

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



“Capacidad estatal en el control de actividades criminales: las dinámicas de corrupción en el control de los teléfonos móviles en establecimientos penitenciarios de Lima Metropolitana”

TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGISTER EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO, CON MENCIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN PÚBLICA

AUTOR

Rosa Esther Loureiro Revilla

ASESOR

Nicolas Antonio Zevallos Trigos

Agosto, 2017

RESUMEN

La presente investigación aborda los límites en las capacidades estatales derivados de las prácticas de corrupción. Para ello, se toma como caso de estudio las prácticas de corrupción en el control del ingreso y del uso de teléfonos celulares en establecimientos penitenciarios de Lima Metropolitana durante el periodo comprendido entre los años 2011 y 2016, y su objetivo es comprender cómo se han implementado dichas medidas. A partir de ello, se proponen tres objetivos específicos: primero, se busca describir las dinámicas de ingreso y uso de los teléfonos móviles en los establecimientos penitenciarios de Lurigancho y Miguel Castro Castro. Segundo, se busca determinar las prácticas de corrupción asociadas a las medidas de control del ingreso y uso de los teléfonos móviles y su efecto sobre la implementación de las mismas. Tercero, se busca explicar los límites de dichas medidas de control ante el fenómeno de la corrupción. De lo analizado, se tiene que la capacidad de un organismo estatal puede verse mermada no solo por la insuficiencia de recursos o cobertura de sus funciones, sino también por la existencia de dinámicas de pequeña o “micro corrupción”, que están asociadas a vulnerabilidades en las medidas de control de ingreso y uso de teléfonos móviles, las cuales se explican debido a la falta de recursos para la implementación de la normativa existente y a la necesidad del mantenimiento del frágil equilibrio existente en estos espacios. Asimismo, estas dinámicas continúan reproduciéndose debido a que dichas medidas de control tienen un impacto limitado, pues solo apelan a la concientización de los involucrados sobre el problema (campaña contra la corrupción, incentivos simbólicos, etc.), menguando así la eficiencia para ejercer un control efectivo por parte del Estado.

Palabras clave: *capacidad estatal, sistema penitenciario, corrupción, micro-corrupción*

ABSTRACT

This research addresses the limits on state capacity derived from corrupt practices. Therefore, it is taken as a case of study, the corruption practices in the control of entry and use of cell phones in penitentiary establishments of Lima, during the period between the years 2011 and 2016, and its objective is to understand how such measures have been implemented. Based on this, three specific objectives are proposed: first, the aim is to describe the dynamics of entry and use of cell phones in the penitentiary establishments of Lurigancho and Miguel Castro Castro. Second, it seeks to determine the practices of corruption associated with control measures regarding the entry and use of cell phones and their effect on their implementation. Third, it seeks to explain the limits of those control measures against corruption practices. Thus, the capacity of a state agency can be reduced not only by insufficient resources or coverage of its functions, but also by the existence of small or "micro-corruption" dynamics, which are associated with vulnerabilities in control measures of entry and use of cell phones, which are explained due to the lack of resources for the implementation of the existing regulations and the need to maintain the fragile balance in these spaces. In addition, these dynamics continue to be reproduced because the control measures have a limited impact, since they only appeal to awareness of those involved in the problem (anti-corruption campaign, symbolic incentives, etc.); hence, the efficiency to exercise control by the State is reduced.

Key words: *state capacity, corruption, penitentiary system, micro-corruption*

ÍNDICE

Carátula

Resumen	i
Índice	iii
Lista de Tablas y Figuras	iv

INTRODUCCIÓN	1
---------------------------	----------

ELEMENTOS TEÓRICOS Y METODOLOGÍA.....	4
--	----------

ELEMENTOS TEÓRICOS DEL ESTUDIO	4
METODOLOGÍA.....	11

HALLAZGOS DEL ESTUDIO: LÍMITES A LA CAPACIDAD DEL ESTADO EN ESPACIOS CARCELARIOS A TRAVÉS DEL INGRESO DE OBJETOS

PROHIBIDOS	4
-------------------------	----------

EL CONTROL DEL INGRESO DE OBJETOS PROHIBIDOS	14
FORMAS DE INGRESO DE LOS TELÉFONOS CELULARES A LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS	18
LAS LIMITACIONES PARA EL CONTROL DEL INGRESO DE TELÉFONOS CELULARES ASOCIADAS A LA CORRUPCIÓN	24
LIMITACIONES DE LAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS CONTRA LA CORRUPCIÓN QUE PERMITE EL INGRESO DE CELULARES	29

DISCUSIÓN DE LOS HALLAZGOS.....	36
--	-----------

SOBRE EL ESTADO Y SUS CAPACIDADES EN EL SISTEMA PENITENCIARIO	36
SOBRE LA CORRUPCIÓN COMO FORMA DE RELACIONARSE ENTRE ACTORES	38

CONCLUSIONES	42
---------------------------	-----------

Referencias bibliográficas	45
----------------------------------	----

LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Metodología del estudio

Tabla 2: Artículos prohibidos de ingresar a los espacios carcelarios

Tabla 3: Prácticas de corrupción en el ingreso y uso de los teléfonos celulares en espacios carcelarios, según etapa

Tabla 4: Medidas implementadas contra el ingreso y uso de teléfonos celulares, según tipo

Tabla 5: Adquisición de equipos de seguridad tecnológica 2011 – 2016

Tabla 6: Limitaciones a las medidas de corrupción

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Ingreso y uso de teléfonos móviles, según etapa de ocurrencia

Figura 2: Acciones violentas contra la seguridad penitenciaria

1. INTRODUCCIÓN

La presente investigación aborda los límites en las capacidades estatales que fomentan las prácticas de corrupción y busca responder a la pregunta: *¿cómo se implementan las medidas de control en el ingreso y uso de los teléfonos celulares en establecimientos penitenciario de Lima Metropolitana, durante los años 2011 y 2016?* El presente estudio tiene por objetivo de investigación comprender cómo se implementaron las medidas de control en el ingreso y uso de teléfonos móviles en un establecimiento penitenciario de Lima Metropolitana, durante los años 2011 y 2016. Para realizar el análisis correspondiente y lograr el objetivo planteado, se proponen tres objetivos específicos: primero, se busca describir las dinámicas de ingreso y uso de los teléfonos móviles en los establecimientos penitenciarios de Lurigancho y Miguel Castro Castro. Segundo, se busca determinar las prácticas de corrupción asociadas a las medidas de control del ingreso y uso de los teléfonos móviles y su efecto sobre la implementación de las mismas. Tercero, se busca explicar los límites de las medidas de control ante prácticas de corrupción en el ingreso y uso de estos aparatos en entornos restringidos.

La hipótesis central del estudio sostiene que los establecimientos penitenciarios, al ser espacios restringidos para el cumplimiento de condenas por la comisión de delitos, cuentan con una normativa que prohíbe el ingreso y uso de ciertos objetos, entre los que se incluyen los teléfonos móviles. Sin embargo, para sortear estos obstáculos que impiden a los internos acceder a la telecomunicación intramuros, se despliegan prácticas de corrupción que socavan las medidas del control del ingreso y uso de los teléfonos celulares dentro del establecimiento penitenciario. Estas dinámicas involucran no solo a los internos, sino también al personal encargado de proporcionar la seguridad en este lugar. Este fenómeno se reproduce en forma de dinámicas de micro-corrupción, que están asociadas a vulnerabilidades en las medidas de control de ingreso y uso de teléfonos móviles, las cuales se explican debido a la falta de recursos para la implementación de la normativa existente y a la necesidad del mantenimiento del frágil equilibrio existente en estos espacios. Asimismo, estas dinámicas continúan reproduciéndose debido a que las medidas de control tienen un impacto limitado, pues solo apelan a la concientización de los involucrados sobre el problema (campaña contra la corrupción, incentivos simbólicos, etc.), menguando así la eficiencia para ejercer un control efectivo por parte del Estado.

Así, el presente trabajo se ha dividido en tres secciones. Primero, ofrece una perspectiva teórica acerca de la capacidad de un Estado y las prácticas de corrupción como límite a dicha capacidad en el sistema penitenciario. Segundo, se exponen las formas de ingreso y uso de los teléfonos celulares dentro de los espacios carcelarios de Lurigancho y Miguel Castro Castro, a través de prácticas

de corrupción que limitan la capacidad del Estado para ejercer control de la seguridad en dichos establecimientos. Finalmente, en la última sección, se plantea una discusión teórica con base en los hallazgos realizados en el estudio.



2. ELEMENTOS TEÓRICOS Y METODOLOGÍA

2.1 Elementos teóricos del estudio

El Estado, definido desde la perspectiva de Max Weber como “una comunidad humana que reivindica (con éxito) el monopolio del uso legítimo de la fuerza física dentro de un territorio determinado” (Weber 1991) permite tener una referencia directa a la legitimidad de este monopolio, la cual no se sostiene solamente sobre la fuerza, la amenaza o el castigo (Dargent 2012: 14). Como evidencia de ello, se tiene la existencia de órdenes represivos en los cuales no se garantiza necesariamente la eficiencia de la aplicación del poder estatal a través del ejercicio de la violencia (Centeno 2009: 12), sino que la eficiencia de un Estado en particular se incrementa si se desarrollan suficientes incentivos que logren la obediencia voluntaria d sus ciudadanos a través de la legitimidad de la autoridad, para lo cual, es necesario que dicho Estado sea fuerte. (Dargent 2012: 14)

Respecto de este tema, existe un vasto desarrollo teórico referido a la capacidad de un Estado para la aplicación de sus normas y, en este sentido, se han elaborado diversas acepciones para este concepto y sus características,

tales como: autonomía, capacidad, poder, entre otros. (Dargent 2012: 15) Por un lado, el concepto de capacidad estatal está basado en la aplicación de su legislación, es decir, la imposición para el cumplimiento de las leyes que crea. Para ello, dicho concepto ha tomado en cuenta la medición de variables como el alcance, la fuerza (Fukuyama 2004) o, acercando más a la realidad peruana, desde una perspectiva de la construcción de los Estados latinoamericanos, donde donde la importancia de hasta dónde llega su poder se evidencia en la utilización de la violencia de forma interna (sobre sus ciudadanos) o externa (entre Estados). (Centeno 2009)

Sin embargo, otros autores como Giraudi (2012) o Soifer (2012) asocian la capacidad o fortaleza de un Estado con el poder que este posee. En la misma línea, Michael Mann (2007) construye el mismo concepto en el cual diferencia dos sentidos del poder como un fenómeno colectivo que coordina la vida social a través de las instituciones y en dos sentidos: despótico – como la habilidad de dar órdenes –, e infraestructural – como la efectividad con que las órdenes dadas son obedecidas. (Rey 2014)

Por otra parte, existen definiciones sobre capacidad estatal en las cuales se hace referencia al logro de una determinada acción a través de la aptitud o pericia para realizarla a través de su burocracia y sin influencia externa indebida. (Bersch, Praça y Taylor 2012) No obstante, se torna evidente que la mera existencia de las órdenes no asegura su cumplimiento, a pesar de que el diseño de las políticas pueda ser el acertado y en este punto se elaboran estudios sobre el surgimiento de la brecha de implementación (Grindle 2009), definida como “la disparidad que frecuentemente hay entre lo que se anuncia como política y lo

que en realidad se ejecuta”. (2099: 33) Diversos factores ocasionan la aparición de esta brecha, desde una política que presenta serias dificultades en sí misma para su implementación, hasta la existencia de un contexto desfavorable para su ejecución.

A partir de lo planteado acerca de la definición de la capacidad de un Estado, se tiene que esta puede ser mermada por factores delictivos estructurados, entre los cuales se encuentra la corrupción, cuya definición ha implicado un amplio debate al respecto. Existen acepciones básicas como “el uso indebido del poder público para beneficio privado” (Kahhat 2005; Harrison 2007: 673); mientras que la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción del Perú define a la corrupción como el “uso indebido del poder para la obtención de un beneficio irregular, de carácter económico o no económico, a través de la violación de un deber de cumplimiento, en desmedro de la legitimidad de la autoridad y de los derechos fundamentales de la persona” (CAN 2013 citado en Mujica y Zevallos 2016: 8). Visto así, la corrupción se erige como un fenómeno producto del “colapso del Estado ocurrido en las últimas décadas, de la práctica ausencia de instituciones con capacidad de imponer un *enforcement* efectivo” (Aureano y Ducatenzeiler 2002) y como una importante evidencia de las fallas del funcionamiento de un Estado, las cuales se comportan como patologías pues constituyen elementos dañinos que tienen el potencial de propagarse y causar más daño (González-Aréchiga 2009)

También es importante distinguir entre los tipos de corrupción, con el fin de identificar una dirección adecuada de reformas en sectores particulares (Rose-Ackerman y Truex 2006: 3). Según la Convención de las Naciones Unidas contra

la Corrupción (2004), existen dos formas de corrupción según la escala en la que ésta se desarrolle, no necesariamente por la cantidad de dinero que implica sino por los actores que la llevan a cabo: la *gran corrupción*, entendida como un fenómeno que se desarrolla en los altos niveles del gobierno y que implica abusos masivos de poder, una violación sistemática de la legalidad, inestabilidad económica y desconfianza en la institucionalidad formal del gobierno. Así, este tipo de corrupción involucra actores del campo estratégico de los gobiernos vinculados a la toma de decisión central. Por otra parte, la *pequeña corrupción* implica bajas sumas de dinero a cambio de favores en la parte inferior de la burocracia, por lo que se relaciona con el personal administrativo y funcionarios de mediano y bajo rango, diferenciando así la corrupción de alto nivel, que incluye altos niveles de la administración, políticos y tribunales, de la corrupción de bajo nivel, evidenciada en niveles más bajos de la administración y de forma más repetitiva (UNODC 2004 en Mujica y Zevallos 2016: 5; Dahlström 2011: 4; Boehm 2005).

Así, una de las formas más visibles de este último tipo de corrupción se encuentra en la relación directa entre los ciudadanos y la atención que les brindan los servicios del Estado, lo cual provoca que aparezca cotidianamente en las organizaciones y esté íntimamente vinculada a la precariedad o ineficiencia de las mismas. (Mujica y Zevallos 2016: 10) En este sentido, Robert Klitgaard plantea una ecuación que combina tres ingredientes de la siguiente forma: *Corrupción = Monopolio + Arbitrio – Responsabilidad*, es decir: “el comportamiento ilícito prospera cuando las agentes tienen poder monopólico

sobre los clientes, cuando tienen un alto nivel de arbitrio y cuando la responsabilidad de la agente respecto del director es débil” (1990: 83)

La literatura académica de la región, y a nivel mundial, es reducida respecto a la corrupción como límite a la capacidad estatal. Se han desarrollado trabajos referidos a la corrupción en servicios públicos partiendo del cuestionamiento de la necesidad de la intervención del Estado a través de la regulación en la relación entre los sectores privado y público. A partir de ello, ya se empieza a pensar en la corrupción como un fenómeno que construye una lógica propia con mecanismos particulares, con el fin de obtener beneficios privados para el corrupto, tanto en forma de dinero como de estatus o poder. (Boehm 2005; Boehm y Lambsdorff 2009) En demás trabajos de la región referidos a la corrupción, se le concibe como una “ruptura de la ley” o un resultado de la anomia, más no como una práctica social compleja, es decir, un fenómeno (Médard 2000; Ugarteche 2005 en Mujica 2011) En el estudio de Mujica, ya se plantea a la corrupción como “un modo de relacionarse” entre actores que participan en una red y, para analizarlo, se aboca al estudio del funcionamiento de estas redes y la forma en que se ejerce el poder en las mismas. (Mujica 2001)

Por otra parte, se han desarrollado trabajos realizados respecto a la corrupción en el sistema penitenciario nacional, donde se analizan los mecanismos de un sistema corrupto antes y durante el encierro de un interno en un establecimiento penitenciario, es decir desde la revisión de su caso en el Poder Judicial, hasta su estancia en un penal (Constant 2016; Mujica 2011). En este sistema, se tiene que los miembros del personal de seguridad son los primeros actores de los mecanismos de corrupción. Si bien el ejercicio de estas

prácticas representa un alto riesgo para dichos actores, el incentivo recae en que les permite obtener una remuneración adicional, ya sea monetaria o en especie, con la cual compensar el bajo nivel salarial con que cuentan. Asimismo, se han realizado análisis referidos al desarrollo de una suerte de circuito económico informal paralelo alrededor del penal de mujeres de Chorrillos, Santa Mónica, cuyos principales protagonistas son los visitantes de las internas. Si bien existen diversas modalidades, se tiene una en particular que implica a ex internas que integran el comercio ambulante sin limitarse a los alrededores del penal, sino que ingresan al mismo cumpliendo un doble papel: como visitantes y comerciantes, con el fin de generar una forma de ingreso complementario a su salario. (Constsnt 2016: 101)

Más allá de lo mencionado, los estudios referidos a las características y funcionamiento del sistema penitenciario en el Perú se han realizado principalmente desde las disciplinas de la sociología y el derecho, tratando temas como justicia criminal, etnografías sobre el funcionamiento de los establecimientos penitenciarios, entre otros. (Pousadela 2014) Así, se evidencian vacíos en la investigación referida a las prácticas de corrupción dentro de un establecimiento penitenciario. Con la presente investigación, se privilegia el enfoque aportado por las definiciones de capacidad estatal, con las cuales los autores se acercan a la “capacidad de quienes ejercen la capacidad estatal” con el fin de “explorar la capacidad de las instancias de gestión estatal (...) para recibir, priorizar y responder las demandas expresadas como problemas públicos, ya sea a través de la acción de los factores constituidos en la arena política o ya sea en la acción de grupos amplios” (Repetto 2004).

Así, se encuentra que el Estado funciona como ente burocrático y político, por lo que los componentes de la capacidad estatal son los factores administrativos y los políticos, que constituyen los principales pilares de dicho concepto (Repetto 2004). En este estudio no se toma al Estado como un actor unitario, sino que se analizará una organización particular para determinar la capacidad que dicho ente posee en un sector específico con el fin de conocer mejor cómo funciona el Estado y explorar las causas que explican patrones en su rendimiento (Dargent 2012: 16-20).

La importancia de este enfoque para el análisis del caso propuesto radica en que el control de actividades criminales no solo se basa en componentes administrativos (ya sea en su eficiencia o el defecto de la misma), sino que la dimensión de la arena política, como la capacidad de “problematizar” las demandas de los grupos mayoritarios (Dargent 2012), lo cual representa también un escenario recurrente en la gestión de dichas actividades, debido a los intereses contrapuestos de actores particulares o grupos de actores. Así, se intenta realizar una aproximación a las formas que toma la corrupción en el sistema penitenciario y cómo, a partir de su reproducción, se merma aún más la deteriorada capacidad del Estado peruano para ejercer control sobre sus instituciones y el cumplimiento de sus funciones.

2.2 Metodología

La investigación parte de un enfoque cualitativo, donde se han aplicado técnicas cualitativas para el recojo de información, que cuenta con dos tipos de instrumentos: la revisión de archivo (normativa; registro de requisas; registro de denuncias por posesión y uso de artefactos prohibidos; data estadística); y entrevistas a actores clave (asesores del Consejo Penitenciario; funcionarios; servidores penitenciarios; presos; investigadores del tema). Se han realizado entrevistas con personal actual o anterior del INPE y a investigadores expertos para conocer acerca de sus experiencias en lo referido al tema. Además, las entrevistas fueron transcritas literalmente en matrices de acuerdo al perfil de cada informante (funcionario; investigador; voluntario; interno / servidor penitenciario), con el fin de sistematizar la información que se obtuvo a partir de puntos en común y diferencias. Por otra parte, acerca de la revisión de archivos, se sistematizó tanto la información referida a la población penitenciaria y su situación actual, como todos los documentos de normativa e instrumentos legales vinculados a la actividad carcelaria.

Tabla 1: Metodología del estudio

Herramientas	Instrumentos	Lugares ricos en datos
Entrevista	Guía de entrevista semi-estructurada en profundidad	Sobre experiencia de: - Funcionarios (y ex funcionarios) del INPE (11)

		<ul style="list-style-type: none"> - Investigadores académicos especialistas en temas de delincuencia y sistema penitenciario (3) - Voluntarios en labores realizadas en espacios carcelarios (4) - Agentes de seguridad penitenciaria (2)
Revisión de archivos	Ficha de registro de instrumentos de gestión	<ul style="list-style-type: none"> - Informes estadísticos - Reportes de cumplimiento de objetivos
	Ficha de registro normativo	<ul style="list-style-type: none"> - Leyes, reglamentos - Resoluciones Ministeriales - Políticas y planes nacionales

Elaboración propia

Los datos recolectados se analizaron de manera inductiva. Para tal fin, se construyeron matrices con los principales problemas identificados en el sistema penitenciario, según los entrevistados. Además, se construyeron diagramas donde se expone el proceso de las dinámicas de corrupción y se toma en cuenta las formas y los participantes.

Asimismo, se realizó un análisis de fuentes escritas, tales como informes estadísticos del sistema penitenciario. Para desarrollar tal análisis, se utilizó el primer tipo de fuentes, con el fin de identificar y trazar las dinámicas de ingreso y uso de celulares, las prácticas de corrupción asociadas a las medidas de control de estas actividades y sus propias limitaciones. A partir de ello, las fuentes materiales permitieron complementar lo sostenido por parte de los entrevistados, a través de una sistematización de las mismas.

Para el desarrollo de esta investigación, se han seguido los lineamientos establecidos por el Comité de Ética de la Pontificia Universidad Católica del Perú,

a través de su Reglamento y Manual de Procedimientos, aplicándose protocolos para el registro del consentimiento informado de los entrevistados, para utilizar la información que ellos entreguen y poder grabar las entrevistas en audio, cuyos archivos han sido guardados en diferentes locaciones, con el fin de que no se extravíen. Asimismo, se contará con la asistencia del Laboratorio de Criminología de la PUCP, que cuenta con herramientas de apoyo para lo mencionado.



3. HALLAZGOS DEL ESTUDIO: LÍMITES A LA CAPACIDAD DEL ESTADO EN ESPACIOS CARCELARIOS A TRAVÉS DEL INGRESO DE OBJETOS PROHIBIDOS

3.1 El control del ingreso de objetos prohibidos

Esta investigación se basa en un análisis de las dinámicas de corrupción que se reproducen específicamente en dos establecimientos penitenciarios de Lima: Lurigancho y Miguel Castro Castro. Según el Censo Nacional de Población Penitenciaria 2016, se tiene que estos dos penales son los más poblados del país y se encuentran entre aquellos que cuentan con mayor porcentaje de hacinamiento: para diciembre del 2016, el penal de Lurigancho contaba con 9345 internos a pesar de que su capacidad era de 3204, de lo que resultaba un 192% (exceso de 6141 internos) de sobrepoblación; mientras que en el penal Miguel Castro Castro, la cantidad de internos era de 4593, a pesar de que su capacidad solo era de 1142, lo que originaba un 302% (exceso de 3451 internos) de sobrepoblación. (INPE 2016b: 11)

Si bien en todos los establecimientos penitenciarios los problemas son los mismos, en los penales de Lurigancho y de Miguel Castro Castro, se dan problemáticas específicas. En el caso del penal de Lurigancho, hay un factor que exacerban aún más el limitado control que existe: la coadministración del establecimiento entre la PNP y personal del INPE genera que las actividades de control de la seguridad y el tratamiento no se den correctamente, ya que ambas no pueden estar dissociadas, y en este caso las dos entidades a cargo no logran comunicarse debido a los distintos enfoques que tienen para abordar el cumplimiento de sus funciones. Por otra parte, en el caso del penal Miguel Castro Castro, la infraestructura es sumamente arcaica y dificulta el control de los internos en los pabellones: el diseño de antiguo de panóptico solo sirve cuando se puede observar para controlar; sin embargo, el hecho de que sea un penal muy hacinado, dificulta el uso de este tipo de estructura.

En lo referido al control de la seguridad en un establecimiento penitenciario, se tiene que existen limitaciones provocadas por los siguientes factores:

- a. Insuficiente inversión para la modernización de los procedimientos de seguridad y control, los cuales muchas veces son improvisados debido a la gran afluencia de personas que llegan de visita
- b. Personal poco capacitado e insuficiente, que ha desarrollado relaciones horizontales con los agentes de seguridad

- c. Dinámicas de corrupción incentivadas por los pocos recursos y la limitada preparación de los agentes penitenciarios para desarrollar su labor correctamente

Estas limitaciones provocan preocupantes falencias en el establecimiento del control de la seguridad en los penales en cuestión, lo cual se traduce, entre otras cosas, en el ingreso de objetos prohibidos a espacios carcelarios, tema que se desarrollará en los siguientes apartados.

El Instituto Nacional Penitenciario, de acuerdo a lo estipulado en su Reglamento General de Seguridad del INPE, ha elaborado listados donde señala aquellos objetos y materiales que pueden ingresar a un establecimiento penitenciario y aquellos que se encuentran prohibidos o bajo control, con pena privativa de libertad en caso se intente ingresar con ellos (Artículo 100), que se exponen en la siguiente Tabla:

Tabla 2: Artículos prohibidos de ingresar a los espacios carcelarios

Objetos y artículos	<ul style="list-style-type: none"> - Cámaras fotográficas, rollos de películas - Teléfono celular, beeper, lectora MP3 - Binoculares - Máquinas de afeitar eléctricas y metálicas, ni hojas de afeitar - Productos enlatados, objetos de vidrio y metálicos - Cocina, ollas y utensilios metálicos - Medicamentos fármaco dependientes - Monedas y billetes falsificados - Todo equipo eléctrico y electrónico
---------------------	---

Fuente: Reglamento General de Seguridad del INPE – Anexo 9
Elaboración propia

El establecimiento del control y prohibición de ciertos artículos ha desarrollado una suerte de circuito económico informal paralelo alrededor de los penales, cuyos principales protagonistas son los visitantes de los internos. Al respecto, Chloe Constant, en su artículo "Economía del espacio carcelario amplio: una cárcel limeña en el centro de múltiples operaciones informales" expone a los actores que ejercen una actividad vinculada al espacio carcelario amplio. En primer lugar se encuentran los vendedores ambulantes itinerantes, definidos por Hernando de Soto como "personas que desarrollan una actividad comercial con pequeñas cantidades de productos que ofrecen deambulando en la calle y operan a una escala bastante reducida". (De Soto en Constant s/f: 97) Su actividad se basa principalmente en el intercambio económico con los visitantes, ya sea a través de la venta de comestibles o reservar lugares en las colas de espera para el ingreso de las visitas al establecimiento penitenciario. En segundo lugar, se tiene el comercio ambulante en un punto de venta fijo, donde otra categoría de vendedores también asociados al comercio ambulante, pero que han identificado un lugar donde instalarse para desarrollar su actividad comercial. (De Soto en Constant s/f: 98)

En tercer lugar, se tiene a los vendedores no ambulantes en un punto de venta fijo, es decir, tiendas ubicadas en los alrededores del establecimiento penitenciario en cuestión y que ofrecen productos de manera permanente. (Constant s/f: 100) Finalmente, la cuarta modalidad implica a ex internas que integran el comercio ambulante. Sin embargo, no se limitan a los alrededores del

penal, sino que ingresan al mismo cumpliendo un doble papel: como visitantes y comerciantes, con el fin de generar una forma de ingreso complementario a su salario. (Constant s/f: 101) Tal como la autora lo plantea, "el desarrollo de este sistema peculiar se hace posible por un conjunto de condiciones estructurales: un Estado débil incapaz de proveer las necesidades de las internas, la enmarcación del establecimiento penitenciario dentro de la ciudad y unos actores sociabilizados en una cultura de transgresión y búsqueda de estrategias de supervivencia". (Constant s/f: 102). Estas prácticas invitan a una reflexión referida a la participación de los agentes penitenciarios en las mismas: a partir del análisis realizado en la prisión de mujeres de Chorrillos, se tiene que el sistema penitenciario en su conjunto cuenta con una infraestructura y organización que no permiten el respeto del reglamento en materia del ingreso de las visitas, entre otras cosas, debido al incumplimiento de la labor de los agentes penitenciarios. Así, se tiene que la motivación principal de estas figuras de autoridad para transgredir las normas de su institución con el ingreso a esta forma de economía delictiva radica sobre todo en la regularidad de la actividad, con lo cual perciben una remuneración que compensa la falta de un salario adecuado que les permita mejorar sus condiciones de vida. (Constant s/f: 107)

3.2 Formas de ingreso de los teléfonos celulares a los establecimientos penitenciarios

Tal como se ha referido anteriormente, se tiene que el INPE cuenta con un listado de artículos prohibidos de llevar, entre los cuales se encuentran los

teléfonos celulares. Sin embargo, es sabido que durante los últimos años, estos artefactos han ingresado a los establecimientos penitenciarios a pesar de la prohibición y de los sistemas de control implementados. Así, de lo recogido de la experiencia de los entrevistados, se tiene que estos objetos entran camuflados a través de la puerta principal y en diversos tipos de modalidades (en orden descendente de frecuencia), donde participan las visitas, los agentes de seguridad, los internos, y los proveedores de alimentos, y de las cuales, las dos primeras se encuentran muy relacionadas:

- a. A través de la visita, quien lo camufla en su vestimenta, su cuerpo, los alimentos o ropa que llevan a los internos.
- b. A través del servidor penitenciario, quien permite el ingreso de este artículo a través de la visita por corrupción (se le entrega un incentivo económico para que permita pasar el artefacto) o por negligencia (ya que no se realizó una correcta revisión de quien ingresa)
- c. A través del ingreso de suministros de comida o materiales de trabajo al establecimiento penitenciario
- d. Desde el exterior del establecimiento penitenciario, arrojando un paquete desde el perímetro del edificio a un lugar donde se sabe que no hay vigilancia en un momento determinado.

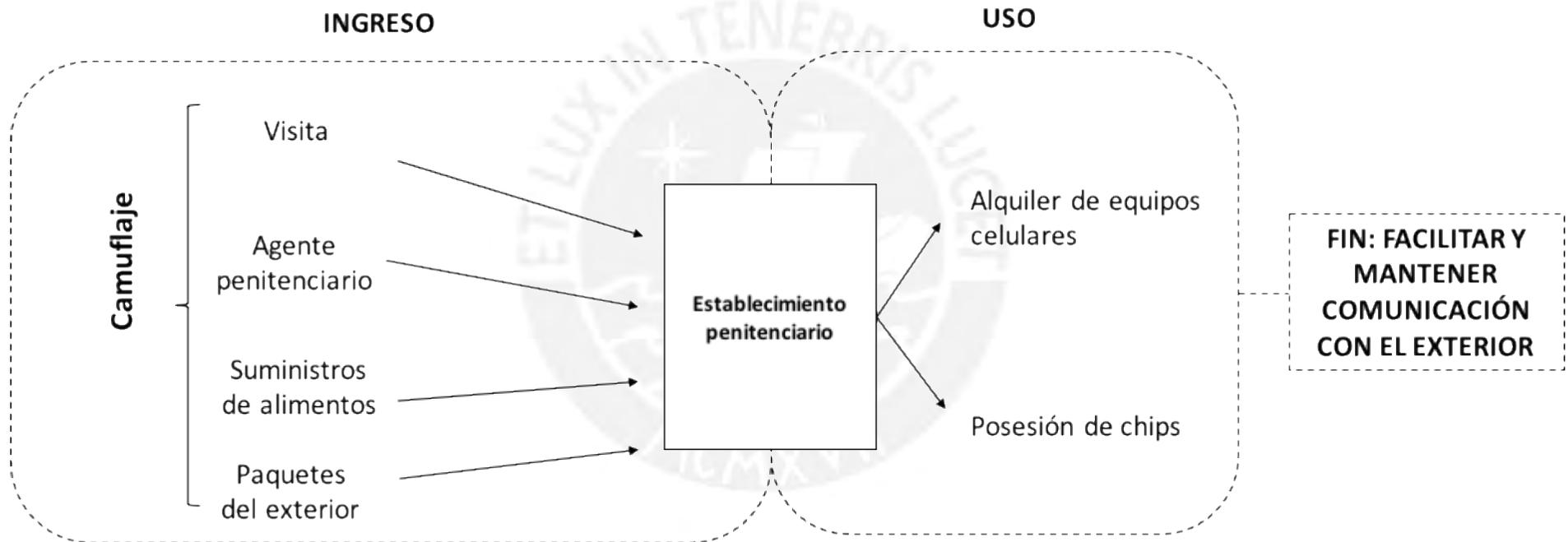
La ocurrencia de estas modalidades de ingreso de objetos prohibidos se da por los mismos factores que constituyen la problemática de todo el sistema penitenciario: la falta de suficientes agentes de seguridad capacitados

adecuadamente; el hacinamiento, que no permite que las labores de seguridad se desarrollen correctamente al no darse abasto; la falta de tecnología para la revisión, que podría cubrir espacios dejados por la revisión de los agentes; y sobre todo, la existencia de dinámicas de corrupción, que entorpecen el adecuado control de un establecimiento penitenciario.

El ingreso de estos artefactos a los espacios carcelarios tiene como principal fin la posibilidad para los internos de mantener una comunicación directa con el exterior, desde mantener el contacto con la familia, hasta vínculos con organizaciones criminales para la comisión de delitos. Si bien dentro de los penales existen teléfonos públicos, su uso es limitado ya que son pocos teléfonos para la gran cantidad de internos, y las llamadas que se realizan son monitoreadas.

A partir de un análisis de esta situación se observa que existe una alta necesidad de comunicación no restringida por parte de los internos. Asimismo, se presume que el uso de teléfonos celulares intramuros ha generado la construcción de dinámicas de alquiler de equipos y chips, en las cuales participan los internos y los propios agentes penitenciarios puesto que “definitivamente, un equipo dentro de un establecimiento penitenciario multiplica su valor exponencialmente a lo que ofrezca (...) por eso la gente los mete”. (Trabajador del INPE 03)

Figura 1: Ingreso y uso de teléfonos móviles, según etapa de ocurrencia



Elaboración propia a partir de entrevistas

Las prácticas de corrupción que tienen lugar en la dinámica de un establecimiento penitenciario están principalmente asociadas a una etapa en particular: el ingreso. Tal como se expuso en la Tabla 1, el INPE cuenta con un listado de artículos prohibidos de llevar, entre los cuales se encuentran los teléfonos celulares. Sin embargo, es sabido que durante los últimos años, estos artefactos han ingresado a los establecimientos penitenciarios a pesar de la prohibición y de los sistemas de control implementados. Así, de lo recogido de la experiencia de los entrevistados, se tiene que estos objetos entran camuflados a través de la puerta principal y en diversos tipos de modalidades (en orden descendente de frecuencia), donde participan las visitas, los agentes de seguridad, los internos, y los proveedores de alimentos. Las prácticas de corrupción asociadas a la existencia de estos aparatos en los establecimientos penitenciarios se resumen en la Tabla 3:

Tabla 3: Prácticas de corrupción en el ingreso y uso de los teléfonos celulares en espacios carcelarios, según etapa

Etapa	Práctica
Ingreso	Incentivos económicos para facilitar el ingreso o evitar la revisión exhaustiva
Distribución y uso	Incentivos económicos para facilitar el tránsito de objetos dentro de un penal

Elaboración propia con base en entrevistas

Así, se torna evidente que existen dinámicas de corrupción transversales y estructurales en todo el sistema penitenciario, las cuales adoptan distintas formas, vinculadas principalmente a los servicios que brinda el sistema. Sin embargo, se tiene que, si bien el problema es estructural y transversal, el ingreso de teléfonos celulares a los establecimientos penitenciarios está vinculado directamente con dinámicas de pequeña o “*microcorrupción*”, en las cuales participan los agentes, internos, las visitas e, incluso, personal administrativo. La principal razón de la existencia de estas dinámicas es el hecho de que la corrupción está vista como una forma de relacionarse y para mantener el equilibrio precario de una organización que se encuentra des-institucionalizada:

“la corrupción no es blanco y negro sino que tiene matices. La corrupción no destruye, sino que es una forma de relacionarse y, en este caso, las dinámicas internas de un penal permiten que el penal siga funcionando. No estamos hablando de cualquier lugar, sino hablamos de un lugar que concentra delincuentes de todas las variedades que pueda haber, entonces la corrupción es una forma de relacionarse, de gobernar un penal y de permitir la gobernabilidad del penal” (Trabajador del INPE 03)

Las prácticas recurrentes de corrupción dentro de los establecimientos penitenciarios recrudecen la problemática ya que limita el control interno que se tiene en los establecimientos penitenciarios al provocar fallas en sus sistemas de control, desde el ingreso de objetos prohibidos hasta la ocurrencia de delitos dentro de las prisiones. La presencia de corrupción es transversal a todo el sistema penitenciario, aunque en diferente medida de acuerdo a la naturaleza de cada establecimiento penitenciario, pues “dentro, todo tiene precio”.

3.3 Las limitaciones para el control del ingreso de teléfonos celulares asociadas a la corrupción

El ingreso y uso de teléfonos celulares dentro de espacios carcelarios tiene impactos tanto dentro de los establecimientos como para la sociedad. sirve como una mera forma de comunicación con el exterior; no solamente como una cuestión de "estatus" o de "poder" frente a los demás internos, sino que implica "un medio de comunicación, y los smartphones van más allá de eso: son un medio de entretenimiento y acceso a las redes sociales en el ciberespacio. Es un medio de acceso a la información, al conocimiento, noticias". (Trabajador del INPE 02).

Así, el uso de estos aparatos tienen dos fines principales, que no son necesariamente excluyentes: la comunicación con familiares y el mantenimiento de vínculos con organizaciones criminales. Si bien dentro de los establecimientos penitenciarios existen teléfonos públicos, estos muchas veces no son suficientes para cubrir la demanda de la sobrepoblación en dichos penales, sin contar con que estas comunicaciones son monitoreadas.

De la cantidad total de internos dentro de un penal, los entrevistados señalan que "una cantidad importante (no necesariamente en todos los casos)" utilizan estos aparatos con fines delictivos, pues gracias a ellos mantienen vínculos con organizaciones criminales, con redes dentro y fuera del penal, para así obtener objetos de los que no se dispone en dicho establecimiento. El uso de estos aparatos son una respuesta a una necesidad de comunicación no restringida.

"El celular te permite una continuidad delictiva, conectarte con el mundo del crimen externo que el internamiento tiene que haber cortado. Si bien la corrupción es nociva para el tema del tratamiento que tienen que tener los internos, yo creo que el celular es particularmente nocivo con arreglo a que corta una función principal de la lógica del internamiento". (Trabajador del INPE 04)

Además, el ingreso y el uso de teléfonos celulares en los establecimientos penitenciarios en general muestran un impacto principalmente negativo en diversas aristas, ya que no solo afectan el propio sistema penitenciario, sino también a la sociedad. Un aparato telefónico particular:

"es el instrumento de mayor utilidad para las bandas criminales, entonces esta comunicación en tiempo real y con la posibilidad de que sea posible hacer seguimiento a situaciones que pasan muy lejos del penal, se sabe que una serie de actividades criminales se planifican en los penales y, de hecho, digamos un delito que ha crecido de manera descomunal en el Perú es la extorsión" (Investigador especialista 02).

Así, se tiene que los principales impactos son:

- Aumento de la incapacidad del control del establecimiento penitenciario, ya que resta poder a la autoridad carcelaria y dificulta su control.
- Vulnera los sistemas de seguridad ciudadana, debido a que son un foco de planificación y ejecución de actividades criminales, encontrando en los establecimientos sus bases de apoyo, centros logísticos, a través de celulares (Investigador especialista 02)
- Coloca en una posición de "mayor estatus" a quien dispone del objeto, pues es visto como una forma de mostrar poder y degenera la relación horizontal entre los internos (Investigador especialista 03)

- Vulnera los sistemas de rehabilitación del interno, pues lo hace más propenso a la comisión de delitos, entre ellos involucrarse en circuitos de corrupción, y atenta contra los principales objetivos del sistema penitenciario como tal, que tienden a la resocialización del interno (ROF INPE). "En el caso más extremo, (ocasiona) que haya más crímenes. Que se mantenga la organización y que cuando sales, regresas a lo mismo. Creo yo que eso es lo más peligroso. Que no cambie". (Voluntaria 01)

Ante la situación de ingreso incontrolado de objetos prohibidos, entre ellos, teléfonos celulares, se han implementado ciertas medidas que buscan luchar y prevenir estas prácticas ilegales. Dichas medidas son principalmente tecnológicas (implementación de bloqueadores de señal de celulares, detectores de metales, máquinas de rayos X) y requisas para la incautación de objetos prohibidos dentro de los establecimientos penitenciarios, las cuales se resumen en la Tabla 4:

Tabla 4: Medidas implementadas contra el ingreso y uso de teléfonos celulares

Medida implementada	Tipo
Implementación de bloqueadores de celulares	Combate
Realización de requisas	
Detectores de metales	Prevención
Máquinas de rayos X	

Elaboración propia con base en entrevistas

Sin embargo, existen limitaciones para la implementación de estas medidas, principalmente debido a que las mismas son aisladas y no sistémicas, por lo cual solo atacan incidencias particulares y dejan vacíos en el control del ingreso y uso de estos objetos prohibidos. Así, esta problemática está constituida por las siguientes limitaciones:

- Uso insuficiente e inadecuado de las tecnologías: En la actualidad, no todos los establecimientos penitenciarios cuentan con los implementos tecnológicos necesarios para el cumplimiento adecuado de las funciones. Durante los últimos cinco años, se ha adquirido una cantidad reducida de equipos de seguridad tecnológica (como se puede observar en la Tabla 4), por lo cual se ha tomado como punto urgente de prioritaria atención implementar los establecimientos penitenciarios con el equipamiento tecnológico suficiente y adecuado. El apoyo de la tecnología para la seguridad es vital, ya que "pueden entrar cinco mil celulares pero ninguno funciona(ría). Para que impidas el ingreso, deberías tener a 700 agentes revisando a todo el mundo. Con un buen sistema bloqueador de señales, no tendría sentido que ingreses un celular si no va a funcionar". (Trabajador del INPE 03). Asimismo, el control no debería solo recaer en la entidad reguladora, es decir el INPE, sino que la responsabilidad podría compartirse con las empresas proveedoras del servicio de telecomunicación, al sacar las antenas cercanas y prohibir su instalación. (Investigador especialista 02)

Tabla 5: Adquisición de equipos de seguridad tecnológica 2011 – 2016

Equipos de seguridad tecnológica	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Máquinas de rayos X	0	4	3	10	2	17
Arcos detectores de metales	0	0	2	0	18	28
Cámaras de video – CCTV	0	0	0	34	163	179

Fuente: INPE 2016. Elaboración propia

- Falta de capacidad de gestión administrativa estatal: El INPE cuenta con tres tipos de servidores públicos, distribuidos de la siguiente manera: el 22% se desempeñan en el área de administración; el 16% en tratamiento y el 62% en la seguridad. Si bien en los últimos años se ha incrementado la cantidad de servidores de cada tipo, aún el número y la calidad es insuficiente para cubrir la demanda:

“En el 2011, el INPE contaba con 63 médicos para atender los 68 penales existentes, lo que daba un ratio claramente insuficiente de un médico por cada 1050 internos. El número de abogados es de 106, lo que daba un ratio igualmente insuficiente de un abogado por cada 624 internos. Con relación a los psicólogos y asistentes sociales, el INPE contaba con 144 y 126 profesionales respectivamente, lo que se traduce en el ratio de un psicólogo para cada 459 internos, una trabajadora social para cada 525; y, finalmente, se cuenta con 1 agente de seguridad para cada 54 internos. El horario de estos últimos es 24 horas de trabajo por 48 de descanso. Esta jornada laboral es larga por lo que afecta física y psicológicamente al servidor.” (INPE 2016: s/n)

- Falta de capacitación de los agentes penitenciarios: El tipo de trabajo realizado en el INPE se realiza en un ambiente tenso por el potencial conflicto que puede surgir en cualquier momento, sin contar con la excesiva carga laboral del personal, principalmente de los agentes de seguridad. “Yo creo que [la revisión de seguridad] es muy personal, depende de cada [agente penitenciario del] INPE que esté ahí, cada custodia, puede estar cansada o con ganas de molestar, puede haber habido un problema la semana anterior y la Dirección las regañó a todas y todas van a estar con los dientes para afuera, yo creo que es muy variable. Es muy arbitrario, depende de cada uno. (Investigador especialista 01)

Ante esta situación, se han tomado medidas para controlar las dinámicas de corrupción existentes en los establecimientos penitenciarios, y son de dos tipos: preventivas, tales como la implementación de la Ley de carrera penitenciaria; estrategias de sensibilización con mensajes contra la corrupción y difusión masiva de las penas a las que se exponen por incurrir en corrupción o el ingreso de objetos prohibidos; y capacitaciones para los agentes penitenciarios.

3.4 Limitaciones de las medidas implementadas contra la corrupción que permite el ingreso de celulares

Asimismo, existen tácticas de combate a la “microcorrupción”, encarnadas principalmente en las funciones de la Oficina de Asuntos Internos del INPE – que es el “órgano encargado de conducir investigaciones de carácter funcional sobre

los actos de corrupción e irregularidades que se cometan en los distintos órganos y direcciones del INPE” (INPE 2007) –, son análisis de casos específicos por denuncias anónimas, mas no constituye una estrategia generalizada. El resultado de la implementación de estas medidas es que no ha constituido un elemento disuasivo para las prácticas de corrupción, ya que si bien no es una estrategia articulada, tampoco se ha dado una implementación completa; sin contar que las causas del problema se encuentran fuera del penal y no dentro: son factores estructurales de la sociedad.

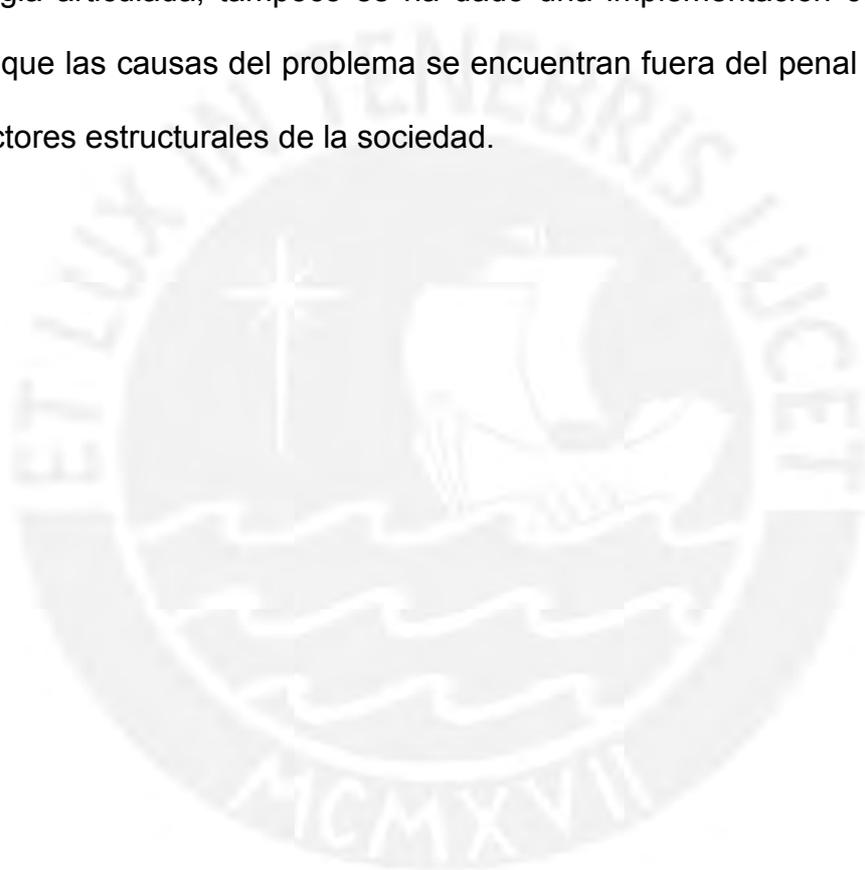


Tabla 6: Limitaciones a las medidas de corrupción

Medida implementada	Tipo	Limitaciones
Nueva normativa para establecer la carrera penitenciaria	Prevención	Falta de voluntad política para la implementación de la legislación Falta de incentivos económicos para el agente penitenciario
Capacitación de agentes penitenciarios		Falta de presupuesto para la implementación de capacitaciones
Mensajes de concientización		Apela a los “valores” o el “subconsciente” de quienes delinquen
Difusión de penas		No tiene un efecto disuasivo sobre los infractores Funciona como táctica aislada
Análisis de casos específicos por denuncias anónimas	Combate	Táctica aislada que no se reproduce a gran escala y no llega a la raíz del problema
Implementación de Oficina de Asuntos Internos		Oficina con recursos (económicos, políticos, humanos) limitados

Elaboración propia con base en entrevistas

Tal como se mencionó anteriormente, la existencia de dinámicas de corrupción surgen como una forma de relacionarse y se da por diversos factores directamente relacionados con la problemática global de todo el sistema penitenciario, lo cual constituye limitaciones directas a la erradicación de las mismas, tal como se detalla a continuación:

- Hay insuficientes recursos humanos y económicos, y los existentes son poco idóneos para la realización de las tareas. Además, los criterios de selección para los agentes penitenciarios son deficientes, ya que están más relacionados con capacidades físicas, que éticas, y su rigurosidad es baja. El Instituto Nacional Penitenciario, como entidad rectora del sistema, cuenta con tres tipos de servidores públicos: i) aquellos que prestan servicios dentro de la estructura administrativa; ii) los servidores penitenciarios encargados, principalmente, de las labores de seguridad de los internos, como profesionales y agentes de seguridad; y iii) el personal dedicado al tratamiento. (INPE 2016: s/n).

A partir de lo analizado en las entrevistas a actores involucrados con la institución y los reportes de cumplimiento e informativos que se tienen de su gestión, se encuentra que en la actualidad no se cuenta con la suficiente cantidad y calidad de recursos económicos y humanos, ya que el propio personal es escaso y se encuentra muy mal preparado. La limitada profesionalización de todos los involucrados en la administración de un penal (agentes penitenciarios, personal administrativo y de apoyo educativo, directivos) constituye un importante obstáculo para su adecuado funcionamiento.

- Existen deficientes condiciones de trabajo para los agentes penitenciarios, quienes están infravalorados. Sus remuneraciones son bajas; no tienen incentivos de ningún tipo para la realización correcta de su trabajo; están expuestos al peligro constante de la intimidación y amenaza por parte de internos; y no cuentan con soporte psicológico para la delicada actividad que realizan. Estos factores constituyen una serie de incentivos perversos que provocan una inclinación de los agentes penitenciarios a involucrarse en prácticas de corrupción, como la “única salida”. De acuerdo a lo señalado por investigadores, “el que se pone muy duro, ‘disciplinador’, ordenado, rápidamente los presos le hacen saber dónde vive su esposa, sus hijos, o sea, es un mundo muy complejo para un funcionario público precarizado. Si hay alguien que no debería ser el más precario en esa foto es el encargado de manejar la cárcel y lamentablemente, es el más precario. Está tan preso como el preso” (Investigador especialista 03)

- Falta control interno de los espacios carcelarios, principalmente ocasionado por la sobrepoblación existente en el sistema, lo que no permite que se implementen correctamente los sistemas de seguridad pertinentes. En la actualidad, el sistema penitenciario tiene un 134% de sobrepoblación en sus establecimientos, porcentaje que ha crecido de forma exponencial desde el año 2011, cuando dicha cantidad alcanzaba solo el 68%. (CONAPOC 2016: 10) Así, este factor tiene principalmente cuatro causas de ocurrencia: el uso excesivo de la prisión preventiva; el endurecimiento de las sentencias; la reducción de los beneficios de semi-libertad y libertad condicional; y la limitada capacidad de

albergue de los establecimientos, (CONAPOC 2016: 10-11), abusando así de cierta forma de la privación de la libertad para el castigo de los delitos. La existencia de este factor es central para el cumplimiento de las funciones del sistema penitenciario, ya que no existe suficiente capacidad para contener a la población penitenciaria y exagera una serie de problemas existentes al dificultar sobremanera el control que debe ejercer la autoridad penitenciaria, afectando también los servicios de tratamiento que debería prestar, sin contar con el alto nivel de contagio criminal o mimetización entre internos: con todo esto, se evidencia que el sistema no ha crecido a la misma velocidad que la demanda de sus servicios. Asimismo, hay un constante tránsito de altas cantidades de dinero dentro de los espacios carcelarios, lo cual conlleva a que la demanda de ciertos artículos prohibidos pueda satisfacerse, tal como se evidenció en la investigación de Chloe Constant, referida a los circuitos de economía informal encontrados alrededor del penal de mujeres de Chorrillos.

- Existe una deficiente infraestructura penitenciaria pues las construcciones de los establecimientos penales es arcaica e insuficiente, y esto dificulta sobremanera el control de los internos y del uso que le dan al espacio que ocupan: el 88% de la infraestructura penitenciaria se encuentra en regulares o malas condiciones (INPE 2016: s/n). Además, esta situación se ve exacerbada debido al aumento de la cantidad de internos, que es inversamente proporcional a la construcción de nuevos penales y al mantenimiento que se da a los existentes.

- Se ha construido un defectuoso diseño organizacional, que provoca la posibilidad de un alto nivel de compenetración o de mimetización entre el personal penitenciario con los propios internos, ya que no se ha generado una “cultura” del trabajador penitenciario que esté en contra de la corrupción y la posibilidad de un alto nivel de compenetración o de mimetización entre el personal penitenciario con los propios internos, ya que no se ha generado una “cultura” del trabajador penitenciario que esté en contra de la corrupción. Asimismo, la ausencia de una política penitenciaria integral está directamente relacionado con la falta de priorización por parte del Estado que se le ha dado al tema a lo largo de los años. El INPE, como organismo regulador del sistema, es un ente aislado, pues no existe relación cercana entre los demás órganos de la cadena de justicia y tampoco un interés en construirla. “La política criminal que se sigue en el país es absolutamente irracional, se actúa más por reflejos, por intuiciones, pero no porque haya un trabajo más detenido para ver cuándo efectivamente conviene esta privación de la libertad”. (Investigador especialista 02) Esta condición de “abandono histórico” ha generado un deficiente desarrollo de políticas públicas relacionadas al tema, poca inversión y ninguna modernización.

4. DISCUSIÓN DE LOS HALLAZGOS

4.1 Sobre el Estado y sus capacidades en el sistema penitenciario

La capacidad de un Estado hace alusión a la habilidad de su maquinaria burocrática para implementar sus políticas y normativa con autonomía y la corrupción implica una influencia externa indebida que ataca directamente dicha capacidad. Los hallazgos muestran un Estado fragmentado, con una capacidad muy limitada para hacer frente a los desafíos que se le presentan, en particular, en el sistema penitenciario nacional. En los conceptos trabajados sobre capacidad estatal se le otorga especial importancia a la autonomía o la ausencia de influencia externa indebida para que una agencia estatal pueda desempeñar adecuadamente sus políticas y funcione de forma correcta.

Durante los últimos años, la población penitenciaria ha crecido de forma exponencial, lo que no se condice con una mejora en los elementos de gestión del sistema carcelario, no solo en los penales que son objeto de análisis, sino a nivel nacional. En esta línea, se evidencia que esta capacidad se ve mermada principalmente por los factores que se desarrollaron: el hacinamiento de los establecimientos penitenciarios ocasionado por la sobrepoblación carcelaria; la falta de recursos humanos y económicos que permitan el desarrollo adecuado

de las funciones del sistema; la existencia de una deficiente infraestructura penitenciaria pues los espacios carcelarios son arcaicos e insuficientes; la falta de una política penitenciaria integral que ataque el problema de fondo y no los supuestos fines a los que se quiera llegar; y la existencia de dinámicas de corrupción, lo cual recrudece el impacto negativo de los factores mencionados anteriormente.

En este sentido, la situación actual del sistema penitenciario nacional y los factores que constituyen sus falencias son un desafío para el enfoque de políticas públicas, ya que una política pública, como solución a un problema público, necesita la definición correcta del mismo, de lo contrario no tendría resultados concretos y pertinentes. Así, se encuentra que la Política Nacional Penitenciaria y su Plan Nacional 2016 – 2020 (MINJUS 2016) busca fortalecer el sistema de resocialización de las personas que se encuentran privadas de libertad, tanto en régimen cerrado como en régimen abierto, en la misma línea que el objetivo del INPE según su Reglamento de Organización y Funciones. No obstante, esta política no está considerando dos aspectos centrales: primero, en la práctica, lejos de tal política, el objetivo se convierte en: “la administración del sistema hoy día está concentrada en dos cosas: que no se escapen y que se maten poco, o que no se maten.” (Investigador especialista 03) Asimismo, lejos de la resocialización, no se toma en cuenta lo siguiente:

“No hay dónde reinsertarse porque nunca estuvieron insertados. El concepto de reinsertión tiene un problema muy grave en nuestros países porque está hecho en los países más desarrollados, pensando en gente que está insertada en un sistema y por un motivo u otro, se *desinsertó* y entró en una espiral y lo que

uno hace con el sistema carcelario es volverlo a insertar. Hablamos de gente que jamás ha estado insertada en el sistema.” (investigador especialista 03)

Entonces, la falencia de una política pública eficiente es evidente desde un principio al no considerar factores pre-existentes y que escapan del mero sistema penitenciario.

4.2 Sobre la corrupción como forma de relacionarse entre actores

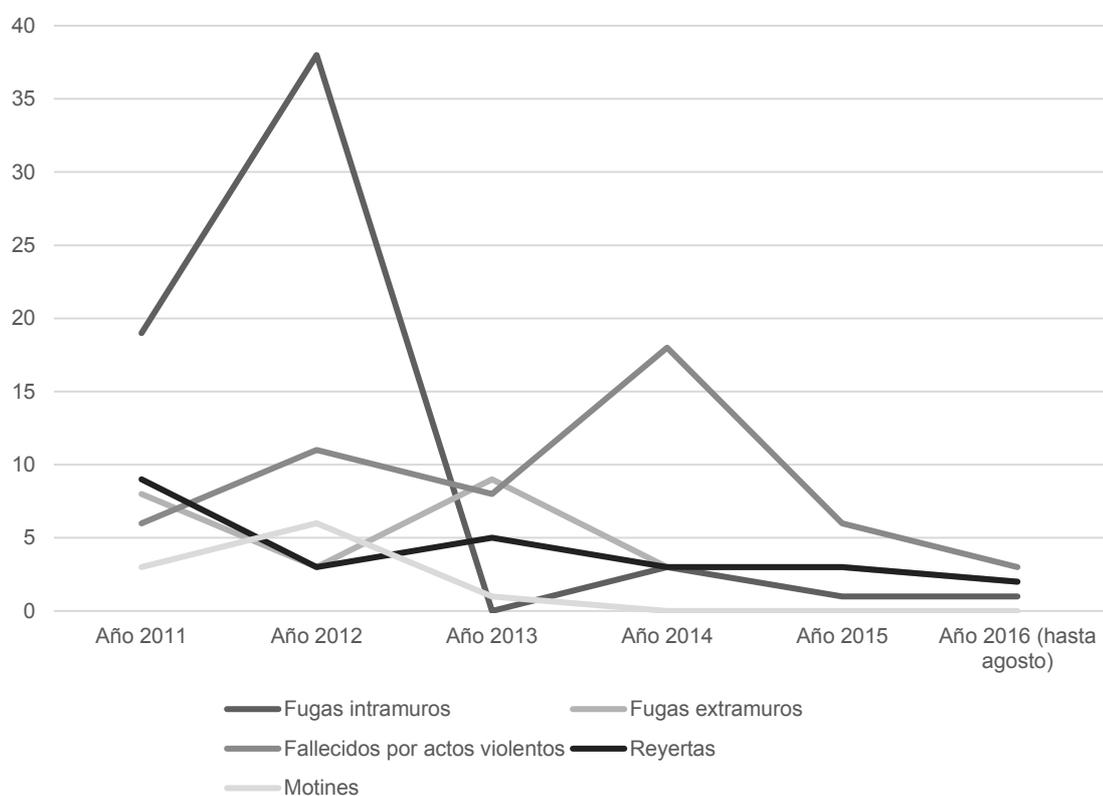
A partir de lo analizado, se tiene que la capacidad de un Estado hace alusión a la habilidad de su maquinaria burocrática para implementar sus políticas y normativa con autonomía y la corrupción implica una influencia externa indebida que ataca directamente dicha capacidad. En este sentido, la existencia de prácticas de esta naturaleza es concebida de forma perniciosa y negativa para el desarrollo de un Estado a través de sus agencias. Sin embargo, con este trabajo se pretende observar a la corrupción, en específico, la *micro-corrupción* existente en el ingreso y uso de teléfonos celulares en los establecimientos penitenciarios de Lurigancho y Miguel Castro Castro como un fenómeno ambivalente, forma que no ha sido enteramente desarrollada en trabajos académicos acerca del tema.

Sobre la corrupción, Samuel Huntington escribe respecto de los elementos positivos de este fenómeno, argumentando que “provee beneficios inmediatos, específicos y concretos a grupos que de otra manera serían totalmente alienados de la sociedad. La corrupción puede por tanto ser funcional para el

mantenimiento del sistema político, de la misma manera en que puede serlo para su reforma”. (Huntington citado en González-Aréchiga 2009: 387). Este trabajo permite evidenciar que la corrupción, más allá del ámbito ético, funciona como una suerte de relación entre los internos y la institución que los retiene, representada en los agentes de seguridad y posibilitan que el penal siga funcionando. Los estudios referidos a la capacidad estatal y la corrupción hacen hincapié en el efecto nocivo de esta última contra la autonomía del Estado; no obstante, poca referencia se hace a los beneficios de corto plazo, que son los encontrados en el análisis de este caso.

Por ejemplo, si se analiza los indicadores de seguridad penitenciaria, se tiene que en los últimos años, la cantidad de acciones violentas que vulneren la misma y el equilibrio dentro de un espacio carcelario se ha reducido considerablemente, tal como se plantea en el siguiente Gráfico 1. En contraste con ello, el aumento de grescas entre internos ha sido considerable durante los últimos años: mientras en el 2012, se registraron 50 grescas en establecimientos penitenciarios, para el 2016 (hasta el mes de agosto) se tenía registrado un total de 123. (INPE 2016: s/n) Estos datos evidencian un aumento de la violencia entre internos más no necesariamente contra los servidores penitenciarios y este resultado permite acercarse aún más a la concepción de que la corrupción es vista como una forma de relación entre la autoridad y los internos.

Figura 2: Acciones violentas contra la seguridad penitenciaria



Fuente: Instituto Nacional Penitenciario. Elaboración propia.

Este trabajo aporta a la necesidad de tomar el fenómeno de la corrupción como una relación entre los actores que representan a la agencia estatal y quienes son objetos de la administración de la misma. Si bien la capacidad del Estado se ve mermada, es evidente también que no cuenta con respuestas eficientes frente a la existencia de dinámicas de corrupción, ya que no se comprende enteramente el funcionamiento de dichas dinámicas pues no toman en cuenta que a la corrupción como fenómeno estructural de la sociedad, que no se limita simplemente a los espacios carcelarios.

No obstante, más allá de analizar la corrupción como una forma de relación entre los actores, ello no implica que deba verse con ligereza y considerar que como genera resultados positivos, es un sistema que debe perpetuarse. Como se mencionó, estas prácticas permiten sobrevivir el día a día en los espacios carcelarios, tienen beneficios inmediatos y a muy corto plazo puesto que genera incentivos y procesos que la arraigan y profundizan, generando así una suerte de círculo vicioso que termina por capturar a los actores que fungen de autoridades públicas. Así, en un sistema deficiente e imperfecto, la reducción de la corrupción no necesariamente lleva a una mayor eficiencia del mismo. (González-Aréchiga 2009) Sin embargo, la permisividad en su existencia sí constituye altos costos sobre el propio sistema en el que se ha enraizado; es por ello que el diseño de las políticas públicas referidas al tema deberían tomar en cuenta a la corrupción tanto en su fase de construcción como de implementación, ya que como se ha mencionado, al ser una forma de relación entre actores, está fuertemente enraizada en las interacciones cotidianas y exacerba los elementos negativos existentes.

CONCLUSIONES

- La capacidad de un estado puede ser definida desde diferentes perspectivas. La presente investigación se orientó desde la acepción de que la capacidad estatal en un país como la habilidad de una burocracia profesional para implementar políticas sin influencia externa indebida. Claramente, se ha encontrado que existe una brecha entre el diseño de las políticas y su implementación efectiva en la realidad. Entre varios, uno de los factores que pueden mermar la capacidad de un Estado para cumplir sus funciones es la existencia de la corrupción, a gran o pequeña escala.
- Analizar la capacidad de un Estado desde el estudio de una entidad en específico permite encontrar falencias particulares asociadas a dicha agencia en particular, pero que pueden extrapolarse a demás agencias estatales en un país. De ello, se tiene que, en general, los sistemas penitenciarios latinoamericanos se encuentran en crisis y el peruano no es una excepción. Entre sus principales falencias se encuentran: el hacinamiento producido por una sobrepoblación que en general alcanza un promedio de alrededor del 138% en todo el país; la falta de recursos humanos y económicos; la

deficiente infraestructura penitenciaria; la falta de una política penitenciaria integral; y la existencia de dinámicas de corrupción que exacerbaban todas las falencias anteriores y socavan la capacidad del Estado para controlar las dimensiones del sistema carcelario.

- Para estudiar los límites de la capacidad estatal asociados a las prácticas de corrupción se analizaron las formas de ingreso de teléfonos celulares a dos establecimientos penitenciarios de Lima Metropolitana: Lurigancho y Miguel Castro Castro. De ello, se obtuvo que estos aparatos ingresan a los espacios carcelarios de cuatro formas distintas principalmente: a través de las visitas (quienes lo camuflan en su vestimenta, cuerpo, alimentos o ropa que llevan a los internos); a través del servidor penitenciario (quien permite el ingreso de este artículo a través de la visita por corrupción, ya que se le entrega un incentivo económico para que permita ingresar el aparato, o por negligencia, ya que no se realizó una correcta revisión de la visita); a través del ingreso de suministros de comida o materiales de trabajo al establecimiento penitenciario; desde el exterior del establecimiento, arrojando un paquete desde el perímetro del edificio a un lugar donde se sabe que no hay vigilancia en un momento determinado.

- Las prácticas de corrupción asociadas a los establecimientos penitenciarios se dan principalmente a nivel micro, y en menor medida involucran personal administrativo, siendo así dinámicas con mayor organización. Se basan principalmente en incentivos económicos para

facilitar el ingreso o evitar la revisión exhaustiva por parte de los agentes de seguridad penitenciarios. Estas prácticas están asociadas a vulnerabilidades del sistema en general, relacionadas con el hacinamiento de los establecimientos carcelarios, lo cual ocasiona una gran debilidad del control interno de estos lugares, y la falta de recurso humano y económico para la implementación del control efectivo. Asimismo, se ha encontrado que actores involucrados con el tema conciben la existencia de estas prácticas de corrupción como una forma de relacionarse entre internos y con la autoridad, con el fin de mantener un equilibrio precario dentro de los establecimientos penitenciarios, ya que la autoridad no siempre es capaz de mantener la seguridad en el interior de estos espacios, por las razones asociadas con las vulnerabilidades del sistema en general.

- Las medidas de control ante prácticas de corrupción son principalmente preventivas y apelan a la concientización de las personas involucradas; sin embargo, no se acompañan de medidas combativas que dificulten la existencia de corrupción en el sistema. El rediseño de la institución, combinado con la utilización de la tecnología para la seguridad, significarían un paso importante para la superación de los límites de las medidas de control existentes.

BIBLIOGRAFÍA

ACEVEDO, Mayra

2004 “El sistema penitenciario en el contexto de la política criminal actual” en *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, vol. III, núm. 105, pp. 99-105

BAILEY, John

2006 *Corruption and democratic governability in Latin America: Issues of Types, Arenas, Perceptions, and Linkages*

BOEHM, Frederic

2005 “Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos” en *Revista de Economía Institucional*, vol. 7, N° 13, segundo semestre / 2005

BOEHM, Frederic y LAMBSDORFF, Johann Graf

2009 “Corrupción y anticorrupción: una perspectiva neoinstitucional” en *Revista de Economía Institucional*, vol. II, N° 21, segundo semestre / 2009, pp. 45 – 72

CÁRDENAS, Mauricio

2010 “State capacity in Latin America” en *Economía*, vol. 10, n° 2, pp. 1-45

CENTENO, Miguel Ángel

2009 “El Estado en América Latina” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 85-86. Mayo, pp. 11-31

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL

2016 *¿Sabes cómo es el sistema penitenciario en el Perú?* Lima:
MINJUS

CONSTANT, CHLOE

2016 Delincuencia y justicia en el Perú urbano: desigualdades frente al riesgo de encierro carcelario en *Pensar las cárceles en América Latina* p. 251-274

2014 “Economía del espacio carcelario amplio: una cárcel limeña en el centro de múltiples operaciones informales” en *Bulletin de l’Institut Francais d’Etudes Andines / 2014, 43 (1)*, pp. 93-110

DAMMERT, Lucía

2006 *El sistema penitenciario en Chile: desafíos para el nuevo modelo público-privado*. Chile: FLACSO

DARGENT, Eduardo

2012 *El Estado en el Perú: Una agenda de investigación*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas – PUCP

DAHLSTROM, Carl

2011 *Bureaucracy and the different cures for grand and petty corruption*.
Universidad de Gothenburg

DE SHAZO, Peter

2007 “Esfuerzos contra la corrupción en América Latina. Lecciones aprendidas” en *Documentos de Política sobre las Américas. Vol. XVIII, estudio 2*.

FERNANDEZ, Víctor Ramiro; VIGIL, José Ignacio

2012 “Capacidades estatales regionales: consideraciones teóricas y metodológicas para su análisis en América Latina” en *Revisata de Políticas Públicas*, vol. 16, núm. 1, enero – junio, pp. 51-65

FOUCAULT, Michel

2002 *Vigilar y castigar: el nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina

FUKUYAMA, Francis

2004 *La construcción del Estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B

GONZÁLEZ-ARÉCHIGA, Bernardo

2009 “Corrupción y Fallas del Estado” en *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Campus Monterrey. Escuela de graduados en Administración Pública y Política Pública.

GRINDLE, Merilee

2009 “La brecha de implementación” en *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Campus Monterrey. Escuela de graduados en Administración Pública y Política Pública.

INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO

2016 Reporte de cumplimiento misional del Instituto Nacional Penitenciario y estado situacional de los sistemas administrativos. Anexo N° 02. Periodo: Agosto 2011 – Julio 2016

2008 Reglamento general de seguridad en el Instituto Nacional Penitenciario, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 003-2008-INPE/P

J. ISUANI, Fernando

2012 “Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales” en *Documentos y Aportes en Administración en Administración Pública y Gestión Estatal*, vol. 12, núm. 19, pp. 51-74

KLITGAARD, Robert

1990 *Controlando la corrupción*. California: University of California Press

MINISTERIO DE JUSTICIA

2016a *Infraestructura penitenciaria 2015 – 2035*. Lima: MINJUS

2016b Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1229, que declara de interés público y prioridad nacional el fortalecimiento de la infraestructura y los servicios penitenciarios

2012 Reglamento de la Ley N° 20709 de la Carrera especial pública penitenciaria, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2012-JUS

- 2007 Reglamento de Organización y Funciones del INPE, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2007-JUS
- MORRIS, Stephen D.
s/f *Corruption in Latin America: An Empirical Overview*. University of South Alabama
- MUJICA, Jaris
2011 *Micropolíticas de la corrupción: redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia*. Lima: Asamblea Nacional de Rectores. Instituto de Estudios Universitarios
- MUJICA, Jaris y ZEVALLOS, Nicolás
2016 *Reducir la pequeña corrupción en los servicios de atención a la ciudadanía. Elementos conceptuales y marco lógico para el diseño de una intervención. Cuaderno de investigación I*. Lima: PUCP, Laboratorio de Criminología y Estudios sobre la Violencia, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
- REY, Maximiliano
2014 “Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad” en *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 2, año 2014, ISSN 2310-550X, pp. 115 – 139
- ROSE-ACKERMAN, Susan
s/f *The political economy of corruption*. Institute for International Economics, pp. 31 – 60
- ROSE-ACKERMAN, Susan y TRUEX, Rory

- 2016 *Corruption and policy reform*. Copenhagen Consensus Project
SOIFER, Hillel David
- 2012 “Measuring state capacity in contemporary Latin America” en
Revista de Ciencia Política, Vol. 32, N° 3, pp. 585-598
REPETTO, Fabián
- 2004 *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política
social en América Latina*. Serie de Documentos de Trabajo I-52.
BID: Departamento de Integración y Programas Regionales.
Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

