecuada del tema. Por un lado, la información necesaria para el trabajo en los penales no es

totalmente publica, ni adecuadamente recogida por el área estadística del INPE. Por otro lado, en las entrevistas programadas pueden presentarse limitantes como la exposición poco parcial por parte de los actores de la institución penitenciaria; estos pueden abstenerse a exponer mayor detalle del desarrollo del penal o pueden expresar solo aspectos positivos del penal. Además de ello, la mayor cantidad de información será a través del trabajo de campo, ya que nos permitirá acercarnos a la realidad penitenciaria y al real funcionamiento de Ancón II.

- Variables:

(Y) Explicar cuáles son los factores para la implementación del programa CREO en los penales de Ancón II y Huancayo

(X1) un factor explicativo parte del grado de capacidad institucional para la gestión del penal modelo Ancón II y establecimiento de Huancayo

(X2) un factor explicativo parte del grado de influencia de la nueva gestión pública en las dinámicas administrativas de Ancón II y Huancayo

(X3) un factor explicativo parte del grado de responsabilidad y disposición del director a cargo del recinto penitenciario de Ancón II y Huancayo

- Objetivos

(1) conocer cómo es la gestión e implementación del programa CREO en Ancón II y Huancayo

(2) conocer cómo se funciona, en la práctica, las dinámicas del programa CREO en Ancón II y Huancayo

(3) conocer cómo y de qué manera se gestionan los problemas genéricos de todas las cárceles (hacinamiento, infraestructura, recursos) que influyen en Ancón II y Huancayo.

Tabla 1

Actores académicos tentativos para entrevistar

Académicos del tema
José Pérez Guadalupe, ex director del INPE y académico del sistema penitenciario
Gelin Espinoza, trabajó el penal de Lurigancho y el programa piloto CREO
Noam López, especialista en temas de política pública, crimen y violencia

Elaboración propia



Tabla 2

Actores institucionales tentativos para entrevistar

Actores institucionales
Edison Alvarado Ortiz, actual jefe de la oficina regional de Lima.
Rubén Ramón Ramos, actual director de tratamiento penitenciario.
Jaime Huamacto Jiménez sub director de seguridad penitenciaria Lima. (actor para el caso de ANCON II)
Marco Chuqui Cusimayta, actual director de Ancón II (actor para el caso de Ancón II).
Elizabeth Fanola Ríos, impulsadora de CREO Ancón. (actor para el caso de Ancón II)
José Luis Herrera Porras, actual jefe de la oficina regional centro Huancayo. (actor para el caso del Penal de Huancayo)
Sonia Margarita Guisbert del Grado, subdirectora de tratamiento penitenciario- región Huancayo. (actor para el caso del Penal de Huancayo)
Rolando Cano Carhuallanqui, director del establecimiento penitenciario de Huancayo. (actor para el caso del Penal de Huancayo)
Jaime Huamaccto Jimenez, subdirector de seguridad penitenciaria- región Huancayo. (actor para el caso del Penal de Huancayo)
Eduardo Ismael Zuñiga Anicama, ex director de seguridad penitenciaria- región Huancayo. (actor para el caso del Penal de Huancayo)

Elaboración propia

CONCLUSIONES

Las investigaciones alrededor del tema penitenciario han tenido mayor intervención de la psicología y el derecho penal; desde las ciencias sociales el análisis de las cárceles viene cobrando relevancia en los últimos siglos. De esta manera, podemos encontrar estudios en diferentes regiones del mundo que demuestran la diversidad y complejidad de actuar sobre la penitenciaria. En ese sentido, resulta relevante reconocer como se comprenden las cárceles y el papel de los privados de libertad en nuestro estado contemporáneo; encontramos que, pese al avance y difusión por el reconocimiento igualitario de los derechos humanos, en algunos países de Centro América, Sudamérica o África, con un estado débil, fragmentado o poco capaz de realizar una intervención política, las cárceles representan espacios de exclusión y marginación social.

Para el caso peruano, la literatura revisada nos indica que la situación de las cárceles se debe a diferentes factores, entre ellos, la falta de voluntad política o posición del gobierno frente a la problemática, la limitada respuesta del estado para intervenir en la reforma del sistema penitenciario a través de una política penitenciaria o de tratamiento a largo plazo, entre otros. Probablemente por estos factores algunos autores sostienen que las cárceles siguen manteniendo la posición del castigo y desprestigio social.

En cuanto al programa propuesto, si bien la cobertura que mantiene aún es limitada en comparación con la población total, CREO es una de las iniciativas institucionales del INPE que ha obtenido diverso reconocimiento y sobresale frente a los demás programas. Por lo cual, resulta relevante de investigar desde las teorías de capacidad estatal, la gestión pública y los actores relevantes según el caso. Asimismo, abordar la aplicación del CREO desde la práctica supone obtener mayor información que será de aporte a la problemática carcelaria.

BIBLIOGRAFÍA

Arauco, M. (2015). *Gerencia pública e institucionalidad en el Instituto Nacional Penitenciario del Perú*. Lima: Congreso Internacional del CLAD.

Artiles, A., Gibert, F., Alos, R., Miguélez, F. (2009). Política de reinserción y funciones del trabajo en las prisiones (el caso de Cataluña). *Política y sociedad*. Vol 46(1). 221-236.

Bello J. y Parra G. (2015). Cárceles de la muerte: necropolítica y sistema carcelario en Colombia. *Bogotá: Javeriana*.

Berdugo, I. (2001). *El sistema penal y penitenciario peruano, reflexiones político-criminales*. América latina: Universidad de Salamanca

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*. Universidad ESAN.

Cori, J. (2011). *El proceso de “agendación” de la concesión de los establecimientos penitenciarios en el Perú (2001-2008)*. Lima: PUCP, Escuela de Posgrado. Tesis para el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno.

Constant, C. (2016). *Pensar las cárceles de América Latina*. IEP, IFEA.

Dammert, L. (2008). *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. Santiago: FLACSO.

Dargent, E. (2015). Capacidad de respuesta del Estado en el Perú: crisis, desafíos y entorno cambiante. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 2(4),11-22.

Decreto Legislativo N° 1343. *Decreto legislativo para la promoción e implementación de cárceles productivas*. Diario oficial El Peruano, Lima, Perú, 6 de abril del 2017.

Foucault, M. (1986). *Vigilar y castigar*. Madrid: Siglo XXI.

Germán, A. (2012). *Centro Penal de Lurigancho*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Tesis de licenciatura en Derecho y Ciencia Política.

Goertz, G. y Mahoney J. (2012). *A Tale of Two Cultures. Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2016). *Perú: primer censo nacional penitenciario*. Lima.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018). *Perú: percepción ciudadana sobre la gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones*. Lima.

Instituto Nacional Penitenciario (2018). *Informe estadístico. Seguridad en los penales*. Primer informe. Lima

Instituto Nacional Penitenciario (2015). *PLAN NACIONAL PENITENCIARIO 2016-2020*. Lima.

Instituto Nacional Penitenciario (2013). *Evaluación de diseño y ejecución presupuestal de: sistema penitenciario*. Lima

Escudero, L. (2012). *¿Cárceles privadas? Elementos para el debate estudio comparado de casos de gestión penitenciaria pública y privada*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Tesis de licenciatura en Ciencia Política y Gobierno.

Magán, J. (2016). Overcrowding in the Peruvian prison system. *International Review of the Red Cross*. 98(3), 851-858.

Matthews, R. (2011). "una propuesta realista de reforma para las prisiones de Latinoamérica". *Política criminal*. 6(12), 296-338.

Meza, A. (2016). *El trabajo penitenciario en el Perú: la aplicación del trabajo como actividad obligatoria en la ejecución de la pena privativa de libertad*. Lima: PUCP. Tesis de Maestría en Derecho.

Ministerio del Interior (2018). *Plan nacional de seguridad ciudadana 2019-2023*. Lima

Repetto, F. (2003). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América latina*. Congreso internacional del CLAD. Panamá.

Soliz, J. (2016). *Problemas intracarcelarios y la resocialización de internos sentenciados por robo agravado en el centro penitenciario de Potracancha-Huánuco. 2014-2015*. Huánuco: Universidad de Huánuco. Tesis de licenciatura en Derecho.

Oblitas, R. (2017). *El hacinamiento en el establecimiento penal de Quillabamba y el tratamiento penitenciario intramuros*. Cusco: Universidad Andina del Cusco. Tesis de licenciatura en Derecho.

Olarte, M. (2017). *El reconocimiento de la actividad penitenciario como trabajo protegido por el derecho: la creación de condiciones equiparables a la relación laboral en el Perú*. Lima: PUCP. Tesis de licenciatura en Derecho.

Óre, E. y Palomino W. (2014). *Peligrosidad criminal y sistema penal en el estado social y democrático de derecho*. Editorial reforma.

Peralta, M. y Valverde N. (2004). *el interior y el mundo exterior: beneficios penitenciarios*. Editorial Moreno.

Soria, A. (2016). *Agentes penitenciarios y trabajo de seguridad en el sistema penitenciario de Brasilia- DF, Brasil*. En Choloé Constant. *Pensar las cárceles de América Latina*. IEP, IFEA.

Tapia, P. y Mohor, A. (2014). *Buenas Prácticas: aprendizajes y desafíos para la prevención del delito y la violencia*. Área Prevención del Delito y la Violencia a Niños Local, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

Torres, J. y Santander, A. (2013). *Introducción a las políticas publicas conceptos y herramientas desde la relación entre el estado y la ciudadanía*. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público y Procuraduría General de la Nación.

