

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
FACULTAD DE GESTIÓN Y ALTA DIRECCIÓN**



**¿Qué motivos hace al sector penitenciario poco atractivo para el  
desarrollo de Asociaciones Público Privadas? Factores que influyen en  
la suscripción de una Asociación Público Privada (APP) dirigida al  
sector penitenciario en el Perú**

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Gestión con mención en  
Gestión Empresarial presentada por:

BAUTISTA VIDAL, Diana

Asesorada por: Mgtr. Juan Carlos Rivero Isla

Lima, mayo de 2020

La tesis

**¿Qué motivos hace al sector penitenciario poco atractivo para el desarrollo de Asociaciones público privadas? Factores que influyen en la suscripción de una Asociación público privada (APP) dirigida al sector penitenciario en el Perú**

ha sido aprobada por:

---

Mgtr. Juan Carlos Pasco Herrera  
[Presidente del Jurado]

---

Mgtr. Juan Carlos Rivero Isla  
[Asesor Jurado]

---

Mgtr. Mayen Lucrecia Ugarte Solís  
[Tercer Jurado]

Este logro quisiera dedicarlo a mi familia por ser apoyo en cada etapa de mi vida. A mi padre por su historia y cuota de humor en el día a día. A mi hermano por su compañía y motivación para volverme una profesional de calidad. Finalmente, a mi madre por su esfuerzo en enseñarme que no existen barreras que limiten mis sueños, gracias por confiar en la educación, por tu fortaleza y amor.

**Diana Bautista**



## AGRADECIMIENTOS

A Juan Carlos Rivero, asesor de la investigación, por su paciencia y apoyo constante.

A la Pontificia Universidad Católica del Perú y a la Asociación Fe y Alegría por brindar becas que permiten que más estudiantes como yo podamos tener acceso a educación de calidad.

A los entrevistado, quienes brindaron su tiempo de forma desinteresada, mi más sincera admiración por su trabajo. En especial a Enrique Cárcamo por su disposición constante.

Y a los profesores y amigos que apoyaron en la elaboración de la investigación.



## TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO 1: IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	3
1. Problema de investigación.....	3
2. Objetivos de investigación .....	6
2.1. Objetivo principal .....	6
2.2. Objetivos específicos.....	7
3. Justificación.....	7
CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO.....	8
1. Asociaciones Público Privadas .....	8
1.1. Definición .....	8
1.2. Origen del término y formas de clasificar las APP .....	9
1.3. Beneficios y consideraciones éticas .....	11
2. Factores que influyen en el desarrollo de las APP.....	12
2.1. Factores transversales en las APP .....	12
2.2. Factores presentes en APP de otros sectores .....	13
2.3. Factores presentes en el sector penitenciario en específico .....	15
CAPÍTULO 3: MARCO CONTEXTUAL.....	18
1. Asociaciones Público Privadas en el Perú.....	18
1.1. Origen de la iniciativa e inicios de las APP en el Perú.....	18
1.2. Definición peruana .....	19
1.3. Clasificación .....	20
1.4. Proceso de creación de APP .....	22
1.5. Actores en un proceso de APP.....	23
2. Sistema penitenciario .....	24
2.1. Definición .....	24
2.2. Población en los centros penitenciarios .....	24

2.3. Modelos de gestión penitenciaria.....	25
3. Situación de las APP en el sector penitenciario en el contexto peruano .....	26
CAPÍTULO 4: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN .....	29
1. Alcance de la investigación .....	29
2. Enfoque de la investigación.....	29
3. Horizonte temporal .....	30
4. Diseño metodológico de investigación .....	30
4.1. Teoría Fundamentada .....	30
4.2. Método Delphi .....	31
5. Herramientas de recojo de información .....	32
5.1. Revisión bibliográfica .....	32
5.2. Entrevistas semiestructuradas .....	32
6. Población y muestra .....	33
6.1. Grupo de expertos preliminares .....	34
6.2. Especialistas entrevistados .....	34
7. Métodos de procedimiento de análisis de información .....	37
7.1. Método de codificación .....	37
8. Operacionalización de factores.....	38
9. Consideraciones éticas .....	40
10. Limitaciones .....	40
CAPÍTULO 5: PRESENTACIÓN DE HALLAZGOS.....	42
1. Cambios en la clasificación de los factores que influyen en las APP penitenciarias .....	42
2. Identificación y clasificación de los factores que afectan en la implementación.....	42
2.1. Categoría 1: Contextual.....	43
2.2. Categoría 2: Actores.....	58
2.3. Categoría 3: Etapas de desarrollo de APP penitenciarias .....	78
CONCLUSIONES .....	101
REFERENCIAS .....	106

ANEXOS.....	115
ANEXO A: FLUJOGRAMA DE UNA APP .....	115
ANEXO B: MATRIZ DE CONSISTENCIA .....	116
ANEXO C: GUIA DE PERFILES DE LOS ENTREVISTADOS .....	117
ANEXO D: PERFILES DE LOS ENTREVISTADOS .....	119
ANEXO E: REVISIÓN BIBLIOGRAFICA .....	122
ANEXO F: GUIA REFERENCIAL DE ENTREVISTAS .....	130
ANEXO G: CODIFICACIÓN DE LAS ENTREVISTAS.....	132
ANEXO H: CLASIFICACIÓN DE LOS FACTORES INICIALES.....	158
ANEXO I: DEFINICIÓN DE LOS FACTORES .....	159
ANEXO J: CONSENTIMIENTO INFORMADO .....	161

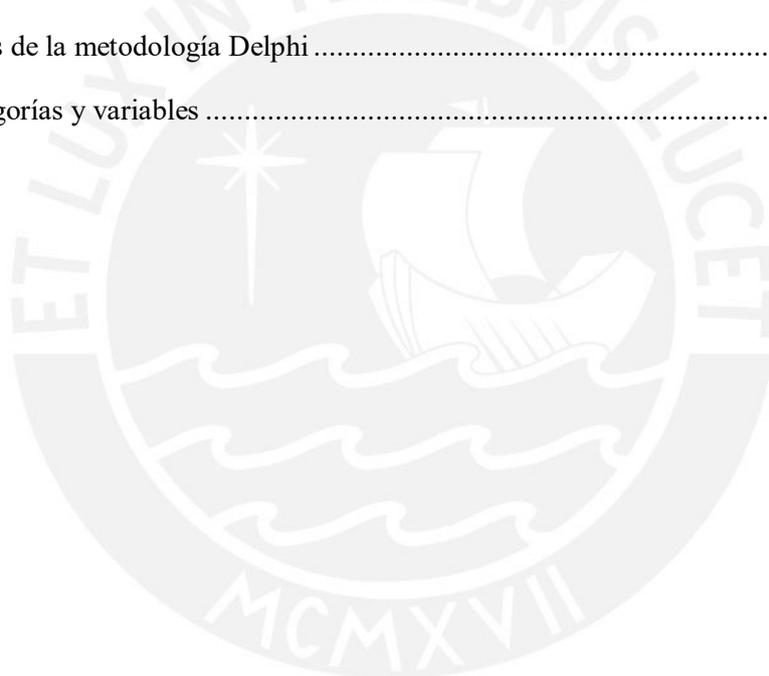


## LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Clasificación de APPs .....	10
Tabla 2: Modalidades de promoción de la inversión privada .....	18
Tabla 3: Lista de especialistas preliminares .....	34
Tabla 4: Perfiles de los entrevistados.....	36
Tabla 5: Clasificación de los entrevistados en el trabajo de campo .....	37
Tabla 6: Categorización de factores.....	38
Tabla 7: Variables y factores para la categoría “contextual”.....	43
Tabla 8: Variables y factores de la categoría “Actores” .....	58
Tabla 9: Variables y factores para la categoría “etapas de desarrollo de la APP penitenciaria” .....	78
Tabla 10: Cuadro resumen de los hallazgos .....	98

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Ejemplos de APP de acuerdo con el tipo de contrato.....	10
Figura 2: Clasificación de APP en el Perú .....	21
Figura 3: Proceso de APP en el Perú .....	22
Figura 4: Integrantes del Sistema Nacional de Promoción de Inversión Pública .....	23
Figura 5: Actores de una APP en el Perú .....	23
Figura 6: Evolución anual del porcentaje de sobrepoblación en los penales peruanos .....	25
Figura 7: Línea de tiempo de proyectos de APP presentados al sector penitenciario .....	27
Figura 8: Fases de la metodología Delphi .....	31
Figura 9: Categorías y variables .....	43



## RESUMEN EJECUTIVO

Las APP son una oportunidad para asociar los recursos del sector privado para operar en la entrega de bienes y servicios públicos. El Estado tiene limitaciones presupuestales y de recursos humanos para concretar proyectos de inversión en sectores específicos. El sistema penitenciario peruano se encuentra en una situación crítica por problemas de hacinamiento, calidad de vida, entre otros. Al respecto, aunque las APP han sido una iniciativa promovida en varios sectores y países de forma exitosa (como educación y salud), en el caso penitenciario esta ha sido escasa.

La presente investigación busca identificar y entender cómo actúan diversos factores que influyen en la suscripción de un contrato bajo la modalidad APP dirigida al sector penitenciario en el Perú. Para ello, la metodología se basó en una revisión bibliográfica y 21 entrevistas semiestructuradas bajo las estrategias de investigación de la Teoría Fundamentada y el Método Delphi, que estructuraron y sistematizaron los hallazgos de la investigación. En base a los testimonios recogidos, se establecieron categorías (3), de las cuales se desprendieron variables (11) e identificaron factores (27) para explorar y comprender la influencia que estas han generado en la suscripción de contratos de las APP. La categoría “contextual” realiza un diagnóstico sobre las condiciones político, legal, económico y social en las que se encontraba el país y su posición sobre las APP penitenciarias. La categoría “actores del proceso” explica los objetivos e interés de cada entidad pública de manera independiente, así como los intereses involucrados en las APP penitenciarias. Finalmente, la categoría “proceso de desarrollo de APP penitenciarias” presenta las estructuras de incentivos del sector público y privado en su participación para hacer viables el planteamiento y la estructuración de las APP. Cada uno de los factores es calificado en base al impacto, nivel de influencia y dependencia al cambio para hacer viable o ejecutable el proyecto.

En base a los hallazgos, la investigación concluye que el bajo número de las APP penitenciarias durante el periodo 2006 al 2016 se explica, principalmente, por el desempeño de los actores públicos (Categoría 2) en el desarrollo de las APP. En dicha categoría resaltan las variables INPE y Proinversión. Los factores de influencia alta fueron la inexperiencia técnica del INPE en el planeamiento y formulación de las APP, la dificultad de articular a los múltiples actores en el sector público dentro del proceso de toma de decisiones de Proinversión y el rechazo de la sociedad frente a una expansión de la infraestructura penitenciaria cercana a su comunidad. Esta conclusión es congruente con las investigaciones de Liu y Wilkinson, Merrifield, Manchidi y Allen, y Li, Akintoye, Edwards y Hardcastle. De esta forma, se resalta la participación de los actores públicos como factores claves en garantizar la sostenibilidad y viabilidad del proceso de planteamiento y estructuración de una APP penitenciaria.

## Lista de Abreviaturas

APP	Asociación Público – Privada
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CPTSA	Compañía Peruana de Teléfonos
GIZ	Cooperación Alemana al Desarrollo
INPE	Instituto Nacional Penitenciario
IP	Iniciativa Privada
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINJUS	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
PEI	Plan Estratégico Institucional
PIAPPEM	Programa para el Impulso de las APP en los Estados Mexicanos
PJ	Poder judicial
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SINTRAP	Sindicato Nacional de Trabajadores Penitenciarios del Perú
UFP	Unidad PPP Italiana
UK	United Kingdom

## INTRODUCCIÓN

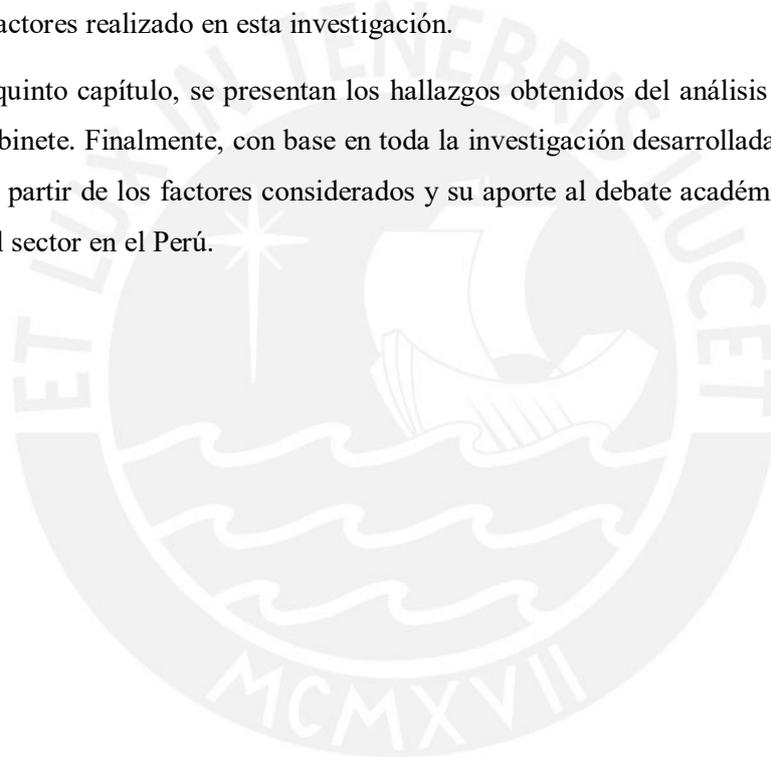
La publicación del Decreto Legislativo N° 1229, durante el gobierno de Ollanta Humala, consideró de interés público y prioridad nacional el fortalecimiento de la infraestructura y los servicios penitenciarios (*El Peruano*, 2015). Mediante esta norma, se establecieron, por primera vez, los principios y disposiciones que regulan y permiten la promoción de la inversión privada en actividades definidas del sector penitenciario, con un claro énfasis en las necesidades del sector por los problemas de hacinamiento y el correcto cumplimiento del objetivo de reinserción social. Para ello, la norma recomendó la promoción de la inversión privada y la público-privada como un medio para el mejoramiento del sector y la calidad de servicios (*El Peruano*, 2015). Sin embargo, después de la aprobación de esta norma, se desarrollaron solo cuatro proyectos, de los cuales solo uno llegó a ejecutarse.

La norma apuesta por la participación del sector privado para mejorar la calidad de los servicios en el sector penitenciario; sin embargo, las experiencias internacionales demuestran que la intervención privada no resulta ser suficiente para el logro de los objetivos sociales, ya que existen diversos factores que pueden afectar su desempeño y éxito; sobre todo, cuando se trabaja bajo esquemas público-privados (Centro de políticas públicas, 2017). Por ejemplo, Rosenau (2000) señala seis factores clave: 1) las decisiones deben tomarse en el comienzo de una asociación, 2) establecer un plan concreto, 3) las líneas de responsabilidad deben ser claras, 4) los objetivos alcanzables deben ser identificados y declarados, 5) los socios deben recibir incentivos para alcanzar los objetivos y 6) el conjunto de la operación requiere un monitoreo sistemático. Al igual que este autor, otros autores se han dedicado a investigar durante los últimos 20 años los factores que viabilizan este tipo de proyectos en diversas industrias y países. En ese marco, la presente investigación tiene como objetivo examinar a los factores que determinan la suscripción de un contrato bajo la modalidad APP dirigida al sector penitenciario en el Perú. Para ello, la investigación se organiza en cinco capítulos.

En el primer capítulo se presenta la problemática del estudio y la justificación; asimismo, se definen las preguntas y los objetivos que guían la investigación. En el segundo capítulo se desarrolla el marco teórico, el cual presenta el origen, las etapas y la clasificación de las APP. Además, se hace una revisión de los factores que han sido considerados por diversos investigadores como de gran afectación para el logro de objetivos sociales de un proyecto APP. En el tercer capítulo se explica el marco contextual, en el que se detalla el proceso de creación y desarrollo de las APP en el Perú. Asimismo, se describe el estado actual del sector penitenciario y se relatan los avances logrados en el desarrollo de las APP en el sector.

En el cuarto capítulo, se explica el marco metodológico para dar respuesta a la pregunta de investigación. En este, se incluye el enfoque cualitativo, los instrumentos de recolección y técnicas de análisis de data; y las consideraciones éticas. No obstante, debido al tiempo limitado de los entrevistados y el alcance temporal de la investigación, se han tenido que manejar parámetros que hagan viable la metodología. Por ello, en base al alcance del tema, las estrategias de investigación más pertinentes han sido el *Método Delphi* y la *Teoría Fundamentada* debido a que la primera permite confrontar las opiniones de la variedad de expertos identificados, a fin iterar en el diagnóstico de factores aplicados al contexto; y la segunda, hace posible comprender estos casos a profundidad, en especial los que no tienen antecedentes teóricos específicos como este caso, para la estructuración de los factores. Ambos se complementan en el diagnóstico de influencia de factores realizado en esta investigación.

En el quinto capítulo, se presentan los hallazgos obtenidos del análisis en el trabajo de campo y de gabinete. Finalmente, con base en toda la investigación desarrollada, se plantean las conclusiones a partir de los factores considerados y su aporte al debate académico basado en la experiencia del sector en el Perú.



# **CAPÍTULO 1: IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

La presente investigación tiene como objetivo examinar los factores que determinan la suscripción de un contrato bajo la modalidad APP dirigida al sector penitenciario en el Perú. En este capítulo, se presentan el problema de investigación, la pregunta central y las preguntas específicas, los objetivos y la justificación de este estudio.

## **1. Problema de investigación**

En los últimos años, las publicaciones sobre las Asociaciones Público Privadas (en adelante, APP) y su vínculo con el sector penitenciario han sido diversas y analizadas desde varias ópticas. En efecto, si se analiza desde una perspectiva internacional, las investigaciones sobre APP parten de antecedentes con más de 25 años. Por ejemplo, en Asia, Sharma (2007) revisó las APP a partir de los beneficios que brindan cuando existe una correcta ejecución y estructuración en etapas tempranas. Su investigación hace énfasis en identificar el alcance de las buenas acciones desarrolladas en proyectos anteriores a fin de generar aprendizaje. De esta manera, el autor consideró que, antes de una implementación "ciega" de APP, hay que evaluar con base en los resultados de proyectos anteriores o experiencias internacionales y, pese a que los proyectos pueden ser similares, cada APP necesita ser personalizada según los requisitos particulares de cada país y ser probada a una escala piloto (Sharma, 2007). La finalidad de esta evaluación es generar conocimiento y que, a partir de estas experiencias iniciales, se pueda apostar por un mayor alcance del proyecto.

En Europa, Kurniawan, Mudjanarko y Ogunlana (2015), por su parte, revisaron los proyectos APP considerando los objetivos financieros definidos según los intereses de los actores. El autor afirmó que, en la divergencia “empresario” versus la “autoridad pública”, el empresario prioriza el capital de trabajo inicial, información fiscal, paridad cambiaria, compromiso de pago al préstamo y costo de mantenimiento, mientras que, por el lado de la autoridad pública, prioriza la búsqueda de equidad. Su investigación buscó demostrar que las APP dejaron de ser unilaterales y que la participación público-privada responderá a diferencias de los intereses entre actores. Además, el autor mencionó que durante la ejecución del proyecto también se evidencian estas diferencias, pero entre el concesionario y la autoridad pública. Al respecto, el concesionario evaluó con base en la tasa interna de rendimiento, el valor presente neto, ingresos, costo de operación y devolución del principal; no obstante, la autoridad pública se basó en el control y seguimiento del desempeño para validar el valor presente neto del proyecto (Kurniawan, Mudjanarko y Ogunlana, 2015). Específicamente, para el caso de Reino Unido, Li, Akintoye,

Edwards y Hardcastle (2005) evaluaron una industria basados en el desempeño del proyecto APP. Al respecto, encontraron que los factores de éxito se concentran en la efectividad legal, capacidad de implementación del proyecto, garantía del gobierno, factores económicos favorables y la viabilidad financiera en el mercado.

En Latinoamérica, el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante, BID) (2019) estableció 23 indicadores para definir si el contexto de cada país realmente está siendo propicio para las APP. En general, consideró que los países de la región tienen un fuerte desempeño en las regulaciones y que las APP se aceptan casi universalmente como una herramienta de contratación. Los líderes en la región son Chile, Colombia y Perú, que continúan mejorando pese a que se presentan algunos contratiempos en el desempeño de los proyectos de APP (BID, 2019). Entre los indicadores por los que el BID analizó el desempeño, se tiene a las regulaciones, los temas institucionales, la madurez del sector, el clima de inversiones y la financiación. Este análisis califica el avance de cada país sobre un entorno propicio para las APP, en el cual el Perú resulta estar mejor posicionado que años anteriores.

En línea con lo anterior, el Banco de Desarrollo de América Latina, bajo la autoría de Vasallo (2018), explicó históricamente las variaciones que han tenido las APP y concluyó que las ciudades de América Latina tienen importantes problemas que obstaculizan su desarrollo, como la falta de estructura técnica, la carencia de políticas a largo plazo y la ausencia de estándares que limitan la calidad de vida de sus habitantes (Vasallo, 2018) y que las infraestructuras y servicios urbanos son claves para superar esta situación. De esta manera, el estudio de Vasallo (2018) señaló que el éxito de las APP en estos contextos debe tener como punto inicial una buena planificación, contar con recursos presupuestarios y adecuarse a los cambios tecnológicos, los cuales son muy difíciles de prever originalmente en los contratos.

En América Latina, las investigaciones han estado acotadas a sectores o industrias. Por ejemplo, en Colombia, Parra (2015) encontró como factores claves de éxito a proyectos de infraestructura eléctrica rurales: 1) Asociación confiable con gran capacidad técnica, 2) adecuada asignación de riesgos mediante acuerdos contractuales, 3) entorno favorable a la inversión y 4) viabilidad económica. Entonces, como esta investigación, es posible encontrar otras que refieran a varios sectores donde las APP son aplicables. Sin embargo, las investigaciones dirigidas al sector penitenciario son reducidas, a pesar de que es un sector que tiene alcance social. Las pocas investigaciones que existen son producidas en países donde las APP penitenciarias operan bajo modelos de infraestructura y administración que analizan el impacto de los proyectos. Por ejemplo, la Centro de Políticas Públicas (2017) realizó un diagnóstico en los establecimientos penitenciarios públicos bajo esquemas de APP y concluyó que, si se desea conseguir la

reinserción, no basta con reducir el hacinamiento, sino que, adicionalmente, hay que revisar otros factores previos y posteriores al tiempo de condena que consoliden el cumplimiento del objetivo de reinserción de forma seria y a largo plazo (Centro de políticas públicas, 2017). Es decir, los criterios de evaluación de una APP, al estar vinculados a la generación de valor, no solo pueden medirse en términos de la calidad del servicio, como la reducción del hacinamiento, sino también versa sobre resultados deseados, tales como la reinserción social de los reos.

En el Perú, las investigaciones han sido variadas, la mayoría concentrada en tesis de posgrado y pregrado. En efecto, se han realizado evaluaciones tanto de impacto como de los factores que influyen en la ejecución de esta clase de proyectos. Por ejemplo, en la tesis titulada “Análisis multi-criterio de factores de éxito y fracaso de proyectos de APP de iniciativa estatal en sector transporte” se evalúan los factores presentes en el contexto y el proceso de estructuración durante el desarrollo de las APP en la construcción de carreteras. Los autores identifican que el Perú ha contado con un marco normativo favorable para el desarrollo de estos proyectos, pero existen varios aspectos aún por mejorar y reforzar, especialmente en lo relacionado con la asignación de los riesgos, ya que el contrato debería contar con un sistema de incentivos y control que guíen de manera indirecta el comportamiento del Estado y del concesionario para garantizar el logro de los objetivos sociales de una APP (Collazos Montoya, 2017).

La tesis “La concesión de las cárceles en el Perú. ¿Un enfoque correcto? Una propuesta que cuestiona el sistema penitenciario en el país”, de igual manera, evaluó la viabilidad de un proyecto de las APP a través de la presentación de los beneficios financieros en términos de eficiencia que se pueden generar en contraste con una administración única a cargo del sector público (García Galindo, 2010). Esta investigación presenta un modelo de APP penitenciaria de acuerdo con las condiciones del contexto, lo cual demuestra la necesidad de priorizar al sector, pero, sobre todo, que apostar por la iniciativa es una opción rentable para la economía pública. En su contenido, resalta al compromiso de las instituciones como aspecto crítico para la viabilidad y el cumplimiento del proyecto.

La tesis titulada “Principales condiciones necesarias para la implementación de una asociación público privada del sector salud en el Perú”, por su parte, identificó los factores favorables aplicados al sector salud y concluyó que el marco institucional, el marco legal-regulatorio, los grupos de interés externos e internos; así como, la capacidad técnica del concedente, del concesionario y del supervisor, el alcance del proyecto y la gestión de riesgos resultan claves para el análisis en etapas previas a la ejecución del proyecto, es decir, al diseño y a la estructuración de las APP (Ruiz Sarmiento y Soto, 2017).

La tesis de Derecho “El proceso de ‘agendación’ de la concesión de los establecimientos penitenciarios en el Perú (2001-2008)”, referida al sector penitenciario, ha sido la única que ha evaluado la evolución de la problemática penitenciaria y de los proyectos de APP en la agenda pública y cómo los esquemas de estas dejaron de ser consideradas prioridad desde el enfoque de ventana de oportunidad (Cori, 2011). La investigación confirmó el rol crítico del contexto social y de la opinión pública en esta clase de iniciativas.

Similar a la investigación anterior, el estudio de Cárcamo, Guarnizo, Mendoza, Pajares y Vignolo (2015) y de García, Rebaza y Toledano (2013) forma parte de los estudios que han sostenido el mismo sujeto de estudio: las APP penitenciarias en el Perú. El primer autor hizo una revisión de acuerdo con la experiencia internacional y presentó los beneficios presupuestales y administrativos, a la vez que identificó los factores presentes en la viabilidad de un proyecto modelo dirigido al sector penitenciario (Cárcamo, Guarnizo, Mendoza, Pajares y Vignolo, 2015). No obstante, resultó ser una investigación que no revisó en profundidad las experiencias que han existido en el país, debido a que se concentró, en gran parte, en sustentar la viabilidad del proyecto modelo propuesto y poco en el contexto del sector. Por otro lado, en la investigación de García, Rebaza y Toledano (2013), se analizaron los factores de éxito con base en diversas entrevistas que permitieron presentar una propuesta de APP para el sector penitenciario, en el que el privado tenga un papel más activo en la estructura del proyecto. No obstante, al ser esta una tesis especializada en finanzas, gran parte de la investigación se concentró en evaluar la viabilidad económica del proyecto, dedicando pocas secciones al análisis de los antecedentes que tengan un diagnóstico basado en el contexto; sin embargo, muchos de sus factores identificados coinciden con los de esta investigación.

Como se puede notar, las APP han sido analizadas desde diferentes países y sectores. Desafortunadamente, en el país, cuando se le vincula al sector penitenciario, es escasa la revisión académica o especializada que analice este fenómeno. Por ello, la presente investigación contribuye a cubrir este vacío en la literatura con la interpretación de lo que sucede y sucedió con el sector e identificando y examinando los factores claves que influyen en la suscripción de contratos bajo esquemas de APP aplicados al sector.

## **2. Objetivos de investigación**

Los objetivos planteados para la investigación se describen a continuación.

### **2.1. Objetivo principal**

- Examinar los factores que determinan la suscripción de un contrato bajo la modalidad APP dirigida al sector penitenciario en el Perú.

## 2.2. Objetivos específicos

- Identificar las bases teóricas y contextuales aproximadas a las APP, el sector penitenciario y su alcance en el contexto peruano.
- Reconocer los factores analizados por otros autores que se aplican en las APP enfocadas al sector penitenciario.
- Determinar la validez y pertinencia de los factores identificados con base en los especialistas y entrevistados involucrados en el desarrollo de las APP penitenciarias en el Perú.

## 3. Justificación

El aporte de la investigación se concentra en 5 áreas específicas:

- A nivel teórico, la investigación aporta al debate académico con esclarecer los factores detrás de la suscripción de un contrato de APP penitenciaria. De esta manera, tanto con la investigación bibliográfica como con el trabajo de campo se podrá determinar cómo operan los factores identificados en el contexto peruano.
- A nivel social, la investigación se concentra en una industria poco investigada y cuyos resultados tienen un alto impacto social tanto en los proyectos o servicios del sector penitenciario bajo esquemas de APP como los que no, ya que estos involucran un análisis sobre la calidad de vida de los reos fuera del modelo de administración.
- A nivel económico, el Estado tiene una estrategia presupuestal dirigida a cada sector. Al suscribir esta clase de contratos, se reduciría la dependencia de la institución al presupuesto público, lo cual permitiría reorientar este fondo a intervenciones que dinamicen la economía.
- A nivel de ciencias de la gestión, se enfoca en temas de gestión de actores, gestión estratégica y administración pública. El análisis está concentrado en un proceso público y busca interpretar cómo actúan los factores críticos, ya sea como impulsador u obstaculizador de la suscripción de esta clase de proyectos. Por ello, se requiere hacer el análisis desde una perspectiva estratégica y transversal a los procesos y actores presentes.

## CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO

Para desarrollar la investigación es necesario reconocer las bases teóricas referidas a las APP y los factores que impulsan o influyen en su desarrollo. En ese sentido, este capítulo explica los alcances de teóricos tomando en consideración su definición, la evolución del término, la clasificación, las etapas previas a la firma del contrato, los actores involucrados y los factores que influyen en la suscripción o ejecución de una APP.

### 1. Asociaciones Público Privadas

A lo largo de diversas publicaciones, se ha cuestionado el beneficio que producen las APP y, de hecho, existen críticas sobre el impacto de este tipo de proyectos.

#### 1.1. Definición

Cuando se habla de APP, es posible encontrar una lista de definiciones que tienen coincidencias y diferencias en sus perspectivas. Desde la perspectiva académica, algunos consideran que las APP combinan recursos del Estado con los de los agentes privados (empresas u organismos sin fines de lucro) para cumplir objetivos sociales (Skelcher, 2007). Por otra parte, otros la definen como un mecanismo de cofinanciación para el desarrollo de inversiones públicas, como proyectos de infraestructura o provisión de servicios (Shaw, 2015). Si bien ambas definiciones son similares, las variaciones radican en la perspectiva con que se evalúa el término, la primera se concentra en definir al proyecto basado en sus recursos y cómo este sostiene la vigencia del proyecto, pero la segunda la ve como un método de financiamiento y concentra el aporte solo en lo económico. Ambos conceptos previamente presentados radican en contextos diferentes, los cuales generan una interpretación centrada en el lugar de origen. Las diferencias pueden radicar en temas tales como factores históricos, circunstancias locales, ideologías políticas y situaciones económicas y pueden motivar una representación específica de las APP (Skelcher, 2007). Por esa razón, existen diferencias sobre cómo se interpreta la participación del sector privado y los alcances que pueden tener.

Cabe añadir que el BID (2017) definió a las APP como un “contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad gubernamental para proporcionar un activo o servicio público en el que la parte privada conlleva un riesgo significativo, una responsabilidad administrativa y la remuneración está vinculada al desempeño” (p. 16). Esta es la definición más estandarizada por muchos autores y asumida por varios países. Sin embargo, para Pollitt (2003), el alcance de la definición se mide en base a las motivaciones del proyecto, que pueden ser “la búsqueda de reforma de gestión y modernización, atracción de finanzas privadas, legitimidad pública, cambio de riesgo, reducción del sector público y el poder compartido” (p. 73). Su posición es interesante,

ya que muestra lo flexible que puede ser el término de acuerdo con los intereses de quien desea aplicarlo. De acuerdo con estas definiciones, para efectos de esta investigación, se entiende a las APP como un proyecto de largo plazo que implica una responsabilidad contractual, en donde el sector privado comparte rol en funciones determinadas del sector público al cumplimiento de los objetivos de manera innovadora y menos riesgosa.

## **1.2. Origen del término y formas de clasificar las APP**

La administración pública, a lo largo del tiempo, ha sufrido cambios de roles asumidos en la sociedad. La administración pública tradicional tenía como principios que los objetivos sociales eran determinados, en primera instancia, por funcionarios electos y estos se implementaban a través de una línea mando y control dirigido por los burócratas (Stoker 2006). Sin embargo, este tipo de administración, que otorgaba predictibilidad en el accionar y neutralidad en la toma de decisiones, era poco flexible al cambio y muy alejada de los acontecimientos del entorno. Ante ello, surge un cambio de paradigma y se instala la nueva gestión pública que incorpora herramientas de gestión que contribuyan al cumplimiento de metas a través de la promoción de la competencia, teniendo al ciudadano como “cliente” y orientando la gestión en base a resultados (Bryson, Crosby y Bloomberg, 2014).

Dentro de este cambio de paradigma, la contratación a terceros o *contracting out* se desarrolla como un mecanismo por el cual se aprovechan las ventajas competitivas del sector privado y se obtiene eficiencia al trasladar la operación del servicio o la ejecución de una obra a cargo de empresas que cuentan con *know-how* y sistemas administrativos más ágiles que los del sector público. Sin embargo, luego de que la estructura del mercado o los contextos institucionales del Estado no generen condiciones o incentivos para que el sector privado o el sector no lucrativo participe y asuma la totalidad del riesgo en la provisión de servicios o la ejecución obras es que surgen las APP (Benavente, Escaffi, Segura y Távora, 2017). Esta situación desmotiva la participación privada, porque no cuenta con las garantías para funcionar bajo las mismas condiciones a largo plazo.

De acuerdo con Pollitt (2003), existen posturas encontradas sobre las ganancias de las APP. Por un lado, la perspectiva de Reino Unido considera que las mejoras del rendimiento de costos son a corto plazo, mientras que los cálculos a largo plazo son más complicados. Por otro lado, la perspectiva de los Estados Unidos cree que los beneficios no son seguros, puesto que hay insatisfacción sobre su desempeño y el proceso de diseño resulta lento y complejo (Pollitt, 2003). De acuerdo con ello, va a ser muy difícil encontrar coincidencias, lo que sí es necesario entender es que muchas de las críticas o recomendaciones dependen del contexto de cada país.

Entre autores, existen diferencias sobre el concebir a los contratos a terceros o *contracting out* como un tipo de APP. Al respecto, Skelcher (2007) consideró que, entre las 5 formas diferentes de estructuras de APP, una de ellas es *contracting out*, el cual es el resultado lógico de una licitación competitiva o proceso de prueba de mercado en el que se asume que el Estado como “proveedor” no ofrece la mejor respuesta o una solución al menor costo. En este caso, su finalidad es lograr reducciones en el costo, eficiencia, ganancias y mejoras de calidad en servicios públicos. La siguiente tabla presenta la clasificación de Skelcher (2007).

**Tabla 1: Clasificación de APPs**

Tipo	Concepto
Apalancamiento público	El gobierno prepara tierras para el desarrollo industrial, ofrece excepciones de impuestos, ofrece subsidios, etc.
Subcontratación	Prestación de servicios públicos bajo contrato por parte de empresas, org. sin fines de lucro u otra agencia pública, a menudo utilizando licitaciones competitivas contra el proveedor existente.
Franquicias	El gobierno otorga una licencia comercial para prestar el servicio, dentro del marco regulatorio. En el caso de la provisión de infraestructura, los activos pueden volver al gobierno después.
Empresas conjuntas	Contrato entre el gobierno y socios privados que cubren obras de capital y costos operativos posteriores.
Asociaciones estratégicas	Relación largo plazo y abierta entre actores públicos y privados basados en la confianza y la mutualidad en lugar del contrato formal, puede incluir elem. de contratación, franquicias o empresa conjunta.

Adaptado de Banco Interamericano de Desarrollo (2017).

En efecto, Skelcher (2007) ofrece una clasificación que no es diferenciada por las actividades, sino por el rol que asume el privado en el proyecto. Pollit (2003), en cambio, sostiene que las formas de APP son 10 y cada una implica un grado mayor de la intervención: 1) Operaciones y mantenimiento, 2) diseño de construcción, 3) diseño–construcción–operación, 4) envuelta alrededor de la adición, 5) construir–arrendar–operar, 6) privatización temporal, 7) arrendar / comprar–desarrollar–operar, 8) construir–transferir–operar, 9) construir–pertenece–operar–transferir y 10) construir–pertenece–operar. Un ejemplo del alcance de estos proyectos se ve en la Figura 1.



Respecto a considerar al *contracting out* como un tipo de APP, Saldaña (2019) advierte que una APP no debe confundirse con un contrato de terceros ni con una privatización, puesto que tienen otras aristas y factores: en el caso de las APP, es el sector privado quien financia el proyecto, teniendo como fuente de pago un contrato de varios años de prestación de servicios con el Estado. Asimismo, para Klijn y Teisman (2005), las diferencias entre *contracting out* y APP se concentran en el grado de participación de la toma de decisiones. La primera tiene una relación de Estado - empresa de tipo principal-agente, mientras que, en el segundo, el Estado y la empresa están involucrados en la toma de decisiones de forma conjunta y distribuyen los riesgos entre ambos. En ese sentido, aclarar estos roles resulta necesario a fin de comprender los alcances que puede tener la participación privada en proyectos públicos.

En atención a ello, para efectos de la investigación, las APP van a ser asumidas como proyectos de inversión de impacto positivo pese a las críticas, pero que, bajo un correcto desarrollo de las etapas de diseño, transparencia y contextualización de la iniciativa al sector o espacio geográfico asignado es que se va generar el impacto deseado. En concordancia con el tema de la investigación, esta no se concentrará ni en contratos de terceros ni en las privatizaciones.

### **1.3. Beneficios y consideraciones éticas**

De acuerdo con la participación de sectores, se pueden determinar los siguientes beneficios:

Para el sector público: menor costo (por la eficiencia, experiencia, especialización e innovación que aporta el sector privado) y la posibilidad de potenciar, en el corto plazo, el impacto en inversión pública de recursos públicos escasos; para el sector privado: emprender e invertir, ya que los ingresos del proyecto durante la etapa de operación pueden provenir de 1) pagos por disponibilidad y/o uso del servicio que realice el gobierno, por conducto del ente público contratante, con cargo al presupuesto fiscal; 2) cuotas o tarifas a los usuarios (ingresos propios del proyecto); 3) por la combinación de ambas fuentes de ingresos (Baldeón, 2016, pp. 35).

De esta manera, ambos sectores cooperan para el beneficio individual de cada sector. Además, Shaw (2015) mencionó que, si se observa de forma cooperativa los beneficios, estos son los siguientes: 1) Distribuir la responsabilidad entre los sectores, 2) aprovechar ideas y habilidades innovadoras, 3) aprovechar los servicios técnicos, 4) aprovechar una red comercial más amplia, 5) eficiencia de costos e intercambio de información y 6) ayudar a garantizar la sostenibilidad de los proyectos.

Con respecto de las consideraciones éticas, existe un álgido debate sobre aspectos que se deben tomar en cuenta al conducir una APP. Algunos autores critican que la mayoría de negociaciones son confidenciales para proteger el secreto comercial, no hay consultas públicas, numerosas promesas son falsas y los contratos comerciales son increíblemente complejos. Además, todo esto se concibe para proteger los beneficios empresariales y numerosos casos de soborno, lo cual perjudica la finalidad de los fines públicos (Hall, 2015). De hecho, la gran mayoría coincide en que muchas veces existen casos de oportunismo malintencionado al no realizar de forma correcta las etapas de diseño y estructuración de los contratos (Ho, 2006).

## **2. Factores que influyen en el desarrollo de las APP**

Los factores críticos son aquellos que han sido un obstáculo o un impulsor y han requerido cierta atención o generan complejidad para el desarrollo de proyectos de APP. Las investigaciones que existen al respecto y provienen de diversos países (y diversos matices) utilizan factores que son comunes o transversales a cualquier APP e indistintamente del sector. Sin embargo, diversos estudios, también, identifican o relevan factores que subyacen a un sector en particular y mucho más específico de las APP penitenciarias

### **2.1. Factores transversales en las APP**

En esta sección, se revisan los factores identificados que están presentes en todas las APP de acuerdo con diversas investigaciones internacionales.

A mayor profundidad, García (2013) consideró que, independientemente del sector al que se dirija la APP, es necesario tener un marco institucional sólido (político-legal); es decir, autoridades y organismos altamente capacitados, ya que genera cierta confianza al privado de invertir. En este sentido, el Estado debe promover los proyectos y establecer los resultados que no interfieran con estos (sin problemas de interpretación) a través del reconocimiento de un entorno favorable para su inversión (BID, 2017; Calderón, 2013; Centro de políticas públicas, 2017). Por su parte, los factores negativos identificados por Cheung (2009) y Vasallo (2018) consideran que, debido al debate político y las demoras en la negociación por inestabilidad económica o social, son escasos los proyectos que han llegado a la etapa de contrato. Estos factores no solo se encuentran al momento del desarrollo, sino también en etapas iniciales, desde la definición de la necesidad a responder como del contexto donde es aplicado (Vasallo, 2018). De esta manera, son estos entornos los que garantizan u obstaculizan que el proyecto sea viable en el largo plazo.

Cuando se compara la participación de los principales actores en la toma decisiones, se compara con las actividades asignadas al sector público con el privado. Específicamente, la

barrera principal presente es que debe entenderse, por parte del sector público, que los esquemas de APP no tienen por qué ser evaluados como proyectos públicos. Esto genera inestabilidad para el privado involucrado, porque su desempeño puede ser cuestionado frente a la opinión pública bajo estándares a los cuales no se rige o no contempló y es indispensable que existan garantías iniciales para darle esa claridad (Giz, 2017; Calderón, 2013). Asimismo, en este sector, existe un alto interés por el rescate de los beneficios de su participación. De acuerdo con Hinojosa (2017), la participación privada facilita enfoques creativos e innovadores a beneficio interno, pero también resuelve el problema de la restricción presupuestaria del sector público (BM, 2011; Hinojosa, 2017). En ambos tipos de factores, se reconoce la importancia de las instituciones del Estado, ya que los beneficios por adquirir del privado deben ser negociados y evitar tanto duplicidad de funciones como ausencias de estas (BM, 2018).

Finalmente, de acuerdo con Samii, Van Wassenhove y Bhattacharya (2012) y al Banco Interamericano de Desarrollo (2019), los factores se presentan en tres niveles. Primero, en la formación previa, al definir la asociación y el perfil de los socios. El motivo es que forma parte de las determinaciones iniciales de que el proyecto sea viable, para lo cual existe un proceso de aprendizaje basado en esas correcciones sobre propósitos del proyecto. Segundo, las características claves de formación que determinan estándares de una guía de negociación, ya sea en el compromiso, rendimiento, uso de recursos, objetivo, etc. Tercero, los factores posteriores a la formación, factores para que lo hagan funcionar con habilidades como liderazgo, comunicación, consenso y aprendizaje cooperativo.

A partir de la revisión de estos autores y organizaciones, los factores transversales dirigidos a las APP serían de alcance contextual: político, legal, económico y social. Por parte de los actores está, por un lado, el rol de Estado para activar las iniciativas y, por el lado privado, la preparación o experiencia para responder a las necesidades públicas. Con respecto del mercado, se consideran las interacciones realizadas en beneficio del equilibrio de los intereses de los sectores involucrados en el proceso de desarrollo de la APP.

## **2.2. Factores presentes en APP de otros sectores**

Son varios los autores que han analizado estos factores desde otros sectores, como construcción, infraestructura, salud, entre otros. Al momento de hacer el análisis específico por sectores, reaparecen los factores transversales que se mencionaron previamente. Fuera de ello, a este nivel de especificidad, ya existen factores más acotados. En esos casos, no solo cambia el alcance de los actores, sino que la capacidad técnica es definida por el sector o proyecto. Además, las interacciones internas dentro de las instituciones públicas tienen un papel mucho más activo y la negociación determina los alcances del contrato.

En la investigación de Chan, Lam y Cheung (2010), se examinan los factores críticos aplicados a la construcción de hospitales y carreteras al contexto chino, a partir de lo cual se clasifican los factores en seis categorías. Dichas categorías intentan explicar el desarrollo de las APP en el sector construcción. La primera es la administración de riesgos, que se considera que debe ser adecuada y equilibrada, ya que hay intereses involucrados, tanto públicos como privados. La segunda es que el sector privado sea fuerte, que tenga una adecuada tecnología y relación económica con sus socios. La tercera menciona el control juicioso del Estado, es decir, que haya hecho una buena evaluación inicial y garantice el avance del proyecto. La cuarta es la adquisición transparente y eficiente que considera la comunicación con los actores. La quinta involucra la viabilidad del proyecto, como los modelos de negocio. La sexta, el marco legal y el entorno político estable que garantice sostenibilidad de los proyectos. Finalmente, el mercado financiero disponible, es decir, los factores macroeconómicos en el contexto y si hay soporte social que valide la viabilidad del proyecto (Chan, Lam y Cheung, 2010). De estos factores, el sexto factor tiene una participación transversal, pero el tercero y cuarto revisan de manera más directa el rol del Estado. Sin embargo, los factores que hacen referencia al mercado son mucho más específicos, puesto que la administración de riesgos, la elección del modelo de negocio y el acercamiento con la tecnología adecuada van a depender del sector o industria. Es ahí donde el rol del sector se vuelve mucho más activo, dado que este tendrá impacto en la evolución de su desempeño. Estos factores se van presentando desde la etapa de reconocimiento de la necesidad, la etapa legal, etapa de consultoría y la etapa de negociación.

El estudio de Cheung (2009) identificó ciertos factores luego de una revisión bibliográfica y posterior validación para Hong Kong, Australia y el Reino Unido. Se consideró un total de 15 factores, no necesariamente críticos, pero que mejoran la relación de la rentabilidad y resultados en los proyectos dirigidos al sector construcción. Los factores son los siguientes: a) Licitación competitiva, b) asignación eficiente del riesgo (asignación del riesgo a la parte que mejor puede gestionarlo, c) naturaleza a largo plazo de los contratos, d) instalaciones mejoradas y adicionales para el sector público, e) innovación técnica del sector privado, f) bajo costo del ciclo de vida del proyecto, entre otros. En este caso, los factores del autor se enfocan en la estructura de mercados, específicamente, en la negociación de especificidades del proyecto, debido a que los factores se activan de acuerdo con las etapas del proyecto de APP. Para la etapa temprana sería la asignación de riesgo; para la etapa de diseño del contrato, la naturaleza de la innovación financiera; para la etapa de negociación previa al contrato, la rentabilidad del proyecto; y para la etapa de ejecución, la reducción de disputas. De esta forma, el rol más activo de las instituciones públicas está en realizar estas consideraciones mientras se desarrolla el proyecto.

El estudio de Li, Akintoye, Edwards y Hardcastle (2005) consideró que, para evaluar los factores críticos, estos se pueden categorizar en cinco grupos que los especialistas clasificaron según su prioridad en la toma de decisiones. De esta manera, del 100% de los entrevistados, los factores tuvieron la siguiente ponderación: 1) Transparencia y competitividad (22.5%), 2) garantías de gobierno al estructurar los objetivos multibeneficios (10.8%), 3) viabilidad del mercado financiero (7.8%), 4) factores económicos favorables (10.4%), y 5) entorno legal e interés en la sostenibilidad (17.7%) (Li, Akintoye, Edwards y Hardcastle, 2005). Para los encuestados, el factor que más influyó fue la adquisición efectiva, es decir, que en el proceso sea sostenible y atractivo para el mercado. En segundo lugar, están el seguimiento en la implementación, el cual requiere que estos estándares hayan sido definidos previamente; en otras palabras, existe mayor prioridad hacia las especificidades del proyecto en el momento de su diseño y en la interacción del sector público con el mercado.

En conclusión, de acuerdo con sus sectores, existen factores que son priorizados debido al contexto de las APP; pese a ello, todos estos proyectos coinciden en que el rol más activo es la del sector público bajo la estrategia de generar una buena relación entre la institución que recibe el proyecto y quien lo diseña. Por ello, la literatura sugiere identificar los factores aplicados a cada entidad pública que interviene y, a partir de ello, dar razón a la posición que esta sostenga sobre la APP penitenciaria.

### **2.3. Factores presentes en el sector penitenciario en específico**

Esta sección revisa los factores específicos vinculados a las APP desarrolladas para el sector penitenciario. En este caso, los factores atienden las necesidades del sector penitenciario, así como los actores con los que este interactúa, el rol de la institución que la administra y aspectos técnicos considerados acordes con la propuesta en el país.

En la investigación elaborada por Liu y Wilkinson (2015), se compararon dos modelos de prisiones bajo APP, uno de Nueva Zelanda y otro de Australia. En sus resultados, se obtuvo que son seis los factores críticos que afectan la viabilidad de una APP. El primero es el desarrollo de modelos de negocio interesantes con diversas actividades que pueden ser asumidas por el privado. El segundo es el desarrollo de proyectos innovadores de acuerdo con el contexto, que tengan sostenibilidad y una correcta evaluación inicial. El tercero es la administración y gestión efectiva de los contratos, que se refiere directamente al diseño de contratos que evalúan adecuadamente ciertos puntos, como penalidades y control interno. El cuarto es la estructura de gobernanza efectiva, que señala a las instituciones del gobierno que garanticen las subsistencias del proyecto. El quinto se refiere a un consorcio privado fortalecido; es decir, con un alto soporte de proveedores para brindar el servicio eficiente. El último es la asignación equitativa de riesgos

y se refiere a las actividades que estarán asignadas a cada sector. Estos factores se han presentado en ambos proyectos evaluados, pese a ser aplicados en diferentes de países. Los puntos críticos de análisis han permanecido constantes; es decir, que los contextos han sido relativamente parecidos. Sin embargo, esta investigación es muy exigente con los roles asumidos por el sector público y privado, lo cual se debe a que, en estos países, se ejecutaron varios proyectos, de los cuales se tiene una aproximación basada más en la ejecución que en la etapa previa.

La investigación de Merrifield, Manchidi y Allen (2002) presenta las etapas en las que se evalúa un tipo de proyecto de inversión muy similar al de las APP, pero aplicado al contexto sudafricano: los Sistemas de Adquisición de Activos y Asociación Operativa (APOPS, por sus siglas en inglés). Para estos autores, es necesario que en cada etapa de creación de proyecto se tengan ciertas consideraciones. Inicialmente, se necesitan identificar los requisitos del proyecto, recoger la percepción ciudadana sobre el sector que se está atendiendo y preparar el caso de negocio. En esa etapa, se formaliza el diseño de los APOPS y el modelo de negocio que resulte ser más prometedor y atractivo para el sector receptor. Luego, se realizan las calificaciones que involucran un presupuesto en específico, donde se incluyen los siguientes componentes: a) Los participantes como empresa y personal del sector público, b) nombres y evidencia de actores claves, c) evidencia de experiencias y evidencias de gestión, d) informes técnicos sobre los servicios, e) estados financieros más recursos demandados, f) propuestas específicas de modelo de negocio y g) evidencias sobre la comprensión del medio ambiente. Finalmente, en la solicitud de propuestas, se evalúan los riesgos y se compara el beneficio económico para consolidar la estrategia de negociación y cierre. Después de este proceso, el autor identifica como barreras a las cuestiones políticas y los problemas de implementación, los cuales resultan ser determinantes para el desarrollo del proyecto. La primera debido a que estas definen las reglas de mercado en el país y, la segunda, por la insuficiencia de capacidad interna para gestionar el proyecto (Merrifield, Manchidi y Allen, 2002). La estructura de estos factores sigue la priorización por niveles de las prioridades en la toma de decisiones y durante las negociaciones iniciales. El estudio muestra la necesidad de realizar un vínculo con el sector receptor y la ciudadanía, a fin de saber si el proyecto realmente responde a las necesidades del contexto.

Respecto de los factores presentes en el sector penitenciario, la mayoría de los estudios priorizan los procesos operativos del proyecto, como el planeamiento y diseño de la APP, en comparación con los procesos técnicos aplicados a especificidades del contrato y con roles más activos de los participantes. En específico, para el sector penitenciario, se prioriza la intervención del sector receptor y cómo sus participaciones iniciales pueden garantizar menos problemas en etapas de posterior identificación de necesidades.

Como conclusión de este capítulo, se tiene que las APP son un acuerdo público-privado en el que parte de las tareas son responsabilidad del sector público y la provisión del servicio o la ejecución de la obra es suministrada por el sector privado establecido bajo un contrato sobre el cual se comparten los riesgos, se definen roles para las partes y se estipulan penalidades en caso de incumplimiento. Asimismo, existen muchas clasificaciones de APP, pero la mayoría coincide en que la medición que se usa como variable es el grado de intervención del privado en los proyectos. Sin embargo, el contrato de terceros, como la privatización, no son un tipo de APP. Respecto de la identificación de factores, existe claramente un rol mucho más activo del sector público en la etapa de pre-ejecución al desarrollar el contrato. Además, la contextualización o el profundo reconocimiento de la entidad receptora hace posible concretar mejores proyectos. Finalmente, en relación con los actores, la profundidad social de solución se asigna al sector público y, al privado, la generación de eficacia e innovación en el cumplimiento de sus actividades.



## CAPÍTULO 3: MARCO CONTEXTUAL

En este capítulo, se presenta el desarrollo histórico y técnico-metodológico de los procesos de creación de una APP. Este proyecto ha evolucionado desde una perspectiva globalizada hasta su adecuación -según las diversas geografías e industrias que la adoptaron- al modelo en cada país. Además, se analiza su participación en distintas dimensiones: internacional, nacional y coyuntural, todas vinculadas al sector penitenciario.

### 1. Asociaciones Público Privadas en el Perú

#### 1.1. Origen de la iniciativa e inicios de las APP en el Perú

Las APP nacen del modelo británico instaurado por el gobierno conservador de John Major. La *Private Finance Initiative* fue el nombre que se dio a la iniciativa del mencionado gobierno y con el tiempo fue evolucionando desde su lanzamiento en 1992, como señala Germán Millán en el informe final que preparó para el Programa para el Impulso de las Asociaciones Público-Privadas en los Estados Mexicanos (PIAPPEM) (Umezawa y Reaño, 2013).

El Reino Unido, según González (2014), impulsó una serie de reformas para modernizar su infraestructura pública. Si bien dicho país adoptó modelos de participación público-privado de tipo APP, en Latinoamérica (durante la década de los noventa) representó una tendencia hacia la privatización de empresas públicas. En la región, este proceso se inició en Argentina, mediante el cual se privatizaron decenas de empresas y entidades de propiedad del Estado Federal (Orellana, 2013). Luego de estas iniciativas hacia la privatización, la región profundizó en esquemas de contrato a terceros o *contracting out* adoptando progresivamente formas más sofisticadas. En el caso del Perú, la década del 90 significó la apuesta por la participación del sector privado en servicios que antes se consideraban “públicos”. En efecto, la participación del sector privado en temas públicos se ha dado de forma progresiva, desde las privatizaciones, concesiones y la formalización de las APP. La Tabla 2 presenta a cada una de estas modalidades y su implicancia.

**Tabla 2: Modalidades de promoción de la inversión privada**

Modalidad	Definición
Privatizaciones	<p>Hace referencia a la participación de la inversión privada en los activos de las distintas entidades del Estado bajo los siguientes mecanismos: transferencia de acciones y/o activos, aumentos de capital, disposición o venta de activos, contratos de asociación, joint venture, entre otros.</p> <p>Ejemplo: transferencia completa de una empresa o bien económico, del sector público al sector privado a cambio de un pago único.</p>

**Tabla 2: Modalidades de promoción de la inversión privada (continuación)**

Modalidad	Definición
Concesiones	Es la modalidad bajo la cual se promueve la inversión privada en el ámbito de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, la cual implica la explotación del servicio.  Ejemplo: transferencia parcial y temporal del derecho a explotar un bien económico.
APP	Son modalidades de participación de la inversión privada con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública y/o proveer recursos públicos. Dentro de las APP se incluye a las concesiones.  Ejemplo: contrato de gestión a lo largo de un periodo de mediano a largo plazo y con una asignación compartida de riesgos entre el sector público y privado, e indicadores de calidad de los cuales dependen los pagos al inversionista.

Adaptado de Banco Interamericano de Desarrollo (2016).

En el contexto nacional, la primera iniciativa de APP es un proyecto de infraestructura, como una modalidad contractual más moderna para el desarrollo de proyectos de inversión pública (Umezawa y Reaño, 2013); específicamente, en 1994, con la transferencia al sector privado de las participaciones patrimoniales del Estado en CPTSA y ENTEL Perú. En este proyecto, se experimenta la primera colaboración entre ambos sectores, no solamente basada en la transferencia de las acciones, sino que “dicha relación continúa aún hoy, ya que suministra un servicio público, enmarcado dentro de una compleja red de relaciones que no solo se circunscriben al inversionista privado y al concedente” (Umezawa y Reaño, 2013); no obstante, en el ejercicio, este es un ejemplo de concesión, más no de APP, porque los actores no comparten riesgo.

Mediante el Decreto Legislativo N° 1012, sin embargo, se aprueba la Ley Marco de las Asociaciones público-privadas y se ofrece un primer alcance del concepto de APP como una modalidad de participación de la inversión privada, en la que se incorpora experiencia, conocimientos, equipos y tecnología. Asimismo, se destaca la relación de colaboración público-privada, así como una correcta asignación de riesgos y recursos entre las partes, con el objetivo de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública o proveer servicios públicos (BID,2016). Bajo esta normativa más específica, surge el proyecto “Banda 10,15-10,30 GHz y 10,50-10,65 GHz (Canales 15 al 20) - Lima y Callao”, que selecciona el operador privado de telecomunicaciones que se encargará de la prestación de servicios públicos (Proinversión, 2019). Posteriormente, bajo la modificación de la Ley N° 29771, se elimina la restricción de presentar IP (APP con iniciativa privada) cofinanciadas y se establecen las modalidades de APP: las cofinanciadas y las de iniciativa privada (Umezawa y Reaño, 2013).

## **1.2. Definición peruana**

En la actualidad, conforme al Decreto Legislativo N° 1224, el Ministerio de Economía y Finanzas, desde sus oficinas de Proinversión, tiene como objetivo promover la inversión privada sostenible con eficiencia, calidad y transparencia en beneficio de la población. Esta promoción está basada en alentar las iniciativas descentralizadas, priorizar proyectos de alto impacto para la economía, mejorar la cobertura de servicios, promover una cultura favorable a la inversión y la imagen del país como atractivo para invertir (Proinversión, 2019).

En Italia, según la concepción de la UFP (Unidad PPP Italiana), el concepto de APP<sup>1</sup> abarca una amplia gama de modelos de cooperación entre el sector público y privado y resulta ser un concepto muy flexible en la determinación del tipo de proyecto (MEFI, 2015), porque su mercado es muy amplio y el término está generalizado. En Brasil, la APP se define de la siguiente manera: “contrato o unión de contratos, por medio de los cuales entidades privadas, designadas por socios privados, se obligan de forma duradera ante un socio público, para asegurar el desarrollo de una actividad que atienda la satisfacción de una necesidad colectiva” (MEFB, 2012). De esta forma, la financiación y la responsabilidad por la inversión y la ejecución incumben, en todo o en parte, al ente privado. En Colombia, el concepto es el siguiente: “instrumento de vinculación de capital privado, que se materializa en un contrato entre una entidad estatal y una persona jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios” (MHCP, 2012), para así poder transferir riesgos y generar retención en los mecanismos de pago. Esta variedad de definiciones reconoce el éxito o fracaso de las APP y depende mucho del alcance y perspectiva de cada país para entender a la iniciativa.

De acuerdo con Salvatierra (2017), “al hablar de APP nos estamos refiriendo al concurso del sector privado y una entidad del Estado para desarrollar un proyecto en conjunto bajo diversas modalidades contractuales” (p. 325), lo cual lo hace un concepto muy amplio. Sin embargo, en base a las revisiones de las APP firmadas, se demuestra que ha existido flexibilidad al momento asignar el término a un proyecto de inversión, debido a que se incorporaron contratos atípicos dentro del concepto, como el *joint venture* o contratos innominados como el suscrito para la instalación y operación de bloqueadores en los establecimientos penitenciarios (Salvatierra, 2017). De esta manera, en el Perú no ha existido restricción sobre los tipos de proyectos que son considerados APP.

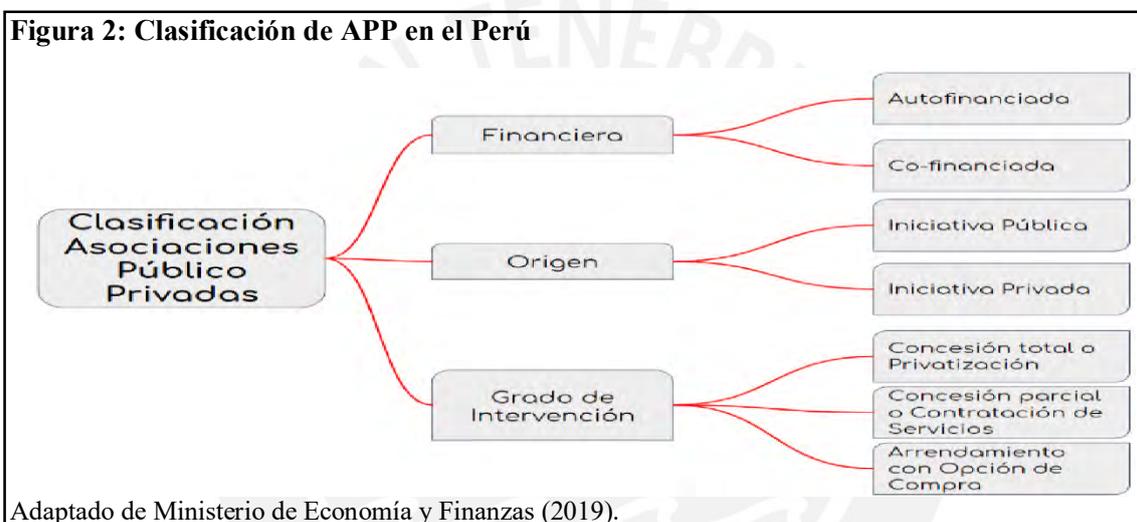
### **1.3. Clasificación**

En el Perú, la clasificación de las APP sigue tres consideraciones: cómo se financian, de quién parte la iniciativa y el grado de intervención (ver figura 2). Con respecto de su

---

<sup>1</sup> El término APP para la comunidad europea es *Public Private Partnership* (PPP).

financiamiento, las APP pueden ser autofinanciadas o cofinanciadas. En el caso de las primeras, con participación exclusiva del privado; en el caso de las segundas, con intervención compartida; no obstante, en ambos casos, el control está definido por el sector público (Proinversión, 2019). Con respecto de quién parte la iniciativa, las APP pueden ser de iniciativa pública o de iniciativa privada. Finalmente, con respecto del grado de intervención, puede ser de concesión total, entendida como la transferencia de la administración y gestión del proyecto por parte de la entidad privada; de concesión parcial, que asigna una determinada área al privado, como abastecimiento, servicios básicos y seguridad; y de arrendamiento con opción de compra, que no tiene presencia permanente del privado a lo largo del proyecto, sino solo por un determinado momento, por ejemplo, en su construcción (Proinversión, 2019).



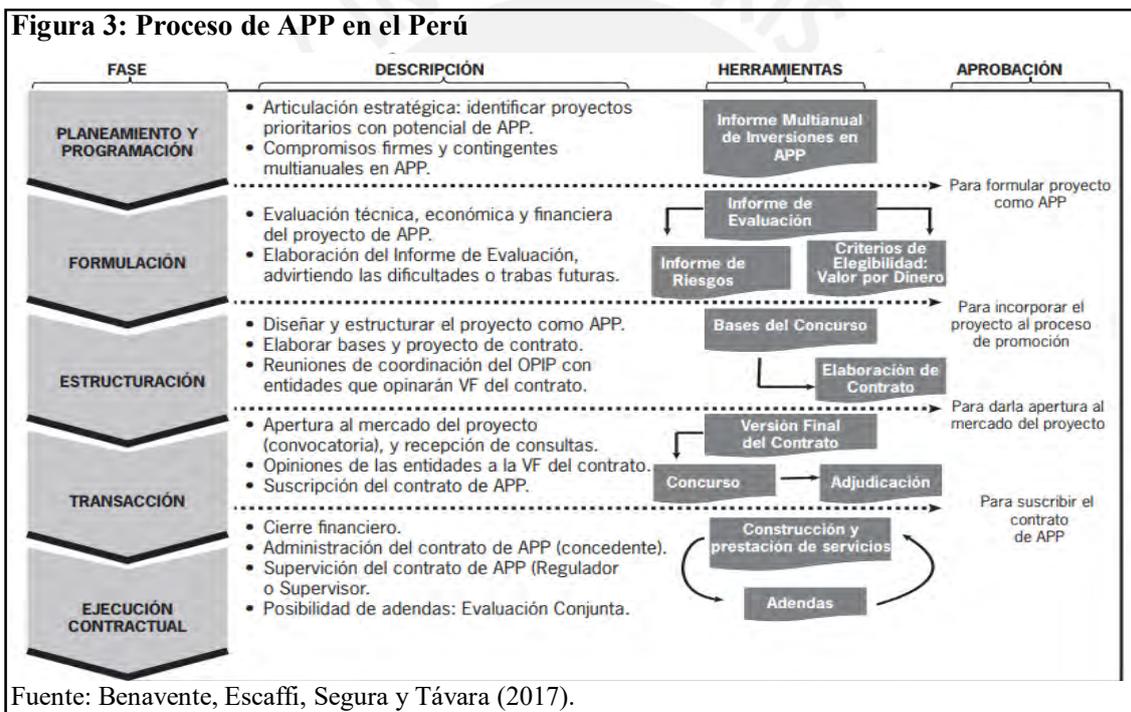
En Italia, como en varios países europeos, la clasificación varía un poco. Por un lado, están las APP auto sostenibles, que son aquellos proyectos de inversión sostenibles en base a sus ganancias; es decir, que logran cubrir los gastos de CAPEX y OPEX<sup>2</sup> considerando el costo de oportunidad del capital (MEFI, 2015). Por otro lado, están las APP subsidiadas, que se caracterizan por la transferencia de riesgos, provisión de los servicios públicos por parte de la Entidad: el contratista diseña, construye, gestiona, financia; los prestamistas financian al contratista y la Entidad comienza a pagar un cargo unitario una vez que el activo se construye (MEFI, 2015). Esta clasificación ha sido básica en los proyectos, sin embargo, países con mayor experiencia se pueden dar la libertad de clasificar por sector asignado o beneficiado del proyecto. Lo que estas citas refuerzan es que, conforme se incremente la experiencia del país en estas iniciativas, la opción de clasificación también se ampliaría.

<sup>2</sup> CAPEX es el gasto que una compañía realiza en bienes de equipo y que resulta en beneficios que garantizan y miden su crecimiento. El OPEX es el capital utilizado para mantener o mejorar los activos físicos de una compañía determinada, como préstamos, propiedades y construcciones.

Pese a estas clasificaciones de carácter técnico, es interesante analizar desde el planteamiento de los objetivos. Las APP, conforme con su objetivo final, “se pueden entender a 5 niveles: como un proyecto en particular, como una forma de llevar a cabo proyectos, como un mandato de la Administración, como una herramienta de los poderes públicos o como un fenómeno cultural más amplio” (Hodge y Greve, 2017). No obstante, para la investigación, la experiencia peruana restringe que las APP sean vistas en los tres primeros niveles y, el caso penitenciario, solo en dos de estos.

### 1.4. Proceso de creación de APP

En el contexto peruano, el proceso de creación de las APP involucra 5 fases que abarcan desde la planeación hasta la ejecución contractual. La Figura 3 explica las etapas y herramientas que forman parte de cada una.



Para efectos de esta investigación, el alcance del análisis se va a concentrar en evaluar los factores presentes previos a la firma del contrato u otorgación de la buena pro; es decir, en las primeras cuatro fases. Esto debido a que, si se habla de ejecución contractual, solo se cuenta con solo un proyecto que haya llegado a esa etapa y sería poco favorable revisar un caso único. Adicionalmente, como se muestra en el gráfico, es en la etapa de estructuración que se define el contrato, por lo que los términos para referirse a una APP pueden ser “proyecto” (pre estructuración) y “contrato” (post estructuración) en relación con la etapa en que esta se encuentre. Un dato adicional que agregar es que, así como existen los procesos, existen productos de cada uno de ellos. De acuerdo con el flujograma (ver Anexo A), la APP adquiere diversos productos

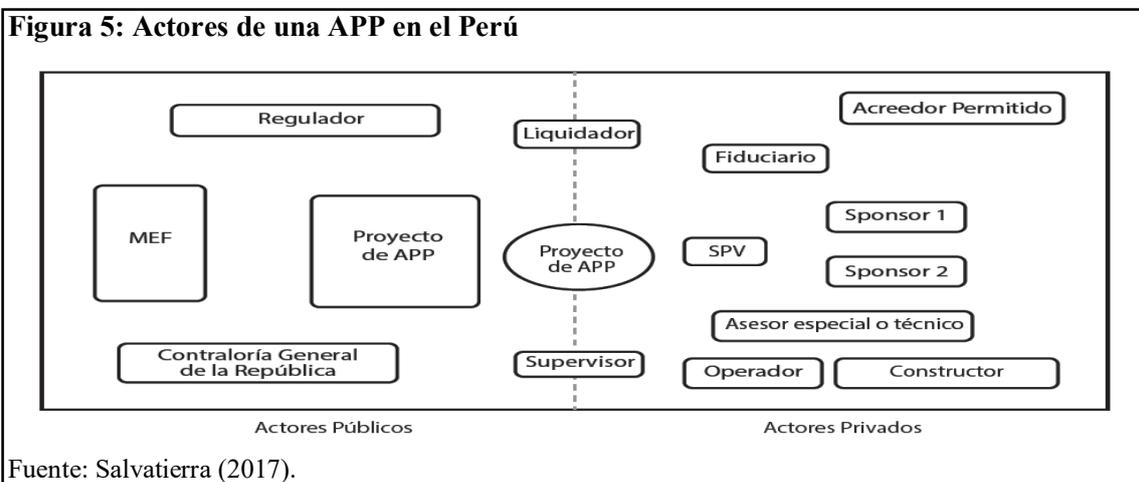
que componen el proyecto, desde informes de evaluación y técnicos, propuesta de diseño de contrato y contrato en su versión final.

### 1.5. Actores en un proceso de APP

Conforme a Proinversión y al MEF, se establece un conjunto de instituciones que están involucradas en la promoción de la intervención privada. Estas son transversales, ya que tienen como responsabilidad promover la inversión privada en base a iniciativas internas como externas. La Figura 4 presenta a estas instituciones y como se relacionan con el logro de los proyectos relacionados bajo un sistema nacional.



Todas estas instituciones interactúan para el logro de un proyecto de inversión de cualquier tipo; sin embargo, en función del sector sobre el cual se desprende una APP específica, los actores varían. La Figura 5 muestra un gráfico que ordena actores según su origen y tipo de intervención en una APP de infraestructura, el cual es muy oportuno para relacionarlo con el sector penitenciario, ya que una necesidad es la construcción de centros penitenciarios.



Este gráfico presenta a los actores con participaciones más directas bajo el supuesto de una APP de infraestructura aplicable al sector penitenciario. Este supuesto permite ejemplificar que, fuera del sector público, hay actores adicionales en la toma de decisiones. Los actores públicos que pueden aparecer son los siguientes: la institución responsable del proyecto, el gobierno local o un gobierno regional; el MEF, quien aparece en cada paso necesario para realizar una APP; el órgano regulador y la Contraloría General de la República. Los actores privados que pueden aparecer son los que se mencionan a continuación: el acreedor permitido, el fiduciario, el asesor especial o ‘técnico’, el operador y el constructor. En el caso del Supervisor y del Liquidador, su propia naturaleza hace que sean un híbrido entre los actores privados y públicos (Salvatierra, 2017).

Estos actores son constantes en varios tipos de proyectos, sin embargo, cuando se evalúa el sector penitenciario, no es estricta la participación de todos, puesto que el contexto es diferente. Ahora bien, resulta importante reconocer que este no sería el único método de clasificación de los actores, ya que cuando se analiza a este sector se evidencia que los actores pueden ser constantes o temporales a lo largo del desarrollo de los proyectos.

## **2. Sistema penitenciario**

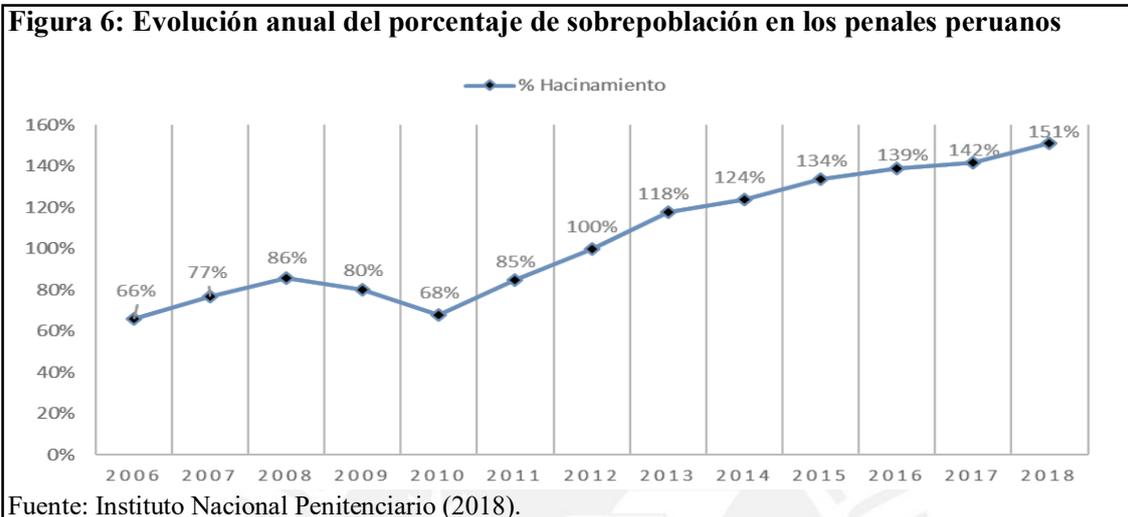
### **2.1. Definición**

El sistema penitenciario en cada país puede ser entendido de la siguiente manera: “organización estatal destinada a la efectiva ejecución de las sanciones penales, sean propiamente penas o medidas de seguridad que impliquen restricción de la libertad” (Vizcardo, 2000). Esto sin perder la protección de la dignidad humana y los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en Tratados Internacionales (INPE, 2016). Históricamente, el sistema de administración penitenciaria surge con la finalidad de establecer un aislamiento social a los reos a través de distintos mecanismos que lleva a cabo una institución de acuerdo con cada país, pero el objetivo es la reinserción social. Sin embargo, en la práctica, son lugares de escasez forzada con una economía subterránea (Hon, 2014). Su importancia radica en lo siguiente: “las instalaciones penitenciarias son parte de las redes de infraestructura social de una nación y la prestación de servicios correccionales es una política importante, ya que estos garantizan la seguridad de la comunidad y el bienestar de los ciudadanos” (Liu Wilkinson, 2015).

### **2.2. Población en los centros penitenciarios**

En el Perú, el problema de los centros penitenciarios es ampliamente conocido y respaldado por los datos estadísticos. La población penitenciaria aumenta cada año, llegando a 90 934 de población intramuros en el 2018, lo que significa un incremento de casi el 6 % con respecto

del año anterior. El problema es crítico en la región Lima, dado que un penal como Castro Castro ha llegado al 342% de hacinamiento (INPE, 2018). En la Figura 6, se puede ver la tasa de crecimiento que ha tenido la población penitenciaria peruana hasta el 2015 y hasta el 2018 (INPE, 2018).



De acuerdo con los datos recabados hasta diciembre del 2018, el Perú cuenta con 68 establecimientos penitenciarios (en adelante EP) habilitados y activados, de los cuales el 25% (17 establecimientos) se encuentran en la región Lima. Como se ha comprobado, existe una ocupación penal del 251%, lo cual refleja una sobrepoblación del 151% y una debilidad en la gestión penitenciaria (INPE, 2018).

### 2.3. Modelos de gestión penitenciaria

Al momento de presentar estos modelos de gestión penitenciaria, es importante explicar las posibles relaciones público-privadas que se pueden dar en la administración de estos centros penitenciarios. De acuerdo con Arriaga (2013), estos podrían darse de las siguientes formas:

- a. La propiedad de la empresa privada asignada a su propietario, ya sean personas naturales o también otras empresas, igualmente privadas.
- b. Las empresas públicas, que son aquellas en las que la propiedad pertenece al Estado. También se puede dar el caso de ser de régimen privado, es decir, que se regule por la Ley General de Sociedades (esto se hace con el fin de dar autonomía económica y de gestión a dichas empresas).
- c. Las empresas mixtas, que son aquellas en las que la propiedad está compartida entre el Estado y los particulares, donde ambos tienen representación en el Directorio.

Partiendo de esta información, las APP pueden adoptar dos modelos:

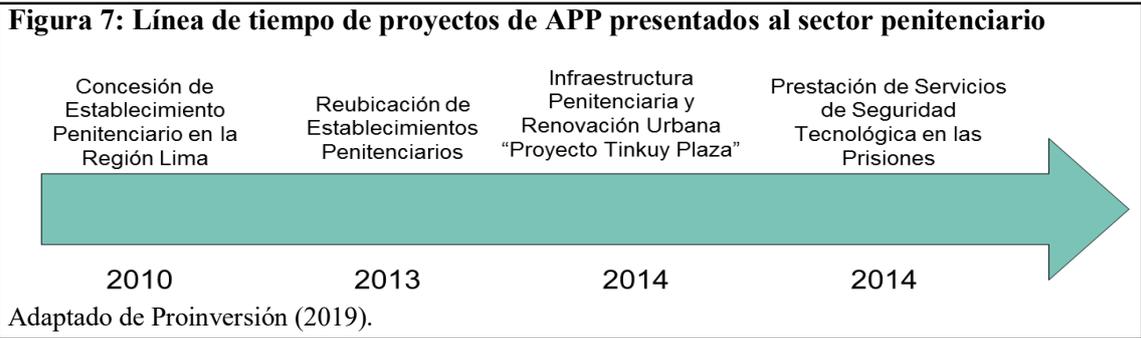
- a. Modelo de concesión total o plena. Es aquel en el cual el concesionario se encarga de todas las actividades y los servicios necesarios para el funcionamiento del establecimiento penitenciario: financiamiento, diseño, construcción, operación, administración y gestión, incluidos tratamiento y seguridad penitenciaria (interna y externa). Por su parte, el concedente asume un rol supervisor, de manera directa o indirecta (organismo regulador ad hoc o un supervisor privado contratado) que vigila el cumplimiento por parte del concesionario del contrato de concesión. Además, el concesionario puede contratar como mano de obra a los reclusos a favor de una empresa privada.
- b. Modelo de concesión parcial o semiplena. Es aquel en que el concesionario se encarga de una o varias actividades y servicios necesarios para el funcionamiento del establecimiento penitenciario, y deja al concedente la seguridad interna y externa del establecimiento, además del tratamiento penitenciario de los internos. Este modelo incluye la contratación de servicios específicos (Cárcamo, Guarnizo, Mendoza, Pajares y Vignolo, 2015).

Mediante esta revisión se ha podido reconocer la situación crítica en la que se encuentra el sector penitenciario. De acuerdo con evidencias internacionales, existen APP aplicadas en otros países que pueden ser inspiración para modelos en el país, por lo que este sector puede tener el potencial de tener una propia.

### **3. Situación de las APP en el sector penitenciario en el contexto peruano**

Los problemas del INPE en torno al hacinamiento de las cárceles son evidentes y de difícil administración sin el suficiente financiamiento. En este contexto, la modalidad de APP podría conjugar la experiencia y la inversión financiera del sector privado con la coordinación estatal, para compartir los riesgos de un problema público a través de un modelo de negocio conveniente para ambos sectores (Cárcamo, Guarnizo, Mendoza, Pajares y Vignolo, 2015). Si bien en el Perú, se han presentado alrededor de cuatro proyectos bajo la misma modalidad de participación público-privada para temas relacionados con la gestión penitenciaria, tanto de iniciativa estatal, como de iniciativa privada, solo uno llegó a la firma del contrato con varias observaciones de diversos especialistas (Proinversión, 2019).

La totalidad de los proyectos de intervención privada en el sistema penitenciario nacional concluyeron en desenlaces desafortunados, debido a que no se ejecutaron. La Figura 7 presenta el orden cronológico de los proyectos presentados a Proinversión dirigidos al sector penitenciario (Proinversión, 2019).



El primer proyecto que fue excluido era de iniciativa estatal y tenía por nombre “Concesión de Establecimiento Penitenciario en la Región Lima”. Este pretendía ocupar la inversión privada para el diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de un establecimiento penitenciario en Lima (Proinversión, 2019). El concurso se desarrolló durante el gobierno de García, pero fue cancelado en la etapa final por el Consejo Directivo de Proinversión, incluso después de perfilar una versión final de contrato, ya que este proyecto pasó por una etapa de reevaluación en el gobierno de Humala (MEF, 2016). La cancelación fue sostenida por la Defensoría del Pueblo, que explicó cómo una iniciativa parecida a la de Centros Penitenciarios Concesionados en Chile había tenido resultados negativos, que estaba siendo mucho más costoso que los de la administración pública y que la estructura del contrato beneficiaba al sector privado (Defensoría del Pueblo, 2013).

El segundo proyecto fue el de Reubicación de establecimientos penitenciarios. Este fue detenido en su etapa inicial, ya que simultáneamente se había presentado una iniciativa privada bajo el mismo esquema (Proinversión, 2019). Este hecho permitió priorizar el segundo proyecto, debido a que las investigaciones de viabilidad estaban mucho más completas. Posteriormente, el proyecto fue cancelado el 2 de febrero del 2018, por una decisión del Consejo Directivo de Proinversión (Proinversión, 2019). La causa no es clara, pero, de acuerdo con la documentación, hubo pérdida de interés en la iniciativa debido al cambio de autoridad. Además, cabe resaltar que este proyecto no fue una iniciativa del INPE, sino del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS).

El tercer proyecto, denominado Tinkuy Plaza, fue el único de iniciativa privada y cuyo proceso fue desestimado. Este buscaba entregar al privado el ex Penal San Jorge a cambio de la generación de infraestructura penitenciaria: financiamiento, diseño, construcción, equipamiento y entrega de un nuevo establecimiento (Proinversión, 2019). En esta APP, se coordinó el desalojo del centro previo a que la empresa haya construido el penal. Esto llevó a trasladar a los reos hacia otros establecimientos penitenciarios. Sin embargo, se canceló por ciertas protestas mediáticas de comerciantes alrededor del penal que querían obtener el terreno (Superintendencia Nacional de

Bines Estales, 2013). La justificación principal fue que estos comerciantes deseaban tener la opción de comprar el terreno tanto como la empresa privada, puesto que el precio estaba supuestamente desvalorizado (al 50% de su valor real). La presión mediática llevó a cambiar la finalidad del espacio y está en proceso de convertirse en una ciudad judicial<sup>3</sup>.

El último proyecto, sobre el sistema de bloqueadores, fue el único que obtuvo la buena pro, durante el gobierno de Humala, pero fue ejecutado a inicios del gobierno de Kuczynski (MEF, 2016). Dicho proyecto fue desarrollado íntegramente por Proinversión, pero en la actualidad existen deficiencias en el sistema implantado (*La República*, 2018). Es un proyecto auto sostenible, ya que los bloqueadores generan ingresos por módulos de llamadas que sustentan su costo de inversión. El INPE recibió el proyecto ya realizado y procedió a la implementación. Este es un proyecto vigente, pero con incapacidad de la institución para generar penalidades.

En conclusión, la experiencia del Perú con las APP penitenciarias ha sido casi nula. No obstante, las pocas iniciativas han demostrado problemas en las etapas iniciales de desarrollo y diseño del proyecto, las cuales son materia de análisis para esta investigación. Las APP en el Perú tienen una regulación que brinda pautas sobre los procesos y las herramientas que deben emplearse. Por otra parte, la regulación no cubre aspectos para gestionar la participación de los actores, en especial cuando dentro de este sistema existen muchas entidades públicas con cuotas de poder e intereses distintos y con capacidades institucionales disímiles.

---

<sup>3</sup> Es una estructura que alberga diversos órganos jurisdiccionales: Penal, Civil, Contencioso Administrativo, Laboral, Familia y Paz Letrado bajo la responsabilidad de la Corte Superior de Lima.

## **CAPÍTULO 4: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

Este capítulo presenta la metodología de investigación para responder a la pregunta de investigación y alcanzar los objetivos planteados. Para ello, se han establecido el alcance de la investigación; el diseño metodológico, que incluye la estrategia de investigación, el enfoque y el horizonte temporal; la población y muestra; las herramientas de recojo de la información, el método de análisis de la información, la operacionalización de los factores, las consideraciones éticas y las limitaciones de la investigación que cumplan con los objetivos de investigación estructurados en la Matriz de Consistencia (ver Anexo B).

### **1. Alcance de la investigación**

El alcance de la investigación es de carácter exploratorio-explicativo. De acuerdo con Hernández (2010), una investigación exploratoria se realiza “cuando el objetivo es examinar un tema o un problema de investigación poco estudiado, del cual se tienen muchas dudas o no se ha abordado antes [...]” (p. 63). Para el caso de las APP penitenciarias, es exploratorio en tanto busca conocer lo sucedido con estos proyectos, especialmente cuáles han sido los factores que han influido o desmotivado el otorgamiento de la buena pro, ya que son escasas las investigaciones referidas a este sector y, en especial, sobre su vínculo con las APP.

Cabe añadir que las investigaciones explicativas:

Van más allá de la descripción de conceptos o fenómenos o del establecimiento de relaciones entre conceptos; es decir, están dirigidas a responder por las causas de los eventos y fenómenos físicos o sociales; su interés se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se manifiesta o por qué se relacionan dos o más variables (Hernández, 2010, p. 95).

Precisamente, esta investigación es explicativa, dado que se basa en la recopilación de datos, a través del trabajo de campo, para identificar y explicar factores influyentes para la firma del contrato u otorgamiento de la buena pro.

### **2. Enfoque de la investigación**

El estudio tiene un enfoque cualitativo, debido a que se desea comprender los fenómenos desde la subjetividad y generar una construcción conceptual de realidad contextual que apunte a nuevos conocimientos teóricos (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014; Martínez, 2011). Asimismo, Martínez (2011) señaló que este enfoque “busca interrogarse por la realidad humana social y construirla conceptualmente, guiada siempre por un interés teórico y una postura epistemológica” (p. 10). Lo mencionado sustenta la pertinencia del enfoque, debido a que se trata

de identificar y explicar los factores relacionados con la suscripción de una APP al sector penitenciario en el Perú desde los expertos en la materia y los actores vinculados.

### **3. Horizonte temporal**

El horizonte temporal es longitudinal, puesto que se recolectó la información desde la formalización de las APP a través del Decreto Legislativo N° 1224, por medio de la bibliografía y entrevistas a los actores. Las investigaciones longitudinales pueden ser utilizadas para describir: 1) Acontecimientos pasados y presentes, 2) Características físicas de las personas, cosas o del medio ambiente, 3) Conductas de personas y 4) Conocimientos, aptitudes y opiniones de las personas. (García, 2017). Estas características la hacen oportuna para una investigación, en la cual diversas entidades públicas, tales como el INPE, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Proinversión, el Ministerio de Economía y Finanzas, entre otros, han presentado acciones durante los distintos periodos de gobierno (Alan García, Ollanta Humala y Pedro Pablo Kuczynski).

### **4. Diseño metodológico de investigación**

#### **4.1. Teoría Fundamentada**

Considerando el número reducido de investigaciones, la estrategia de investigación más pertinente es la Teoría Fundamentada. De acuerdo con Hernández, Fernández y Baptista (2014), “su propósito es desarrollar una teoría basada en datos empíricos y se aplica a áreas específicas” (p. 472). Esto es idóneo para el estudio al tratar de construir nuevas teorías desde la experticia y las opiniones de los actores, porque se toma en cuenta que los factores que influyen en el desarrollo de las APP varían en función de las particularidades institucionales de cada país y las dinámicas o las estructuras de mercado del tipo de proyecto de APP.

Autores como Glaser y Strauss, citados por (Guillemette, 2006), por su parte, mencionaron que la Teoría Fundamentada realiza una “aproximación inductiva en la cual la inmersión en los datos sirve de punto de partida del desarrollo de una teoría sobre un fenómeno” (p. 34). Esto guarda una estrecha relación con esta investigación, por cuanto se profundiza en el fenómeno de las APP en el sector penitenciario del país, desde la perspectiva de los actores seleccionados (entre expertos e involucrados).

Otra de las características de la Teoría Fundamentada, según Páramo (2015), es que establece la sistematización del proceso interpretativo, que se deriva de la capacidad que tiene el investigador para identificar las emergencias tácitas de los datos, así como los significados y las connotaciones. En otras palabras, los hallazgos surgen como resultado de leer a profundidad los testimonios de los participantes. Estas características coinciden con esta investigación, porque se realizó una revisión de diversos textos bibliográficos para comprenderlos de mejor manera y,

luego, se contrastó con la realidad peruana desde las experiencias de los actores seleccionados para lograr construir un nuevo cuerpo de conocimiento.

## 4.2. Método Delphi

El método Delphi fue realizado para identificar los factores que influyen en las APP en el sector penitenciario del Perú desde las experiencias de los expertos seleccionados y, luego de esto, poder validar preconceptos emergentes de la literatura. Esta metodología es la más idónea para darle sistematización al proceso de investigación y la teoría que se desprendan de la misma.

Somerville (2008) consideró que el método Delphi era un proceso iterativo, normalmente de rondas de preguntas, cada una basada en los resultados de la consulta previa y cuyo propósito es la exploración abierta acerca de un tema hasta llegar a un consenso a partir de las contribuciones repetidas de todo el grupo. Efectivamente, en base a estos consensos, es que se busca ratificar o modificar los factores previamente identificados en la revisión bibliográfica. Este método, entonces, sirvió para identificar los 27 factores que serían materia de análisis a través de las entrevistas.

### a. Fases del Método Delphi

Para esta investigación, se siguió el proceso planteado por Reguant y Torrado (2016), el cual consiste en la definición del tema, conformación del equipo de trabajo, ejecución de las rondas de consulta y resultados, como se muestra en la Figura 8.



En lo que respecta a la ejecución de estas fases, en la primera, se planteó realizar una revisión exhaustiva de información a partir de diversas fuentes bibliográficas relacionadas con el tema de la incorporación de las APP al sector estudiado, así como la identificación de factores. En la segunda, se buscó determinar los expertos a consultar y establecer la construcción de la guía de entrevistas. En la tercera, se realizaron las consultas con los especialistas preliminares expertos en gestión pública en el Perú, para que brinden aproximaciones sobre los factores identificados desde la bibliografía, para, finalmente, realizar las entrevistas a los 21 expertos. La cuarta fase procede al cotejo de las categorías emergentes con los hallazgos de la primera fase para lograr enriquecer las herramientas de recojo de información.

En ese sentido, se realizó el proceso de adaptación de los instrumentos con base en las especificidades que surgieron por las entrevistas. Es importante que este proceso requiera cierto alcance cuantitativo a partir de las entrevistas, pero este solo define la priorización de los factores; por eso, su presencia en esta investigación no es trascendental y no se asume un enfoque mixto.

## **5. Herramientas de recojo de información**

Dado al enfoque de la investigación, se aplicaron la revisión bibliográfica y entrevistas semiestructuradas como herramientas de recolección de datos.

### **5.1. Revisión bibliográfica**

Se selecciona la revisión bibliográfica como método de revisión, ya que la investigación inicia con la determinación del estado actual del tema de estudio desde una perspectiva teórica y contextual (ver Anexo E). Para ello, se procedió a localizar, seleccionar y analizar la información existente que pudiera servir como antecedente y referencia para el desarrollo del estudio. Lo que se busca es que, por medio de este análisis, la investigación se adapte a las características particulares del contexto de estudio (Izaguirre, Rivera, & Mustelier 2010).

En base a lo que caracteriza la investigación, se han sistematizado artículos referidos a factores de éxito y fracaso en una APP, experiencias internacionales en la aplicación de las APP penitenciarias, regulación nacional sobre estas, administración penitenciaria y diversos artículos de debate sobre la viabilidad e impacto de proyectos público-privados.

Las referencias iniciales y principales fuentes consultadas fueron las siguientes: “Critical success factors for PPPs in infrastructure developments: Chinese Perspective” de Chan, Lam y Cheung; “Principales condiciones necesarias para la implementación de una asociación público privada del sector salud en el Perú”, de Ruiz, Sarmiento y Soto; y “Asociaciones público-privadas en el sistema penitenciario. Una alternativa de solución para la inseguridad en el Perú”, de Cárcamo, Guarnizo, Mendoza, Pajares y Vignolo. Las tres publicaciones han sido referencia para la definición del alcance y la metodología. Posteriormente, la revisión se concentró en buscar experiencias de países en los que vienen funcionando las APP penitenciarias, con prioridad en Latinoamérica. Asimismo, frente a la escasez de investigaciones del sector, se optó por seleccionar sectores en donde las APP se aplicaban bajo proyectos de infraestructura. Finalmente, la investigación se concentró en la búsqueda de bibliografía de publicaciones desde el año 2000 en adelante, con prioridad en los últimos 10 años, debido a la coincidencia temporal con las APP penitenciarias peruanas.

### **5.2. Entrevistas semiestructuradas**

Otra herramienta utilizada han sido las entrevistas semiestructuradas (ver Anexo F) a cada uno de los participantes seleccionados, las cuales se definen como una “técnica basada en un diálogo o conversación cara a cara, entre el entrevistador y el entrevistado acerca de un tema previamente determinado” (Arias, 2012, p. 73). En este caso, es la técnica más idónea para recolectar información a profundidad desde la perspectiva subjetiva y vivencial de los actores seleccionados. Además, según Saunders et al. (2009) las entrevistas semiestructuradas son ideales cuando se trata de investigaciones de tipo explicativas. Para conducir las entrevistas, se diseñó una guía que siguió la categorización de las variables con base en la revisión bibliográfica.

## **6. Población y muestra**

Para la elección de la muestra, se elige el muestreo no probabilístico por conveniencia y por bola de nieve. Según Hernández et al. (2014), en el muestreo no probabilístico, los casos no tienen la misma probabilidad de elección, sino que dependen del criterio de los investigadores. Asimismo, de acuerdo con Ponce & Pasco (2015), el muestreo no probabilístico por conveniencia consiste en seleccionar una muestra según la facilidad de acceso a la unidad de observación que tenga el investigador. De acuerdo con lo señalado, la investigación selecciona este tipo de muestreo debido al acceso limitado que se tuvo a los expertos, mientras que, en el caso de los directivos o especialistas, estos, en su mayoría, provienen del INPE y Proinversión, los cuales fueron un nexo para conectar con otros especialistas.

El tamaño de la muestra ha sido de 21 entrevistados del público objetivo, tomando en cuenta el punto de saturación. De acuerdo con Saunders et al. (2016), “el tamaño de su muestra depende [...] de lo que necesita para averiguar qué será útil, qué tendrá credibilidad y qué se puede hacer dentro de sus recursos disponibles” (p. 297). Al ser una decisión definida por la pertinencia de la estrategia, se usa de referencia el punto de saturación. Este término se define como la recopilación de datos cualitativos, en este caso, a la conducción de entrevistas adicionales hasta que los datos recopilados proporcionen escasa información extra al tema (Saunders et al, 2016). Por ello, Saunders et al. (2016) señalaron que, “en los casos de una investigación de cuya estrategia sea la Teoría Fundamentada, el tamaño mínimo debe estar entre 20-35 personas”. De esta manera, se hace consistente el tamaño de la presente investigación (21).

La técnica de muestreo seleccionada, finalmente, ha sido la heterogénea, ya que esta utiliza su criterio para elegir participantes con características suficientemente diversas para proporcionar la máxima variación posible en los datos recogidos, a fin de explicar los temas claves que se puedan observar (Saunders et al, 2016). Por ello, la investigación ha considerado varias categorías en la definición de los entrevistados, tales como rol, institución a la que pertenece e intervención durante el desarrollo de las APP penitenciarias en el Perú.

## 6.1. Grupo de expertos preliminares

De acuerdo al Método Delphi, a fin de identificar y explicar los factores hallados en la literatura, se requirió, de manera preliminar al trabajo de campo, de un grupo de especialistas en temas de APP, en administración pública y administración penitenciaria para validar las variables de estudio y la pertinencia de los factores identificados. El proceso de selección de especialistas preliminares se dio a través de la docente Guiselle Marlene Romero Lora, coordinadora de la mención en Gestión Pública. Los especialistas preliminares se presentan en la Tabla 3.

**Tabla 3: Lista de especialistas preliminares**

Grupo muestral	Entrevistado	Cargo
Expertos	José Luis Pérez Guadalupe	Exministro del Interior y expresidente del Instituto Nacional Penitenciario
	José Escaffi Kahatt	Consultor, docente y especialista con más de 20 años de experiencia en temas de inversión en el Estado
	Mayen Ugarte	Docente y exsecretaria de Gestión Pública, Presidencia del Consejo de Ministros del Perú
	José Cárcamo Cárcamo	Docente de ESAN y exfuncionario de Ositran
	Guiselle Romero Lora	Directora de la Escuela de Gobierno de la PUCP
	Carlos Albán Ramírez	Jefe de la oficina de Adm. de Proinversión y docente de la PUCP
	Armando Rebaza Romero	Docente de la Facultad de Economía de la UPC
	Ysela Levano Tacuchi	Especialista en Economía de Proinversión
	Javier Vásquez Campos	Especialista de Proinversión
	Luis del Carpio	Jefe de Proyectos de Proinversión

A estos especialistas se les consultó sobre la coyuntura nacional de estas iniciativas, opiniones sobre la experiencia y recomendaciones sobre la delimitación de la investigación. Lo que se buscó en esta etapa fue recibir las primeras nociones sobre el criterio de los especialistas preliminares frente a las decisiones involucradas en las experiencias de APP penitenciarias.

## 6.2. Especialistas entrevistados

El público objetivo de la investigación fueron directivos y especialistas que hubieran participado o analizado como externos las APP penitenciarias en el país. Con este objetivo, los criterios de selección fueron los siguientes: ser conocedores de sus áreas de trabajo y expertos en el fenómeno; de hecho, cada uno era especialista con experiencia, en base a sus respuestas a la guía de perfiles (ver Anexo C). En este sentido, la selección de los actores inició con una elección basada en el mapeo de aquellos que hubieran estado más involucrados en esta clase de proyectos.

La población objetivo de la investigación está conformada por dos grupos generales: el primero, basado en expertos cercanos a estos procesos, pero que no participaron, ni tuvieron alguna responsabilidad directa; el segundo, en personas (directivos o especialistas de entidades públicas) que tuvieron un rol directo en el desarrollo de las diversas iniciativas de APP penitenciarias. Adicionalmente, como criterio de selección de los participantes, los directivos o especialistas debían provenir de instituciones del Estado que han participado en el desarrollo del proyecto, como el INPE, Proinversión, MEF, Contraloría, y MINJUS, y, en el caso de los expertos (consultores externos o académicos), debían haber investigado las APP penitenciarias en el Perú. A continuación, se plantean estos perfiles:

a) Vinculados

Los vinculados eran los especialistas que han visto las APP desde una posición no decisoria, han observado los proyectos en su momento o han hecho revisiones posteriores sobre esos proyectos para las entidades públicas o han ejercido como consultores.

***Representantes de Proinversión (interno)***

Especialistas del sector y de la institución que han evaluado diversos proyectos de APP dirigidos a otros sectores, su conocimiento sobre el sector penitenciario se basa en su experiencia cercana a los que desarrollaron el proyecto o han dado análisis posterior referido a las APP del sector.

***Representantes del INPE (interno)***

Expertos en tratamiento penitenciario y proyectos del sector que han visto el avance de las iniciativas de manera exógena.

***Expertos en gestión pública que vieron la evolución del proyecto***

Especialistas que no tienen vínculo con las instituciones principales en la ejecución de las APP, pero sí cuentan con una larga experiencia en gestión pública y consultoría. Dichos expertos han visto el tema como externos y lo han evaluado desde el punto de vista de una consultoría.

b) Ejecutores

Los ejecutores son especialistas o profesionales que han tomado un papel activo en el desarrollo de las APP presentadas en el sector. Han participado haciendo análisis de viabilidad o en cualquier etapa del proceso de diseño y ejecución del proyecto; asimismo, han dado su opinión como parte de la evaluación del proyecto.

***Representantes de Proinversión***

Miembros del equipo especializado de Proinversión encargado del planeamiento y el diseño de los proyectos de las APP dirigidas al sector penitenciario. Actores activos que se han involucrado en la definición y estructuración de los proyectos.

***Representante de MINJUS***

Especialista del sector que ha estado presente en las negociaciones o reuniones celebradas para la coordinación y los avances realizados. Ha emitido opiniones para la especificación de las nuevas disposiciones para el avance de los proyectos.

***Representante del INPE***

Especialista del INPE que ha sido parte de la ejecución de los proyectos de APP con enfoque en el sector. Ha sido parte de la negociación presente a lo largo del diseño del proyecto.

***Representante del MEF***

Especialista que formó parte de las reuniones en el desarrollo de los proyectos de APP y emitió análisis de mejoras o retroalimentación en las diversas etapas del diseño del proyecto.

En base a estos perfiles descritos, se establecen los criterios prácticos para determinar la heterogeneidad de la muestra (ver Anexo D), los cuales están incluidos en la Tabla 4.

**Tabla 4: Perfiles de los entrevistados**

Perfiles	Representación	Puesto	Orden
Vinculados	Representante de Proinversión	Consultor	1
Vinculados	Representante de Proinversión	Asesor técnico 1	2
Vinculados	Representante de Proinversión	Asesor técnico 2	3
Vinculados	Representante de Proinversión	Asesor legal	4
Vinculados	Representante del Proinversión	Gerente de administración	5
Vinculados	Representante del INPE	Asesor de consejo	6
Vinculados	Representante del INPE	Ex miembro de consejo	7
Vinculados	Representantes de Gestión Pública	Especialista académico	8
Vinculados	Representantes de Gestión Pública	Especialista en APP	9
Vinculados	Representantes de Gestión Pública	Especialista técnico en APP	10
Vinculados	Representantes de Gestión Pública	Especialista Ges. Pública	11
Ejecutores	Representante de Proinversión	Asesor financiero	12
Ejecutores	Representante de Proinversión	Asesor técnico 1	13
Ejecutores	Representante de Proinversión	Asesor técnico 2	14
Ejecutores	Representante de Proinversión	Jefe de proyectos	15
Ejecutores	Representantes del MINJUS	Analista legal	16
Ejecutores	Representantes del MINJUS	Asesor de proyectos	17
Ejecutores	Representante del INPE	Analista de tratamiento	18
Ejecutores	Representante del INPE	Asesor de proyectos	19

**Tabla 4: Perfiles de los entrevistados (continuación)**

Perfiles	Representación	Puesto	Orden
Ejecutores	Representante del INPE	Ex director del INPE	20
Ejecutores	Representantes del MEF	Asesor presupuestal	21

Es así como se estructuró una lista de 21 entrevistados con participación desde diferentes instituciones y actividades en el desarrollo de los 4 proyectos.

**Tabla 5: Clasificación de los entrevistados en el trabajo de campo**

Entrevistados	N°
<b>Total de ejecutores</b>	<b>10</b>
Representantes del MEF	1
Representante de Proinversión	4
Representante del INPE	3
Representantes del MINJUS	2
<b>Total de vinculados</b>	<b>11</b>
Representante de Proinversión	5
Representante del INPE	2
Consultor externo	4
<b>Total de entrevistados</b>	<b>21</b>

La Tabla 5 muestra que, del total de entrevistados, 10 son ejecutores que tuvieron participación activa al momento del desarrollo de las APP y 11 vinculados que han sido observadores de las decisiones tomadas en la estructuración de los proyectos. Las principales consideraciones han partido de su participación en el desarrollo de las APP penitenciarias desde el 2008 al 2014, periodo en el cual se desarrollaron las etapas de planeamiento, formulación y estructuración de los proyectos (Proinversión, 2019). Para este trabajo de campo, los especialistas eran de Proinversión (9), INPE (5), MINJUS (2), MEF (1), y consultores externos (4).

## 7. Métodos de procedimiento de análisis de información

### 7.1. Método de codificación

Para analizar las entrevistas, se utilizaron las grabaciones y las anotaciones en la bitácora de la investigadora. Asimismo, se realizaron las transcripciones y se procesó la data por medio de la codificación abierta, axial y selectiva, siguiendo las pautas de Strauss y Corbin (2002).

La etapa inicial es la codificación abierta, mediante la cual se desglosan los datos de las transcripciones y se analiza el texto, línea a línea, para identificar las palabras claves que contengan el relato de la experiencia del informante (Strauss y Corbin, 2002). De esta manera, se van creando unidades temáticas que representan un fenómeno más general. Luego, se realiza la

codificación axial, la cual relaciona los códigos unos con otros desde una lógica inductiva y deductiva, a fin de generar relaciones causales y la revisión de los factores bibliográficos con los identificados en las entrevistas. Por último, la codificación selectiva es el proceso de elección de una categoría para que sea el núcleo y se relacione con las demás variables, además de modificar la estructura de categorías variables y factores preexistentes (Strauss y Corbin, 2002).

Luego de la codificación, se procedió a la construcción de las categorías emergentes y la triangulación entre los participantes (ver Anexo G). La triangulación teórica se aplica en casos donde se confrontan los resultados obtenidos del proceso de revisión de la bibliografía con las emergencias de los participantes y, de esta manera, se logra reconstruir los hallazgos que componen la teoría. Todo esto con el apoyo del software ATLAS.ti.

Por último, en la presentación de hallazgos, se definirá la influencia de cada factor en base a tres criterios artificiales de referencia: a) Influencia positiva o negativa: inicialmente, cada factor fue calificado a fin de identificar si es un impulsor o una barrera para la suscripción de contrato donde puede ser: no influye, influencia positiva e influencia negativa. b) Influencia directa o indirecta: para identificar si existe intención o causalidad por parte de las instituciones principales en la determinación de la suscripción, esta sección fue determinada en base a las entrevistas. c) Influencia baja, media y alta: definida desde la percepción de los entrevistados sobre el impacto de los factores en la ejecución de las APP.

## 8. Operacionalización de factores

Las variables utilizadas en esta investigación se desprenden de la revisión de la literatura y la validación de 10 expertos en gestión pública, los cuales funcionan como variables de confirmación, a través del contraste y discernimiento con los participantes durante las entrevistas. Dentro de la Tabla 6, se presentan las categorías y factores que involucran a cada una de ellas.

**Tabla 6: Categorización de factores**

Categoría	Variables	Factores	Influencia		
Contextuales	Legal	Modificaciones constantes en la normativa APP durante el desarrollo de las APP penitenciarias	Media	Positiva	Directa
	Económico	Favorable clima de inversiones y tendencias de proyectos APP en el sector penitenciario (ausencia de demanda penitenciaria)	Media	Positiva	Indirecta
	Político	Inconsistencia de las decisiones y compromisos de las autoridades públicas	Media	Negativa	Directa
	Social	Insensibilidad social en torno a la vulneración de derechos humanos sobre la población penitenciaria	Media	Negativa	Indirecta

**Tabla 6: Categorización de factores (continuación)**

Categoría	Variables	Factores	Influencia			
Contextuales	Social	Desconfianza de la sociedad en torno a la transparencia e integridad de la participación privada en las APP	Alto	Negativa	Directa	
		Rechazo de la sociedad frente a una expansión de la infraestructura penitenciaria cercana a su comunidad	Alta	Negativa	Directa	
Actores	Proinversión	Estructura organizacional y perfil de funcionarios favorable para el diseño de APP de forma competente	Media	Positiva	Directa	
		Deficiente estrategia de promoción de las APP penitenciarias dirigida a los posibles postores y al ciudadano	Baja	Positiva	Directa	
		Incipiente conocimiento, experiencia previa instalada en de diseño y estructuración de contratos de Proinversión	Baja	Negativa	Directa	
		Escasos incentivos para la idoneidad de las consultorías y su efectividad en los proyectos	Alta	Negativa	Directa	
	INPE	Inexperiencia técnica del INPE en el planeamiento y formulación de APP	Alta	Negativa	Directa	
		Influencia y poder de los sindicatos en la toma de decisiones del INPE	Media	Negativa	Indirecta	
	Contraloría	Excesivas auditorías de la Contraloría para detectar desaciertos y determinar la responsabilidad administrativa en las APP penitenciarias	Alta	Negativa	Directa	
		Conflicto de interés del personal de la Contraloría con experiencia previa en Proinversión	Media	Negativa	Directa	
	MEF	Nula prioridad del sector penitenciario en la asignación del presupuesto adicional	Alta	Negativa	Directa	
	MINJUS	Concepción del problema público sobre la situación penitencia del MINJUS distinta del INPE	Media	Negativa	Directa	
	Proceso de desarrollo de APP penitenciaria	Estructura de incentivos del sector público	Escasa participación del INPE en el desarrollo de las APP	Media	Negativa	Directa
			Desconfianza de los servidores públicos respecto de la creación de valor público por parte del sector privado	Baja	Negativa	Directa
Inconsistencia de la participación de los actores en las distintas fases de desarrollo de APP			Baja	Negativa	Directa	
Ausencia de modelos internacionales de APP que sean similares a las características del sector penitenciario del Perú			Media	Negativa	Indirecta	
Dificultad en articular a los múltiples actores en el sector público dentro del proceso de toma de decisiones			Alta	Negativa	Indirecta	
Distribución asimétrica de cuotas de poder entre los actores que participan en el proceso de creación de APP			Media	Negativa	Directa	

**Tabla 6: Categorización de factores (continuación)**

Categoría	Variables	Factores	Influencia		
<b>Proceso de desarrollo de APP penitenciaria</b>	<b>Estructura de incentivos del sector privado</b>	Asimetría de información a favor del sector público sobre la necesidad del sector penitenciario	Media	Positiva	Directa
		Alto riesgo de la inversión en el sector penitenciario promedio con la del mercado latinoamericano	Alta	Negativa	Directa
		Altas barreras para entrar y mantenerse en el proceso de selección del ganador de la buena pro	Media	Negativa	Directa
		Variedad de modelos de negocio en el mercado de APP que pueden aplicarse en el Perú	Baja	Positiva	Directa
		Condiciones financieras del proyecto atractivas para el privado	Media	Positiva	Directa

Para estructurar los factores, se partió de la categorización de variables iniciales (ver Anexo H) y la definición de cada factor (ver Anexo I).

## 9. Consideraciones éticas

El estudio cumple con los principios éticos impuestos por el Comité de Ética para la Investigación con seres humanos y animales –CEI de la Pontificia Universidad Católica del Perú. En efecto, esta investigación presenta todas sus consideraciones: 1) Respeto por las personas, 2) justicia, beneficencia y no beneficencia, 3) integridad científica y 4) responsabilidad. Estas se desarrollan en el Reglamento del Comité de Ética de Investigación de la Pontificia Universidad Católica del Perú, que considera importante “brindar información a los participantes sobre los objetivos, la naturaleza de la investigación, garantizar la confidencialidad de la información y conocimiento proporcionados, y respetar la libertad y la autonomía de los sujetos para participar de la investigación o retirarse de la misma si así lo decidiera” (PUCP, 2016).

Se reconoce en la investigación, asimismo, la propiedad intelectual de las fuentes utilizadas, a través de la aplicación de las debidas normas de citación. Por ello, antes de cada entrevista, se realiza la solicitud de consentimiento informado (ver Anexo J), de participación y confidencialidad de identidad a través de la codificación de los actores en el procesamiento de la información.

## 10. Limitaciones

Una primera limitación es que la información está concentrada en testimonios de actores presentes durante la estructuración de los proyectos en el sector. En ese sentido, son muy pocos los documentos oficiales que se puedan presentar para sustentar sus perspectivas, puesto que, en

su mayoría, son documentos de uso internos entre las instituciones involucradas en la toma de decisiones.

En segundo lugar, los proyectos de APP por diversos sectores son innumerables. Estos cuentan no solo con ejemplos nacionales, sino también internacionales, con los cuales se podría realizar un análisis comparativo más completo. Sin embargo, en el caso del sector penitenciario, los casos son escasos, por lo que concentrarse en observar los proyectos APP de este sector es solo mirar los tres proyectos fallidos y solo un proyecto ejecutado.

En tercer lugar, la experiencia del sector presenta varios modelos de negocio, todos diferentes entre sí, lo cual hace imposible comparar o concentrarse en un solo modelo. He ahí la razón por la cual la investigación se concentra en evaluar el sector penitenciario de manera transversal antes que especializarse en un solo modelo.

En cuarto lugar, el criterio artificial utilizado para medir la influencia de los factores está determinado con base en la interpretación de las entrevistas, así como en las preguntas generales realizadas. El involucrar un formato de consulta específico sobre la medición de la influencia de los factores directamente con cada entrevistado puede hacer que los resultados obtenidos sean más precisos.

Finalmente, el trabajo metodológico fue diseñado en base a condiciones propias de la investigación como la poca disponibilidad de los entrevistados, los límites de tiempo para realizar la investigación y la magnitud de los factores. Es por ello que se hace oportuno el uso de metodologías como Teoría Fundamentada y el Método Delphi.

En conclusión, el proceso de investigación inició con una revisión bibliográfica en la que se procedió a realizar un análisis de literatura y documentos relacionados con el área de estudio. Luego, se delimitó el tema de investigación, seleccionaron las variables iniciales de estudio y acoraron los procesos de construcción de una APP para el análisis. Posteriormente, se profundizó en el objeto de estudio a través del desarrollo del marco teórico, el cual permitió identificar las principales teorías, conceptos que sustentan el tema de estudio y factores que podrían aplicarse en el contexto peruano. A continuación, se diseñó la metodología de investigación, que incluyó la orientación de un enfoque cualitativo, la selección de la teoría fundamentada como estrategia de investigación, la revisión bibliográfica y la entrevista semiestructurada como instrumentos de recojo de información. Asimismo, se abordó el método Delphi bajo un esquema de iteración de dos rondas de expertos, la primera de tropicalización de factores y la segunda de validación de los mismos; la codificación cualitativa; la triangulación teórica y la redacción de los hallazgos.

## CAPÍTULO 5: PRESENTACIÓN DE HALLAZGOS

Luego de haber estructurado una metodología para el desarrollo de la investigación y haber realizado el trabajo de campo con los entrevistados, se aborda ahora el análisis de la información recopilada en las entrevistas por medio de las transcripciones y la digitalización de los datos. En este capítulo, se exponen los hallazgos con base en la información recopilada, a fin de identificar y examinar los factores que determinan la suscripción de un contrato de APP aplicado al sector penitenciario. El primer subcapítulo explica los cambios y la nueva estructura de factores identificados. El segundo describe a profundidad el alcance de cada factor identificado, así como su influencia en la suscripción de una APP penitenciaria.

### **1. Cambios en la clasificación de los factores que influyen en las APP penitenciarias**

Durante el trabajo de campo, la organización de los factores sufrió varios cambios en las categorías, variables y factores, los cuales se presentan a continuación:

Las categorías se reducen de cuatro a tres debido a que el “Penitenciario” y el “Proyecto de inversión” se unen en una misma categoría bajo el nombre de “Actores en el desarrollo de APP penitenciarias”. El motivo de esta integración es que, en el Perú, existen instituciones responsables de la administración del sistema penitenciario y promoción de proyectos de inversión. En conjunto, son cinco instituciones que participan de forma activa en el desarrollo de las APP penitenciarias: INPE, Proinversión, Ministerio de Economía, Ministerio de Justicia y la Contraloría.

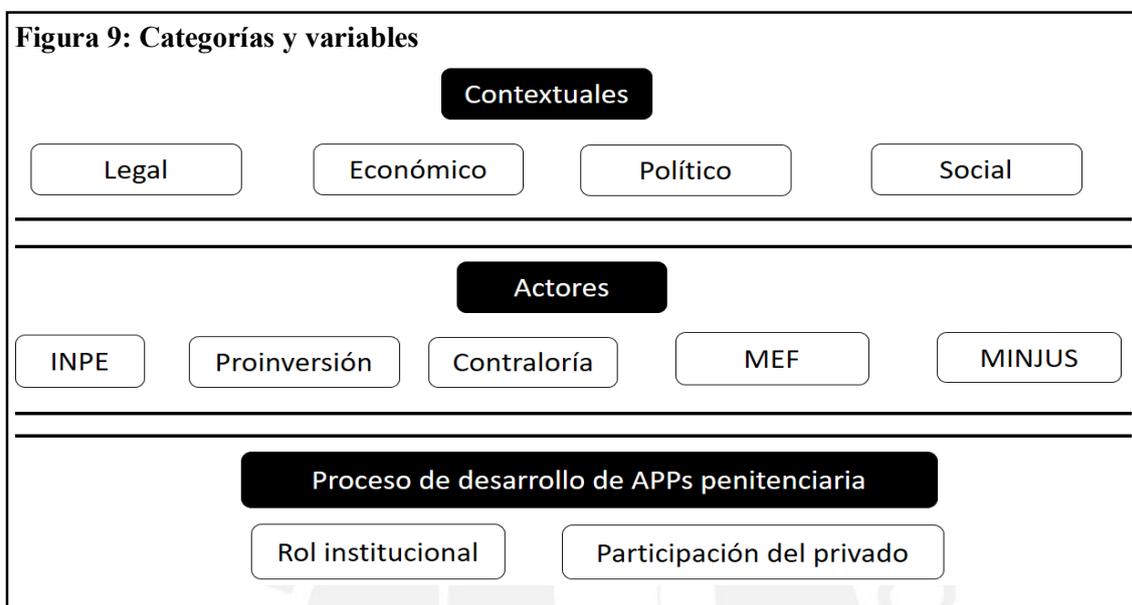
Cada categoría debe integrar una serie de variables que permitan englobar a los factores. La razón de incluir las variables es que hay grupos de factores que refieren a un mismo tema o actor, lo cual permite distinguir el alcance de estos subgrupos y estandarizar la organización de los factores.

Los factores iniciales se presentaban de forma general sin ninguna aclaración sobre cómo influyeron en las APP penitenciarias peruanas. Sin embargo, ahora tienen otro formato de presentación, debido a que no es suficiente con identificar su presencia, sino conocer cómo influyeron el rol y la forma en la suscripción de las APP de manera más explícita.

A partir de estos cambios, se presentarán a profundidad los hallazgos de cada factor identificado a partir de la revisión bibliográfica y el trabajo de campo.

### **2. Identificación y clasificación de los factores que afectan en la implementación**

En esta sección, se presenta la versión final de los factores que afectan la suscripción de una APP penitenciaria. Los 27 factores identificados y analizados que influyen en la suscripción de estas APP se clasifican bajo 3 categorías y 11 variables, las cuales se muestran en la Figura 9.



Cada una de las variables sirve de referencia para la identificación y clasificación de los factores que se presentan a continuación.

### 2.1. Categoría 1: Contextual

De acuerdo con la revisión bibliográfica, existen factores que son transversales y aplicados al contexto, como el marco legal, económico, social, tecnológico, ambiental y político, que influyen en las APP independientemente del sector que desarrolle el proyecto (Chamochin, 2017). Conforme a los participantes, las variables que resaltan en la categoría contextual son las siguientes: político, económico, legal y social. La Tabla 7 sintetiza los factores que aparecen en esta categoría.

**Tabla 7: Variables y factores para la categoría “contextual”**

Categoría	Variables	Factores
Contextuales	Legal	Modificaciones constantes en la normativa APP durante el desarrollo de las APP penitenciarias
	Económico	Favorable clima de inversiones y tendencias de proyectos APP en el sector penitenciario
	Político	Inconsistencia de las decisiones y compromisos de las autoridades públicas
	Social	Insensibilidad social en torno a la vulneración de derechos humanos sobre la población penitenciaria

**Tabla 7: Variables y factores para la categoría “contextual” (continuación)**

Categoría	Variables	Factores
Contextuales	Social	Desconfianza de la sociedad en torno a la transparencia e integridad de la participación privada en las APP
		Rechazo de la sociedad frente a una expansión de la infraestructura penitenciaria cercana a su comunidad

### ***2.1.1. Variable 1: Entorno Legal***

#### ***Factor: Modificaciones constantes en la normativa APP durante el desarrollo de las APP penitenciarias***

Del total de los entrevistados (21), 13 consideran que existe solidez del marco legal, tanto para las APP en general como para aquellas iniciativas penitenciarias. Las normas legales aplicadas a las APP están consignadas en leyes, decretos y diversas normas técnicas que han estructurado procesos adecuados para llevar esta clase de proyecto. Por el lado de las políticas penitenciarias<sup>4</sup>, estas son consideradas adecuadas para las condiciones del sector<sup>5</sup>. Para los entrevistados, las regulaciones de APP y el sistema penitenciario se han mantenido acorde a las tendencias internacionales y los requerimientos nacionales.

El entrevistado 2, especialista de Proinversión, señala que los aportes de Proinversión para reactivar los proyectos con altos estándares en Perú, a diferencia de otros países de Latinoamérica, ha sido parte de la madurez del marco legal (Comunicación personal, 28 de noviembre del 2019). Este testimonio coincide con varios informes del BID en los que se señala que el Perú se mantiene en los primeros lugares de calidad regulatoria. En lo que respecta al sector penitenciario, el entrevistado 19 considera lo siguiente:

Al hablar de políticas en el INPE, se habla también de las publicaciones que hacemos recurrentemente, ya que esas son la principal evidencia de la inclusión de nuevas políticas. En varias conversaciones con entidades similares de Colombia, como Ecuador, se ha destacado la promoción de nuevas políticas con base en la investigación (Comunicación personal, 29 de noviembre del 2019).

Este entrevistado valida que, en este aspecto, han sido muy proactivos desde sus investigaciones en lo referente a actualizar las regulaciones en torno al diseño estratégico de la metodología de desarrollo de APP, teniendo en cuenta los estándares internacionales, de igual manera con el caso de las políticas penitenciarias, que han estado en constante modificación. En

<sup>4</sup> Son las acciones determinadas por el INPE para dictar normas técnicas sobre temas de infraestructura y tratamiento penitenciario.

<sup>5</sup> Refiere a la situación de hacinamiento y cumplimiento de la reinserción en el INPE.

efecto, si se observa el Portal Institucional del INPE, se puede constatar que esta entidad pública pone a disposición numerosas publicaciones sobre cárceles productivas, diagnósticos acerca de la población penitenciaria, así como investigaciones sobre el rol de las mujeres dentro de un penal. Estas datan del año 2015 y continúan a la fecha.

La discusión, sin embargo, se inicia al momento de analizar las normas que definen las etapas y procesos aplicados a las APP, ya que siete del total de los entrevistados consideran que, pese a la buena normativa, no se tiene herramientas o metodologías a usar durante el proceso que generen estándares de actuación. Entre ellos, los consultores externos (4) creen que no existió un equilibrio al momento de generar cambios en condiciones específicas de los procedimientos y requisitos de este marco legal, ya que, bajo este contexto, ponía en riesgo el progreso de los proyectos vigentes. La principal consecuencia de los cambios constantes fue que no generaban estabilidad jurídica, un punto importante debido a que las APP son proyectos de largo plazo.

De acuerdo con la entrevistada 4, especialista legal, “el marco legal del país en APP es conforme a las tendencias y necesidades actuales del mercado, así como las especificaciones para las diversas etapas, las cuales han sido una prioridad durante los últimos años” (comunicación personal, 3 de diciembre del 2019). De esta forma, la entrevistada explica cómo para llegar al marco legal vigente se ha tratado de ser muy activo en la búsqueda de prácticas que puedan funcionar y hacer más atractivo este esquema de asociación público-privada para los inversionistas. Sin embargo, el entrevistado 9, consultor externo, comenta lo siguiente:

Para invertir en el Perú, durante los últimos años, el marco legal ha sido algo inestable, no solo porque esta búsqueda de marco legal perfecto ha motivado muchos cambios, sino que en este entorno se hace difícil pensar en largo plazo, algo sumamente necesario en este tipo de APP (Comunicación personal, 20 de setiembre del 2019).

Esta explicación da razón de por qué muchas APP no se concretaban durante estos años y son estos cambios los que podrían haber hecho dudar si la iniciativa se concretaría o no al final del periodo. Si bien estas dos posiciones difieren entre sí, resulta evidente que los cambios frecuentes, con base en la normativa para adecuarse a las tendencias internacionales, no generan predictibilidad jurídica sobre los regulados y pueden ser un desincentivo para la inversión.

De otra parte, el entrevistado 5, especialista de Proinversión, observó lo siguiente:

Hacen falta mejores herramientas para responder a ese marco legal en ejecución y [que] garanticen su correcto cumplimiento. Nos hemos concentrado en hacer muchas leyes y acercarnos lo más posible a lo que hacen los otros países; sin embargo, no hemos sabido

cómo aplicar estos procesos de la mejor forma para los sectores que lo han requerido (Comunicación personal, 5 de diciembre del 2019).

Al igual que la posición del BID, el entrevistado 5 coincide en que el contenido de las normas pasa a un segundo plano si no se tienen correctos estándares que hagan operativo y aplicable cada proyecto. Sobre este punto, el consultor externo (10) señala lo siguiente:

Lo que se tiene estructurado en la norma tiene mucho valor; a pesar de ello, eso es una parte, ya que no solo es que se quede escrito en el papel, sino que se haga seguimiento o se evalúe el progreso durante la creación de la APP, así como del valor que genera. Para ello, la institución debe contar con esas herramientas para hacerlo, pero, en ese momento, muchos temas solo se definieron por criterios, lo cual no necesariamente responde a la necesidad (Comunicación personal, 3 de diciembre del 2019).

Esta posición refuerza lo anteriormente comentado, ya que no basta con un marco legal considerado actualizado, sino que estas normas generales requieren una aplicación técnica que velen por las particularidades de los sectores o las dimensiones de los proyectos para que se puedan generar iniciativas que realmente respondan a una necesidad del sector. De la misma forma, al definir el marco legal no solo se requiere que la institución se encargue de emitir la norma, sino propiciar su cumplimiento y desarrollar mecanismos de seguimiento y evaluación adecuados.

En conclusión, este factor ha influenciado medianamente a la suscripción de la APP de forma positiva y directa, ya que el marco legal se ha mantenido acorde a las tendencias gracias a los esfuerzos de las instituciones por fortalecer este marco, en concordancia con las investigaciones y diagnósticos realizados proactivamente. Para los entrevistados, no existe un consenso sobre el marco legal de las APP, ya que, fuera de las molestias generadas por los constantes cambios o actualizaciones al marco legal, se hace evidente la necesidad de procedimientos mejor estructurados y que generen criterios de diseño, estructuración y medición del impacto real al hacer viable una APP. En lo que respecta a los cambios, se hace oportuno reconocer que la estabilidad jurídica puede garantizar la permanencia de un proyecto a largo plazo; sin embargo, esto no debería ser garantía de desactualización legal, ya que hay una responsabilidad por parte de los inversionistas de reconocer los alcances legales conforme al mercado nacional y latinoamericano.

### ***2.1.2. Variable 2: Entorno económico***

*Factor: Favorable clima de inversiones y tendencias de proyectos APP en el sector penitenciario*

Del total de los entrevistados (21), 19 de ellos consideran que el entorno económico había sido muy favorable para el país y esa fue una ventana de oportunidad aprovechada. Sin embargo, con el tiempo, las APP dirigidas al sector tuvieron un auge que fue decayendo. Para los años, 2009 en adelante, el Perú se encontraba entre los de mayor bonanza económica de Latinoamérica, lo cual hizo que muchos inversionistas empezaran a ver al país como atractivo. Posteriormente, con las elecciones del 2010, se realizó el cambio de autoridades gubernamentales. En este período, se dio el inicio del gobierno de Ollanta Humala, quien tenía una visión diferente al anterior y cuestionó algunas de las políticas económicas estructuradas por el gobierno de García en temas de proyectos de inversión.

Para analizar bien este hallazgo, hay que entender bien la perspectiva de ambos gobiernos que tuvieron la oportunidad de generar las APP penitenciarias. Durante el gobierno liderado por Alan García (2006-2011), existía el objetivo general de aprovechar esta situación económica para hacer crecer al país. La entrevistada 21 señala lo siguiente: “desde que ingresó el ministro Luis Carranza y, posteriormente, Mercedes Aráoz, se quiso promover esta clase de proyectos de inversión, ya que eran aceleradores económicos y, para esos años, se tenía una lista de proyectos interesantes para el sector penitenciario” (Comunicación personal, 26 de noviembre del 2019). Es por ello que en este periodo y el posterior se firmaron Decretos Legislativos de promoción de las iniciativas privadas (MEF, 2016). Efectivamente, esta política de agilidad permitió el crecimiento del portafolio de proyectos y, con eso, el acercamiento de más inversores para escuchar el contenido de las APP propuestas.

El gobierno liderado por Ollanta Humala (2011-2016), por otro lado, tuvo ciertas particularidades. Por ejemplo, el entrevistado 9 señala lo siguiente:

Este gobierno tenía una propuesta bien clara y con objetivos nacionalistas propios del partido; por ello, en su desempeño se concentró mucho en motivar la activación de programas sociales que impulsen las regiones, pero, sobre todo, que brinden más oportunidades para el cierre de brechas sociales, un tema poco desarrollado por el primer gobierno (Comunicación personal, 20 de setiembre del 2019).

Para el entrevistado 9, la perspectiva de este gobierno estuvo concentrada en actividades muy diferentes al de García, pero, sobre todo, que eran de mayor aceptación social. En palabras del mismo especialista:

Los planes de este gobierno sobre proyectos de inversión estaban dirigidas a proyectos de inversión social, pero la inversión privada era un tema que se le cuestionaba mucho. Naturalmente, estos no querían ser obstruccionistas, pero se dieron cuenta de que los

procesos vigentes requerían reevaluación, algo que podría incomodar al inversionista (Comunicación personal, 20 de setiembre del 2019).

La explicación responde a las acciones que posteriormente se asumieron en temas de proyectos de inversión, incluidas las APP penitenciarias, debido a que, pese a no ser el enfoque del gobierno, Humala no quería que estas iniciativas cesaran; sin embargo, esto generó un impacto negativo en el clima de inversiones.

Se sabe que hubo casi unanimidad en reconocer el impacto del cambio de gobierno sobre las políticas económicas y de pasar de uno orientado a las inversiones privadas hacia otro social, pero, adicionalmente, existió una demanda a la cual responder. Doce de los entrevistados considera que la demanda evolucionó de un auge (cuando se presentaron las iniciativas) a una decaída progresiva, que se evidenciaba en los proyectos que no se concretaban. Las iniciativas, en su mayoría de presupuesto público, buscaron diseñar modelos atractivos, pero los incentivos no incluían a las APP autofinanciadas.

El especialista 8 comenta lo siguiente:

Con las acciones tomadas luego del cambio de mandato, las relaciones fueron muy hostiles con los inversionistas, ya que el trabajo por lograr el avance en los proyectos no solo provenía del Estado, sino también de los postores en cuestiones de tiempo y dinero, así que esta situación desmotivó al sector privado de continuar con los proyectos (Comunicación personal, 12 de diciembre del 2019).

El testimonio explica el motivo por el cual se cesó el crecimiento de estas propuestas de inversión: al ver que no se concretaban, no había mucha esperanza en que alguna nueva iniciativa logre la firma del contrato. Por otro lado, el entrevistado 19 menciona lo siguiente: “ha sido difícil garantizar las APP; primero, por el cambio de gobierno que venía con otras prioridades; pero, sobre todo, porque había desgaste por parte de los postores de cerca de 3 años de intentar cerrar el proyecto sin éxito” (comunicación personal, 12 de diciembre del 2019). La declaración del entrevistado explica cómo no existieron incentivos para continuar con los proyectos y que esto desalentó el interés del privado por continuar proponiendo proyectos al mercado de APP penitenciarias. Ambos entrevistados coinciden en que, pese a la creciente motivación del sector de generar un mercado estable de APP penitenciarias, fue insostenible continuar con el interés del privado a causa de los proyectos inconclusos que estaban tardando en desarrollarse y el cambio de gobierno. Si bien estas situaciones pueden parecer que colocan en desventaja al o los postores por la inversión inicial que refleja, esto no se restringe solo al hecho de tener como cliente al Estado, sino que es una situación a la cual están habituados en el mercado tradicional, solo que la diferencia es que estos proyectos tienen un mayor rango de inversión.

En síntesis, este factor ha influenciado medianamente al logro de las APP de forma positiva e indirecta a un inicio, ya que mucho del contexto estaba definido por una bonanza económica que atrajo muchas miradas de inversionistas al Perú. Al respecto, la mayoría de los entrevistados coincide en que el ingreso del gobierno de Humala generó un impacto directo en las políticas económicas y el estado de las APP penitenciarias, los cuales pudieron ser desmotivadores para estos inversores, debido a que el gobierno establecía prioridades diferentes. Sin embargo, pese a las buenas condiciones iniciales, el interés de los inversores fue cayendo conforme había escasos progresos con las APP que se encontraban en proceso de desarrollo.

### ***2.1.3. Variable 3: Contexto Político***

#### ***Factor: Inconsistencia de las decisiones y compromisos de las autoridades públicas***

Existe, de acuerdo con los entrevistados, un consenso al considerar que el contexto político y, principalmente, el desempeño de los servidores públicos, tanto de administrativos como de autoridades, no habrían demostrado preparación oportuna para desarrollar las APP penitenciarias en su momento. Para los entrevistados, aparte de las políticas que pueden aplicar entre diferentes gobiernos, existe una responsabilidad de las autoridades de tener un desempeño adecuado con el cumplimiento de sus funciones conforme a los estándares nacionales referenciados a instituciones internacionales y las necesidades del sector.

El entrevistado 8 comenta, asimismo, lo siguiente:

Un dilema que se ha visto en muchos de los gobiernos peruanos es que la transición de un gobierno a otro no implica iniciar un nuevo libro con hojas en blanco. Muchas veces, se puede ver que los gobiernos tienden a culpar a sus antecesores por los problemas vigentes, reforzando así cierta rivalidad entre las autoridades. Pero, en otros países, esta relación es un poco más fraterna, desde el hecho de saludar al momento de su asignación como hacer propicio reuniones en que se converse sobre lo dejado por el anterior periodo y cómo el nuevo puede colaborar o redefinir estos temas (Comunicación personal, 12 de diciembre del 2019).

Este testimonio explica que las autoridades han estado interactuando en los últimos años, pero, sobre todo, evidencia que, en términos de relacionamiento, hay un grado de madurez política a la que no estamos llegando, por lo que cuesta mucho más esfuerzo establecer políticas con impacto a largo plazo. Sin embargo, un caso exógeno e interesante es lo que sucede con las autoridades del INPE. Al respecto, el entrevistado 20 menciona lo siguiente:

A diferencia del modo como yo asumí el cargo, que fue básicamente una pila de documentos sobre mi escritorio, he querido generar cierto contacto como autoridades. Si

bien yo no trabajo para ellos, soy especialista y conozco a los funcionarios. Entonces, para ese entonces, quien ingresó al cargo después de mí tuvo varias reuniones para conversar sobre lo dejado y, hasta ahora, el actual director acude a mí -como a otras autoridades que estuvimos en el puesto- para recibir opiniones sobre políticas que va desarrollar y eso es muy positivo para la institución (Comunicación personal, 16 de abril del 2019).

Este ejemplo es uno de pocos que pueden existir en el sector público; sin embargo, les ha permitido sostener la estrategia institucional, lo cual permite hacer más rápidas sus reacciones frente a problemas que puedan suscitarse en la institución. Ambos entrevistados coinciden en la importancia de estos vínculos. Lo que, de cierta forma, expresa estas actitudes es el compromiso de la autoridad por hacer sostenible a largo plazo las políticas asignadas a la entidad y no solamente medirse tomando en cuenta su desempeño individual.

Ahora bien, se requiere analizar el desempeño de las autoridades durante el desarrollo de las iniciativas. Como se comentó, el gobierno de García tenía mucho interés en promover proyectos de inversión privada. Conforme a la entrevistada 1:

El gobierno de García tenía muy claros los beneficios que iban a generar los proyectos de inversión. El mismo García tenía pendiente finalizar el Metro de Lima, un proyecto muy ambicioso, pero que se había detenido muchos años, así que existía cierta presión sobre el presidente de demostrar que, pese a su primera experiencia en los ochentas, este era capaz de sostener económicamente al país (Comunicación personal, 28 de noviembre del 2019).

Según el testimonio, la crisis de los ochentas durante el gobierno de García fue un mal precedente para su gestión y su nuevo periodo era la oportunidad que requería para demostrar que sí tenía las cualidades. Sin embargo, su interés por promover la inversión privada pudo llevar a que las autoridades se concentraran en activar las iniciativas y perdieran el vínculo con el valor público de los proyectos. De acuerdo con el entrevistado 4:

El periodo de García desarrolló la mayor cantidad de proyectos tipo APP de los últimos 30 años, desde nuevos proyectos, ampliación o adendas a otros; sin embargo, si revisas la situación judicial de muchas de las autoridades de este periodo, varias tienen denuncias por asuntos de corrupción y muchos se encuentran cumpliendo prisión preventiva o su condena (Comunicación personal, 12 de diciembre del 2019).

Efectivamente, conforme a Benavente, Escaffi, Segura y Távora (2017), el periodo de García realizó el mayor número de APP en los últimos 30 años, con 14 contratos adjudicados, 44

adendas y 25 vigentes. Sin embargo, pese a esa alentadora cifra, es el periodo de mayores denuncias por conflicto de intereses, lo cual demuestra que, al hacer un mayor número de proyectos, se perdió la calidad regulativa y la transparencia, lo cual complicó el futuro de los proyectos, entre los que se encontraban las APP penitenciarias.

La participación del gobierno de Humala fue activa en la reevaluación de las iniciativas dejadas por las autoridades de García, pero, sobre todo, reconoció que para las APP era necesario regular que vayan de la mano con los intereses de las entidades. En relación con el entrevistado 13, “al finalizar el gobierno de García, este terminó siendo cuestionado por muchos temas, desde el Baguazo, Agua para Todos y los narcoindultos. Por ello, al ingreso del periodo de Humala existía mucha presión por revisar lo que hizo su antecesor e identificar si realmente había existido corrupción” (Comunicación personal, 16 de octubre del 2019). Efectivamente, esto llevó a que en el Congreso se abriera una Comisión Investigadora de la gestión de Alan García, donde se identificó muchos motivos por los cuales su gestión era cuestionable, llevándolo a juicio por el caso de los narcoindultos. Para el entrevistado 3, el rol del gobierno de Humala estableció precedentes interesantes para la gestión pública:

El periodo de Humala coincide con el inicio de los destapes de casos de corrupción de diversas gestiones, desde las municipales (como la de Castañeda) hasta nacionales (como García). Frente a ello, entendió a tiempo que era necesario reestructurar la forma en cómo se llevaba a cabo la administración pública y es por eso que uno de sus lineamientos más valorados es su interés por la modernización de la gestión pública (Comunicación personal, 28 de noviembre del 2019).

Este testimonio se valida con el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Esta explicación da razón de las ineficiencias encontradas en el periodo García en lo que respecta a desempeño, pero, sobre todo, transparencia al momento de estructurar los proyectos en los que se investigaron. Sin embargo, esto fue el precedente que motivó a reconsiderar el modo en que se estaba llevando la administración pública en el país. Durante este periodo, las APP penitenciarias fueron canceladas, debido a observaciones del sector receptor, como los cuestionamientos realizados al proceso de diseño y estructuración del proyecto.

En resumen, este factor ha influenciado medianamente al logro de la APP de forma negativa y directa, ya que mucho del contexto estaba definido por los roles y decisiones de las autoridades en ese momento. La mayoría de entrevistados coincidió en la importancia de sostener las decisiones de la entidad a largo plazo, pero, sobre todo, que el desempeño como autoridades requería nuevas directrices para que sean transparentes y respondan a la necesidad real de las

instituciones. De esta forma, se demuestra que la viabilidad de los proyectos no únicamente se debe definir con base en el interés de los privados por invertir, sino en la capacidad de la fuerza administrativa del Estado de poder crear y diseñar los proyectos de manera correcta y con el impacto deseado.

#### ***2.1.4. Variable 4: Contexto social***

##### ***Factor 1: Insensibilidad social en torno a la vulneración de derechos humanos de la población penitenciaria***

En relación con los entrevistados, diecisiete de ellos consideran que la priorización del sector en la sociedad es necesaria al momento de estructurar esta clase de proyectos, ya que esto va a definir la empatía con la situación penitenciaria, específicamente con los reos y su condición de vida en los penales. Esta priorización del sector penitenciario en la sociedad implica el reconocimiento de las estadísticas reales de los reos y la forma en como la sociedad se relaciona con ellos.

De acuerdo con lo anterior, para el entrevistado 19, que es especialista del INPE:

Hay un déficit de información sobre la situación penitenciaria en el país. Desde nuestro lado, lanzamos reportes sobre el tema, pero no reciben la atención requerida; actualmente, cerca del 40% de los reos son personas que no cuentan con sentencia y sus procesos judiciales están vigentes, pero eso es responsabilidad del Poder Judicial (Comunicación personal, 29 de noviembre del 2019).

Siguiendo este testimonio, gran parte de la población penitenciaria se encuentra en los penales debido a la lentitud de sistema de justicia, y, pese a lo crítico de la información, esta no es difundida como se debería. El entrevistado 12 señala lo siguiente:

La empatía es un valor poco desarrollado en la sociedad, ya que, revisando las condiciones como viene funcionando el sector justicia, todos estamos expuestos a que, pese a nuestra inocencia, tengamos que pasar un tiempo en un centro penitenciario bajo condiciones inhumanas a causa de un tema inoportuno y esa es una situación con la que no se puede empatizar si no lo ha pasado alguien cercano (Comunicación personal, 26 de noviembre del 2019).

Para el entrevistado, socialmente no nos encontramos sensibilizados con lo vulnerable que es el sistema penitenciario y con lo precario del sistema judicial si no es una situación que hayamos vivido en nuestro entorno. Ambos entrevistados coinciden en explicar que las deficiencias judiciales pueden estar incrementando el hacinamiento de los centros penitenciarios y que, bajo estas condiciones, generalizar a la población penitenciaria como “delincuentes” es

caer en un error. Adicional a ello, por parte de los medios y la sociedad, no ha existido el interés en promover el debate sobre este tema, lo cual termina contribuyendo a sostener estigmas culturales y sociales sobre los reos.

Cabe agregar que dos de los entrevistados no reconocen el problema como falta de empatía, sino como la normalización social de las condiciones de vida de las personas consideradas marginales. Los entrevistados creen que hablar de empatía implica reconocimiento de las otras personas como seres humanos, pero, en el caso de los reos, hablar siquiera de derechos humanos se hace extraño, ya que, en la concepción de la ética social, estos merecen vivir de esta forma. Esto, sin embargo, es no reconocer que ciertas condiciones de los reos impactan en la sociedad.

La entrevistada 16, consultora externa, comenta lo siguiente:

El sentido ético y de justicia social hace que el ciudadano piense en el reo como alguien completamente responsable de su situación, por lo que merece vivir de la forma en que está en los penales. Incluso, cuando se llegue a pedir mejores condiciones de vida para ellos, lo pueden cuestionar comparando a una persona pobre con el reo, considerando que el reo realmente no se lo merece (Comunicación personal, 5 de diciembre del 2019).

La declaración de la entrevistada evidencia que, en la escala social, los reos se encuentran ubicados en el último peldaño y que, incluso, se les reconoce como seres que no merecen la oportunidad de vivir mejor. El entrevistado 17, especialista del INPE, señala que “a nadie le gusta la idea de saber que un penal está cerca de donde vive, es sinónimo de inseguridad, pero lo que no notan es que, si el sistema penitenciario no funciona bien, esa inseguridad prolifera bajo otros medios” (Comunicación personal, 4 de diciembre del 2019). El testimonio del entrevistado refleja que, al pedir mejores condiciones para los reos, no solo se está enfocando el tema en la calidad de vida, sino en la seguridad, algo que impacta tanto dentro como fuera del penal. Ambos entrevistados coinciden en que la percepción social que se tiene sobre los reos es inhumana; sin embargo, normalizar las condiciones de vida en las que se encuentran termina exponiendo a toda la ciudadanía a ser víctima de posibles actos delincuenciales que se puedan ir organizando desde los penales.

En conclusión, este factor ha influenciado medianamente en el logro de las APP de forma negativa e indirecta, ya que muchas de las percepciones sociales son construcciones que han tomado más de 30 años y no está en manos de agentes específicos cambiar esto. Adicionalmente, la calidad de vida, así como los niveles de hacinamiento, demuestran la necesidad del sector. Los entrevistados coinciden en el rechazo social dirigido a la población penitenciaria que persiste hace muchos años y señalan que queda pendiente la tarea de sensibilizar a la población. Dada la

percepción de la ciudadanía sobre los reos, las condiciones en las que viven no generan indignación y, por tanto, no se concibe como problema público o no se incide en políticas públicas que reviertan esta situación.

*Factor 2: Desconfianza de la sociedad en torno a la transparencia e integridad de la participación privada en las APP*

En relación con los entrevistados, doce de ellos consideraban que el rol del privado y su participación en proyectos públicos se encontraba muy cuestionado por diversos temas de corrupción. En efecto, los entrevistados manifestaban que el sector privado ha interactuado durante muchos años con el sector público en diversos proyectos como proveedor o concesionario. En ese sentido, a partir de estas experiencias, la población desconfía de su desempeño, así como del modo de ganar la buena pro.

De acuerdo con el entrevistado 8:

Desde el 2011 a la actualidad se han visto muchos destapes de corrupción, lo cual ha indignado mucho. Es en base a esas noticias que encuentras muchos casos, como los de Odebrecht o Graña, en que funcionarios públicos recibían sobornos para que la empresa gane la buena pro (Comunicación personal, 12 de diciembre del 2019).

Esta clase de prácticas afecta la imagen de la empresa, pero, sobre todo, la confianza que se puede tener en la calidad de su trabajo y la ética con la que lo desempeña. De igual manera, para el entrevistado 12:

La experiencia latinoamericana en temas de contrataciones tiene varios casos de corrupción y no es un fenómeno que ocurre solo en el Perú, pero, comparándolo con países que tienen diferente forma de estructurar las contrataciones del Estado, el modelo inglés demuestra que es posible tener a un privado como colaborador estratégico, como lo ha demostrado en los panamericanos (Comunicación personal, 26 de noviembre del 2019).

El entrevistado manifiesta que este es un problema generalizado en la región; pese a ello, existen países donde el rol del privado es el de aliado. Sin embargo, para que se dé esto, la forma en cómo se realizan estos procesos y se generan vínculos con el privado deberían ser más interactivos y constituir un apoyo para reconocer prácticas que impacten de forma positiva en la ejecución de la APP penitenciaria. Los entrevistados coinciden en que la experiencia del sector público con el privado no ha sido buena y es cuestionable en muchos casos, pero el impacto de estas actitudes no solo afecta la confianza en las empresas y sus intenciones, sino también en el

de las instituciones y la confianza brindada al ciudadano acerca de que el proyecto será realmente beneficioso para el Estado.

Tomando en consideración a cuatro de los entrevistados, la causa de la percepción que se tiene de las APP se debe al desconocimiento y la poca capacidad comunicativa de hacer entendible el proyecto, así como su impacto, a la ciudadanía. Específicamente, MINJUS e INPE tienen la responsabilidad de transparentar sus procesos y decisiones, así como de difundirlos. Sin embargo, esto no implica solo hacer pública la información, sino tener la estrategia correcta que permita al ciudadano entender fácilmente al sistema penitenciario, además de que se priorice una política pública dirigida al sector. Sin embargo, muchas veces esta información no recibe la atención debida y es ignorada por la agenda pública.

El entrevistado 12 señala lo siguiente:

El problema ha sido la falta de comunicación, ya que muchas veces el ciudadano no está enterado de las actividades del Estado; por ejemplo, con las APP, son muy pocas las personas que puedan saber el valor que genera, ya que, a comparación de la actualidad, el sinónimo de transparencia era lanzar el documento de los procesos sin simplificar su contenido (Comunicación personal, 26 de noviembre del 2019).

El testimonio del entrevistado explica cómo ha existido la necesidad de estructurar una estrategia comunicativa en que el ciudadano pueda enterarse de manera simple y precisa lo que viene haciendo el Estado. De igual forma, el entrevistado 3, especialista de Proinversión, comenta lo siguiente:

Durante los últimos años, ha existido un esfuerzo por ser más digitales y, por ejemplo, presentar la información por medio de infografías y elementos de este estilo. Esto ha sido parte de la evolución que hemos tenido, pero, sobre todo, del énfasis de las autoridades por no ser desconocidos para la población (Comunicación personal, 28 de noviembre del 2019).

La autoridad valida que, a comparación de los años en que se desarrollaron las APP, actualmente existe más interés en que el ciudadano entienda su rol y si es realmente transparente con ellos. En efecto, ambos entrevistados coinciden en la importancia de comunicar de manera efectiva al ciudadano el valor público que crea, un aspecto que hizo falta en el contexto de las APP y que continúa buscando mejorarse. Aquí hay ahí una responsabilidad de las instituciones de no escudarse en los conceptos complicados o entramados para no ser claros con la ciudadanía.

En síntesis, este factor ha influenciado de forma negativa, alta y directa al logro de las APP, ya que es una percepción sostenida por muchos años (y que se ha naturalizado) con la cual

estos proyectos se han visto expuestos. La responsabilidad de esta percepción se concentra en la entidad, no solo por hacer más estratégica su forma de comunicar y transparentar las decisiones, sino también por la persuasión de que es un problema público que afecta a todos como sociedad. Por su parte, los entrevistados revelaron que existen estigmas negativos sobre la participación del privado en las APP, propias consecuencias de la experiencia que se ha tenido con sus participaciones en proyectos públicos. Esta situación demuestra una clara necesidad de fortalecer la participación ciudadana en las actividades de alcance público, porque esto permitirá una comprensión real de sus funciones, así como del impacto de que se ejecuten las APP de forma íntegra en la participación tanto del sector público como privado.

*Factor 3: Rechazo de la sociedad frente a una expansión de la infraestructura penitenciaria cercana a su comunidad*

Diez de los entrevistados consideran que las presiones sociales afectan a las APP penitenciarias, debido a que estas no desean tener un centro penitenciario cercano a donde viven. Los entrevistados creen que la proyección de una APP penitenciaria implica que los modelos de infraestructura generan incomodidad, sobre los otros modelos, a las personas que viven relativamente cerca al lugar y que pueden atraer el oportunismo de extraños que quieran beneficiarse del espacio cedido a la APP.

De acuerdo con el entrevistado 15, especialista de Proinversión:

Las APP pueden tener modelos diferentes, desde la construcción de un centro penitencial hasta servicios, como los temas de seguridad y salud; en específico, sobre los primeros, cuando buscas a las autoridades para que te asignen un terreno donde diseñar el proyecto, ninguna está interesada en tener un penal en su jurisdicción, por las críticas que pueda generar de la población (Comunicación personal, 22 de noviembre del 2019).

El entrevistado manifiesta el rechazo que existe por parte de las autoridades regionales y locales de tener un penal dentro de su región, ya que se prefiere otro tipo de infraestructuras que generen más beneficios en su localidad, como colegios, postas médicas, entre otros. El entrevistado 3 comenta, sobre estos otros sectores prioritarios, lo siguiente:

Si quieres poner una APP educativa en una provincia, es mucho más fácil que proponerles una penitenciaría, debido a los estigmas que trae [...] y el nulo impacto en la mejora de la región, pero, en el caso de nuestra APP, la alcaldesa de Huaral sí quiso asignar un terreno que estaba a las afueras de su municipio, y, en ese año, fue la única que mostró interés (Comunicación personal, 28 de noviembre del 2019).

La declaración del entrevistado considera socialmente el impacto de las APP referido a otros sectores, tales como educación o salud, que son mejor recibidos por la población. Ambos entrevistados coinciden en lo poco atractivo que es para las regiones tener un centro penitenciario en su jurisdicción y que es más oportuno apostar por otros sectores que generen impacto directo en la población y que respondan a sus necesidades básicas naturales.

Por otro lado, cuatro de los entrevistados consideran que existen “presiones sociales” para que no suceda una APP penitenciaria de infraestructura, debido a que hay grupos de personas que desean manipular la situación y sacar ventaja de estos espacios. Las APP que implican infraestructura tienen condiciones para su viabilidad y este es un trato que consigna responsabilidades de las partes; sin embargo, cuando existe presión mediática creada por un tercero, esta puede llevar a la cancelación del proyecto de forma injusta. Cuando existe la oportunidad de cesión de propiedades del Estado, hay grupos de personas interesadas en beneficiarse de esta, sin considerar que ya tienen una asignación definida; en este caso, la APP penitenciaria.

La experiencia específica es acerca del proyecto Tinkuy Plaza. Al respecto, el entrevistado 10 comenta lo siguiente:

Fue un proyecto muy bien estructurado, se tenían claras las responsabilidades de cada sector, el penal San Jorge que se encontraba en Lima Centro iba ser construido en Huaral por un privado bajo estándares claros de infraestructura penitenciaria, pero su terreno en Lima se iba a convertir en un centro comercial; sin embargo, no se consideró la participación que iban a tener los comerciantes cercanos al penal (Comunicación personal, 16 de setiembre del 2019).

El testimonio del entrevistado asegura el buen diseño del proyecto y la forma en cómo se iba a dar valor a un espacio que lo estaba perdiendo por estar ubicado en una zona comercial. Sin embargo, como se menciona, los comerciantes de los alrededores impidieron esto, ya que, de acuerdo con el entrevistado 18:

Por una protesta, el proyecto tuvo que ser cancelado. Quienes protestaban eran comerciantes, estos querían comprar el terreno, pero no podían acceder a él y, para poder hacerlo, generaron el escándalo [...] la razón era que el terreno estaba supuestamente valorizado a la mitad de su valor de mercado, pero el proyecto no implicaba solo la compra-venta, sino que había dos construcciones de por medio. Al final, las presiones mediáticas fueron más fuertes (Comunicación personal, 4 de noviembre del 2019).

La protesta generó conflicto y desanimó tanto al privado como al sector público de continuar con la iniciativa y, pese a la calidad de diseño que se había definido, la presión mediática desestimó el valor del proyecto. Los entrevistados explican la poca capacidad de defensa que pueden tener los que estructuran las APP frente repercusiones desinformadas en los medios. Claramente, esta intervención buscaba cancelar el proyecto y permitirles apropiarse del terreno dentro de un espacio altamente comercial de Lima Centro, pero el impacto de este terminó creando un precedente de la poca capacidad de manejo de este tipo de conflictos por nuestras autoridades.

En resumen, este factor tiene influencia alta para el logro de las APP, pero de forma negativa y directa, ya que el caso comentado tiene mucha responsabilidad basada en el rol comunicativo que pudieron tener las autoridades en ese momento. La responsabilidad en este sector resulta compartida por las autoridades locales y los responsables del proyecto, ya que la negación, provenga de una reacción natural o manipulada, debe tener una respuesta con el compromiso de fomentar la información veraz y ser claros con las decisiones que se van tomando. La presión mediática desinformada desestimó un proyecto con mucho potencial de generar valor tanto al privado como al público; sin embargo, resulta difícil ver posible un proyecto del mismo alcance si no se ha definido una estrategia clara de intervención frente a esta clase de conflictos.

## 2.2. Categoría 2: Actores

De acuerdo con la revisión de los factores bibliográficos, los factores enfocados a los diversos sectores consideraban que, “transversal al sector de desarrollo de la APP, se requiere priorizar el rol de las instituciones públicas, ya que sus responsabilidades en el proceso son las que garantizan la viabilidad del proyecto” (Cheung, 2009). Conforme a los entrevistados, estas instituciones públicas con participación activa en el proceso son las siguientes: Proinversión, INPE, MEF, MINJUS y Contraloría. La Tabla 8 sintetiza los factores que aparecen en esta categoría.

**Tabla 8: Variables y factores de la categoría “Actores”**

Categoría	Variables	Factores
Actores	Proinversión	Estructura organizacional y perfil de funcionarios favorable para el diseño de APP de forma competente
		Deficiente estrategia de promoción de las APP penitenciarias dirigida a los posibles postores y al ciudadano
		Incipiente conocimiento, experiencia previa instalada en el diseño y estructuración de contratos de Proinversión
		Dependencia de las consultorías en las tomas de decisiones de autoridades de Proinversión
	INPE	Inexperiencia técnica del INPE en el planeamiento y formulación de APP
		Influencia y poder de los sindicatos en la toma de decisiones del INPE

**Tabla 8: Variables y factores de la categoría “Actores” (continuación)**

Categoría	Variables	Factores
Actores	Contraloría	Excesivas auditorías de la Contraloría para detectar desaciertos y determinar responsabilidad administrativa en las APP penitenciarias
		Conflicto de interés del personal de la Contraloría con experiencia previa en Proinversión
	MEF	Nula prioridad del sector penitenciario en la asignación del presupuesto adicional

### **2.2.1. Variable 1: Proinversión**

*Factor 1: Estructura organizacional y perfil de funcionarios favorable para el diseño de las APP de forma competente*

Del total de los entrevistados, trece de ellos coinciden en que el perfil profesional de los servidores públicos sería un factor que influye en la suscripción, ya que generan agilidad desde el planeamiento a la estructuración de la APP penitenciaria. Proinversión es una institución relativamente joven, con 21 años de existencia. Durante ese periodo, uno de los recursos más fuertes que desarrolló como institución fue el capital humano. El promedio de edad de los servidores públicos es de 41 años y su nivel educativo se concentra en estudios superiores no universitarios y estudios superiores universitarios (SERVIR, 2016). No obstante, los especialistas de Proinversión tienen estudios de mayor especialidad, como posgrado, y la edad promedio del personal es menor en comparación con otras entidades públicas, puesto que les permite abrirse a reconocer el mercado de mejor forma, lo cual genera la agilidad deseada para las APP penitenciarias.

El entrevistado 13 comenta algunas cualidades de los servidores públicos: “estos [...], a comparación de otras instituciones, son mucho más especializados y adaptados a las tendencias actuales de digitalización, lo cual impacta en su desempeño y es lo que aspira a convertirse con todas estas nuevas políticas de papeles cero” (Comunicación personal, 16 de octubre del 2019). La declaración del entrevistado considera que estos servidores públicos están generacionalmente mejor adaptados a herramientas digitales, lo cual les genera una ventaja sobre otras entidades. De igual manera, el entrevistado 19, especialista del INPE, menciona lo siguiente: “si analizas a los trabajadores de cada institución, puedes ver que, en Proinversión, el promedio de edad es mucho más joven que el del INPE y que, a comparación de otras instituciones, ellos tienen una carga burocrática procesal mucho menor” (Comunicación personal, 29 de noviembre del 2019). Para el entrevistado, Proinversión no solo cuenta con funcionarios mucho más jóvenes, sino que también sus funciones son tan especializadas que no tienen tanta carga operativa documentaria como otras instituciones. Ambos entrevistados coinciden en el impacto generacional de los funcionarios, pero

no es lo único que permite la agilidad en sus proyectos, sino que también, al ser un organismo técnico especializado, su rol está menos regido por carga burocrática documentaria, como otras instituciones.

Dos entrevistados, por su parte, ambos consultores externos, sostienen que la estructura organizacional de la entidad pública basada en el Clasificador de Cargos<sup>6</sup> ha cambiado a una que requiere otro perfil de funcionarios de Proinversión. Al ser una entidad que trabaja por proyectos, antes podía contratar a un asesor o especialista de los proyectos por un periodo específico y este podía provenir de una empresa privada o pública, pero lo importante era que este aporte desde sus conocimientos. Actualmente, hay una planilla de especialistas que pueden mantener en la institución por muchos años rotando entre diversos proyectos, sin brindar la diversidad necesaria para generar el valor deseado. La mayor diversidad de funcionarios permite tener especialistas específicos al sector y al mercado a desarrollar, en este caso, las APP penitenciarias.

El entrevistado 9, consultor externo, considera lo siguiente: “si comparamos la estructura de Proinversión, prefiero la anterior, ya que, en la actualidad, como está subordinado al MEF, requiere personal bajo planilla y diversas condiciones [...] que no permiten tener variedad de perfiles conforme a la necesidad del proyecto” (Comunicación personal, 20 de septiembre del 2019). De acuerdo con el testimonio del entrevistado 9, el régimen anterior permitía que los profesionales asignados a un proyecto sean contratados solo para desempeñarse en dicho proyecto por su experiencia, pero, actualmente, se ha hecho que las personas bajo contrato tengan que adaptarse a la necesidad del proyecto. El mismo entrevistado señala lo siguiente: “los especialistas que llegaban eran tanto del sector público como privado y trabajaban por proyecto, así que sus perspectivas eran mucho más amplias que los especialistas públicos” (Comunicación personal, 20 de septiembre del 2019). El testimonio sostiene que, al recibir personas tanto de instituciones públicas como privadas, estas entendían mejor la dinámica de cada sector, a fin de definir las directrices más adecuadas que debían estar incluidas en los proyectos. El entrevistado defiende la dinámica anterior de la institución, porque dice que estaba mejor adecuada a las necesidades de los proyectos individualmente; sin embargo, lo más probable es que bajo esas condiciones se generen conflictos de interés entre funcionarios y postores. La estructura organizacional de ese momento pone en alto riesgo los valores que persigue el sector público, la equidad y la democracia, lo cual crea un conflicto de interés para el especialista cuando le toca mediar con el sector privado.

En resumen, este factor ha influido medianamente en el logro de la APP de forma positiva y directa, ya que el perfil de las autoridades está definido en base a los años que tiene la entidad

---

<sup>6</sup> Es el documento técnico normativo de gestión institucional, que establece el objetivo, las funciones y los requisitos de los cargos que se requieren en Proinversión.

y el Clasificador de Cargos de Proinversión, así que este podría ser cambiado de forma abrupta dependiendo del ministro o autoridad produciendo costos políticos. La mayoría de los entrevistados reconoce los beneficios de contar con servidores públicos que no tengan una brecha digital tan alta, ya que les permite trabajar bajo estándares de mayor agilidad. En lo que respecta a la estructura de la organización, esta ha tenido un cambio oportuno en términos de transparencia de intereses, ya que el tener un equipo mucho más grande bajo planilla permite fortalecer el compromiso de sus funcionarios por especializarse en su rama de conocimiento, como el económico, jurídico, entre otras, y no en los proyectos específicos. De esta manera, se reduce el riesgo a la corrupción y se eliminan los potenciales conflictos de interés.

*Factor 2: Deficiente estrategia de promoción de las APP penitenciarias dirigida a los posibles postores y al ciudadano*

En esta sección, es necesario mencionar que no todos los especialistas consultados conocen a profundidad a Proinversión y sus funciones, así que pueden suceder sesgos sobre el rol que cumplen teniendo en cuenta su desconocimiento y, bajo este caso, están 4 entrevistados. Conforme con ello, 13 de los 21 entrevistados -excepto los 4 previamente mencionados- consideran que, durante los años de desarrollo de las APP, existió un buen plan de promoción de estas con el sector penitenciario; sin embargo, esto no fue suficiente. Proinversión desarrolló un plan de capacitaciones estructurado y dirigido al INPE a fin de fomentar estas iniciativas, pero, debido a que las APP penitenciarias no estaban concretándose en contratos firmados, los funcionarios prefirieron volver a los proyectos de obra pública.

El entrevistado 12, especialista de Proinversión, afirma, por su parte, lo siguiente: “durante 3 meses estuvimos realizando una capacitación de dos horas semanales para explicar el funcionamiento de la APP, pero luego de la cancelación de Tinkuy Plaza, se prefirió no continuar” (Comunicación personal, 26 de noviembre del 2019). La declaración explica cómo habían tenido varios meses tratando de familiarizar la iniciativa con el INPE; sin embargo, con la única APP penitenciaria cancelada, fue imposible dar continuidad a una capacitación sobre una iniciativa que había fracasado. Conforme al especialista de Proinversión, entrevistado 1, “la promoción de estas iniciativas está entre [las funciones de Proinversión] [...], pero, al ser este un trabajo conjunto con la institución receptora, se requiere que esta también participe de forma activa” (Comunicación personal, 28 de noviembre del 2019). Para que una APP sea viable, se requiere de la interacción contante y desde el inicio con la entidad receptora. Por ello, Proinversión trabaja en conjunto con estas a fin de trazar las directrices y objetivos de los proyectos. Sin su participación, es complicado llegar a concretar algún avance, ya que, en la negociación, se toman decisiones y se emiten comentarios sobre los progresos del proyecto. Ambos entrevistados refuerzan la idea de que la

participación de la entidad receptora requiere ser informada, a fin de asegurar los resultados deseados; sin embargo, el proyecto cancelado desmotivó la intención de reactivar la iniciativa en un futuro para ambas entidades, y, hasta la actualidad, no existe ninguna APP penitenciaria vigente ni en proceso.

Resulta importante mencionar que 10 de los 21 entrevistados consideran que el trabajo de promoción debe ser dirigido a la ciudadanía, ya que estas posiciones agilizan el debate sobre la APP y obligan a las instituciones a actuar rápidamente. A fin de que una iniciativa pueda ser priorizada, el debate que proviene de la ciudadanía debe ser uno de los más potentes y que permita colocar un tema en la agenda pública, así que el trabajo de Proinversión debió iniciarse por el fomento hacia la población y los postores, como lo indica en sus funciones.

De acuerdo con el consultor externo 19:

Para estos temas, la agenda pública es muy poderosa; por ejemplo, con el sistema de bloqueadores se presentó, desde el inicio, que este proyecto iba a ser auto sostenible, por las llamadas, y eso apareció en muchos medios, con comentarios de que era un buen proyecto. Creo que eso genera respaldo para que el proyecto se concrete (Comunicación personal, 29 de noviembre del 2019).

Para el entrevistado, esta es una estrategia muy efectiva que pudo aplicar Proinversión con sus otros proyectos del mismo sector a fin de generar validez en que estos se ejecuten. Conforme al entrevistado 12, “en los últimos años, ha habido un trabajo por fortalecer la estrategia comunicacional de la institución para que se entienda su rol y el impacto de los proyectos, no solo para inversores, sino también para la ciudadanía” (comunicación personal, 29 de noviembre del 2019). De acuerdo con este testimonio, existe una evolución de Proinversión, en su forma de comunicar, por ser más cercanos a la población, pero, sobre todo, por hacer más entendibles sus proyectos y los avances que van teniendo; no obstante, esto ha sido poco evidente en la práctica. Los entrevistados coinciden en la importancia de exponer sus progresos, avances o ideas con la ciudadanía, ya que esta clase de actos comunicativos agilizan el debate que puede reforzar cómo cuestionar los proyectos. En general, es mejor experimentar estas críticas en etapas iniciales que cuando el proyecto está próximo a concluirse, por los esfuerzos demandados, dado que estos no son tan evidentes.

En síntesis, este factor tiene influencia baja en el logro de la APP de forma positiva y directa, ya que el diseño y a quien está dirigido el plan de promoción corresponde a las autoridades de Proinversión. En la revisión de Merrifield, Manchidi y Allen (2002), sus resultados resaltan el esfuerzo de la entidad por compartir y promover las APP en sectores nada familiarizados con la iniciativa y, en los últimos años, por mejorar su comunicación con la ciudadanía. No obstante,

después del proyecto cancelado, no hay plan de promoción que pueda reestablecer esa confianza. Muchas veces, el discurso de las entidades -como Proinversión- era complejo de entender debido a los tecnicismos, pero la promoción dirigida a los posibles sectores receptores<sup>7</sup> les permitió comprender que era necesario pasar a un lenguaje masivo para que se pueda compartir con el ciudadano.

*Factor 3: Incipiente conocimiento, experiencia previa instalada en el diseño y estructuración de contratos de Proinversión*

Trece de los veintiún entrevistados consideran que la experiencia peruana en APP penitenciarias no ha generado el aprendizaje deseado en el diseño y estructuración del contrato. Las APP penitenciarias han tenido una evolución en el desarrollo del contenido de este; sin embargo, muchos de estos proyectos son tomados como independientes unos de los otros, con lo cual pierden el vínculo generado entre contratos de un mismo sector y los especialistas que lo desarrollan.

El entrevistado 3, especialista de Proinversión, considera lo siguiente: “para los contratos, se tuvo el soporte de dos consultoras. Eran los primeros proyectos penales y se confió muchos aspectos a su investigación” (Comunicación personal, 28 de noviembre del 2019). El testimonio explica cómo la primera APP penitenciaria se organizó para diseñar el contrato y que el aporte de las consultorías fue clave para este primer boceto. El entrevistado 10, consultor externo, menciona lo siguiente: “en la situación ideal, un contrato debería tener consideradas las generalidades, y, principalmente, establecer los indicadores de evaluación y las penalidades. Esos son los puntos más sensibles y difíciles de modificar” (Comunicación personal, 16 de septiembre del 2019). Los puntos críticos señalados parten de la experiencia del consultor en la revisión de los contratos de APP en diversos sectores. Ambos entrevistados coinciden en el valor de la experiencia para generar los contratos, pero, sobre todo, resaltan que los procesos no inician de la nada, sino que cuentan con antecedentes de otros contratos que pueden aportar al diseño.

Cinco de los entrevistados, por su parte, rescatan el valor de realizar la gestión del conocimiento para el diseño del contrato. Los responsables de los proyectos son asignados y estos lo desarrollan; sin embargo, finalizado el proceso, no existe evidencia de documentación de los aprendizajes.

El entrevistado 15, especialista de Proinversión, menciona lo siguiente: “aquí nos organizamos por equipos de cada sector; por ejemplo, para las APP de salud, tenemos un equipo que se encarga de revisarlo, diseñarlo y hacer el contrato, estos tienen a especialistas legales,

---

<sup>7</sup> Puede involucrar a diversos ministerios, como educación, salud, transporte, entre otros.

económicos y su jefe de proyectos” (Comunicación personal, 22 de noviembre del 2019). El testimonio explica la organización de equipos; de forma similar, en su momento, existía un equipo asignado a APP penitenciarias. Por su parte, el entrevistado 12, especialista de Proinversión, indica lo siguiente: “los únicos documentos para referenciar contratos son buscar los antecedentes, pero no hay documentos oficiales que digan lo que sí o sí se debe debatir o reformular” (Comunicación personal, 26 de noviembre del 2019). El entrevistado explica que no hay evidencia documentaria que pueda apoyar a contratos posteriores sobre cómo organizarlos o diseñarlos. Los entrevistados coinciden en el valor de generar aprendizajes de experiencias pasadas y que exista evidencia de documentación que la sustente. Esta situación implica que el diseño del contrato no está considerando principios prioritarios del INPE ni aprendizajes generados a partir de la experiencia de desarrollo de contratos de APP penitenciarias.

En síntesis, este factor ha tenido una influencia baja en el logro de la APP de forma negativa y directa, ya que es responsabilidad de Proinversión poder generar los aprendizajes. Existe un expertise adquirido con base en el paso del tiempo y los profesionales involucrados; sin embargo, no existe un mecanismo que administre los aprendizajes que se van adquiriendo al diseñar los contratos. Lo que actualmente existe son algunos análisis de la Contraloría sobre el contenido de contrato; no obstante, no hay nada un poco más específico para las necesidades del sector penitenciario ni aprendizajes adquiridos de contratos de APP penitenciarias internacionales o peruanas.

#### Factor 4: Escasos incentivos para la idoneidad de las consultorías y su efectividad en los proyectos

Trece de los entrevistados consideran que, al desarrollar una APP de cualquier sector, el rol de las consultoras resulta peligroso. Los informes de diversas consultoras han sido un recurso constante al momento de diseñar y analizar la viabilidad de un proyecto; sin embargo, estos generan cierto grado de dependencia en la toma de decisiones y problemas causados por la diferencia de criterios que puede tener un consultor con experiencia y un servidor público especializado en el sector penitenciario.

En relación con ello, el entrevistado 19, especialista del INPE, considera lo siguiente:

La participación de las consultoras no creo que sea del todo un apoyo. Muchas veces, para cuestiones de aprendizaje, es muy completa, pero, al parecer, en Proinversión tienen una necesidad de depender de ellos, y mi duda es, ¿cómo vinculan su aporte [...] si muchas veces tienen criterios diferentes? (Comunicación personal, 29 de noviembre del 2019).

La duda se basa en que, para la entidad, es muy recurrente la intervención de las consultoras para sus informes; sin embargo, estos cuentan con especialistas mejor informados del contexto de las APP, que podrían llegar al resultado más próximo de lo requerido. De acuerdo con el especialista 10, “buscar un equilibrio puede ser lo más acertado; sin embargo, la situación de Proinversión me preocupa: su énfasis en consultoras concentra los gastos [...] perdiendo de vista los expedientes técnicos, que no están teniendo la calidad que se puede esperar” (Comunicación personal, 16 de septiembre del 2019). El testimonio coincide en que las participaciones de las consultoras están siendo excesivas, pero, sobre todo, que, con la asignación a estas organizaciones, se están perdiendo recursos que podrían ser dirigidos a mejorar el contenido de los expedientes técnicos para las APP. Ambos entrevistados cuestionan el rol de las consultoras dentro de la toma de decisiones públicas, que, si bien generan validez para el funcionario, están desestimando los contenidos de otros informes que deberían tener mayor importancia.

Cabe añadir que cinco de los entrevistados, especialistas de Proinversión, coinciden en que este es un recurso necesario. Proinversión, como entidad, conoce muy bien a las entidades públicas peruanas y cómo estas funcionan; sin embargo, en temas de mercado y políticas internacionales, las consultoras resuelven la aproximación de las decisiones a un alcance mucho más completo.

El entrevistado 2, especialista de Proinversión, considera importantes a las consultoras porque “ellos, como institución, no pueden estar constantemente evaluando tendencias o haciendo análisis de cómo se manejan estos proyectos; ya que tienen bajo su responsabilidad una gran cantidad de proyectos y las consultoras tienen una participación de soporte, mas no de decisión” (Comunicación personal, 28 de noviembre del 2019). El entrevistado 8 menciona que “el tema de las consultorías no tiene un foco en cuántos servicios se pueden pedir, sino ver desde la calidad de productos puedan traer a la institución” (Comunicación personal, 12 de diciembre del 2019).

El aporte de las consultoras se concentra en aspectos a los cuales sus especialistas no pueden llegar, así que complementa las decisiones tomadas, dando la validez necesaria para evitar cuestionamientos. El entrevistado justifica la participación por la experiencia, haciendo análisis profundos sobre modelos de APP penitenciarias encontrados en el mercado, lo cual reduce el riesgo de Proinversión al involucrarse en un mercado que no conocen; no obstante, en temas de resultados existe escasez de especificidad técnica que sea adecuada para el proyecto.

En síntesis, la influencia de este factor ha sido alta en el logro de la APP, de forma negativa y directa, ya que los requerimientos de consultorías son realizados por las mismas autoridades o especialistas dentro de un proyecto. Los entrevistados tenían diferentes puntos de

vista, pero estos coincidían en que el papel del consultor traía experiencia y conocimiento fuera de la que ellos podrían alcanzar; sin embargo, esto no se ha concentrado en especificidad mucho más técnica que garantice los proyectos. Debido a ello, existe un valor importante en temas argumentativos por parte de las consultorías, no obstante, su bajo enfoque en temas técnicos hace compleja la posibilidad de garantizar un proyecto sostenible a largo plazo. Si bien el rol de Proinversión se concentra en motivar la inversión y no necesariamente desarrollar proyectos a profundidad, existe una necesidad de, si al menos no es posible producirlo desde la institución, garantizar que las consultorías referentes a ellas si tengan esa profundidad técnica.

### ***2.2.2. Variable 2: INPE***

#### ***Factor 1: Inexperiencia técnica del INPE en el planeamiento y formulación de las APP***

Conforme a cinco de los entrevistados, especialistas de Proinversión en su totalidad, la inexperiencia del INPE en esta clase de proyectos complicaba el progreso de la APP. Los especialistas del INPE se han dedicado durante muchos años al diseño y estructuración de obras de inversión pública, por lo que trabajar con APP requiere capacitación e inmersión de la iniciativa en sus funcionarios. De esta forma, conforme pase el tiempo, estos pueden desarrollar mayores opciones de APP con mejor contenido aplicadas al sector, lo cual reduciría el trabajo de Proinversión.

En esta misma línea, el entrevistado 19, especialista del INPE, comenta lo siguiente:

El departamento de infraestructura ha trabajado en construcciones, ampliaciones y rehabilitaciones con presupuesto público durante años, las APP son otro mundo para ellos. Recibieron capacitaciones y propusieron algunas APP, pero les resultó tan complejo que, a partir del 2017, se decidió cancelar todas las iniciativas APP del Plan Estratégico Institucional (Comunicación personal, 29 de noviembre del 2019).

Como se puede advertir, el entrevistado explica que la experiencia en obras públicas les generó mayor confianza que apostar por las APP, porque el proceso de aprendizaje iba a ser muy largo. Por su parte, el entrevistado 12, especialista de Proinversión, menciona lo siguiente:

Una de las barreras para desarrollar los proyectos es que, en las etapas de negociación con los profesionales del sector penitenciario, les costó mucho entender el funcionamiento de las APP, así que se tuvo que hacer algunas capacitaciones, pero fue muy difícil poder ver este proyecto realizado [...], porque son años de experiencia en obras públicas (Comunicación personal, 26 de noviembre del 2019).

El testimonio del entrevistado considera que, pese a los esfuerzos por capacitar a los funcionarios del INPE, no fue suficiente, porque el perfil de estos ya está muy familiarizado con

las obras públicas; en este sentido, ambos entrevistados coinciden en que la experiencia en obras públicas marca una tendencia para el INPE. Al incluir a las APP, estas se vuelven una novedad difícil de adaptar al modelo de trabajo que ha tenido el sistema penitenciario durante todo su tiempo de funcionamiento. No obstante, en caso no se tenga seguimiento constante sobre cómo la entidad se está adaptando a la nueva iniciativa, va a ser imposible concretarla con solo capacitaciones y requerirá periodos de práctica de lo aprendido.

Siete de los entrevistados, por su parte, todos especialistas del INPE, consideran que el enfoque en obra pública se debe a que esta responde mejor al enfoque social que tiene la entidad. Si bien las APP buscan ser eficientes, el rol del privado por generar ganancias puede precarizar las condiciones del proyecto o generar conflictos con la entidad, algo que se puede evitar con las obras de presupuesto público.

El entrevistado 20, especialista del INPE, comenta, al respecto, lo siguiente:

Se quiera o no, van a haber puntos en los que no vamos a coincidir con el privado [...] Un ejemplo simple es la propuesta de formar industrias en las cárceles. Para nosotros, un resultado es que el reo no reingrese al penal y se encuentre ejerciendo la actividad que aprendió fuera de este, pero el privado va querer asegurar su producción y, para ello, le conviene que los reos pasen mayor tiempo en el penal. Si esa APP se ejecutaba, iba a ser todo un problema para el INPE (Comunicación personal, 16 de abril del 2019).

El entrevistado explica como los intereses público-privados no coinciden y, frente a estos conflictos, resulta difícil que la participación privada pueda integrarse en la estrategia de la entidad. Asimismo, el entrevistado 17, especialista del INPE, menciona que “las obras públicas han sido [lo mejor], como los seis megapenales, ya que responden a esa necesidad de hacinamiento y está en sus facultades administrarlo [desde su enfoque social]” (Comunicación personal, 4 de diciembre del 2019). Las funciones de INPE pueden ser clasificadas como sociales, dado su enfoque, y son las obras públicas las que mejor se adecuan al cumplimiento de esta; por eso, han apostado por este tipo de obras para los siguientes 10 años. Ambos entrevistados coinciden en el conflicto que puede generar la intervención privada y justifican el interés de la entidad por priorizar las obras públicas; sin embargo, el diseño de las APP penitenciarias con mayor participación del INPE podría reducir la posibilidad de que estas diferencias descarten el proyecto.

En resumen, este factor tiene influencia alta en el logro de la APP de forma negativa y directa, ya que depende de los especialistas del INPE el ceñirse o no a la aplicación de las APP en sus proyectos; asimismo, está bajo su responsabilidad hacer cambios en la metodología de capacitación del sector penitenciario. Hay un consenso en los entrevistados en cuanto a la

necesidad de que sus iniciativas sean obras públicas, porque se entiende mejor el trasfondo social de la entidad. Sin embargo, persiste la negativa por integrar las APP, puesto que generar proyectos a este sector no siempre es sinónimo de tener modelos de negocio rentables, lo que es el principal incentivo del privado en participar.

*Factor 2: Influencia y poder de los sindicatos en la toma de decisiones del INPE*

En este contexto, once de los entrevistados, en su mayoría especialistas de Proinversión, consideran que los sindicatos tienen mucho poder al momento de negociar con las entidades que participan en el desarrollo de la APP penitenciaria. Dentro de las entidades públicas, como el INPE, el rol de los sindicatos es muy poderoso en comparación con otras, debido a que estos son sumamente organizados y, en casos donde la condición laboral de sus compañeros se vea en riesgo, van a presionar a fin de no continuar con la decisión. Desde su organización, estos crean reuniones y tienen líderes que comentan y participan en la definición de objetivos de las oficinas de recursos humanos u otras decisiones del INPE.

En relación con lo anterior, el entrevistado 15, especialista de Proinversión, considera lo siguiente:

El poder que tiene el gremio de trabajadores de la institución para influir en decisiones de sus autoridades es alto, ya que [...] puede negociar otros beneficios o ciertas consideraciones dentro del INPE. Es así como los proyectos que no resulten beneficiosos o que podrían perjudicarlos tuvieron presiones para que no se ejecuten Comunicación personal, 22 de noviembre del 2019).

La declaración explica cómo los sindicatos pueden intervenir en decisiones que deberían ser asumidas únicamente por las autoridades de la entidad. De acuerdo con el entrevistado 15, en el caso del proyecto Tinkuy Plaza:

Con el desalojo de los reos, se tuvo que reubicar a los funcionarios que estaban en el penal, quienes, frente a los avances, consultaban constantemente y mencionaban que no querían intervención privada en proyectos donde ellos como especialistas podían ejecutar su trabajo... lo que buscaban era hacer sostenible su trabajo en el largo plazo y justificar su permanencia (Comunicación personal, 22 de noviembre del 2019).

En este caso específico de APP penitenciaria, la posición del sindicato se hizo escuchar, ya que, frente a los movimientos que se estaban dando, querían saber la situación de los funcionarios penitenciarios con un cambio tan abrupto. Sin embargo, para el entrevistado 15, especialista de Proinversión, esta participación en la toma de decisiones puede ser más abrupta, por los intereses gremiales. De este modo, el especialista:

Cuestionaría a los sindicatos, porque hay actividades a los que su respuesta es un no rotundo cuando se habla de APP; por ejemplo, la seguridad penitenciaria: en otros países, las APP se encargan de esto y muy bien, pero para el INPE no es una opción, están demasiado convencidos que lo que hacen está bien y no se quieren exponer a la posibilidad de que un privado ingrese y lo haga mejor que ellos (Comunicación personal, 22 de noviembre del 2019).

El entrevistado explica cómo hay algunas actividades que no desean la participación privada porque podrían demostrar que estos pueden trabajar incluso mejor de lo que lo vienen haciendo. Los entrevistados coinciden en que el sindicato ha estado muy activo al momento de diseñar las iniciativas penitenciarias y son un actor sensible que se debe reconocer desde el inicio del proyecto, porque su negativa puede directamente repercutir en la viabilidad de este.

Nueve entrevistados, entre ellos todos los especialistas del INPE, aseguran, por su parte, que los gremios no tienen poder en este tipo de decisiones, ya que su rol es asegurar las condiciones laborales de sus compañeros. La autoridad y organización del sindicato se concentra en la defensa de los trabajadores del INPE y la condición laboral que tienen, pero, a pesar de ello, esto no escala a la toma de decisiones de los directivos.

De acuerdo con lo anteriormente descrito, el entrevistado 18, especialista del INPE, comenta lo siguiente:

Dentro de las instituciones, tenemos personas bajo diferentes contratos, CAS, los 276 y 728. Al final, la participación del sindicato es asegurar que se defiendan sus derechos, porque no todos tienen los mismos beneficios; además, organizarnos para tener actividades internas para generar fondos para días festivos (Comunicación personal, 4 de noviembre del 2019).

El testimonio del entrevistado presenta el rol de los sindicatos y las actividades que estos cumplen, lo cual no abarca las decisiones directivas. Asimismo, el entrevistado 19, personal del INPE, considera lo siguiente:

Estos sindicatos tienen un papel mínimo [...], ya que el rol es complementar [la negociación] con la autoridad; a pesar de ello, no llega a las decisiones institucionales, sino todo lo contrario, muchas veces somos los que nos adaptamos [...], así como para el penal San Jorge los funcionarios tuvimos que aceptar que se nos reubique casi a todos en otros penales (Comunicación personal, 29 de noviembre del 2019).

El entrevistado explica lo limitado del rol del sindicato y, respondiendo al cuestionamiento de su rol en Tinkuy Plaza, este confirma que, pese a las conversaciones, estos

solo debían acatar lo definido por los directivos sin considerar temas personales, como distancia al trabajo. Conforme al entrevistado 17:

Los sindicatos pueden ser vistos como las víctimas o como los manipuladores, puedes escuchar historias donde frente a cualquier [cambio] riesgoso para los sindicatos, estos buscan generar presión mediática sobre alguna información interna específica que [puedan exponer], esta sería una estrategia; sin embargo, es difícil confirmar esta situación, porque son áreas distintas de poder que no interactúan mucho (Comunicación personal, 4 de diciembre del 2019).

En síntesis, la declaración presenta el debate que existe sobre el rol del sindicato: así desee defender su estabilidad laboral, trata de presionar en la toma de decisiones. No obstante, esto no implicaría temas mucho más complejos, como las estrategias de la entidad.

No hay pruebas para confirmar este tipo de conflicto de intereses. Los entrevistados concuerdan que la defensa de las condiciones laborales es el eje de los sindicatos y que su participación en otros ámbitos tiene un impacto consultivo, pero nunca decisivo. Sobre los sindicatos, hay muchos estigmas basados en la lucha que estos desempeñan, que incluso pueden ser entendidos como manipulaciones, pero sus funciones están tan limitadas a la organización interna de los trabajadores que resulta difícil creer que puedan escalar a temas directivos. De acuerdo con el Sintrap<sup>8</sup>, su misión es defender, conquistar y promover los derechos laborales, sociales, políticos y culturales de los trabajadores penitenciarios (Sintrap, 2019).

En resumen, este factor tiene influencia media en el logro de la APP de forma negativa e indirecta, ya que el rol de los sindicatos está restringido a sus funciones de defensa de derechos laborales sin intervenir en decisiones críticas de la entidad. Además, este factor ha dividido a los entrevistados con base en la entidad que representan, cada uno defiende acorde a lo que evidenció; sin embargo, la participación del sindicato en el debate sobre el movimiento del penal tiene justificación basado en el impacto que este iba a tener en la estabilidad laboral de los funcionarios en el proyecto. En este caso, existía un impacto en las condiciones laborales de sus compañeros, pudo suceder que despidieran a personas por realizar la APP, así que se han concentrado en ser el canal de comunicación entre las autoridades y los trabajadores para generar la calma de que sus puestos no iban a ser afectados por los cambios.

### ***2.2.3. Variable 3: Contraloría***

---

<sup>8</sup> Sindicato Nacional de Trabajadores Penitenciarios del Perú

Factor 1: Excesivas auditorías de la Contraloría para detectar desaciertos y determinar responsabilidad administrativa en las APP penitenciarias

Del total de entrevistados, catorce consideran que la participación de la Contraloría ha dificultado la toma de decisiones en el diseño y estructuración de las APP penitenciarias por el carácter burocrático involucrado en la toma de decisiones y la justificación de estas para evaluaciones posteriores. Para tomar decisiones, los funcionarios encargados deben argumentar la razón de cada etapa del proyecto, lo cual hace al proceso más lento de lo que tradicionalmente debería ser. Esta lentitud del proceso tiene que ver con las sanciones que puede imponer la Contraloría a quien se equivoca. De acuerdo con Atkinson y Stiglitz (2015), el gestor público es adverso al riesgo debido a las regulaciones definidas en su función. El hecho de que quien visibiliza el error pueda determinar la responsabilidad administrativa sujeta a sanción es un método que desincentiva actos de corrupción.

Para el entrevistado 10, “su rol es considerado colaborativo, pero burocrático, ya que progresivamente viene asumiendo atribuciones de visto bueno en los proyectos que toman tiempo y desaceleran los resultados o avances” (Comunicación personal, 16 de septiembre del 2019). El testimonio del entrevistado explica cómo la Contraloría tiene un rol mucho más activo conforme va avanzando la APP, lo cual puede impactar en los tiempos del proyecto de acuerdo con los informes que van requiriendo. De acuerdo con el entrevistado 20, especialista del INPE:

En las instituciones, actualmente, este es un miedo constante, a veces se prefiere no firmar frente a la incertidumbre, ya que es necesario analizar el impacto a largo plazo de la decisión, nadie quiere ser acusado o investigado bajo los estándares de la Contraloría (Comunicación personal, 16 de abril del 2019).

La declaración explica el motivo de las demoras en la toma de decisiones, ya que resulta necesario sostener que la decisión tomada fue lo correcta y, en caso de tener que justificarla frente a una fiscalización posterior o investigación, esta no sea cuestionada. Ambos entrevistados coinciden en la presión que genera la Contraloría, que los hace medir sus decisiones con base en lo que ahora es correcto y que en el futuro continúe siéndolo. Por ello, la toma de decisiones requiere profundidad; sin embargo, son etapas necesarias para garantizar la transparencia durante el proceso.

Para cinco de los entrevistados, hay una evolución del rol de la Contraloría que tiende a ser preventivo. Usualmente, la entidad se ha concentrado en revisar los casos con requerimiento de investigación posteriores; sin embargo, con el avance del tiempo, ha asumido funciones de acompañamiento de los procesos con la aspiración de ser preventivo. En efecto, el entrevistado 18, que es especialista del INPE, menciona lo siguiente:

La Contraloría ha crecido en lo que respecta a sus responsabilidades: antes se concentraba en investigar los casos años después que hayan sucedido; actualmente, esta emite informes de soporte si está de acuerdo con el criterio de los funcionarios, eso implica un grado de responsabilidad más alto con el proyecto y asegura, en etapas tempranas, la transparencia (Comunicación personal, 4 de noviembre del 2019).

Se puede deducir, por tanto, que hay un progreso y mayor involucramiento por parte de la Contraloría de apoyar a las APP penitenciarias a través de informes que puedan cuestionar cómo validar las decisiones tomadas y alertando a las autoridades antes de la toma de decisiones. De igual manera, el entrevistado 13 considera lo siguiente:

Esta política ha puesto al funcionario contra la espada y la pared, inicialmente porque las políticas retroactivas son adecuadas, pero no para todos los casos, ya que hablamos de un suceso en un contexto. Existe un proceso que viene siguiendo la Contraloría y que debe acelerar en ser mucho más preventivo, ese es el mayor aporte y de mejor impacto, hacer leña del árbol caído no regresa al árbol (Comunicación personal, 16 de octubre del 2019).

Para el entrevistado, el crecimiento del rol de la Contraloría debería ser preventivo, porque permite asegurarse de que la APP está desarrollándose adecuadamente conforme a estándares y no solo concentrarse en las consecuencias cuando los errores se evidencian. Ambos entrevistados coinciden en que el involucramiento de la Contraloría de forma más activa en los procesos tiene mejor impacto en la transparencia institucional que si se realizaran revisiones posteriores, ya que, en estos casos, la reacción no puede resarcir las posibles pérdidas generadas.

En conclusión, este factor tiene influencia alta en el logro de la APP de forma negativa y directa, ya que las atribuciones de la Contraloría han evolucionado con el tiempo, de una etapa retroactiva al acompañamiento ahora preventivo o concurrente (Shark, 2019), pero son aspectos no determinados por las autoridades a cargo del proyecto. El hecho de que esta entidad haya crecido y el interés de sus autoridades por intervenir de forma más eficiente le permitió asumir un rol mucho más completo en la supervisión de las otras entidades públicas. De acuerdo con Moore (1998), el rol se define por los titulares, pues son ellos quienes redefinen el modelo de intervención de las entidades que lideran. Los entrevistados explican los problemas de eficiencia que pueden generarse producto de la evolución del rol de la Contraloría, que puede hacerse más burocrático. No obstante, este es un rol de la entidad por garantizar que los proyectos estén siguiendo los lineamientos. El aporte que este puede dar es muy alto, ya que generan alertas tempranas y puntuales sobre la dirección de los gastos y decisiones públicas, y brindan seguridad a la autoridad que las está tomando.

## Factor 2: Conflicto de interés del personal de la Contraloría con experiencia previa en Proinversión

Doce de los entrevistados consideran que las revisiones realizadas por la Contraloría no interpretaban correctamente las APP. Esta situación llevó a muchas denuncias hacia funcionarios por supuestos casos de corrupción, debido al desconocimiento por parte de los funcionarios de la Contraloría de ese momento acerca de los procesos e implicancias de las APP como proyecto de inversión.

El entrevistado 10 menciona lo siguiente: “lamentablemente, en su momento, la mayoría de profesionales que eran de obras públicas no entendieron cómo se interactuaba con el sector privado, esto trajo consigo que muchos expertos sean acusados innecesariamente y que pasen por procesos judiciales pese a no haber cometido un delito” (Comunicación personal, 16 de septiembre del 2019). El tema de interpretar las decisiones tomadas al interior de las APP trajo consigo muchas denuncias innecesarias para los funcionarios por el desconocimiento de la iniciativa. La Contraloría acusó a 23 funcionarios de Proinversión ante el Poder Judicial por el proyecto Línea 2 del Metro de Lima (Contraloría, 2016). Conforme a ello, el especialista 19 del INPE señala lo siguiente:

Durante el desarrollo de los proyectos, se generó conflicto, ya que un director de área sugirió hacer un cambio en el material de las paredes, lo cual hacía más costosa la obra, pero más segura la cárcel. Pese a ello, posteriormente, la Contraloría le abrió una investigación porque consideraba que esto beneficiaría a una empresa en específico. Este funcionario pasó mucho tiempo sin ejercer su labor debido a la investigación judicial, pero al final se concluyó que no era un acto de corrupción, porque una APP no es igual que un proyecto público (Comunicación personal, 29 de noviembre del 2019).

Casos como este explican que el desconocimiento de los procedimientos vinculados a las APP les llevó a cuestionar decisiones de autoridades con afectación del prestigio de estas y el impedimento de que asumieran puestos públicos. Ambos entrevistados resaltan la importancia de reconocer los alcances de cada proyecto de inversión antes de juzgar alguna decisión tomada, dado que los esquemas público-privados, como las APP, tienen modificaciones en las especificaciones técnicas que son colocadas por la entidad, pero administradas por el privado. Bajo esa estructura, sería inviable asumir que el cambio es un caso de corrupción. Si bien el INPE define la necesidad en sus bases, bajo las especificaciones técnicas es responsabilidad del privado cumplir con lo estructurado en el contrato una vez que se ha suscrito; en ese sentido, la función del sector público es hacer seguimiento y control al desempeño privado.

En relación con los consultores externos, tres de cuatro consideran que el problema para la entidad ha sido el ingreso de especialistas en APP a la Contraloría, que recientemente había finalizado su periodo en Proinversión. Los nuevos servidores públicos trajeron su experiencia, pero recientemente habían estado desarrollando APP que, posteriormente, ellos mismos iban a evaluar.

El entrevistado 13, especialista de Proinversión, comenta lo siguiente: “en ese momento, si la Contraloría necesitaba especialistas en APP, tenía como principal fuente a Proinversión. Estos especialistas, finalmente, terminaban evaluando proyectos que habían hecho ellos o sus compañeros, lo cual podría ser tendencioso” (Comunicación personal, 16 de octubre del 2019). En otras palabras, probablemente las investigaciones no habrían tenido la profundidad que se hubiera deseado, ya que los especialistas venían de las instituciones a evaluar; sin embargo, en ese momento, no había existido otra opción, porque era un conocimiento que estaba concentrado en los profesionales de Proinversión. Al respecto, el entrevistado 15 comenta que:

En ese momento, se hubiera optado por una estrategia diferente, era un riesgo traer especialistas de Proinversión; sin embargo, debió haber un trabajo conjunto para formar a los analistas que ya estaban dentro en las APP y luego, recién, insertar a los nuevos especialistas progresivamente (Comunicación personal, 22 de noviembre del 2019).

El testimonio explica una estrategia alterna que pudo aplicarse desvinculando a los nuevos funcionarios de Contraloría de los proyectos que ellos pudieron haber dejado, ya que, pese a existir un mercado reducido, no se puede concentrar la revisión de proyectos en las mismas personas que las ejecutaron. Ambos entrevistados son los únicos que resaltan el conflicto de interés que pudo haber existido al no cuestionar varios de los proyectos en los que pudieron participar; sin embargo, no hay evidencia formal que sustente esta postura, lo que sí existen son leyes dirigidas al servidor público y a la prevención de conflicto de intereses.

En síntesis, este factor ha influido medianamente en el logro de la APP de forma negativa y directa, ya que, como se mencionó, estas fallas han sido parte de los inicios de la interacción de la Contraloría en APP, un asunto del cual las entidades claves no tenían control. Los entrevistados concuerdan en que su progreso y evolución ha hecho que la Contraloría asuma más funciones y genere mayor valor. Muchos de los problemas descritos parten de una etapa de inmersión de la entidad en las APP, con algunos resultados indeseados, pero controlables; sin embargo, existió ese interés por generar conocimiento que suma valor a las investigaciones futuras.

#### ***2.2.4. Variable 4: Ministerio de Economía y Finanzas***

***Factor: Nula prioridad del sector penitenciario en la asignación del presupuesto adicional***

Diecisiete del total (21) de entrevistados consideran que hay otros sectores que son una prioridad antes que el penitenciario para la asignación presupuestal. Desde el MEF, las asignaciones presupuestales han sido definidas acorde con los lineamientos del gobierno de turno, para los cuales el sector penitenciario tiene un presupuesto de menor crecimiento que los otros sectores.

En ese sentido, la entrevistada 4, especialista de Proinversión, considera lo siguiente: “para cualquier autoridad, es complicado realizar asignaciones presupuestales. Definir las prioridades tiene muchos factores, para algunos casos es todo un proceso de negociación complejo en que los sectores pilares son salud, educación y trabajo” (Comunicación personal, 3 de diciembre del 2019). Este testimonio explica cómo la distribución del presupuesto puede tomar mucho esfuerzo; sin embargo, en este, el sector penitenciario no aparece entre las revisiones iniciales. El especialista del INPE, entrevistado 19, considera lo siguiente: “para el INPE, pedir un aumento en su presupuesto resulta complejo. Algunas veces existieron negociaciones, pero, en la mayoría de casos, es la institución buscando hacer lo más que puede con lo que tiene” (Comunicación personal, 29 de noviembre del 2019). La declaración del entrevistado se refiere al crecimiento presupuestal que, de acuerdo con Consulta Amigable, ha crecido cerca de 40 millones anuales, lo cual es insuficiente para lo que necesita la entidad conforme a su hacinamiento, además de que es uno de los sectores con menor crecimiento. El entrevistado 8, consultor externo, comenta que:

La asignación presupuestal del sector tiene razón de ser. Fuera del rechazo social que generan los reos, la prioridad del Estado con estos presupuestos es generar soluciones más directas a problemas claves del país y esa es la lucha contra la pobreza en el Perú. No obstante, para que la delincuencia pueda tomar parte de la agenda pública, existe la posibilidad de que la inversión en el sector y asuntos de seguridad sea mayor (Comunicación personal, 12 de diciembre del 2019).

El entrevistado justifica la asignación presupuestal actual porque temas como la salud y la educación son la prioridad del gobierno. Igualmente, los tres entrevistados coinciden en que la situación coloca en desventaja al sector; sin embargo, las prioridades están asignadas con base en las necesidades sociales generales que justifican la idea de pensar que la situación penitenciaria tendrá una desatención sostenible.

En resumen, este factor tiene influencia alta en el logro de la APP de forma negativa y directa, ya que la asignación presupuestaria responde a directrices políticas no controlables por las autoridades responsables de la APP (INPE y Proinversión). Los entrevistados, casi en consenso, reconocen que los otros sectores tienen una mayor asignación justificada; sin embargo,

al sector penitenciario se le ha excluido de las iniciativas de largo plazo directamente. Recientemente, en la publicación del MEF, se considera una asignación de menos del 4% al sector justicia, dentro de este, el penitenciario para el 2021, colocándose como penúltimo en la lista inversión (MEF, 2019). Este presupuesto resulta escaso y justifica los desincentivos de invertir o proponer una APP para el sector penitenciario.

### ***2.2.5. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos***

#### ***Factor: Concepción del problema público sobre la situación penitencia del MINJUS distinta del INPE***

En relación con los entrevistados, trece del total (21) considera que la administración de las cárceles no se ha establecido como prioridad en el sector, debido a que consideran que la solución no se encuentra en los penales, sino en etapas previas al ingreso dentro del centro penitenciario. El sistema penitenciario parte de los resultados del sistema judicial, es ahí donde se están concentrando para reducir el número de reos.

El entrevistado 16, especialista del MINJUS, considera que, conforme han pasado los años, “se ha ido comprendiendo mejor el origen del problema social. Ver solo a los penales es algo erróneo, cuando la cadena inicia realmente en el sector Justicia y es ahí donde hay que responder adecuadamente para resolver el problema de trasfondo” (Comunicación personal, 5 de diciembre del 2019). La administración de justicia es un sistema que se ha saturado debido a la sobrecarga judicial, lo cual ha generado un cuello de botella<sup>9</sup> con los procesos. El entrevistado 6, especialista del INPE, comenta lo siguiente: “si revisas las estadísticas, puedes ver que hay muchas personas con procesos vigentes dentro de los penales, personas en preventiva, y son esos casos sin definir los que están llevando al límite el hacinamiento” (Comunicación personal, 22 de octubre del 2019). De acuerdo con el MINJUS (2014), la cadena de valor del sistema judicial responde a 3 esferas, las cuales, en forma de cascada, saturan la capacidad de esta. Estas esferas son las siguientes: policial, fiscal y judicial hasta la determinación del reo. De acuerdo con el Informe Estadístico de INPE (2018), el 40% de la población penitenciaria son reos sin sentencia del Poder judicial y, de estos, 4 067 internos que están reclusos por más de 5 años en la misma situación jurídica. El origen de la sobrepoblación penitenciaria en las cárceles responde a la burocracia integrada dentro del sistema judicial, no solo basada en las condiciones del reo (preventivo y con sentencia), sino también en temas de agilidad y transparencia de los procesos. Los entrevistados

---

<sup>9</sup> Indica que dicho sistema tiene componentes que no están a la altura de la demanda ciudadana, lo cual afecta el rendimiento o eficiencia de la entidad.

coinciden que el origen real de la condición actual penitenciaria se da en la justicia y que son los esfuerzos en este sector los que podrían responder mejor a las deficiencias.

De acuerdo con siete de los entrevistados, una vez cubiertas las falencias del sistema judicial en temas de transparencia y agilización procesal, los problemas en el sistema penitenciario se sostendrían. Los penales han sobrepasado su capacidad de hacinamiento extremadamente y, pese a la reducción de esta población cubierta por mejoras en el sistema judicial, la brecha de infraestructura penitenciaria se sostendría.

El entrevistado 17, especialista del MINJUS, comenta lo siguiente: “se está trabajando para simplificar y digitalizar los procesos judiciales. Gracias a un préstamo del BID, se está priorizando eso, porque el impacto es mucho más grande que lo que se podría tener mejorando las condiciones penitenciarias” (Comunicación personal, 4 de diciembre del 2019). La declaración del entrevistado precisa el modo en que el MINJUS tiene definida su estrategia para aliviar la carga procesal del sistema; sin embargo, esto no sería suficiente para impactar en el sector penitenciario. Cabe agregar que el entrevistado 20, especialista del INPE, señala lo siguiente:

Lo que buscamos resolver no es solo temas de hacinamiento, eso reduce la carga que tenemos, pero, por ejemplo, más del 40% de los reos han pasado más de una vez por un penal. Eso te da luces de que nuestro trabajo no acaba solo cuando el reo sale, sino que no vuelva, que aprenda o se capacite en algo y que funcione para la sociedad (Comunicación personal, 16 de abril del 2019).

El testimonio del entrevistado explica cómo las funciones del INPE no cesan con la salida del reo, sino que su fin de resocialización implica un mayor número de actividades aparte de mejorar las condiciones básicas de vida. Ambos entrevistados coinciden en que las mejoras al sistema judicial pueden aligerar la carga penitenciaria; sin embargo, esto no soluciona la totalidad de los problemas de hacinamiento que puede presentar el INPE en el cumplimiento de sus funciones.

En conclusión, este factor tiene influencia mediana en el logro de la APP de forma negativa y directa, porque la entidad considera que el problema no es solo el hacinamiento, sino que el problema real está en el Poder Judicial, lo cual desvía la atención pública para atender este problema y no el del hacinamiento. Asimismo, su influencia es indirecta, ya que la estrategia del sector justicia es definida por sus autoridades y la visión que se tiene del sector. Los entrevistados coinciden en que el sector ha definido sus prioridades para mejorar dentro del sistema judicial, que a largo plazo impactará en el número de reos dentro de este y reducirá la carga, con la consecuente mejora de las condiciones de vida penitenciarias. No obstante, de acuerdo con el

objetivo principal del INPE, resulta insuficiente solamente ver mejoras en las condiciones de vida cuando el objetivo principal no es garantizar la supervivencia, sino la resocialización del reo.

### 2.3. Categoría 3: Etapas de desarrollo de APP penitenciarias

De acuerdo con la revisión de los factores, muchos de ellos coinciden en que la calidad del proceso tiene un impacto en la viabilidad del proyecto; por un lado, “la participación del privado se basa en la estabilidad del mercado, pero también el rol público en promover la iniciativa” (García, 2017). Conforme a los entrevistados, los factores se dividen en dos variables: las estructuras de incentivos del sector público y del privado. La Tabla 9 sintetiza los factores que aparecen en esta categoría.

**Tabla 9: Variables y factores para la categoría “etapas de desarrollo de la APP penitenciaria”**

Categoría	VARIABLES	Factores
Proceso de desarrollo de APP penitenciarias	Estructura de incentivos del sector público	Escasa participación del INPE en el desarrollo de las APP
		Desconfianza de los servidores públicos respecto de la creación de valor público por parte del sector privado
		Inconsistencia de la participación de los actores en las distintas fases de desarrollo de APP
		Ausencia de modelos internacionales de APP que sean similares a las características del sector penitenciario del Perú
		Dificultad para articular a los múltiples actores en el sector público, dentro del proceso de toma de decisiones.
		Distribución asimétrica de cuotas de poder entre los actores que participan en el proceso de creación de APP
	Estructura de incentivos del sector privado	Asimetría de información a favor del sector público sobre la necesidad del sector penitenciario
		Alto riesgo de la inversión en el sector penitenciario promedio con la del mercado latinoamericano
		Altas barreras para entrar y mantenerse en el proceso de selección del ganador de la buena pro
		Variedad de modelos de negocio en el mercado de APP que pueden aplicarse en el Perú
		Condiciones financieras del proyecto atractivas para el privado

#### 2.3.1. Variable 1: Estructura de incentivos del sector público

Las instituciones públicas involucradas en una APP penitenciaria son de varios sectores como niveles del Estado, las cuales, a lo largo del proceso de desarrollo del proyecto, atienden temas críticos que pueden generar tanto validez como cuestionamiento sobre los avances logrados en el diseño y la estructuración de la APP. Esta variable considera a todos los incentivos del sector público por promover la suscripción de la APP dentro de su proceso de desarrollo.

*Factor 1: Escasa participación del INPE en el desarrollo de las APP*

Quince entrevistados consideran que la opinión del INPE no tuvo la participación deseada dentro del proceso de desarrollo de las APP, debido a que fue parte de muchas reuniones de coordinación entre las autoridades involucradas en esta; no obstante, al momento de tomar decisiones o emitir una respuesta a los pedidos de Proinversión, era poco participativo y lento en responder. La razón de este tipo de respuestas radica en su poco conocimiento de la iniciativa y su prioridad de seguir realizando proyectos de inversión de presupuesto público. El rol de la entidad receptora es esencial al momento de realizar definiciones técnicas del proyecto, es solo bajo su liderazgo compartido con Proinversión que se puede asegurar que la APP cubra las necesidades del sistema penitenciario.

El entrevistado 16, especialista del MINJUS comenta lo siguiente: “como institución, con el INPE tenemos diseñada una estrategia sobre cómo abordar la problemática penitenciaria y, en caso de que se tenga una APP en camino, esta complementa el plan que tenemos en el PEI” (Comunicación personal, 5 de diciembre del 2019). En otras palabras, las APP, inicialmente, aparecen de acuerdo con la estrategia del INPE y es sobre esa necesidad que trabaja Proinversión. El testimonio del entrevistado 12, especialista de Proinversión, señala lo siguiente:

El rol de INPE es muy importante, porque son los mejores para decirnos si las decisiones están yendo o no en la dirección correcta, ahí las negociaciones son extremas, porque muchas veces no coincidimos y eso está bien [...] Entender cómo funciona el sector y lo que buscamos nosotros es necesario, pero que sea desde la etapa más temprana posible. Felizmente, en la APP [Establecimientos Penitenciarios], había mucho interés de las autoridades por participar (Comunicación personal, 26 de noviembre del 2019).

La especialista comenta su experiencia con la participación de la entidad receptora y considera que en el debate es cuando mejor se logran definir los alcances del proyecto. Ambos entrevistados coinciden en el valor del aporte que brinda el INPE en el proceso de desarrollo de la APP penitenciaria que está a cargo de Proinversión. Es gracias a esta participación que se pueden definir lineamientos y especificaciones del proyecto para que sea realmente viable en el contexto peruano.

Otro segmento de los entrevistados, específicamente dos de cuatro especialistas externos, consideran que el INPE es muy hermético con su participación al desarrollar los proyectos. Ninguna de las APP que contaron con participación del INPE en su desarrollo ha prosperado y es la APP que fue diseñada por Proinversión en su totalidad la única que logró la ejecución.

El entrevistado 12, especialista de Proinversión, comenta que “el proyecto de los bloqueadores fue desarrollado, en su mayor parte, del proceso de Proinversión, debido a que la experiencia nos había demostrado que era complicado contar con la participación del INPE, como

era requerido” (Comunicación personal, 26 de noviembre del 2019). La institución había tenido complicaciones en la colaboración, por lo que decidió asumir íntegramente las decisiones de la etapa de desarrollo de la APP penitenciaria. Finalmente, bajo esta nueva metodología donde Proinversión asumía el liderazgo es que se logró suscribir la APP penitenciaria de los bloqueadores. Acorde con el portal de Proinversión, este proyecto era de carácter auto sostenible y no contemplaba cofinanciamiento (Proinversión, 2019). En relación con ello, el entrevistado 19, especialista del INPE, menciona lo siguiente:

Lo que sucedió con las APP pasadas es que los proyectos siguen su proceso y, en casos como el de los bloqueadores, la institución no tuvo participación al momento de diseñar la estructura del contrato: nosotros lo recibimos cuando ya estaba cerrado y solo quedaba aceptar (Comunicación personal, 29 de noviembre del 2019).

Pese a que el INPE ya contaba con conocimiento de las APP basado en las capacitaciones de Proinversión, su intervención en las decisiones fue escasa, ya que le tomaba mucho tiempo dar respuesta. Esto llevó a Proinversión a desarrollar una APP penitenciaria de forma independiente. El interés por promover APP penitenciarias provino de MINJUS e INPE y, en ambos casos, fue necesario que el INPE sea quien emita las decisiones dentro del diseño de la APP. Esta entidad ha tenido interés en desarrollar las APP, ha participado de las reuniones de organización; sin embargo, conforme estas iban pasando, notaban que la APP implicaba mucho riesgo para su sector. Por ello, se concentraron en promover más obras de presupuesto público, como los megapenales. Frente a ese entorno, Proinversión prefirió desarrollar de forma autónoma toda la estructura de contenido de la APP.

Para el entrevistado 8, especialista externo:

Este distanciamiento en el proyecto tuvo sus consecuencias, ya que, en el diseño del contrato, la forma de generar penalidades al privado o cómo hacer seguimiento a su desempeño incluía una consultora externa que implicaba un gasto extra para la institución y que, hasta la actualidad, hace imposible colocarle penalidades a la empresa Prisontec (Comunicación personal, 12 de diciembre del 2019).

El entrevistado explica cómo el proyecto terminó generando complicaciones a la entidad e impidiendo la disolución del contrato por la metodología de asignar penalidad. Los entrevistados, además, explican cómo la exclusión del rol de la entidad receptora ha tenido consecuencias en la ejecución del proyecto. Este ejemplo ilustra muy bien la importancia del rol de la entidad receptora en el diseño del proyecto y, pese a que este puede tomar un tiempo determinado, se vuelve una etapa necesaria para que el diseño sea correcto.

En resumen, este factor ha influido medianamente al logro de la APP de forma negativa, ya que la participación del INPE se fue reduciendo mediante el incremento de la incertidumbre acerca de las decisiones especializadas por parte de esta entidad que requerían ser más ágiles. La influencia es de tipo directa, ya que la participación está definida por el interés de las instituciones en aportar al proyecto desde su rol. El INPE tomaba decisiones y hacía recomendaciones sobre muchas especificaciones técnicas; sin embargo, con los avances de las APP, notó que era mucho más sencillo volver a concentrarse en proyectos bajo obra pública. Los entrevistados rescatan el interés de la entidad penitenciaria de aportar al proyecto; sin embargo, esto crea debates que pueden tomar tiempo para definir una decisión. Pese a ello, la experiencia demuestra que excluir este aporte genera problemas de estructuración que coloca en una situación de desventaja a la entidad.

Factor 2: Desconfianza de los servidores públicos respecto de la creación de valor público por parte del sector privado

Del total de entrevistados, catorce de ellos consideran que hace falta variedad de modelos que puedan aplicarse y que respondan a lo que necesita el INPE: la resocialización del reo. El INPE tiene definidas actividades para las APP, debido a que no está interesado en asignarle actividades claves de la entidad a estas. El interés del INPE es la resocialización del reo, mientras que la del privado es generar un modelo de negocio rentable, por lo que la entidad asignó solo las actividades que podían aplicarse al modo de generar valor del sector privado sin afectar la estrategia de la entidad.

De acuerdo con el entrevistado 20, especialista del INPE, “el sector tiene definidas actividades en las que se pueden presentar iniciativas; pese a ello, siempre hemos estado abiertos a escuchar iniciativas, lo que importa es que estas vayan a la par con la estrategia que tenemos para los reos fuera de las convenciones sociales” (Comunicación personal, 16 de abril del 2019). El INPE ha hecho mucho énfasis en limitar la participación privada para las APP de acuerdo con su experiencia y a lo que necesitan; no obstante, esto fija actividades muy específicas que no reconocen el valor del aporte público. El entrevistado 2 expone alternativas que no han sido consideradas:

Una APP que falló fue el de establecimientos penitenciarios, lo rescatable del proyecto era que planteaba una administración privada, no hay antecedentes de eso en el Perú y, para mí, era interesante ver como un privado podía lidiar con temas como la alimentación o la salud de los reos. Sabemos que actualmente es deficiente, pero un privado puede aportar desde su conocimiento en hacerlo mejor (Comunicación personal, 28 de noviembre del 2019).

La declaración del entrevistado explica cómo estructurar retos más complejos en las APP puede incrementar el aporte del sector privado en resolver problemas de eficiencia pública; sin embargo, es muy riesgoso suscribir una APP con tanta autoridad concentrada en un privado cuando no hay sustento que asegure que las decisiones tomadas irán a la par con la generación de valor público. Los entrevistados coinciden en que una mayor libertad de actividades asignadas a las APP tendría mejores oportunidades de responder a la problemática penitenciaria, ya que, si no, se estaría perdiendo mucho de la capacidad privada de hacer más con menos recursos; no obstante, no hay garantías de que el privado entienda el valor público y sea capaz de brindarlo.

Dos de los entrevistados consideran que el interés por la eficiencia del privado puede ser innovador para la APP, pero, en el ejercicio, apostar por lo más barato no implica que una decisión sea acertada, porque las organizaciones privadas funcionan bajo un esquema de maximización de utilidades, mientras que el INPE lo hace para generar valor público mediante la resocialización del reo. Ello puede generar desconfianza en su desempeño.

Igualmente, el entrevistado 6, especialista de Proinversión, comenta que lo siguiente:

En otros países, hay proyectos muchos más complejos que las APP vistas en el Perú, modelos muy interesantes que pueden administrar todo un penal o crear fuentes de ingresos nuevas. Ahí el límite es la creatividad y la empresa sabe bien como ingeniársela (Comunicación personal, 22 de octubre del 2019).

El testimonio explica los beneficios de generar mayor libertad al privado sobre sus atribuciones dentro del sistema penitenciario; sin embargo, la restricción tiene su motivo. A propósito de ello, el entrevistado 20, especialista del INPE, señala que:

Decir que el sector privado se desempeñará mejor es igual que decir que la gestión pública no es buena, estás sesgando todo. Si se dan atribuciones adicionales [a las actividades definidas para las APP penitenciarias], vamos a reincidir en los problemas que tuvimos con las primeras APP [del gobierno del García] [...] El privado busca ganancia y está bien, pero, un ejemplo: asume que este suministra la alimentación, lo trata de hacer al menor costo posible y eso no contempla temas de nutrición, a eso me refiero con que no van a coincidir en las formas; por eso, están las APP de iniciativa privada (Comunicación personal, 16 de mayo del 2019).

El entrevistado explica los riesgos de dar mayores facultades al sector privado, ya que, si bien puede tener menor inversión, ¿a costa de qué se estaría cumpliendo? Asimismo, presenta las IP como proyectos que dan mayor libertad al privado.

En síntesis, este factor ha tenido una influencia baja al logro de la APP de forma negativa y directa, ya que es parte de las razones que desmotivó al INPE de seguir apostando por la APP penitenciaria: era muy riesgoso autorizar a la empresa privada la asignación del valor público. Algunos entrevistados defienden el hecho de limitar la participación privada en el sistema penitenciario, pero otros coinciden en que la limitación de actividades no permite aprovechar los beneficios que puede traer la intervención privada, ya que una mayor autonomía podría generar la eficiencia deseada. Sin embargo, se requiere que el sector público sostenga su rol de controlador del desempeño público. Para mayor libertad de diseño del sector privado, existen las APP de iniciativas privadas que permiten innovar al privado y negociarlo con el INPE antes de ejecutarlo.

### Factor 3: Inconsistencia en la participación de los actores en las distintas fases de desarrollo de APP

Trece entrevistados consideran que las APP penitenciarias requieren contextualizar la estrategia definida para cumplir con el objetivo de resocialización. El INPE, de acuerdo con sus experiencias, tiene diseñados estándares y directrices sobre cómo cumplir con la reeducación, rehabilitación y reincorporación del reo en la sociedad a las cuales deben adecuarse las APP penitenciarias que deseen aplicarse.

El entrevistado 7, especialista externo, comenta lo siguiente: “se sabe que la administración de los penales y la vida en estos solo puede ser comentado desde la experiencia de haber vivido en un penal bajo esas carencias, tratando de reinsertarse en la sociedad” (comunicación personal, 22 de octubre del 2019). El testimonio del entrevistado explica que, pese a las deficiencias de la entidad, esta trabaja teniendo como prioridad la reinserción del reo. Para el INPE, hay formas de cómo lograrlo. Conforme al entrevistado 19, “los servicios que brinda el INPE incluyen la alimentación, salud, educación, limpieza, seguridad y la formación sobre alguna actividad técnica dentro del penal” (Comunicación personal, 29 de noviembre del 2019). La estrategia de reinsertión del penal incluye control sobre las condiciones de vida de los reos y oportunidades para quienes deseen capacitarse en alguna actividad que deseen desempeñar fuera. Estos esfuerzos por focalizar los servicios se evidencian en sus decisiones u opiniones de las APP penitenciarias por cambiar o priorizar las actividades de capacitación de los reos, lo cual define estándares de vida en las propuestas de penal. De acuerdo con el entrevistado 20:

Hay dos temas principales sobre los que se tuvo debate. Uno era la seguridad interna, que no iban a ceder porque hace años nos hemos esforzado por formar a los agentes del INPE. Antes, los encargados eran policías y costó tener personal calificado en el tratamiento de reos. El otro tema eran las cárceles productivas: aunque ya hay empresas privadas que

trabajan con los reos, utilizarlos como mano de obra barata no va de la mano con lo que buscamos (Comunicación personal, 16 de mayo del 2019).

La declaración del entrevistado refleja como hay temas con los cuales el INPE es menos flexible, ya que hay una estrategia de muchos años atrás y sus progresos como entidad se han concentrado en esas actividades. Asimismo, se evidencia que también hay temas sobre los cuales el INPE no va a generar cambios, porque ya vienen siendo solucionados por ellos. Sin embargo, su apertura a las APP penitenciarias debería concentrarse en complementar la estrategia que se viene trabajando y no cambiarla.

En relación con los entrevistados, siete de ellos considera que las APP penitenciarias han traído modelos aplicados en otros países, pero no contextualizados al Perú, lo cual es necesario para justificar la viabilidad del proyecto. Los modelos, en específico, de infraestructura penitenciaria, propuestos para las APP en el Perú, trajeron diseños ya construidos en otros países que no necesariamente podrían funcionar en el país por el perfil diferente de los internos. El caso de la APP “Establecimiento penitenciario de Huaral”, presenta esta particularidad en su proceso de diseño. De acuerdo con el entrevistado 20:

Para este tipo de penales, la estructura podría ser afectada por los reos para ver opciones sobre cómo escaparse o cómo generar disturbios; por eso, para cualquier proyecto de infraestructura a generarse en el sector, se necesita la apreciación del INPE sobre la distribución del espacio y materiales en uso, así como diversos temas considerados en el diseño del contrato [...] No solamente involucra asuntos de [seguridad], sino también temas sociales éticos o religiosos y de actividades que tienen impacto para ellos. Si no se reconoce estos temas, resulta muy complicado que los proyectos se beneficien realmente (Comunicación personal, 16 de abril del 2019).

El entrevistado explica cómo es necesario que los diseños tengan la participación del INPE y una validación estratégica sobre su diseño, a fin de encontrar concordancia con su estrategia. Por otra parte, el entrevistado 17, que es especialista del MINJUS, comenta que:

Las áreas de infraestructura y tratamiento del INPE requieren generar cohesión, porque muchas veces la primera se concentra en medir el hacinamiento sin considerar los alcances de las condiciones o actividades de los reos. Aquí también hay cosas que mejorar, pero, para una APP, se espera que parta de la necesidad bien definida de ambas direcciones (Comunicación personal, 4 de diciembre del 2019).

El testimonio del entrevistado explica cómo, respecto del diseño de una APP, no solo es necesario contar con las opiniones de autoridades generales, sino que las direcciones más

específicas pueden dar nociones más profundas sobre como la APP puede generar el impacto deseado. En efecto, los entrevistados insisten en la necesidad de que la APP vaya a la par con la estrategia del INPE, ya que esto puede brindar especificaciones que realmente respondan a la necesidad penitenciaria antes que un modelo importado, porque el hecho de que algo funcione en otro país no garantiza que suceda lo mismo en el Perú.

En conclusión, este factor ha influido de manera baja en el logro de la APP de forma negativa y directa, ya que muchos de los proyectos se despersonalizaron de la necesidad del INPE en el diseño de su APP y se concentraron en hacerlo viable, lo cual generó modelos de ganancias que no necesariamente prosperaron. El INPE tiene muy claro las iniciativas que debe tomar para cumplir con la resocialización, desde cárceles productivas hasta mejoras en su condición de vida. Este conoce tanto a su usuario, al reo, que puede validar si un diseño puede o no funcionar en su ejecución. Hay temas como el grado de criminalidad, la capacidad de sociabilizar y la respuesta ante el aislamiento que no necesariamente todos los reos del mundo tienen en la misma medida; por ello, el aporte del INPE es estratégico para los proyectos.

#### *Factor 4: Ausencia de modelos internacionales de APP que sean similares a las características del sector penitenciario del Perú*

Dieciséis entrevistados consideran que las deficiencias de estructura de los proyectos se debían a la falta de acercamiento con el entorno nacional y a los usuarios que eran los reos. Las APP penitenciarias diseñadas provenían de proyectos exitosos en otros países; sin embargo, eso no garantiza que lo sean en el Perú. Por eso, es importante generar mejoras con base en lo que se aplica al contexto nacional, como condiciones de infraestructura, calidad de vida del reo, actividades de capacitación, etc.

El entrevistado 20, especialista del INPE, comenta lo siguiente:

Las principales razones por las que se canceló el proyecto fueron que era más rentable que la administración pública, que querían concentrarse en reos primarios y que el modelo de infraestructura que deseaban construir era un modelo de APP holandés, lo cual no justifica que el proyecto funcione igual de bien en el Perú (Comunicación personal, 16 de abril del 2019).

El especialista considera que la diferencia del entorno trae consigo la diferencia en los modelos, es por ello que, en relación con el perfil peruano, iba ser complicado que el proyecto funcione como debería. El entrevistado 18, especialista del INPE, menciona que es “un error garrafal traer un modelo de fuera solo porque funcionó ahí. Solo hablando de los reos, estos son sumamente diferentes, desde los hábitos, temas sociales, razones de ingreso; imagínate qué es ver

temas de infraestructura, que es más compleja” (Comunicación personal, 4 de noviembre del 2019). Efectivamente, el diseño del proyecto pierde el vínculo con las necesidades de la entidad y los reos, lo cual despersonaliza el aporte que puede brindar la APP en la mejora del sistema penitenciario.

Para otros especialistas, este acercamiento al contexto peruano no suele ser un factor que cambie el destino del proyecto. La viabilidad de un proyecto es sostenida con base en el desempeño y a lo largo de las etapas, pero, sobre todo, las iniciales, ya que son claves para la definición del impacto que quiere alcanzar la APP.

El especialista y consultor externo (10) comenta lo siguiente: “para prevenir esta clase de casos, hay un rol de previsión importante, ya que en el contrato o al momento de diseñar el informe técnico todo va depender del criterio de quienes lo desarrollen y las fuentes que utilicen para sustentar” (Comunicación personal, 16 de septiembre del 2019). El testimonio resalta la importancia de generar el reconocimiento del contexto en el que se encuentra el sistema penitenciario y nacional desde el inicio del proyecto. En el caso de la APP de Establecimiento Penitenciario de Huaral, esta se dio durante la transición entre gobiernos, lo cual hizo que el proyecto pase por criterios diferentes que no consideraron su tropicalización<sup>10</sup> de la misma forma. El especialista del INPE (20) indica que “si se desea tener un proyecto del penal ideal, está Piedras Gordas, que es un penal con el mejor alcance de seguridad y servicios” (Comunicación personal, 16 de abril del 2019). La declaración del entrevistado resalta el valor de un modelo que pueda partir de iniciativas que han funcionado bien en el Perú, antes de evaluar modelos más lejanos. Ambos entrevistados coinciden en el valor de partir de los análisis del contexto peruano, ya que la experiencia ha demostrado que sin ese acercamiento va ser imposible garantizar el correcto desarrollo de la APP penitenciaria.

En síntesis, este factor ha tenido una influencia mediana al logro de la APP de forma negativa e indirecta, ya que los modelos de iniciativa pública desarrollados en el Perú fueron escasos y con pocos avances en su proceso de desarrollo. Por otro lado, los de iniciativa privada tienen mayor opción de diseñar un modelo que funcione mejor con el reo peruano; sin embargo, los resultados de las iniciativas públicas desmotivaron la búsqueda de una APP ideal para el sector penitenciario por parte del sector privado. El hecho de crear un modelo oportuno para el sector penitenciario peruano y que funcione bien en su ejecución no es solo atribución del privado, sino también de las iniciativas públicas; no obstante, luego del poco progreso de las APP desarrolladas y la cancelación de estas en el PEI del INPE, las APP penitenciarias no tuvieron oportunidad de

---

<sup>10</sup> La tropicalización es la adaptación que se tiene que realizar a un producto o servicio para mejorar su nivel de aceptación en diferentes mercados de diferentes características.

indagar más opciones en temas de especificaciones técnicas y bases del contrato que apliquen al mercado peruano. El acercamiento de los proyectos al contexto nacional trae consigo una adaptación necesaria sobre el perfil de los reos y las necesidades del sistema penitenciario. Las APP penitenciarias desarrolladas no consideraron el impacto de este factor, lo cual descalificó la viabilidad de estos proyectos.

*Factor 5: Dificultad para articular a los múltiples actores en el sector público dentro del proceso de toma de decisiones*

Doce de los veintiún entrevistados consideran que la articulación entre entidades del Estado ha sido deficiente. Las APP penitenciarias involucran a muchos actores de varios niveles y sectores, y la interacción entre estos fue lenta, lo cual impidió que el proyecto se concrete en los tiempos estimados inicialmente.

Conforme al entrevistado 17, especialista del MINJUS, “negociar con tantos actores e instituciones es muy delicado, porque no solo implica motivarlos, sino que su participación será constante y brindará respuestas oportunas” (Comunicación personal, 4 de diciembre del 2019). El entrevistado explica el esfuerzo que implica coordinar con tantas entidades y agilizar su respuesta en el desarrollo del proyecto. El entrevistado 12, especialista de Proinversión, comenta lo siguiente:

Cuando se querían desarrollar las APP, existieron esfuerzos conjuntos de Proinversión (por vincularse) y de las autoridades del INPE (por aportar); pese a ello, no fue suficiente. En cambio, en la actualidad, esta labor es mejor ejecutada; por ejemplo, en educación, para los colegios COAR, hay un equipo del Ministerio de Educación responsable de hacer seguimiento a los avances del proyecto (Comunicación personal, 26 de noviembre del 2019).

El testimonio resalta el progreso de las negociaciones en el desarrollo de las APP, ya que, con la asignación de un equipo de trabajo, existe mayor participación e interacción continua para concretar la APP. Ambos entrevistados coinciden en que la asignación de representantes ha permitido fortalecer la agilidad, ya que hay una evolución de especialistas consultivos, encargados de responder las dudas de Proinversión, hacia especialistas responsables, encargados de brindar a Proinversión la información deseada y velar por el progreso de la APP.

Siete de los entrevistados consideran que hace falta generar una participación más activa de las autoridades del INPE, Proinversión y del MINJUS en todas las etapas de diseño de la APP. Los proyectos requieren compromiso de estos por hacer posible la APP y acercarla tanto al ciudadano como a la empresa durante todas sus etapas.

El entrevistado 7, especialista del INPE, comenta lo siguiente:

En la APP de establecimiento penitenciario de Huaral, se concretaron muchas reuniones. Si bien al principio la mesa estaba completa con todos los responsables, poco a poco la mesa se fue quedando con solo tres representantes y eso en solo dos meses. De esa forma, negociar iba ser difícil, pero, después, cuando algo no funciona, son esos mismos (quienes faltaron) los primeros en quejarse (Comunicación personal, 22 de octubre del 2019).

El entrevistado explica lo complicado que fue sostener una comunicación fluida con los representantes y eso responde al compromiso de cada uno por hacer viable el proyecto. El entrevistado 8, especialista externo, comenta que existió un “trabajo comunicacional y de transparencia por parte del sector público, tanto para los que conocen como no del mercado de inversión pública, así también a todos los ciudadanos, a fin de evitar malas interpretaciones” (Comunicación personal, 12 de diciembre del 2019). Las entidades trataron de dar fluidez a la comunicación y a las coordinaciones entre las organizaciones, pero también buscaron transparentar sus procesos a la ciudadanía. Ambos entrevistados coinciden en que el compromiso de los especialistas no se sostuvo durante la etapa de formulación y estructuración del proyecto, ya que, inicialmente, la participación era activa; sin embargo, cambió cuando se pasó a la negociación y toma de decisiones.

En conclusión, este factor ha tenido una influencia alta en el logro de la APP de forma negativa e indirecta, ya que parte de cada autoridad el grado de compromiso asignado al proyecto. La comunicación interinstitucional ha sido una de las grandes deficiencias en el desarrollo de las APP, así como la falta de compromiso de los representantes de cada institución para hacerla sostenible. Estos elementos deben cumplirse si se quiere garantizar la agilidad en el proceso de desarrollo. Actualmente, la participación de las instituciones se encuentra fortalecida y prueba de ello es la estructuración del flujograma de APP del 2017.

*Factor 6: Distribución asimétrica de cuotas de poder entre los actores que participan en el proceso de creación de APP*

Quince de los entrevistados consideran que los proyectos no se planificaron adecuadamente ni tenían bien definido el alcance de los roles público-privados. De los pocos proyectos desarrollados, en tres de ellos (los no ejecutados) no estaban claros los métodos seguimiento y supervisión del desempeño del privado y, en el caso de la APP penitenciaria ejecutada, el de los bloqueadores, se evidenció el impacto de no haberla estructurado adecuadamente desde un inicio con los actores correctos.

Conforme al entrevistado 18, especialista de INPE:

El contrato llegó a una etapa preliminar, pero cuando pasa a la sección de opiniones, se reciben sustentos del privado; en ese momento, lo que menos se desea es que el proyecto quede desierto, pero es una posibilidad que descalifica todo el trabajo avanzado hasta ese punto (Comunicación personal, 4 de noviembre del 2019).

En esta etapa, se da un fuerte cruce de intereses por la búsqueda de generar la APP, frente a un contexto donde había pocas empresas interesadas y era necesaria la flexibilidad si se quería concretar el proyecto. Para el entrevistado, el que se tenga un proceso desierto implica haber fallado en el diseño de este. Frente a esta situación, el sector público tiene poco poder pese a haber realizado un buen análisis preliminar. Por otro lado, el entrevistado 9, especialista externo, comenta lo siguiente: “esta etapa es un tira y afloja. Pese a que todos están buscando sus beneficios, para Proinversión tienen que existir puntos inflexibles, los cuales son coordinados con el INPE. Solo así se puede confiar en un proyecto positivo para ambas partes” (Comunicación personal, 20 de septiembre del 2019). Estos puntos inflexibles pueden referirse a temas de seguimiento, control y fiscalización que deberían ser puntos estrictamente asumidos por la institución pública; no obstante, en la realidad, estos pueden ser modificados en las adendas, lo cual depende del poder de negociación que pueda tener el privado. Los entrevistados coinciden en lo difícil que es negociar estos aspectos; sin embargo, preexiste un seguimiento natural de cada sector por ver sus avances y progreso. Las APP son una constante negociación entre varios actores y la finalidad es distribuir y compartir los riesgos; no obstante, se requiere que estas no invadan roles estrictamente asignados a cada uno, lo cual refiere al control, seguimiento y la medición del desempeño.

Dentro de la experiencia del proyecto de “Bloqueadores en penales”, específicamente, existen ciertos indicios de una inadecuada asignación de los roles de poder en el seguimiento de la APP penitenciaria. El entrevistado 19, especialista del INPE, comenta que “realmente fue un gran error haber diseñado de esa forma la aplicación de penalidad, básicamente dejás atado de manos al INPE para cuestionar el desempeño de Prisontec” (Comunicación personal, 29 de noviembre del 2019). En relación con este ejemplo, la posibilidad de dar una penalidad a la empresa tenía muchas más barreras para el sector público que el privado, situación que se pudo haber previsto con la inclusión al INPE en el proceso de creación de la APP. El seguimiento y control de la APP tienen una lógica multiactor de entidades públicas, como Proinversión, INPE, MINJUS, ente otros, que tienen la responsabilidad de asegurar el adecuado proceso de desarrollo de la APP, pero, también, de los postores, para reconocer los límites a los que el mercado puede aproximarse en el proyecto. Es cuando hay exceso de poder en estas etapas iniciales del sector privado, representado por los postores, que se entorpece el curso de los procesos y se posibilitan los casos de corrupción.

En resumen, este factor ha tenido una influencia media al logro de la APP de forma negativa y directa, ya que ese factor implica una coordinación que puede ser asumida por los actores responsables de la APP. El control como seguimiento de la APP en la etapa de ejecución es una actividad asumida tanto por el sector público como privado, cada uno para sus propios intereses. El impacto de no prever condiciones críticas en esta etapa puede traer consigo conflicto de intereses a los cuales no se puede hacer frente una vez ejecutado el proyecto. Esta clase de roles yuxtapuestos en la ejecución de la APP sucede por no revisar a profundidad las condiciones con los actores involucrados desde el inicio. Desde el diseño de la APP, hay una negociación por cláusulas específicas del proyecto y, para que no quede desierto, el sector público debe flexibilizarse; sin embargo, en la ejecución, esto puede generar controversias por cláusulas no diseñadas o definidas levemente, que pueden permitir al privado aprovecharlas a su beneficio y dejar en desventaja a la entidad receptora.

### ***2.3.2. Variable 2: Estructura de incentivos del sector privado***

Así como se revisaron las estructuras de incentivos del sector público, se pasará a analizar las del sector privado. En este caso, se revisarán los motivadores de este sector para concretar la APP desde el planeamiento a la estructuración. Las empresas que forman parte del mercado de inversión como postores del proyecto intervienen como actores interesados en la APP penitenciaria y su viabilidad. Estos factores parten de la perspectiva del privado y cómo su participación impacta en la viabilidad de la APP penitenciaria.

#### **Factor 1: Asimetría de información a favor del sector público sobre la necesidad del sector penitenciario**

Catorce entrevistados consideran que no existió claridad al clasificar los proyectos con base en la calidad de servicio o especificidad del activo. Los indicadores para medir el desempeño de las APP penitenciarias no se concentraron en la calidad de servicio; sin embargo, los proyectos diseñados se basaban en especificidades del activo.

El entrevistado 10 señala lo siguiente:

Hay diferencias, este tipo de APP pueden tener dos tipos de indicadores: los puedes medir por el cumplimiento a la especificidad de los activos; es decir, si en el contrato dice ‘paredes verdes de concretos’, se va esperar lo mismo, pero si te concentras en la calidad de servicio, lo que debe decir es que ‘las paredes estén hechas de un material que soporte tantos niveles de fuerza (Comunicación personal, 16 de setiembre del 2019).

El entrevistado señala la diferencia de los indicadores, ya que el segundo tipo le permite al privado elegir los medios para llegar al resultado. El entrevistado 2 comenta lo siguiente:

Cuando se habla de un proyecto de infraestructura, lo más usual ha sido apoyarse en un informe técnico que especifique lo que se necesita. Sin embargo, en la actualidad, se está apostando por el criterio y aporte del privado que, conforme a indicadores predefinidos sobre el nivel y calidad del servicio, se confía en su experiencia para lograr lo definido (Comunicación personal, 28 de noviembre del 2019).

El testimonio explica cómo, en la actualidad, se ha incluido estos nuevos indicadores que agregan responsabilidad y criterio al privado en el modo de cumplir con los objetivos planteados. Ambos entrevistados coinciden en que este nuevo formato de medir desempeño es más efectivo en este tipo de proyectos, ya que apela a la creatividad del privado por hacer viable la APP. Sin embargo, en los años que se desarrollaron las APP penitenciarias, existió mucho apego por las especificaciones técnicas y se restringió al sector privado a cumplir lo diseñado por el INPE sin mayor aporte de su experiencia, como sí lo podría hacer con los indicadores de niveles de servicios. De esta forma, se hace que la toma de decisiones se base en lo que conocen el INPE y Proinversión, mas no el sector privado. De acuerdo con la opinión de cinco entrevistados, las APP penitenciarias en el Perú no han tenido la experiencia necesaria como para integrar la calidad de servicios en sus indicadores y asignar esas libertades al privado; por eso, se cree que fue que todos los proyectos posteriores al gobierno de Humala se hayan basado en especificaciones técnicas. Las cuatro APP tenían modelos de infraestructura y servicios que restringen el proyecto a decisiones públicas sin rescatar la experiencia que puede brindar el sector privado; no obstante, esto es oportuno para la experiencia que ha manejado el sector en estas iniciativas.

El entrevistado 13, especialista de Proinversión, señala lo siguiente:

Los proyectos que diseñamos tenían que ser sí o sí de acuerdo a lo que necesitaba el INPE, no había opción a error, el dejar mayor libertad al privado podía ser para sectores donde había más proyectos, pero el penitenciario estaba en sus inicios (Comunicación personal, 16 de octubre del 2019).

El testimonio explica las condiciones bajo las que se dieron las APP penitenciarias y cómo había inflexibilidad en algunos puntos por disposición de la entidad receptora. El entrevistado 12, especialista de Proinversión, menciona lo siguiente:

Un gran ejemplo de esta clase de proyectos es el Metro de Lima, en el cual sus estándares no son cuántos trenes tiene sino, más bien, la afluencia de personas que van a movilidad, la temporalidad entre trenes, entre otros, lo cual nos da un rol mucho más estratégico (Comunicación personal, 26 de noviembre del 2019).

El entrevistado considera que es estratégica la inclusión de estos indicadores, porque han estado presentes en casos de APP exitosas, como el Metro de Lima. Ambos coinciden en el valor de considerar indicadores que den más responsabilidad al privado conforme la experiencia que se va desarrollando en el sector; sin embargo, esto debe ser progresivo conforme los resultados hagan evidente que se requiere ser específico o no en los posteriores contratos o adendas.

En conclusión, este factor ha tenido una influencia media al logro de la APP de forma positiva y directa, ya que la definición de los indicadores depende de los especialistas involucrados en el desarrollo de la APP penitenciaria. La evolución hacia esta nueva forma de definir los indicadores ha traído ventajas; no obstante, se requiere cierto grado de madurez por parte del sector para que se pueda aplicar correctamente. Estos cambios en los indicadores reconocen al privado como innovador y capaz de involucrarse en el proyecto de forma más activa con el logro de objetivos públicos. No obstante, serán los resultados y el desempeño del sector privado los que justifiquen la necesidad de usar especificaciones técnicas o niveles de servicio.

#### Factor 2: Alto riesgo de la inversión en el sector penitenciario promedio con la del mercado latinoamericano

Trece de los entrevistados consideran que no existe riesgo en el sector, debido a que este tiene condiciones similares a los de otros países de Sudamérica. Las APP penitenciarias implicaron una nueva alternativa de inversión para los empresarios en un sector poco desarrollado en Latinoamérica; por ello, hay un riesgo alto, en comparación con otros países, de incursionar en las APP penitenciarias en el Perú. Pese a que, inicialmente, el entorno económico del país era favorable, existían pocos postores interesados en el desarrollo estas APP en el Perú. Posteriormente, con los bajos progresos de las iniciativas, los postores fueron escasos y la principal justificación fue el riesgo de invertir en un mercado poco estable, como lo era el peruano.

Conforme al entrevistado 15, especialista de Proinversión:

No todos los países tienen el mismo contexto. Si hablamos de riesgo, la mejor forma de comparar es clasificar por la experiencia, y, para el Perú, lo mejor sería compararlo con países como Colombia, Ecuador y hasta Chile, pero la idea ahí es darse cuenta de que no todos los países tienen las mismas condiciones (Comunicación personal, 22 de noviembre del 2019).

El entrevistado explica que la mejor forma de clasificar los riesgos es en base a la experiencia que puede tener el sector en cada país, y, dado que el Perú tiene una experiencia casi nula, se genera un riesgo muy alto. Una posición contraria la manifiesta el entrevistado 8, pues comenta lo siguiente:

No se puede definir como riesgoso al mercado peruano porque este no tenga experiencia, (ya que) cuando se habla de APP, implica un riesgo desde el inicio, pero dada la inversión que tienen, hay que entender que, sea un proyecto público o privado, igual se va a enfrentar a estas condiciones (Comunicación personal, 12 de diciembre del 2019).

En otros países con mayor experiencia, como el Reino Unido, se ha empezado a traer reos de otros países. Conforme al consultor externo (8), "en estos países, actualmente, hay menos reos que cárceles y, para que estas no estén vacías, traen reos de otros países europeos para tenerlos y recibir el pago por alojarlos" (Comunicación personal, 12 de diciembre del 2019). El entrevistado explica como en otros países que ya experimentaron APP penitenciarias la necesidad ha cambiado y este es un gran precedente para lo que puede pasar en el Perú si se apostara por fortalecer estas APP a largo plazo y reducir el riesgo de participar en el mercado peruano. El testimonio explica que el privado está expuesto a los mismos riesgos, sea cualquier sector el origen del proyecto, solo que cada país se encuentra en etapas distintas de experiencia de mercado. Los entrevistados coinciden en que el riesgo de inversión es relativo, pero hay algunos criterios que considerar, como la experiencia o el mercado al que se dirige, para tener nociones sobre cómo funciona el mercado.

Cuatro de los entrevistados, sin embargo, consideran que, para un privado, el mercado penitenciario en el país es riesgoso y poco atractivo, debido a cuanta riqueza podría generar y la falta de estabilidad en temas de políticas públicas. Las APP penitenciarias desarrolladas son escasas y solo una ha sido ejecutada, de tal forma que existe mucha incertidumbre sobre cómo funcionaría el proyecto y si sería realmente viable.

El entrevistado 9, consultor externo, afirma lo siguiente: "el mercado peruano ha tenido nula experiencia en APP penitenciarias; sin embargo, como país, el contexto económico resultaba ser muy atractivo. Pero, si consultas ahora, no hay interés a causa de las experiencias concretas que se tiene" (Comunicación personal, 20 de septiembre del 2019). El entrevistado explica cómo debido a la experiencia con APP penitenciarias se ha desincentivado la inversión, pese a lo atractivo que fue al inicio este mercado, debido a los periodos largo de planeamiento y diseño de APP y que, hasta ahora, solo una iniciativa se ha ejecutado. Esta situación mostró que era muy complicado hacer crecer este mercado en el Perú. Por otra parte, el entrevistado 14, especialista de Proinversión, comenta lo siguiente: "algo que muchas veces los postores mencionaron es que, desde su rol, la inversión inicial es alta y existía asimetría de información sobre la definición del proyecto" (Comunicación personal, 16 de octubre del 2019). El testimonio explica algunas barreras específicas en el Perú que pueden afectar el interés del privado. Ambos entrevistados coinciden en lo desalentador que fue reconocer un mercado inexperto, pero, sobre todo, con

muchos requisitos y lentitud para hacer viable el proyecto o invertir en esta clase de iniciativas en Perú. Sin embargo, como se mencionó previamente, esta clase de riesgos son a los que se enfrentan tanto negociando con el sector público como con el sector privado.

En síntesis, este factor ha tenido una influencia alta al logro de la APP de forma negativa y directa, ya que, si bien coinciden en argumentar que no existe riesgo comparativo, resulta desalentadora su viabilidad por problemas que se dieron en la experiencia peruana. Los entrevistados coinciden en resaltar que en otros países se tiene un nivel diferente de progreso con las APP penitenciarias y la consideración de riesgos es variable. No obstante, las condiciones del mercado de APP en el Perú y la experiencia en esta clase de iniciativas desalentaron la inversión en estos proyectos.

*Factor 3: Altas barreras para entrar y mantenerse en el proceso de selección del ganador de la buena pro*

Doce de los entrevistados consideran que, desde las etapas iniciales de desarrollo de APP penitenciarias, se tienen requisitos que ellos consideran excesivos y que desalientan la intervención del privado. Los requisitos iniciales pueden flexibilizarse para hacer más atractiva la iniciativa al sector privado y, sobre todo, potenciar el mercado de las inversiones.

De acuerdo con el entrevistado 10, consultor externo, “los requisitos iniciales pueden ser varios, desde validar experiencia, seguros y garantías, ahí tienes las de fiel cumplimiento; por ejemplo, de estos depende mucho cuáles cumplen los requisitos y se van a mantener en el proceso” (Comunicación personal, 16 de setiembre del 2019). El entrevistado señala cuales son estos estándares iniciales requeridos a las empresas para que puedan ingresar al proceso de selección de concesionario. El entrevistado 1, especialista de Proinversión, comenta lo siguiente: "en el contexto actual, sería incorrecto hablar de barreras de entrada. Conforme ha avanzado el tiempo, nos hemos sabido actualizar y moderarnos acorde al BID [...] los estándares iniciales no son desalentadores, son filtros para ver el compromiso de la empresa" (Comunicación personal, 28 de noviembre del 2019). El testimonio explica el valor de esos requisitos iniciales para transparentar el interés privado. Los entrevistados resaltan el valor de los requisitos iniciales, y que, si bien pueden verse desalentadoras para el privado, son necesarios para garantizar el compromiso de la empresa.

Seis de los entrevistados, sin embargo, consideran necesario incrementar los incentivos de inversión (como garantías, tasas de interés o de rentabilidad, ente otras) a las APP penitenciarias de iniciativa privada. Esta opción de APP es muy beneficiosa, ya que responsabiliza la investigación sobre viabilidad al privado; sin embargo, es poco promovida por el Estado.

El entrevistado 18, especialista del INPE, comenta lo siguiente: “en este caso, cuando se dieron los proyectos, lo estandarizado solo estaba presente en proyectos cofinanciados, pero los autofinanciados son los que tienen las verdaderas dificultades” (Comunicación personal, 4 de noviembre del 2019). Estas actualizaciones son parte de un tipo de proyecto; sin embargo, la barrera para uno autofinanciado es mucho más compleja. El entrevistado 9 menciona que “si tú, como empresa, presentas tu proyecto, básicamente le has dejado la tarea lista a Proinversión y puede ser que, al final, el proyecto lo tome otra empresa cuando tú, inicialmente, invertiste en los informes de viabilidad” (Comunicación personal, 20 de setiembre del 2019). Si bien esta iniciativa requiere mayor inversión inicial para el privado, reduce mucho el esfuerzo de los especialistas públicos, he ahí el beneficio. Ambos entrevistados resaltan los beneficios de las APP penitenciarias bajo iniciativa privada; no obstante, reconocen que sí implican un riesgo más alto que las iniciativas públicas, ya que hay un costo alto de inversión inicial.

En resumen, este factor ha tenido una influencia media al logro de la APP de forma negativa y directa, ya que la asignación de los requisitos iniciales parte de Proinversión. Estos estándares iniciales son un soporte para asegurar el compromiso y la participación de la empresa, que termina desmotivando su interés de participar en las APP o de diseñar un proyecto mucho más autónomo, como una APP penitenciaria de iniciativa privada.

#### *Factor 4: Variedad de modelos de negocio en el mercado de APP que pueden aplicarse en el Perú*

Dieciséis de los entrevistados consideran que los modelos de negocio<sup>11</sup> del mercado son variados y que pudieron ser aprovechados en su momento. Las APP penitenciarias en el mercado internacional tienen una gran variedad de modelos; por ejemplo, los de base en el presupuesto público, privado u otras fuentes de ingresos que no llegaron a proponerse en el Perú y que pudieron ser explorados para analizar su impacto en el sector penitenciario.

El entrevistado 12, especialista de Proinversión comenta lo siguiente: “para esos años, los modelos presentados eran muy innovadores. Por ser las primeras iniciativas del sector, se hizo una investigación profunda sobre los proyectos en otros países” (Comunicación personal, 26 de noviembre del 2019). Las variedades de modelos parten de Europa, Asia, América Latina que estaban vigentes en estos años y, de los cuales, algunos se quisieron aplicar en el Perú. El entrevistado 10, consultor externo, comenta que “la diferencia de contexto genera diferencias. En Europa y Asia, el rol del privado es complementario al Estado, no como en países cercanos en que su rol aún es visto como una negociación” (Comunicación personal, 16 de setiembre del

---

<sup>11</sup> Es el paso previo al plan de negocio, que define qué vas a ofrecer al mercado, cómo, público objetivo y cómo vas a generar ingreso.

2019). El testimonio explica cómo, en otros países, los roles cambian y eso impacta en la percepción de los actores. Ambos entrevistados explican cómo la variedad de modelos de negocio en otros países ha sido la base para los modelos peruanos, aunque estos no hayan sido explorados en su totalidad. Sin embargo, es igual de necesario reconocer la diferencia de roles desde los sectores y el impacto que puede tener cada modelo en la estrategia y objetivo del sector penitenciario peruano.

El entrevistado 8, consultor externo, menciona lo siguiente: “un ejemplo interesante es lo que pasa en UK, que se realiza un cobro a familiares del reo por su estancia en un penal APP, pero es complicado de aplicar en el Perú” (Comunicación personal, 12 de diciembre del 2019). Este modelo podría ser interesante, pero causaría conflicto por el clasismo de trasfondo; sin embargo, alternativas como esta son interesantes de analizar, ya que buscan ampliar la variedad de fuentes de ingreso de las APP. Un ejemplo de los modelos de negocio aplicados al sector es el caso de los Bloqueadores. Al respecto, el entrevistado 20 resalta lo siguiente: “esta APP tiene un modelo auto sostenible sin ningún costo de mantenimiento para el Estado, eso justifica mucho la gran acogida al proyecto en primera instancia” (Comunicación personal, 16 de abril del 2019). Este modelo fue uno de los que tuvo mayor aprobación social y política, porque no requería inversión pública. Los entrevistados coinciden que tanto en las experiencias internacionales como en la peruana han existido modelos interesantes de revisar como de ejecutar. Este es un ejercicio muy positivo al momento de diseñar las APP.

Hay muchos otros modelos, sin embargo, que no han sido propuestos y que sería interesante aplicar; por ejemplo, los mencionados por el entrevistado 8, “desde concesiones aplicadas a solo infraestructura a solo administración de los servicios, o generar una cadena productiva soportada en la población penitenciaria; las oportunidades son diversas” (Comunicación personal, 12 de diciembre del 2019). Con esto, se pueden potenciar actividades vigentes de producción, como la textil, trabajo en madera y artesanía, que actualmente son limitadas o concentradas en actividades primarias de las empresas y, algunas, a la comercialización. Sin embargo, esto va depender de cuánto puede delegar el INPE.

En conclusión, este factor ha tenido una influencia baja al logro de la APP de forma positiva y directa, ya que la investigación de modelos de negocio oportunos proviene de las entidades responsables del proceso. Como muy bien comentaron los entrevistados, existe una gran variedad de modelos en el mercado internacional que son tanto prototipos como APP ejecutadas; de esta variedad, hay modelos interesantes a revisar y que podrían cambiar el modo de cómo funciona el sistema penitenciario en el Perú. La experiencia peruana ha sido variada, casi todos los proyectos presentaron modelos de negocio diferentes difíciles de comparar entre

ellos; sin embargo, el único proyecto que logró ejecutarse fue el que tenía un modelo de negocio autosostenible.

*Factor 5: Condiciones financieras del proyecto atractivas para el privado*

Catorce de los entrevistados consideran que la potencial rentabilidad de las APP penitenciarias fue atractiva e, incluso, un incentivo para atraer a más postores. Una de las ventajas competitivas de estos proyectos fue su pronóstico de ganancias, un indicador que llamó la atención de muchas empresas internacionales con interés en invertir y experiencia en las APP penitenciarias. Los porcentajes de rentabilidad pronosticadas en las APP peruanas estaba muy sobre el promedio del mercado latinoamericano, lo cual atrajo a muchas empresas internacionales con experiencia en estos proyectos.

De acuerdo con el entrevistado 10, consultor externo, “el número de competidores depende de la rentabilidad que podrían obtener del proyecto y la seguridad que le puede generar el Estado” (Comunicación personal, 16 de octubre del 2019). En el caso peruano, funcionó de esta forma. El privado estaba muy interesado en saber cuánto podía ganar y cómo podría generar la eficiencia deseada. Conforme al especialista externo (10), “usualmente, la rentabilidad para este tipo de proyectos está entre los 11 a 18% y el proyecto de Establecimiento Penitenciario tenía 15%” (Comunicación personal, 16 de setiembre del 2019). Entonces, dentro de este rango, esta era una APP atractiva en términos de beneficios. Ambos entrevistados reconocen que la rentabilidad del proyecto era un incentivo para atraer un mayor número de empresas privadas interesadas.

De los entrevistados, cuatro consideran que ha existido flexibilidad dentro de las negociaciones para definir estándares en temas rentabilidad. Los contratos de APP tienen consideraciones en temas como adendas, reajustes, entre otros, que permiten hacer cambios durante la ejecución a fin de garantizar los beneficios planificados inicialmente.

El entrevistado 3, especialista del INPE, comenta que “muchas veces lo que se coordina o se acuerda en el contrato resulta ser variable, ya que las adendas son una opción a variables en este contrato” (Comunicación personal, 28 de noviembre del 2019). Frente a este entorno, es posible que el privado pueda sugerir renegociación en caso vea que el negocio sea sostenible. No obstante, no puede confundirse este tema con oportunismo. Al respecto, el entrevistado 17 menciona lo siguiente: “existen filtros para definir si se puede dar la adenda o no, así que no es una herramienta que pueda ser manipulada fácilmente, todo va depender de las autoridades que estén en ese momento” (Comunicación personal, 4 de diciembre del 2019). Ambos entrevistados reconocen la importancia de estos reajustes; sin embargo, requieren que su uso sea oportuno y bajo un criterio que limite correctamente los alcances de la APP.

En resumen, este factor ha tenido una influencia media al logro de la APP de forma positiva y directa, ya que estas decisiones dependen de los especialistas de Proinversión asignados al proyecto. El Perú ha sabido ofrecer buenos y atractivos porcentajes.; sin embargo, problemas durante la etapa de estructuración de la APP han resultado desalentadores. La APP tiene sus licencias en caso de que el proyecto no vaya como lo pronosticado y es en esos casos donde las agendas aportan mucho en el reacomodo de indicadores, asignación de recursos, entre otros. Todos estos hallazgos se encuentran resumidos en la Tabla 10, que explica los factores y el tipo de influencia que han tenido.

**Tabla 10: Cuadro resumen de los hallazgos**

Categoría	Variables	Factores	Influencia		
Contextuales	Legal	Modificaciones constantes en la normativa APP durante el desarrollo de las APP penitenciarias	Media	Positiva	Directa
	Económico	Favorable clima de inversiones y tendencias de proyectos APP en el sector penitenciario (ausencia de demanda penitenciaria)	Media	Positiva	Indirecta
	Político	Inconsistencia de las decisiones y compromisos de las autoridades públicas	Media	Negativa	Directa
	Social	Insensibilidad social en torno a la vulneración de derechos humanos sobre la población penitenciaria	Media	Negativa	Indirecta
		Desconfianza de la sociedad en torno a la transparencia e integridad de la participación privada en las APP	Alto	Negativa	Directa
		Rechazo de la sociedad frente a una expansión de la infraestructura penitenciaria cercana a su comunidad	Alta	Negativa	Directa
Actores	Proinversión	Estructura organizacional y perfil de funcionarios favorable para el diseño de APP de forma competente	Media	Positiva	Directa
		Deficiente estrategia de promoción de las APP penitenciarias dirigida a los posibles postores y al ciudadano	Baja	Positiva	Directa
		Incipiente conocimiento, experiencia previa instalada en de diseño y estructuración de contratos de Proinversión	Baja	Negativa	Directa
		Escasos incentivos para la idoneidad de las consultorías y su efectividad en los proyectos	Alta	Negativa	Directa
	INPE	Inexperiencia técnica del INPE en el planeamiento y formulación de APP	Alta	Negativa	Directa
		Influencia y poder de los sindicatos en la toma de decisiones del INPE	Media	Negativa	Indirecta
	Contraloría	Excesivas auditorías de la Contraloría para detectar desaciertos y determinar la responsabilidad administrativa en las APP penitenciarias	Alta	Negativa	Directa

**Tabla 10: Cuadro resumen de los hallazgos (continuación)**

Categoría	Variables	Factores	Influencia		
Actores	Contraloría	Conflicto de interés del personal de la Contraloría con experiencia previa en Proinversión	Media	Negativa	Directa
	MEF	Nula prioridad del sector penitenciario en la asignación del presupuesto adicional	Alta	Negativa	Directa
	MINJUS	Concepción del problema público sobre la situación penitencia del MINJUS distinta del INPE	Media	Negativa	Directa
Proceso de desarrollo de APP penitenciaria	Estructura de incentivos del sector público	Escasa participación del INPE en el desarrollo de las APP	Media	Negativa	Directa
		Desconfianza de los servidores públicos respecto de la creación de valor público por parte del sector privado	Baja	Negativa	Directa
		Inconsistencia de la participación de los actores en las distintas fases de desarrollo de APP	Baja	Negativa	Directa
		Ausencia de modelos internacionales de APP que sean similares a las características del sector penitenciario del Perú	Media	Negativa	Indirecta
		Dificultad en articular a los múltiples actores en el sector público dentro del proceso de toma de decisiones	Alta	Negativa	Indirecta
		Distribución asimétrica de cuotas de poder entre los actores que participan en el proceso de creación de APP	Media	Negativa	Directa
	Estructura de incentivos del sector privado	Asimetría de información a favor del sector público sobre la necesidad del sector penitenciario	Media	Positiva	Directa
		Alto riesgo de la inversión en el sector penitenciario promedio con la del mercado latinoamericano	Alta	Negativa	Directa
		Altas barreras para entrar y mantenerse en el proceso de selección del ganador de la buena pro	Media	Negativa	Directa
		Variedad de modelos de negocio en el mercado de APP que pueden aplicarse en el Perú	Baja	Positiva	Directa
		Condiciones financieras del proyecto atractivas para el privado	Media	Positiva	Directa

En conclusión, en la categoría de factores “Contextuales”, son los factores sociales de estrategia de Proinversión los que impactaron negativamente en la suscripción de la APP, debido a que hay una carga cultural de la percepción de los reos o de la participación del privado en proyectos públicos tan fuerte que impide la aceptación potencial de los proyectos y su impacto en la sociedad. Por el lado de la categoría “Actores”, son los factores del INPE los que tienen mayor influencia, debido a que, en general, las entidades tienen sus propios dilemas organizacionales y el sector penitenciario no es priorizado por las entidades públicas. Específicamente, en el INPE,

hay una brecha de conocimiento sobre las APP penitenciarias en la entidad y su impacto. Finalmente, en la categoría de “Proceso de desarrollo de APP penitenciarias”, resalta la dificultad de articular a los actores públicos en la toma de decisiones y la desconfianza sobre el rol del privado dentro de un proyecto de valor público. Pese a encontrar algunos factores positivos, como el marco económico y legal, los incentivos financieros y la variedad de modelos, la historia es contundente, solo se tiene una APP firmada y eso demuestra cómo muchos otros factores que se debieron incentivar terminaron teniendo el efecto contrario, lo cual demostró que fueron insuficientes para lograr suscribir una APP penitenciaria en el Perú.



## CONCLUSIONES

El análisis sobre los factores que influyen en la suscripción de una APP en el sector penitenciario tomó como referencia las 4 experiencias desarrolladas en el Perú, lo cual se logró gracias a la revisión bibliográfica y contenidos de las entrevistas, con base en el marco metodológico, con las que se identificaron 27 factores críticos clasificados en 3 categorías: factores contextuales, factores vinculados a los actores y factores aplicados al proceso de desarrollo de APP penitenciarias. Con base en estas categorías, se encontró que la mayor influencia se concentra en la segunda, debido a que cada institución que forma parte de la negociación para el desarrollo de una APP penitenciaria tiene un proceso pendiente que permite dar prioridad al sector penitenciario, interés por articular decisiones a largo plazo y compromiso por robustecer de manera preventiva el diseño de la APP.

Los resultados de la investigación son consistentes con los realizados en Nueva Zelanda y Sudáfrica. Hay que reconocer que la estructura y percepción de la política pública en estos países es diferente a la del Perú. El trabajo de Lui y Wilkinson (2015), pese a ser una investigación cuantitativa, explicó lo importante de una planificación de proyectos robusta y racionalizada; administración y gestión efectiva de contratos; y una estructura de gobernanza efectiva que coincide con las funciones asignadas a los actores que intervienen en el desarrollo de la APP. Sin embargo, en el Perú, a comparación del país analizado, se tiene más desafíos que enfrentar, como la deficiencia del sistema judicial y el hacinamiento, lo cual lo hace más crítico. Por su parte, la investigación de Merrifield, Manchidi y Allen (2002) reconoció un contexto social más próximo al peruano en referencia al sector penitenciario y concentró la influencia de la viabilidad del proyecto en el proceso de desarrollo de APP, similar a la presente investigación. No obstante, este prioriza las etapas iniciales, como los lineamientos y formulación del proceso sobre los actores involucrados. La investigación de Li, Akintoye, Edwards y Hardcastle (2005) coincidió con la presente investigación en la gran mayoría de factores debido a que, similar a esta investigación, se buscó contrastar las versiones de actores tanto del sector público como privado y tener una mirada transversal de la experiencia de desarrollo de una APP. En ese sentido, existe una carga muy importante en las entidades públicas y las decisiones de sus autoridades en hacer viable el proyecto.

Casi la totalidad de investigaciones revisadas se han concentrado en analizar sectores con experiencia profunda en el desarrollo de las APP. En otras palabras, pese a la aplicación en diferentes sectores, estos lograron ejecutarse, controlarse e, incluso, auditarse. Las experiencias peruanas penitenciarias solo han llegado a etapas tempranas previas a la suscripción del contrato y una a la ejecución, lo cual limitó la investigación. No obstante, esto evidenció que, antes de

articular intereses por viabilizar las iniciativas en el proceso, era necesario discutir el rol y los intereses de cada entidad involucrada en el desarrollo de las APP.

La investigación contribuye con los escasos estudios referidos a las APP aplicadas sector penitenciario en el Perú para recoger perspectivas desde diversos roles en el desarrollo de la APP. Las APP, como término, han sido adaptadas e interpretadas de acuerdo con una gran variedad de condiciones, como el país de uso, el rol de los sectores involucrados o la finalidad de la iniciativa. Esta situación puede causar conflicto sobre su impacto en cada país a largo plazo.

La revisión bibliográfica inicial tuvo como resultado una lista de factores centrada en la experiencia de diversos sectores y países; sin embargo, esta selección estaba excluyendo factores vinculados con la situación de la administración pública y del sistema penitenciario del Perú. La participación de los especialistas preliminares permitió realizar ese acercamiento a las condiciones de estos a fin de hacer más acertada su elección. Por parte de los entrevistados, existió mucha restricción en cuanto a brindar declaraciones bajo su rol de funcionarios públicos. La gran mayoría de estos requirió declarar bajo la condición de entrevista anónima. Estos funcionarios han sido sumamente cuidadosos, ya que la opinión a otra entidad, autoridad o decisión tomada puede tener impacto en su situación laboral. Esta clase de situaciones demuestra que muchos de los funcionarios, ya sean de primera línea o de confianza, tienen una estabilidad laboral vulnerable.

Existen muchas publicaciones, tanto con críticas como de éxito a las APP aplicadas en su país; sin embargo, es necesario entender la lógica preliminar del término que justifica el proyecto. Para lograrlo, el análisis se centró en las experiencias de las APP del país, de las cuales tres llegaron a la etapa de desarrollo y uno a la ejecución de APP penitenciarias, con la consideración de que es importante promover futuras investigaciones que crucen percepciones de actores contrarios y profundizar en las necesidades del sector penitenciario.

Considerando que el objetivo general es examinar los factores que influyen en la suscripción de APP penitenciarias en el Perú, esta investigación, con base en la información obtenida en los hallazgos, concluye lo siguiente:

#### **La categoría “contextuales”**

Esta concentra factores, como los de las variables Legal, Política y Económica, donde su influencia positiva o negativa es definida por el gobierno de turno. El hecho que aún no sea visible las variables Ambientales y Tecnológicas refieren a la poca experiencia del sector en esta clase de proyectos. En este caso, los gobiernos de García y Humala, al tener prioridades diferentes, generaron un cambio abrupto de las políticas en estas tres variables. Este cambio puede tener sus

críticas, sin embargo, ha sido necesario para definir estándares mucho más claros sobre el alcance de las APP en cuanto a temas penitenciarios, pero, sobre todo, para evitar contratos desfavorecedores para el Estado. La estructuración a nivel estratégico de las APP es muy actualizada; sin embargo, las herramientas operativas de desarrollo son poco precisas, lo cual deja muchas decisiones basadas en prioridades según el criterio de la autoridad sobre algún estándar transversal para los sectores.

La variable social concentra los factores más complejos de modificar, ya que tienen una historia que compromete la visión de la población penitenciaria, la empresa privada y los penales en la sociedad. Los problemas de sobrepoblación son mencionados en varias investigaciones, las cuales sugieren apostar por las APP como solución eficiente, bajo adecuados estándares de diseño de contrato, control y seguimiento a la situación penitenciaria.

Es evidente la situación crítica en la que se encuentran los reos y los riesgos a los que se exponen al vivir bajo estas condiciones de vida no solo perjudican su resocialización, sino que impactan en temas básicos como salud y seguridad. Las estadísticas presentan que, durante los últimos 20 años, el hacinamiento ha sido excesivo al diseñado y que las estrategias aplicadas al sector no han impactado ni recibido la atención deseada. Los factores se concentran en la percepción social del reo e infraestructura, así como la percepción de la intervención privada. Para la primera variable, hay una estrategia casi inexistente por generar cambios en esas perspectivas, son escasas las iniciativas de sensibilización y existe una predominante visión de superioridad moral del ciudadano sobre el reo. La segunda tiene una carga histórica reciente en temas de corrupción y pocas evidencias del empresariado por un real compromiso de su participación transparente, lo cual hace complejo resarcir esa credibilidad. La última recoge un poco del estigma de los reos y el desinterés por priorizar un sector que no impacta directamente en la vida diaria del ciudadano.

### **La categoría “actores”**

Considera a Proinversión, INPE, la Contraloría, MEF y MINJUS, quienes tuvieron un rol decisivo directo con el desarrollo de la APP. En casos más específicos, como la infraestructura, se pudo considerar al gobierno regional o local como actores; sin embargo, la elección de los actores depende de a quiénes afecte el modelo de negocio estructurado en la APP y, para ello, las experiencias del sector son escasas y no se llegó a ejecutar.

La variable Proinversión es el actor que concentra el mayor número de factores, debido a que es el responsable del proceso de desarrollo de la APP; no obstante, la viabilidad es garantizada por una correcta articulación entre los otros actores comprometidos; principalmente, al INPE como entidad receptora y responsable durante la ejecución. Es una responsabilidad compartida

por etapas entre ambas entidades, por lo que el compromiso necesita ser transversal. De las investigaciones revisaron experiencias de Latinoamérica, las APP penitenciarias presentaron coincidencias en la crítica hacia el rol de las entidades públicas, tanto para hacer viable el proyecto como para hacerlo transparente. En el caso de la institución, se puede determinar que las consultorías no están logrando el propósito deseado y requieren incentivos que sean más técnicos a fin de garantizar la viabilidad del proyecto. Existe una responsabilidad compartida entre instituciones, no obstante, la sostenibilidad de la propuesta debe ser garantizada por la institución usuaria, en caso de no lograr eso, dedica tiempo y presupuesto a proyectos que no van a tener viabilidad.

La variable INPE presenta factores sobre la necesidad de actualizar y digitalizar las necesidades del sector. Para ello, es necesario atraer talento joven a la entidad, a fin de que esta sea más ágil e innovadora. La estrategia basada en obras públicas del sector tiene ciertos desbalances financieros y es una estrategia que tiene más de 5 años de diseño, así que la intervención de la APP en temas penitenciarios tiene escasas posibilidades de suceder. No obstante, la estrategia actual de la institución no ha tenido eficiencia en temas presupuestales, por lo que es necesario reevaluar las iniciativas que se buscan mantener en la institución. Adicional a ello, el debate sobre el valor público de los centros penitenciario aún no está unificada, por un lado, esta considerar el objetivo de la reinserción social, pero por otro cumplir con el alejamiento de estas personas de la sociedad. Frente a estos posibles puntos de conflicto en la toma de decisiones, resulta complicado trascender proyectos fuera de los periodos.

Las variables Contraloría, MEF y MINJUS tienen factores que son parte de sus funciones; además, el desempeño de estas sigue una lógica transversal a los sectores y responde a las necesidades del Estado. La primera de ellas tiene un conflicto de los intereses presente, debido a la escasez de profesionales especializados en APP, lo cual, por su dinámica, demuestra que el mercado carecía de oferta de especialistas en este sector. La segunda sigue una prioridad presupuestaria que va a la par de las que considera la sociedad a fin de mejorar las condiciones de vida del ciudadano. La tercera abarca un problema mucho más amplio, que se concentra en el estado del sistema judicial. Este tiene un impacto en cadena sobre el sector penitenciario, lo cual refuerza el adecuado enfoque del sector; no obstante, pese a ser adecuado el enfoque, la promoción de la iniciativa no ha sido lo suficientemente activa.

### **La categoría “proceso de desarrollo de APP penitenciarias”**

Esta vincula incentivos dirigidos tanto al sector público como penitenciario para hacer posible la suscripción de la APP penitenciaria. La revisión de la bibliografía referente a los factores presentó una constante disputa entre los intereses del sector público y privado en el logro

de las APP. Al ser una iniciativa que vincula a ambos sectores, existe evidencia histórica de una rivalidad que se origina en el vínculo del sector privado con el valor público que busca lograr la APP y la necesidad del primero por generar mayor ganancia a partir de su participación. Sin embargo, las nuevas APP basadas en indicadores de desempeño sobre las especificaciones técnicas están permitiendo articular los intereses de ambos sectores de mejor manera.

Muchos de los estándares definidos para el proceso de desarrollo de las APP en el Perú parten de estándares actualizados por diversas entidades internacionales referentes, como el BM y el BID. Esta categoría se clasifica en dos categorías. La primera concentra temas de articulación entre las entidades y la dificultad de vincular al sector privado en ese proceso. La segunda reúne factores presentes en la dificultad del privado por formar parte del proceso de inclusión de postores. La variable “Estructura de incentivos del sector público” involucra muchos problemas latentes en la administración pública peruana en general. Sin embargo, el factor de variedad de modelos de negocio tiene bibliografía de que esta depende del país y ciclo de vida del sector penitenciario, ya que el hacinamiento no es similar y, cuando el mercado tiene mayor experiencia satisfaciendo al sector, es posible recibir nuevos modelos.

La variable “Estructura de incentivos del sector privado” presenta factores iniciales vinculados a una empresa que desea participar del proceso. La mayoría de estos concentran factores que desincentivan la participación; sin embargo, no son nada diferentes a los presentes en el mercado de APP de cualquier país de Latinoamérica. La experiencia peruana ha limitado este tipo de análisis a sectores con mayor experiencia y prioridad presupuestal. Con el paso del tiempo, y el desinterés de las autoridades públicas por hacer viable la APP penitenciaria, se hace más lejana la idea de concretar este proyecto. La posición del país incentiva las condiciones financieras, pero formales, y es cuidadosa con los requerimientos iniciales. Las investigaciones revisadas han concluido en factores de responsabilidad privada, como son la variedad de modelos de negocios, la innovación en propuestas o número de competidores; sin embargo, esto se debe a que los países base de estas investigaciones, como Inglaterra, Singapur, entre otros, son países donde la experiencia penitenciaria tiene mayor número de iniciativas y años administrándolos.

Finalmente, habiendo revisado las experiencias de APP penitenciarias a través de los años, se ve que hay un progreso en políticas públicas bastante más ágil que otros periodos. No obstante, esta no ha considerado al sector penitenciario ni la oportunidad de este de desarrollar una APP. Los factores identificados profundizan en diagnosticar este mercado y marcan la posición de los actores, lo cual rescata la necesidad de iniciar por cambios internos en las entidades para hacer viables y sostenibles las APP penitenciarias bajo adecuados estándares de transparencia

## REFERENCIAS

- Acuña, A. P. (2012). La gestión de los stakeholders: Análisis de los diferentes modelos. Universidad Nacional del Sur. Bahía Blanca, Argentina. Recuperado de <https://www.fundacionseres.org/lists/informes/attachments/1064/la%20gesti%20de%20los%20stakeholders.%20an%20alisis%20de%20los%20diferentes%20modelos.pdf>
- Agosín, M. y otros (2012). La Realidad Macroeconómica: Una Introducción a los Problemas y Políticas del Crecimiento y la Estabilidad en América Latina: Módulo 1: Las restricciones a la inversión privada. BID. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15555/la-realidad-macroeconomicauna-introduccion-los-problemas-y-politicas-del>
- Alborta, G., Stevenson, C., & Triana, S. (2011). Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios: Una visión hacia el futuro. Inter-American Development Bank.
- Allen, R. y English, P. (2013). Public-private partnership in prison construction and management. Washington, DC: The World Bank. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16995/833470NWP0Web000Box304492B00PUBLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Arias, F. G. (2012). El proyecto de investigación: introducción a la investigación científica. Caracas: Episteme.
- Arriagada Gajewski, I. (2012). De cárceles y concesiones: Privatización carcelaria y penalidad neoliberal. Revista de derecho (Valdivia), 25(2), 9-31.
- Arriagada Gajewski, I. (2013). Cárceles privadas: la superación del debate costo beneficio. Política Criminal, 8(15): 210-248.
- Atkinson, A. B., & Stiglitz, J. E. (2015). Lectures on Public Economics: Updated Edition. Princeton University Press.
- Baca, E. (2017). Las asociaciones público-privadas en el Perú ¿Beneficio público o negocio privado? Lima: Sonimágenes del Perú srl. Recuperado de <http://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2017/09/Estudio-APP.pdf>
- Banco Mundial. (BM). (2011). Mejorando los resultados de Salud mediante el fortalecimiento de los derechos de los usuarios y de la gestión del sector público. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/327961468057377453/pdf/592180SPANIH00550B0Peru0Phase0Four.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2014). Serie de notas técnicas sobre asociaciones público-privadas en el sector de la salud de América Latina. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/6697>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2016). Asociaciones Público Privadas en Perú: Análisis del nuevo Marco Legal. Módulo II. El Marco Actual de Asociaciones Público-Privadas en Perú: Definiciones, Tipologías de Proyecto y Principios. 41. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_privada/capacitaciones/modulo\\_2.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/capacitaciones/modulo_2.pdf)

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2016). Asociaciones Público Privadas en Perú: Análisis del nuevo Marco Legal. Módulo IV. Ciclo de Proyecto de las Asociaciones Público Privadas. Unidad 2: Proceso para el desarrollo de una APP. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_privada/capacitaciones/modulo\\_4\\_2.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/capacitaciones/modulo_4_2.pdf)
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2016). 10 Años de Asociaciones Público-Privadas (APP) en salud en América Latina ¿Qué hemos aprendido? Nota 4 de la serie de notas técnicas sobre asociaciones público privadas en el sector de la salud en América Latina. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15627/10-anos-de-asociacionespublico-privadas-app-en-salud-en-america-latina-que-hemos>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2016a). El rol de las Asociaciones público-privadas en la promoción de la inversión privada en el Perú. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_privada/capacitaciones/modulo\\_1.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/capacitaciones/modulo_1.pdf)
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2016b). Asociaciones público privadas en Perú: análisis del nuevo marco legal. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_privada/capacitaciones/modulo\\_4\\_1.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/capacitaciones/modulo_4_1.pdf)
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2017). Evaluación de Asociaciones público-privadas en infraestructura. Nueva York: BID. Recuperado de <http://www.iadb.org/ove/PPP>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2019). Evaluando el entorno para las asociaciones público privadas en América Latina y el Caribe: Infrascopes 2019: Guía del índice y metodología. London. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx>.
- Banco Mundial. (2018). Public-private partnerships: reference guide version 3.0. Recuperado de <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/ppp-reference-guide-3-0>
- Baldeón Barriga, I. M. (2016). Las asociaciones público privadas (APP) en el marco jurídico ecuatoriano (Tema Central).
- Bellido, H. y Dópico, J. (2010). ¿Se debe dar en concesión la administración de los centros penitenciarios? Themis-Revista de Derecho, (53), 313-334. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/8867>
- Benavente, P., Escaffí, J. L., Segura, A., & Távara, J. (2017). Las alianzas público-privadas (APP) en el Perú: beneficios y riesgos. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. Public administration review, 74(4), 445-456.
- Bulnes, F., Collarte, C., Frühling, H., Mardonez, C., Ramm, A., Roblero, L., & Vial, P. (2017). Sistema carcelario en Chile: Propuestas para avanzar hacia una mayor efectividad y reinserción. Temas de la Agenda Pública, 12(93), 1-19. Recuperado de <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicacion/serie-temas-de-la-agenda/sistema-carcelario-en-chile-propuestas-para-avanzar-hacia-una-mayor-efectividad-y-reinsercion/>

- 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.
- Cárcamo Cárcamo, J. E. (2011). ¿Project finance? Conexión ESAN. Recuperado de <http://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2011/04/05/projectfinance/>.
- Cárcamo Cárcamo, J. E. (2012). Errores típicos al diseñar contratos-APPS y Project Finance. Conexión ESAN. Recuperado de <http://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2012/12/03/errores-tipicos-contratos-apps-projectfinance/>.
- Cárcamo Cárcamo, J. E. (2013). Errores típicos al diseñar contratos, APPS y Project Finance – Parte II. Conexión ESAN. Recuperado de <http://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2013/01/25/errores-tipicos-contratos-appsproject-finance-ii/>.
- Centro de políticas públicas. (2017). Sistema carcelario en Chile: propuestas para avanzar hacia una mayor efectividad y reinserción. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile. Recuperado de <https://politicaspublicas.uc.cl/wpcontent/uploads/2017/05/Art%C3%ADculo-Sistema-carcelario-en-Chile.pdf>
- Chan, A. P., Lam, P. T., Chan, D. W., Cheung, E., & Ke, Y. (2010). Critical success factors for PPPs in infrastructure developments: Chinese perspective. *Journal of construction engineering and management*, 136 (5), 484-494.
- Chamochín Gómez, M. Á. (2017). Asociación Público-Privada en Infraestructuras Energéticas: Experiencias en América Latina.
- Cheung, E. (2009). Developing a best practice framework for implementing public private partnerships (PPP) in Hong Kong (Doctoral dissertation, Queensland University of Technology).
- Chiavenato, I. (2012). Introducción a la teoría general de la administración. México: McGraw-Hill.
- Círculo de Derecho Administrativo, Pontificia Universidad Católica del Perú. (2013). Asociaciones público-privadas. *Revista de Derecho Administrativo*, 13.
- Collazos Sáenz, D., & Montoya Sandoval, R. (2017). Análisis multicriterio de factores de éxito y fracaso de proyectos de APP de iniciativa estatal en sector transporte.
- Contraloría General de la República del Perú (CGR). (2015). Causas y efectos de las renegociaciones contractuales de las asociaciones público-privadas en el Perú. Lima: Contraloría General de la República. Recuperado de [http://doc.contraloria.gob.pe/estudiosespeciales/estudio/2015/Estudio\\_renegociaciones\\_contractuales\\_APP\\_.pdf](http://doc.contraloria.gob.pe/estudiosespeciales/estudio/2015/Estudio_renegociaciones_contractuales_APP_.pdf)
- Cori Calixto, J. Y. (2011). El proceso de «agendación» de la concesión de los establecimientos penitenciarios en el Perú (2001-2008). Tesis para obtener el grado de Magíster. Lima: Escuela de Graduados, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Coulter, M., & Robbins, S. (2014). Administración. Pearson educación.

- De La Torre, A., & Rudolph, H. (2016). Los siete pecados de alianzas Público-Privadas deficientes. Banco Mundial. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/235741468180535650/pdf/102050REVISED-SPANISH-Los-Siete-Pecados-de-Alianzas-Publico-PrivadasDeficientes.pdf>.
- Decreto Legislativo N° 1229. Decreto legislativo que declara de interés público y prioridad nacional el fortalecimiento de la infraestructura y los servicios penitenciarios. *El Peruano* (2015). Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-declara-de-interes-publico-y-priorid-decreto-legislativo-n-1229-1292138-8/>
- Decreto Supremo N°. 015-2004-PCM. Aprueban Reglamento de la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada. Presidencia del Consejo de Ministros (2004).
- Decreto Supremo N° 004-2013-PCM que Aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Presidencia del Consejo de Ministros (2013).
- Decreto Supremo N°. 410-2015-EF. (2015). Aprueban Reglamento del Decreto Legislativo N° 1224, Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada, mediante Asociaciones público privadas y proyectos en activos. Ministerio de Economía y Finanzas.
- Defensoría del Pueblo. (2011). Informe Defensorial N.º 154-2011/DP. El sistema penitenciario: componente clave de la seguridad y la política criminal. Problemas, retos y perspectivas. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo (2012) No es lo mismo concesionar un penal que una carretera. Ministerio de justicia y derechos humanos. Recuperado de: <https://www.minjus.gob.pe/blog/opinion-y-analisis/no-es-lo-mismo-concesionar-un-penal-que-una-carretera-2/>
- García Beltrán, S. & Galindo La Torre, L. (2010). La concesión de las cárceles en el Perú. ¿Un enfoque correcto? Una propuesta que cuestiona el sistema penitenciario en el país. Tesis para optar el grado de Magíster en Gestión Pública. Lima: Escuela de Postgrado, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
- García Beltrán, S. (2011). La concesión de las cárceles en el Perú. ¿Un enfoque correcto? Una propuesta que cuestiona el sistema penitenciario en el país (segunda parte). *Gestión Pública y Desarrollo* (revista electrónica): A16-A24.
- García Calderón, P. D., Rebaza Romero, A. G. & Toledano Herrera, M. A. (2013). Factores críticos de éxito en las concesiones de cárceles en el Perú. Tesis para optar el Grado de Magíster en Finanzas. Lima: Universidad ESAN.
- García Jiménez, E., (2017). Fundamentos de la investigación y la innovación educativa. Universidad Internacional de La Rioja.
- Giz y MEF (2017). Executive Summary The Investment Path for public-private partnerships (PPP) Swiss Secretariat for Economic Affairs – SECO
- González Serna, C. A. (2014). Legislative developments in public-private partnerships PPP: challenges instructing private initiative projects. *Justicia Juris*, 10(1), 21-31.

- Guillemette, F. (2006). L'approche de la Grounded Theory; pour innover? Recherches qualitatives, 32 - 50.
- Hall, D. (2015). ¿Por qué las Asociaciones Público-Privadas (Apps) no funcionan? Las numerosas ventajas de la alternativa pública. Public Services International Research Unit.
- Hernández, R., (2010). Metodología de la investigación. México D.F: Mc Graw Hill.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). Metodología de la Investigación. México: McGRAW-HILL.
- Hinojosa (2017). Las asociaciones público-privadas en Latinoamérica (APP) en infraestructura y servicios. Lima, Perú.
- Ho, S. P. (2014). Model for financial renegotiation in public-private partnership projects and its policy implications: Game theoretic view. Journal of construction engineering and management, 132(7), 678-688.
- Hodge, G. A., & Greve, C. (2017). On public-private partnership performance: A contemporary review. Public Works Management & Policy, 22(1), 55-78.
- Instituto Nacional Penitenciario (INPE). (2012). 10 medidas de reforma del sistema penitenciario. Lima: INPE, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Instituto Nacional Penitenciario (INPE). (2016). Reporte de la situación penitenciaria. Lima: INPE, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Instituto Nacional Penitenciario (INPE). (2018). Informe estadístico. Diciembre de 2018. Lima: INPE, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Izaguirre, R. R., Rivera, O. R., & Mustelier, N. S. (2010). La revisión bibliográfica como paso lógico y método de la investigación científica. Guinea Ecuatorial: Universidad Nacional de Guinea Ecuatorial.
- Klijin, E-H. y Teisman. G. (2005). Public-Private Partnerships as the Management of Co-Production: Strategic and Institutional Obstacles in a Difficult Marriage, in Graeme Hodge and Carsten Greve (eds).
- Kurniawan, F., Mudjanarko, S. W., & Ogunlana, S. (2015). Best practice for financial models of PPP projects. Procedia Engineering, 125, 124-132.
- Lee, M., Han, X., Quising, P. F., & Villaruel, M. L. (2018). Hazard Analysis On Public – Private Partnership Projects In Developing Asia Adb Economics Working Paper Series Hazard Analysis On Public – Private Partnership Projects in Developing Asia. (548).
- Li, B., Akintoye, A., Corresponding, P. J. E., Hardcastle, C., Li, B., Akintoye, A. Hardcastle, C. (2007). Critical success factors for PPP / PFI projects in the UK construction industry Critical success factors for PPP / PFI projects in the UK construction industry. 6193. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/01446190500041537>
- Li, B., Akintoye, A., Edwards, P. J., & Hardcastle, C. (2005). Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry. Construction management and economics, 23(5), 459-471.

- Liu, T., & Wilkinson, S. (2015). Critical factors affecting the viability of using public-private partnerships for prison development. *Journal of management in engineering*, 31(5), 05014020. Recuperado de [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)ME.1943-5479.0000324](https://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000324).
- La República. (2018). Piura: director de penal sigue esperando instalación de bloqueadores. Recuperado de <https://larepublica.pe/sociedad/1334749-piura-director-penal-sigue-esperando-instalacion-bloqueadores/>
- Martínez, R. J. (2011). *Métodos de Investigación Cualitativa*. Silogismo, 1 - 33.
- Merrifield, A., Manchidi, T. E., & Allen, S. (2002). The asset procurement and operating partnership system (APOPS) for prisons in South Africa. *International Journal of Project Management*, 20(8), 575-582.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2009). Marco legal. Asociaciones público privadas. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=337&Itemid=101932&lang=es](https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=337&Itemid=101932&lang=es)
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2014). ¿Qué es una APP? Inversión privada. Recuperado de [http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=336&Itemid=100904](http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=336&Itemid=100904)
- Ministerio de Economía y Finanzas. (MEF). (2016). Lineamientos generales para proyectos de inversión pública. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/inpublica/docs/normas/normasv/2016/RD0072016EF/LINEAMIENTOS\\_GENERALES\\_PARA\\_PROYECTOS\\_DE\\_INVERSION\\_PUBLICA.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/inpublica/docs/normas/normasv/2016/RD0072016EF/LINEAMIENTOS_GENERALES_PARA_PROYECTOS_DE_INVERSION_PUBLICA.pdf)
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2019). Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, 2019. Gobierno del Perú
- Ministerio de Economía y Finanzas (2019). Lineamientos para el diseño de contratos de asociación público privada. Lima. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivosdescarga/Lineamientos\\_diseno\\_contratos\\_APP.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivosdescarga/Lineamientos_diseno_contratos_APP.pdf)
- Ministerio de Economía y Finanzas de Brasil. (2012). Asociación pública-privada en Brasil. *Revista de la asociación brasileña de presupuesto público*. Rio de Janeiro
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (2012) Asociaciones público privadas. Departamento Nacional de Planeación – Banco Mundial. Bogotá.
- Ministerio de Economía y Finanzas de Italia. (2015). *Unidad Public Private Partnership Italiana A focus on PPP in Italy*. París.
- Millán, G. (2009). *Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de Infraestructura y la provisión de servicios públicos. Experiencia del Reino Unido. Programa para el impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM)*. México: Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós.
- Orellana, S. B. (2013). Asociaciones público privadas en el sector salud. *Revista de Derecho Administrativo*, Pontificia Universidad Católica del Perú. (13), 123-141.

- Páramo, M. D. (2015). La teoría fundamentada (Grounded Theory), metodología cualitativa de investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, 119 - 146.
- Parra Vásquez, Y. (2015). Factores Críticos de Éxito de las Asociaciones Público Privadas, APP, en infraestructura eléctrica rural en Caldas. Caso estudio “CHEC Ilumina el Campo II” (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de Colombia-Sede Manizales).
- Pollitt, C. (2003). Partnerships, networks, joined-up governance, the information age (and all that). *The Essential Public Manager (Public Policy and Management)*, 52-82.
- Ponce, M. D., & Pasco, M. (2015). *Guía de investigación en Gestión*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pontificia Universidad Católica Del Perú (PUCP). (2016) Reglamento del Comité de Ética de la Investigación de la Pontificia Universidad Católica Del Perú. Lima, Perú.
- Pratt, T. (1991). Are Private Prisons More Cost-Effective Than Public Prisons? A Meta-Analysis of Evaluation Research Studies. *Crime & Delinquency*, 45 (3), 358-371.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2013). Política nacional de modernización de la gestión pública al 2021. Lima. Recuperado de <http://www.pcm.gob.pe/wpcontent/uploads/2013/05/PNMGP.pdf>
- ProInversión. (2009). Plan de promoción de inversión privada. Establecimientos Penitenciarios. Lima. Recuperado de [https://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/PENITENCIARIOS\\_DOCS\\_PLANPROMO/Plan%20de%20Promocion.pdf](https://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/PENITENCIARIOS_DOCS_PLANPROMO/Plan%20de%20Promocion.pdf)
- ProInversión. (2010a). Componentes del proyecto de construcción, operación y mantenimiento del Establecimiento Penitenciario Huaral II. SNIP 49857. Lima: ProInversión.
- ProInversión. (2010b). Bases del Concurso de Proyectos Integrales para la entrega en concesión del diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de un establecimiento penitenciario en la Región Lima. Lima: ProInversión.
- ProInversión. (2011). Versión final del contrato Concurso de Proyectos Integrales para la entrega en concesión del diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de un establecimiento penitenciario en la Región Lima. Lima: ProInversión.
- Proinversión. (2013). Asociaciones Público-Privadas. Manual APP actualizado. Lima: Proinversión. Recuperado de [http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/APP\\_FLUJGRAMA/MANUAL\\_APP\\_ACTUALIZADO.pdf](http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/APP_FLUJGRAMA/MANUAL_APP_ACTUALIZADO.pdf)
- ProInversión. (2019). Plan de Promoción de la Inversión Privada: Establecimientos Penitenciarios. Lima: Proinversión. Recuperado de <https://www.proyectosapp.pe/modulos/JER/PlantillaProyecto.aspx?ARE=0&PFL=2&JER=7736>
- Proinversión. (2019). ¿Que son las Asociaciones público privadas? Recuperado de <https://www.proyectosapp.pe/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?ARE=0&PFL=2&JER=8692&SEC=22>

- ProInversión. (2019). APPs. Alternativa para reducir la brecha de infraestructura: principales proyectos. Recuperado de <https://www.proyectosapp.pe/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?ARE=0&PFL=2&JER=8692&SEC=22>
- Progobernabilidad (2017). Inversión público-privada para el desarrollo territorial guía de capacitación. Lima, Perú.
- Rey Barbosa, J. F. (2004). Privatización de centros de reclusión en Colombia. Identificación de los imperativos institucionales para adelantar un proceso de privatización de los servicios penitenciarios y carcelarios en Colombia. Archivos de Economía, Documento 258. Bogotá, D. C.: Dirección de Estudios Económicos, Departamento Nacional de Planeación.
- Reguant, Á. M., & Torrado, F. M. (2016). El método Delphi. REIRE, 87 - 102.
- Rosenau, P. V. (2000). The strengths and weaknesses of public-private policy partnerships (Vol. 94, pp. 217-242). MIT Press, Cambridge, MA. The Politics of Self-Governance. Recuperado de [https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=CBhyLmmcY0EC&oi=fnd&pg=PA217&dq=ROSENAU,+P.+\(ed.\)+\(2000\),+Public%E2%80%93Private+Policy+Partnerships&ots=V4AFHpkhWQ&sig=6P0UvR173wQwSPUj6rCXjbR1PsU#v=onepage&q=ROSENAU%2C%20P.+\(ed.\)+\(2000\)%2C%20Public%E2%80%93Private%20Policy%20Partnerships&f=false](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=CBhyLmmcY0EC&oi=fnd&pg=PA217&dq=ROSENAU,+P.+(ed.)+(2000),+Public%E2%80%93Private+Policy+Partnerships&ots=V4AFHpkhWQ&sig=6P0UvR173wQwSPUj6rCXjbR1PsU#v=onepage&q=ROSENAU%2C%20P.+(ed.)+(2000)%2C%20Public%E2%80%93Private%20Policy%20Partnerships&f=false)
- Ruiz Villavicencio, A. J., Sarmiento Trujillo, C. A., & Sota Ortecho, G. S. (2017). Principales condiciones necesarias para la implementación de una asociación público privada del sector salud en el Perú.
- Tingting, L. y Willinson, S. (2015). Critical Factors Affecting the Viability of Using Public-Private Partnerships for Prison Development. J. Manage, 31(5).
- Saldaña, A. (2019). Las asociaciones público privadas surgen de los acuerdos que se dan a largo plazo entre la empresa privada y el estado. Columna. La estrella de Panamá
- Salvatierra, P. N. (2017). Conceptos y alcances básicos de las Asociaciones Público-privadas. Derecho & Sociedad, (49), 321-337.
- Samii, R., Van Wassenhove, L. N., & Bhattacharya, S. (2012). An innovative public-private partnership: new approach to development. World development, 30(6), 991-1008.
- Saunders, M., Thornhill, A., & Lewis, P. (2009). Research methods for business students [Métodos de investigación para estudiantes de negocios] (5a ed.). London: Pearson Education.
- Saunders, M., Thornhill, A., & Lewis, P. (2016). Research methods for business students [Métodos de investigación para estudiantes de negocios] (6a ed.). London: Pearson Education.
- SERVIR (2016). Características del servicio civil peruano-Autoridad Nacional del servicio Civil. Presidencia de Consejo de Ministros. Lima
- Shark, N (2019) Más de 630 funcionarios involucrados en procesos judiciales iniciados por la Contraloría. La Contraloría. Recuperado de <http://www.contraloria.gob.pe/wps/>

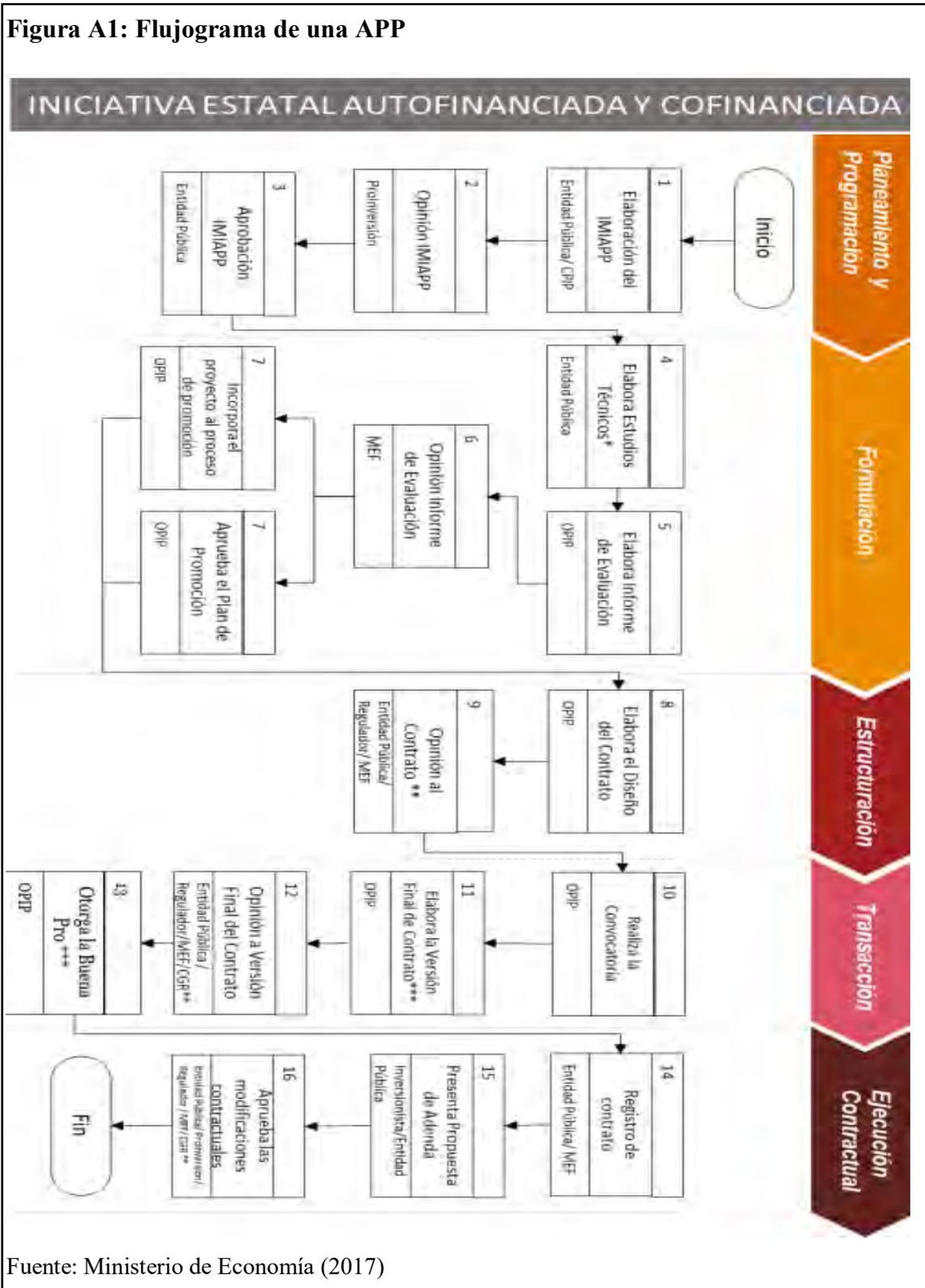
[wcm/connect/cgrnew/as\\_contraloria/prensa/notas\\_de\\_prensa/2019/lima/np\\_656-2019-cg-gcoc](http://wcm/connect/cgrnew/as_contraloria/prensa/notas_de_prensa/2019/lima/np_656-2019-cg-gcoc)

- Sharma, S. (2007). Exploring best practices in public–private partnership (PPP) in e-Government through select Asian case studies. *The International Information & Library Review*, 39, 203-210.
- Shaw, M. (2015). Public private partnerships & crime prevention. International Centre for the Prevention of Crime 13th UN Congress on Crime Prevention & Criminal Justice. Qatar
- SINTRAP (2019). Quienes somos. Recuperado en 15 de enero del 2020 de [intrap.org.pe/?fbclid=IwAR22sMAv7QU2rpv6m6Qlh5bVpON8wFae2TUOx69Kk\\_wftfTuzY3S8sXrx3A](http://intrap.org.pe/?fbclid=IwAR22sMAv7QU2rpv6m6Qlh5bVpON8wFae2TUOx69Kk_wftfTuzY3S8sXrx3A)
- Skelcher, C. (2007). Public–private partnerships and hybridity. Edited by Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr., and Christopher Pollitt. In the Oxford handbook of public management.
- Somerville, J. A. (2008). *Effective Use of the Delphi Process in Research: Its Characteristics, Strengths and Limitations*. Oregon: Corvallis.
- Strauss, A., & Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Universidad de Antioquia.
- Stoker, G. (2006). Public value management: a new narrative for networked governance? *The American review of public administration*, 36 (1), 41-57.
- Superintendencia Nacional de Bienes Estales. (2013) Ex penal San Jorge se convertirá en una moderna ciudad judicial. Lima. Recuperado el 21 de enero del 2019 de <https://www.sbn.gob.pe/ex-penal-san-jorge-se-convertira-en-una-moderna-ciudad-judicial>
- Umezawa, A., & Reaño, M. E. (2013). Evolución de las asociaciones público privadas–APPs, conforme a la regulación normativa: una visión a través de experiencias. *Revista de Derecho Administrativo*, (13), 51-64.
- Vasallo, J. (2014). Asociación público privada en América Latina: aprendiendo de la experiencia. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/758>
- Vassallo, J. M. (2018). Asociación público-privada en América Latina. Afrontando el reto de conectar y mejorar las ciudades.
- Vizcardo Wilfredo. (2000). “Derecho Penitenciario Peruano”. Pro derecho-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Lima, Perú.
- Velásquez, A. (2018). El fracaso de las Asociaciones Público Privadas (APP) mediante concesión en proyectos de infraestructura de transporte en Perú (Ensayo académico). Recuperado de <http://repositorio.urp.edu.pe/bitstream/handle/URP/1483/78.%20%20Velasquez%20Jara%20Arturo%2c%20El%20fracaso%20de%20las%20asociaciones%20p%2c%20ablico%20privadas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Xu, Y., Chan, A. P. C., & Yeung, J. F. Y. (2010). Developing a Fuzzy Risk Allocation Model for PPP Projects in China. 136(August), 894–903.
- Zhang, X. (2005). Critical Success Factors for Public–Private Partnerships in Infrastructure Development. *Journal of Construction Engineering & Management*, 131(1), 3-14.

## ANEXOS

### ANEXO A: FLUJOGRAMA DE UNA APP

**Figura A1: Flujoograma de una APP**



Fuente: Ministerio de Economía (2017)

## ANEXO B: MATRIZ DE CONSISTENCIA

Tabla B1: Matriz de consistencia

<p>Tema</p>	<p>Problema de la investigación</p>	<p>Objetivos de la investigación</p>	<p>Método</p>
<p>Factores que influyen en la suscripción de una Asociación Pública Privada (APP) dirigida al sector penitenciario en el Perú</p>	<p><b>Problema General:</b> ¿De qué modo los factores identificados determinan la suscripción de un contrato bajo la modalidad APP dirigida al sector penitenciario en el Perú?</p> <p><b>Problemas específicos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cuáles son las bases teóricas u contextuales aproximadas a las Asociaciones Público Privadas, el sector penitenciario y su alcance en el contexto peruano?</li> <li>- ¿Qué factores de los analizados de acuerdo con otros autores, se aplica en las APPs enfocadas en el sector penitenciario?</li> <li>- ¿Son los factores identificados válidos y pertinentes de acuerdo a los especialistas y entrevistados?</li> </ul>	<p><b>Objetivo General:</b> Examinar a los factores que determinan la suscripción de un contrato bajo la modalidad APP dirigida al sector penitenciario en el Perú.</p> <p><b>Objetivos específicos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar las bases teóricas y contextuales aproximadas a las Asociaciones Público Privadas, el sector penitenciario y su alcance en el contexto peruano.</li> <li>- Reconocer los factores analizados de acuerdo con otros autores que se aplican en las APPs enfocadas al sector penitenciario.</li> <li>- Determinar la validez y pertinencia de los factores identificados con base en los especialistas y entrevistados.</li> </ul>	<p><b>Enfoque de la Investigación</b> Cualitativo Carácter Exploratorio <b>Diseño de la Investigación:</b> Teoría Fundamentada <b>Método de Investigación</b> Revisión Bibliográfica Método DELPHI <b>Actores sociales e informantes clave</b> Especialistas de Proinversión Especialistas del Inpe Especialistas de Minjus Especialistas del Mef Consultores externos <b>Técnica de Recolección de datos</b> Entrevistas semiestructuradas <b>Herramienta para el análisis</b> Software Atlas TI</p>

## ANEXO C: GUIA DE PERFILES DE LOS ENTREVISTADOS

### “FACTORES QUE DETERMINAN LA SUSCRIPCIÓN DE UN CONTRATO BAJO LA MODALIDAD ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA (APP) DIRIGIDA AL SECTOR PENITENCIARIO EN EL PERÚ.”

Buenos días/buenas tardes, soy un estudiante de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y estoy realizando una entrevista para mi tesis de licenciatura, por ello, le pido unos minutos de su tiempo para conocer sus percepciones y consideraciones sobre los factores que determinan la suscripción de una Asociación Público Privada dirigida al sector penitenciario. Recuerde que la sinceridad en sus respuestas ayudará mucho para esta investigación. Gracias por el tiempo brindado y su colaboración.

IMPORTANTE: las respuestas de estas guías son anónimas, todas las respuestas proporcionadas por usted serán estrictamente confidenciales y utilizadas solo para fines del estudio.

#### I. PREGUNTAS GENERALES

Sexo: Masculino Femenino Edad: \_\_\_\_\_

Carrera: \_\_\_\_\_ Especialización: \_\_\_\_\_

¿Cuántos años tiene de experiencia en el sector público?: \_\_\_\_\_

¿Cuántos años tiene de experiencia en el sector privado?: \_\_\_\_\_

¿Cuántos años tiene de experiencia en el sector social?: \_\_\_\_\_

¿A qué institución con referencia a la investigación ha pertenecido?:

INPE Proinversión Ges. Publica Investigación Consultoría

¿Cuántos años ha laborado en esta institución o área?: \_\_\_\_\_

¿Actualmente labora en esta institución? Sí No

¿Cuál es su puesto actual?: \_\_\_\_\_

¿Cuál es la institución en la que actualmente labore?: \_\_\_\_\_

¿Ha estado involucrado o sido parte del desarrollo de algún proyecto de APP? Sí No

¿Ha estado involucrado o sido parte del desarrollo de algún proyecto de APP dirigido al sector penitenciario? Sí No

#### II. PREGUNTAS SOBRE CONOCIMIENTO Y VALORACIÓN DE LOS TERMINOS

¿Ha escuchado o conoce acerca de las Asociaciones Público Privada? Sí No

En caso su respuesta P10 fue SI. Defina su opinión sobre este término en una oración. (\*)

¿Qué valoración tienen esta clase de proyectos en el país?

Excelente

Bueno

Regular

Deficiente

¿Ha escuchado o conoce acerca de sector penitenciario?		Sí	No
En caso su respuesta P13 fue <b>SI</b> . Defina su opinión sobre esta institución en una oración. (*)			
¿Qué valoración tienen este sector en el país?			
Excelente	Bueno	Regular	Deficiente
P16. ¿Qué cualidad le daría el desarrollo de una Asociación Publico Privada en el sector penitenciario en el Perú?			
Beneficioso	Complicado	Inviabile	Perjudicial Otro-----



## ANEXO D: PERFILES DE LOS ENTREVISTADOS

Tabla D1: Perfiles de los entrevistados

Perfiles	Sector	Fe. entrevista	Puesto	N°	G.	Introducción				
						Carrera	Perfil	S. Público	S. Privado	S. Social
Vinculados	Rep. de Proinversión	28/11/2019	Consultor	1	f	Economía	Gest. de Riesgo	7	3	-
Vinculados	Rep. de Proinversión	28/11/2019	Asesor Tec. 1	2	m	Economía	MBA	3	4	1
Vinculados	Rep. de Proinversión	28/11/2019	Asesor Tec. 2	3	m	Ing. Industrial	MBA	15	-	-
Vinculados	Rep. de Proinversión	3/12/2019	Asesor Legal	4	f	Derecho	Gest. Publica	4	9	-
Vinculados	Rep. del Proinversión	19/11/2019	Gerente de adm.	5	m	Administrador	Postgrado	15	1	-
Vinculados	Rep. del Inpe	22/10/2019	Asesor de Consejo	6	m	Abogado	Penitenciaria	25	-	-
Vinculados	Rep. del Inpe	22/10/2019	Ex-miembro de Consejo	7	m	Ciencias Políticas	Gest. Publica	12	12	2
Vinculados	Rep. de G.Pública	12/12/2019	Esp. Académico	8	m	Economía	MBA/ Do. en Filosofía	4	15	-
Vinculados	Rep. de G. Pública	20/09/2019	Esp. en APP	9	m	Economía	APP	5	9	-
Vinculados	Rep. de G.Pública	16/09/2019	Esp. Tec. en APPs	10	m	Ing. Económica	Inv. Pública y APP	7	4	-
Vinculados	Rep. de Gestión Pública	4/11/2019	Esp. ges. pública	11	f	Derecho	APP y Gest. Publica	15	11	-
Ejecutores	Rep. de Proinversión	26/11/2019	Asesor financiero	12	f	Ing. Industrial	Ing. Industrial y MBA	11	7	1
Ejecutores	Rep. de Proinversión	16/10/2019	Asesor Tec. 1	13	m	Economía	APP	9	14	7
Ejecutores	Rep. de Proinversión	16/10/2019	Asesor Tec. 2	14	m	Economía	APP	13	13	-
Ejecutores	Rep. de Proinversión	22/11/2019	Jefe de Proyectos	15	m	Ing. Industrial	MBA	11	9	-
Ejecutores	Rep. del MININJUS	5/12/2019	Analista legal	16	f	Abogado	MBA/de Conflictos	7	5	3
Ejecutores	Rep. del MININJUS	4/12/2019	Asesor de Proyectos	17	m	Derecho	Gest. Publica	20	1	-
Ejecutores	Rep. del Inpe	4/11/2019	Analista de Tratamiento	18	m	Contador	Inv. Pública	15	9	2
Ejecutores	Rep. del Inpe	29/11/2019	Asesor de Proyectos	19	m	Economía	MBA	6	12	-
Ejecutores	Rep. del Inpe	16/04/2019	Ex director del Inpe	20	m	C. Pol. y Sociología	Criminología	5	19	9
Ejecutores	Rep. del MEF	26/11/2019	Asesor Presupuesto 1	21	f	Economía	Divisas y MBA	5	8	1

**Tabla D1: Perfiles de los entrevistados (continuación)**

N°	Institución a la que ha pertenecido						¿Actualmente labora en esa institución?	Puesto Actual	Institución en la actualmente labora
	INPE	Proinversión	Ges. Pública	Investig.	Consultoría	Años laborados en esa institución			
1	-	x	-	x	-	7	SI	Consultor Financiero	Proinversión
2	-	x	-	-	-	3	SI	Asesor	Proinversión
3	-	x	x	x	-	12	SI	Asesor	Proinversión
4	-	x	-	-	x	4	SI	Asesor	Proinversión
5	x	-	x	-	-	11	SI	Analista	INPE
6	x	x	x	-	-	25	SI	Asesor	Inpe
7	x	x	x	-	-	5	NO	Jefe de Proyectos	MINSA
8	-	-	x	x	x	10	NO	Profesor	UPC
9	-	-	x	-	-	9	SI	Jefe de Finanzas	Exalmar S.A.A
10	-	-	x	-	x	4	NO	Especialista	Mincetur
11	-	x	x	x	x	6	NO	Especialista	MEF
12	-	x	x	-	x	11	SI	Consultor Financiero	Proinversión
13	-	x	x	-	-	6	SI	Asesora	Proinversión
14	-	x	x	-	-	2	SI	Asesora	Proinversión
15	-	x	x	-	x	11	SI	Jefe de Proyectos	Proinversión
16	-	-	x	-	x	5	SI	Analista	MININJUS
17	-	-	x	x	-	12	SI	Asesora	MININJUS
18	x	-	x	-	x	11	SI	Analista	Inpe
19	x	x	-	-	x	6	SI	Asesor	Inpe
20	-	x	-	-	-	5	NO	Profesor Investiga.	IESC
21	-	x	-	-	-	5	SI	Asesor	MEF

**Tabla D1: Perfiles de los entrevistados (continuación)**

Preguntas sobre conocimiento y valoración de términos							
Nº	Experiencia en APP	Experiencia en APP penitenciaria	¿Ha escuchado acerca de las APP?	Valoración de las APP en el país	¿Ha escuchado acerca del sector penitenciario?	Valoración del Sector Penitenciario	Cualidad que brinda APP al Sector penitenciario
1	SI	NO	SI	Regular	SI	Deficiente	Complicado
2	SI	NO	SI	Bueno	SI	Deficiente	Beneficioso
3	SI	NO	SI	Bueno	SI	Deficiente	Beneficioso
4	SI	NO	SI	Regular	SI	Regular	Complicado
5	SI	NO	SI	Regular	SI	Deficiente	Complicado
6	SI	NO	SI	Regular	SI	Regular	Beneficioso
7	SI	NO	SI	Bueno	SI	Deficiente	Beneficioso
8	SI	NO	SI	Bueno	SI	Deficiente	Beneficioso
9	SI	NO	SI	Regular	SI	Deficiente	Complicado
10	SI	SI	SI	Bueno	SI	Regular	Beneficioso/ Complicado
11	SI	NO	SI	Regular	SI	Deficiente	Complicado
12	SI	SI	SI	Bueno	SI	Deficiente	Beneficioso
13	SI	SI	SI	Necesaria	SI	Deficiente	Complicado
14	SI	SI	SI	Bueno	SI	Deficiente	Complicado
15	SI	SI	SI	Bueno	SI	Deficiente	Beneficioso
16	SI	SI	SI	Regular	SI	Regular	Complicado
17	SI	SI	SI	Bueno	SI	Regular	Complicado
18	SI	SI	SI	Bueno	SI	Deficiente	Beneficioso
19	SI	SI	SI	Bueno	SI	Regular	Beneficioso
20	SI	SI	SI	Bueno	SI	Deficiente	Beneficioso
21	SI	SI	SI	Bueno	SI	Deficiente	Complicado

## ANEXO E: REVISIÓN BIBLIOGRAFICA

Tabla E1: Revisión bibliográfica

Y	AUTORES	TEXTO	FACTORES
2002	Ramina Samii, Luk N. Van Wassenhove and Shantanu Bhattacharya	An Innovative Public-Private Partnership: New Approach to Development	<ul style="list-style-type: none"> <li>(a) Características de la formación previa: asociación y perfil de socios               <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Selección de socios</li> <li>(ii) Tamaño de la asociación</li> <li>(iii) El proceso de aprendizaje y des aprendizaje</li> <li>(iv) Contexto de la asociación</li> </ul> </li> <li>(b) Características clave de formación: seis requisitos para un buen ajuste               <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Dependencia de recursos</li> <li>(ii) Simetría de compromiso</li> <li>(iii) Simetría de rendimiento</li> <li>(iv) Simetría de meta común</li> <li>(v) Simetría de apreciación cultural</li> <li>(vi) culturas trabajadoras convergentes</li> </ul> </li> <li>(c) Condiciones posteriores a la formación: seis condiciones para hazlo funcionar               <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Liderazgo: clave del éxito</li> <li>(ii) Equipo de asociación</li> <li>(iii) Comunicación intensiva</li> <li>(iv) Enfoque de construcción de consenso</li> <li>(v) Implementación inmediata</li> <li>(vi) Alineamiento de la capacidad de aprendizaje cooperativo</li> </ul> </li> </ul>
2002	Andrew Merrifield, Tjiamogale Eric Manchidi, Stephen Allen	The Asset Procurement and Operating Partnership system (APOPS) for prisons in South Africa	<p>La solicitud de presupuesto debe solicitar lo siguiente específico información:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estructura y papel de las empresas participantes. (incluidas participaciones y gestión controlar);</li> <li>2. Nombres y evidencia de experiencia relevante de personal clave;</li> <li>3. Evidencia de experiencia relacionada en diseño, construcción, operación, mantenimiento y financiación de instalaciones similares;</li> <li>4. Documentación y evidencia de la gestión. de tipos similares de operaciones e instalaciones;</li> <li>5. Enfoque técnico del encuestado para proporcionar los servicios;</li> <li>6. Estado financiero y recursos del demandado disponible para el proyecto;</li> <li>7. Propuestas para promover el empoderamiento económico y otros objetivos socioeconómicos; y</li> <li>8. Evidencia de que los encuestados comprenden el medio ambiente sudafricano.</li> </ol> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Preparar solicitud de propuestas (RFP)</li> <li>(a) Desarrollo de la matriz de riesgos</li> <li>(b) Preparación del comparador del sector público</li> <li>5. Evaluar propuestas</li> <li>6. Desarrollar una estrategia de negociación</li> <li>7. Realizar el proceso de negociación y cierre</li> </ol>
2005	Li, B., Akintoye, A., Edwards, P. J., & Hardcastle, C.	Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry	<p>Proceso de adquisición de transparencia /Proceso de adquisición competitivo/ Buen gobierno/Agencia pública bien organizada y comprometida/ Apoyo social Autoridad compartida entre el sector público y privado</p> <p>Evaluación exhaustiva y realista de costos / beneficios</p> <p>Viabilidad técnica del proyecto/Asignación adecuada de riesgos y distribución de riesgos / Compromiso / responsabilidad de los sectores público / privado</p> <p>Consorcio privado fuerte y bueno/ Marco legal favorable</p> <p>Participación del gobierno proporcionando garantías</p> <p>Objetivos de beneficios múltiples/ Apoyo político</p> <p>Condiciones macroeconómicas estables</p> <p>Política económica sólida</p> <p>Mercado financiero disponible</p>

**Tabla E1: Revisión bibliográfica (continuación)**

Y	AUTORES	TEXTO	FACTORES
2006	Trevor L. Brown, Matthew Potoski and David M. Van Slyke	Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets	<p>Especificación de contrato</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tareas del proveedor (por ejemplo, la naturaleza y el alcance del trabajo)</li> <li>2. Medidas de resultado (por ejemplo, criterios basados en el desempeño)</li> <li>3. Calificaciones del proveedor (p. Ej., Problemas de licencia o acreditación)</li> <li>4. Compensación del proveedor (por ejemplo, tiempo y materiales versus costo más tarifa) Horarios de pago</li> <li>5. Duración del contrato (por ejemplo, corta versus larga)</li> <li>6. Incentivos y sanciones (por ejemplo, recompensas versus castigos)</li> <li>7. Disposiciones de renovación</li> <li>8. Los requisitos de información</li> </ol>
2007	Darrin Grimsey Mervyn K. Lewis	Public Private Partnerships The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance	<p>La contratación pública implica los siguientes procedimientos.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. establecer alternativas</li> <li>2. opciones de tasación</li> <li>3. proyecto de términos de referencia; reclutar consultores para el estudio de viabilidad</li> <li>4. llevar a cabo un estudio de viabilidad (involucra consultores) <ul style="list-style-type: none"> <li>• diseño preliminar y estimaciones de costos/ análisis de mercado/ análisis Económico/ análisis financiero</li> </ul> </li> <li>5. emprender estudio de seguridad (consultor)</li> <li>6. organizar el estudio de impacto ambiental (consultor)</li> <li>7. recomendación del proyecto (consultor)</li> <li>8. decisión parlamentaria</li> <li>9. crear un equipo de proyecto para implementar el proyecto</li> <li>10. solicite los permisos requeridos</li> <li>11. recaudar las finanzas</li> <li>12. preparación del diseño detallado (consultores)</li> <li>13. nombrar contratistas</li> <li>14. supervisar la construcción (consultores)</li> <li>15. trabajos por comisión</li> <li>16. comenzar las operaciones</li> </ol>
2007	Soumitra Sharma	Exploring best practices in public-private partnership (PPP) in e-Government through select Asian case studies	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Falta de recursos financieros,</li> <li>2. Ausencia de conjuntos de habilidades requerida como blandas</li> <li>3. Ausencia de incentivos para recompensar a los artistas intérpretes o ejecutantes</li> <li>4. Modelos PPP prevalentes en el gobierno electrónico</li> <li>5. Publicidad y patrocinio</li> <li>6. Financiación basada en honorarios</li> <li>7. Ahorro de costos compartidos</li> <li>8. Ingresos compartidos</li> <li>1. Inversión en proyectos de gobierno electrónico, especialmente en la adquisición de recursos de TI.</li> <li>2. Habilidades de gestión de proyectos para gestionar-</li> <li>3. Conocimiento de negocios, costos e ingresos.</li> <li>4. Riesgo reducido para el sector público</li> <li>5. Prestación de servicios mejorada, con el gobierno. centrándose en sus funciones principales y permitiendo el sector privado para asumir las responsabilidades de realizar funciones no esenciales como la construcción y mantenimiento de la infraestructura de TI.</li> <li>6. Enfoque al cliente y habilidades blandas.</li> <li>7. Utilización óptima de los recursos del gobierno. (el sector privado lo considera como un comercial oportunidad y está motivado para usar el recursos</li> <li>8. Entrega más rápida de proyectos.</li> <li>9. Emprendimiento e innovación para hacer Proyectos sostenibles y exitosos.</li> <li>10. Mejor gestión financiera y corporativa prácticas de gobierno</li> </ol>

**Tabla E1: Revisión bibliográfica (continuación)**

Y	AUTORES	TEXTO	FACTORES
2009	Cheung, Esther and Chan, Albert Ping-Chuen and Kajewski, Stephen L.	Enhancing value for money in public private partnership projects : findings from a survey conducted in Hong Kong and Australia compared to findings from previous research in the UK. Journal of Financia Management of Property and Construction	<p>A. Licitación competitiva</p> <p>B. Asignación eficiente del riesgo (asignación del riesgo a la parte que mejor puede gestionarlo)</p> <p>C. Transferencia de riesgo (transferir una hormiga sustancial de riesgo del público al privado)</p> <p>D. Especificación basada en salida</p> <p>E. Naturaleza a largo plazo de los contratos.</p> <p>F. Instalaciones mejoradas y adicionales para el sector público</p> <p>G. Habilidad de gestión privada</p> <p>H. Innovación técnica del sector privado.</p> <p>I. Uso óptimo de activos / instalaciones y eficiencia del proyecto</p> <p>J. Entrega temprana del servicio del proyecto</p> <p>K. Bajo costo del ciclo de vida del proyecto.</p> <p>L. Bajos aranceles sombra / peajes</p> <p>M. Nivel de beneficios tangibles e intangibles para los usuarios</p> <p>N. Consideración ambiental</p> <p>O. Rentabilidad para el sector privado.</p> <p>P. Tratamiento "fuera del balance del sector público"</p> <p>Q. Reducción de disputas, reclamos y litigios.</p> <p>R. Naturaleza de la innovación financiera.</p>
2010	Albert P. C. Chan1; Patrick T. I. Lam2; Daniel W. M. Chan, M.ASCE3; Esther Cheung4; and Yongjian	Critical Success Factors for PPPs in Infrastructure Development s: Chinese Perspective	<p>1. Asignación equitativa de riesgos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asignación de riesgos adecuada.</li> </ul> <p>2. Sector privado fuerte</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuerte consorcio privado</li> <li>• Relación de buenos socios</li> <li>• Transferencia tecnológica</li> <li>• Control de gestión efectivo</li> </ul> <p>3. Control juicioso del gobierno</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantía del gobierno;</li> <li>• Consulta con usuarios finales</li> <li>• Identificación apropiada del proyecto</li> </ul> <p>4. Proceso de adquisición transparente y eficiente</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso de adquisición competitivo y transparente</li> <li>• Resumen breve del proyecto y requisitos del cliente.</li> </ul> <p>5. Viabilidad económica del proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Viabilidad económica del proyecto</li> <li>• Diversificación de negocios</li> </ul> <p>6. Marco legal adecuado y entorno político estable.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuerte apoyo del gobierno</li> <li>• Situación política / social estable y transparente.</li> </ul> <p>7. Mercado financiero disponible</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mercado financiero disponible</li> </ul>

**Tabla E1: Revisión bibliográfica (continuación)**

Y	AUTORES	TEXTO	FACTORES
2010	Yelin Xu <sup>1</sup> ; Albert P. C. Chan <sup>2</sup> ; and John F. Y. Yeung <sup>3</sup>	Developing a Fuzzy Risk Allocation Model for PPP Projects in China	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Criterio de responsabilidad la culpa regla</li> <li>2 Ser capaz de prever el probabilidad de ocurrencia</li> <li>3 Ser capaz de evaluar lo posible gravedad de la consecuencia del riesgo</li> <li>4 Ser capaz de evitar, minimizar, monitorear y controlar la oportunidad de ocurrencia de riesgo</li> <li>5 Ser capaz de minimizar la pérdida cuando ocurre el riesgo</li> <li>6 Ser capaz de sostener el consecuencias del riesgo</li> <li>7 La exposición al riesgo debe tener el límite superior</li> <li>8 Ser capaz de soportar el riesgo en el precio más bajo</li> <li>9 Costo de transacción más bajo</li> <li>10 tiene la habilidad experiencia, capacidad y recursos para gestionar el riesgo de manera efectiva y eficientemente</li> <li>11 Principio justo correcto y saldo de obligaciones</li> <li>12 Prima cobrada por el riesgo considera que la funeraria es razonable y aceptable</li> <li>13 Mejorar la credibilidad, reputación y eficiencia en el riesgo administración</li> <li>14 El riesgo debe asignarse a partido que asume el directo pérdida</li> <li>15 Actitud de riesgo de un proyecto riesgo neutral participante, riesgo propenso o aversión al riesgo</li> <li>16 Economía, comercial requisitos y deuda requisitos del financista</li> <li>17 Poder de negociación y tácticas de negociación</li> <li>18 Empresa y cultura nacional y políticas</li> <li>19 Historia de cooperación</li> <li>20 Compromiso de riesgo del socio</li> <li>21 cuestiones sociales y ambientales gestión de riesgos ambientales incertidumbre</li> <li>22 Nivel de apoyo gubernamental</li> <li>23 Necesidad de trabajo, mercado compulsión causada por competencia</li> </ol>
2011	Esther Cheung <sup>1</sup> and Albert P. C.	Evaluation Model for Assessing the Suitability of Public-Private Partnership Projects	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Factor 1: entorno macroeconómico estable -política económica/marco legal favorable/ macroeconómica estable / asignación adecuada de riesgos y riesgo/mercado financiero disponible -objetivos multibeneficios.</li> <li>• Factor 2: responsabilidad compartida entre lo público y lo privado. -autoridad entre los sectores público y privado/ compromiso y responsabilidad de los sectores público y privado/ proyecto técnico de factibilidad -evaluación exhaustiva y realista del costo y beneficios.</li> <li>• Factor 3: proceso de adquisición transparente y eficiente -proceso de adquisición competitivo /proceso de adquisición de transparencia el proceso se hace público y abierto/ bien organizado y agencia pública comprometida</li> <li>• Factor 4: entorno político y social estable; yapoyo político/ apoyo social/ fuerte y buen consorcio privado/buen gobierno</li> <li>• Factor 5: control juicioso del gobierno</li> </ul>
2011	Rommel Calderón Morales Jaqueline Terrel Taquiri	(APPs): ¿Una Herramienta Eficiente? De sus Bondades y Propuestas de Cambio	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.Un marco institucional sólido</li> <li>2.Autoridades sectoriales y organismos reguladores</li> <li>3.Brindar a los inversionistas certeza</li> <li>4.Tener su titularidad garantizada</li> <li>5.El Estado debe limitarse a promover los proyectos</li> <li>6.Ser adecuadamente diseñada</li> <li>7.Se reparten los riesgos entre El Estado</li> <li>8.Problemas futuros con la interpretación</li> <li>9.Equilibrio económico financiero</li> </ol>

**Tabla E1: Revisión bibliográfica (continuación)**

Y	AUTORES	TEXTO	FACTORES
2011	Alfredo Mendiola • Francisco Alvarado • Zoila Chocano Alfredo Cotrado • Luis García • Carlos Aguirre	Factores críticos de éxito en concesiones viales en el Perú	Valor presente ajustado 4.2. Flujo de caja de los accionistas 4.3. Costo promedio ponderado de capital 4.4. Valor económico añadido 4.5. Estimación del costo de oportunidad del capital operativo
2012	Sungmin YUNa, Wooyong JUNGb, Seung Heon HANc, Heedae PARK	critical organizational success factors for public private partnership projects – a comparison of solicited and unsolicited proposals	1. Liderazgo de la agencia gubernamental. 2. Evitar la duplicación con las instalaciones planificadas. 3. Apoyo a la adquisición de tierras. 4. Actitud cooperativa de la agencia gubernamental. 5. Garantías de ingresos mínimos. 6. Subsidios a la construcción. 7. Contramedida de prevención de quejas públicas. 8. Permisos y aprobaciones acelerados 9. Asignación adecuada de riesgos entre el sector público y privado. 10. Contratos y acuerdos apropiados para el acuse de recibo. 11. Alineamiento estratégico de los objetivos del proyecto y otras actividades. 12. Definición clara del alcance del proyecto y documentación 13. Funciones y responsabilidades claras de los participantes del proyecto. 14. Coordinación de SPC con contratistas de construcción. 15. Coordinación de SPC con inversores financieros. 16. Coordinación de SPC con arquitectos / ingenieros. 17. Coordinación de SPC con Inspector de construcción 18. Estructura organizativa de SPC
2012	Sungmin YUNa, Wooyong JUNGb, Seung Heon HANc, Heedae PARKd	critical organizational success factors for public private partnership projects – a comparison of solicited and unsolicited proposals	Factor 1: capacidad de implementación del proyecto Contratos y acuerdos de concesionario apropiados Alineamiento estratégico de las metas y objetivos del proyecto. Definición clara del alcance del proyecto y documentación Funciones y responsabilidades claras de los participantes del proyecto. Factor 2: coordinación inter-organizacional Coordinación de SPC con contratistas de construcción. Coordinación de SPC con inversores financieros. Coordinación de SPC con arquitectos / ingenieros. Coordinación de SPC con supervisores / inspectores de construcción. Estructura de organización del proyecto Factor 3: Liderazgo y cooperación del gobierno Liderazgo de la autoridad competente del gobierno Evitar la duplicación con instalaciones similares. Apoyo a la adquisición de tierras. Actitud cooperativa de la autoridad competente del gobierno Factor 4: riesgo compartido y estrategia de mitigación Contramedida de prevención para quejas públicas Permisos y aprobaciones acelerados Asignación adecuada de riesgos entre el sector público y privado. Factor 5: apoyo financiero del gobierno Ingresos mínimos

**Tabla E1: Revisión bibliográfica (continuación)**

Y	AUTORES	TEXTO	FACTORES
2015	Tingting Liu, Ph.D.1; and Suzanne Wilkinson, Ph.D.	Critical Factors Affecting the Viability of Using Public-Private Partnerships for Prison Development	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Maximizar recursos financieros</li> <li>2. Mejorar el desarrollo económico</li> <li>3. Reducción de tiempo y costo</li> <li>4. Aumentar la innovación</li> <li>5. Transferencia de riesgo</li> <li>6. Responsabilidad del proyecto</li> <li>7. Riesgos financieros para el sector privado</li> <li>8. Falta de compromiso del gobierno</li> <li>9. Retrasos largos</li> <li>10. Cargos altos para el público en general</li> <li>11. Alegación de colusión entre lo público y lo privado</li> <li>12. Desarrollo relevante de casos de negocios</li> <li>13. Desarrollo de proyectos robusto y racionalizado</li> <li>14. Administración y gestión efectiva de contratos</li> <li>15. Estructuras de gobernanza efectivas</li> <li>16. Consorcio privado mejorado</li> <li>17. Asignación equitativa de riesgos</li> </ol>
2015	CAF	Módulo 1 Identificación y priorización de APP	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tiempo en que se plantea la ejecución del programa.</li> <li>2. Capacidades públicas para desarrollarlo.</li> <li>3. Capacidades privadas para participar y ejecutarlo (incluida la capacidad de apertura a empresas extranjeras).</li> <li>4. Respuesta a necesidades concretas.</li> <li>5. Factibilidad económica y regulatoria de llevarse a cabo.</li> <li>6. Proyectos pertinentes, con validación económica y social.</li> <li>7. Modelos de negocio que generen interés para el sector privado.</li> <li>8. Ajustado a restricciones, de manera tal que no se “caigan” los proyectos por ello.</li> </ol>
2015	Fredy Kurniawan <sup>a,*</sup> , Sri Wiwoho Mudjanarkoa, Stephen Ogunlanab	Best practice for financial models of PPP projects	<p>Patrocinador (es)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Costos del proyecto</li> <li>2. Volumen / demanda</li> <li>3. Previsión de ingresos</li> <li>4. Costo de operación</li> <li>5. Programa de reembolso de préstamos</li> <li>6. Costo de financiamiento</li> <li>7. Período de reembolso</li> <li>8. Ingresos Autoridad</li> </ol> <p>1. Volumen / demanda</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Costo operativo</li> <li>3. Costo de mantenimiento</li> <li>4. Plazos del proyecto</li> <li>5. Previsión de ingresos</li> </ol>
2017	Ruiz Villavicencio, Alessandra Sarmiento Trujillo, Cristhian Alejandro Sota Ortecho, Gisella Solange	Principales condiciones necesarias para la implementación de una APP del sector salud en el Perú	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Marco Institucional</li> <li>2. Margo Legal</li> <li>3. Marco Regulatorio</li> <li>4. Entorno</li> <li>5. Grupos de interés externos</li> <li>6. Capacidad de endeudamiento de la entidad y apoyo del gobierno central</li> <li>7. Capacidad técnica de la empresa</li> <li>8. Características del proyecto</li> <li>9. Distribución de riesgos</li> <li>10. Capacidad técnica del equipo de proyecto - Gobierno</li> <li>11. Evaluación de grupos de interés</li> </ol>

**Tabla E1: Revisión bibliográfica (continuación)**

Y	AUTORES	TEXTO	FACTORES
2015	Yalile Adriana Parra Vásquez	Factores Críticos de Éxito de las Asociaciones Público Privadas, APP, en infraestructur a eléctrica rural en Caldas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Entorno favorable a la inversión               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Sistema político estable</li> <li>b. Sistema económico favorable</li> <li>c. Mercado financiero local favorable</li> <li>d. Riesgo de cambio de divisas predecible</li> <li>e. Marco legal predecible y razonable</li> <li>f. Apoyo del Gobierno</li> <li>g. Apoyo y comprensión de las comunidades</li> <li>h. El Proyecto es de interés público</li> <li>i. Escenarios de riesgo predecibles</li> <li>j. El Proyecto es adecuado para la privatización</li> <li>k. Economía prometedora</li> </ol> </li> <li>2. Viabilidad económica               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Demanda a largo plazo de los productos/servicios ofrecidos por el proyecto</li> <li>b. Poca competencia con otros proyectos</li> <li>c. Rentabilidad del Proyecto suficiente para atraer a los inversionistas</li> <li>d. Flujo de caja a largo plazo que sea atractivo para el prestamista</li> <li>e. Disponibilidad a largo plazo de los proveedores necesarios</li> </ol> </li> <li>3. Asociación confiable con gran capacidad técnica               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Liderazgo a cargo de una organización o empresario clave</li> <li>b. Efectiva estructura organizacional del proyecto</li> <li>c. Equipo de trabajo sólido y capacitado</li> <li>d. Buena relación con las autoridades del gobierno anfitrión</li> <li>e. Unión de habilidades de los socios</li> <li>f. Amplia experiencia en gestión de proyectos internacionales de APP</li> <li>g. Participantes multidisciplinarios</li> <li>h. Soluciones técnicas sólidas</li> <li>i. Soluciones técnicas innovadoras</li> <li>j. Soluciones técnicas efectivas en costo</li> <li>l. Bajo impacto ambiental</li> <li>m. Consideración de aspectos de seguridad y de salud pública</li> </ol> </li> <li>4. Conjunto de medidas financieras sólidas               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Análisis financiero sólido</li> <li>b. Cronogramas de pago, inversión y disposición de fondos</li> <li>c. Combinación apropiada entre las fuentes principales de fin. y de reserva</li> <li>d. Endeudamiento en monedas estables y financiación de capital</li> <li>e. Bajo endeudamiento (relación deuda/capital baja)</li> <li>f. Costos financieros bajos</li> <li>g. Financiación a tasa de interés fija y baja</li> <li>h. Finam. de la deuda a largo plazo que minimice el rig. de refinanciamiento</li> <li>i. Capacidad para manejar las fluctuaciones en tasas de interés y tasas de cambio</li> <li>j. Niveles apropiados de aranceles y fórmulas de ajuste adecuadas</li> </ol> </li> <li>5. Adecuada asignación de riesgos mediante acuerdos contractuales confiables               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Contrato de concesión</li> <li>b. Acuerdo de accionistas</li> <li>c. Contrato de diseño y construcción</li> <li>d. Contrato de préstamo</li> <li>e. Pólizas de seguro</li> <li>f. Contrato de suministro</li> <li>g. Convenio de operación: define derechos, deberes y facultades de cada miembro</li> <li>h. Contrato de futuros</li> <li>i. Cartas de garantías / apoyo / conveniencia</li> </ol> </li> </ol>

**Tabla E1: Revisión bibliográfica (continuación)**

Y	AUTORES	TEXTO	FACTORES
2017	Sra. Diana Collazos Sáenz y Sra. Rosa Montoya Sandoval	Análisis multicriterio de factores de éxito y fracaso de proyectos de APP de iniciativa estatal en sector transporte	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Marco normativo consistente y favorable</li> <li>2. Fortalecimiento institucional de las entidades públicas y seguridad jurídica               <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1 Ministerio de Economía y Finanzas</li> <li>2.2 Agencia de Promoción de la Inversión Privada</li> <li>2.3 Ministerios, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales</li> <li>2.4 Centro Nacional de Planeamiento Estratégico</li> <li>2.5 Regulador del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran)</li> <li>2.6 Contraloría</li> </ol> </li> <li>3. Adecuada identificación y asignación de los riesgos               <ol style="list-style-type: none"> <li>3.1 Riesgo de diseño y construcción</li> <li>3.2 Riesgo de bancabilidad</li> <li>3.3 Riesgo predial</li> </ol> </li> <li>4. Proceso de adjudicación competitivo y transparente en los concursos</li> </ol>
2018	Mínsoo Lee, Xuehui Han, Pilipinas F. Quising, and Mai Lin Villaruel	Hazard analysis on public-private partnership projects in developing Asia	<p>Factores del proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo de PPP</li> <li>• Nivel de participación privada.</li> <li>• Contrato</li> <li>• Método de adjudicación</li> <li>• Modo de propuesta</li> <li>• Apoyo multilateral sectorial.</li> <li>• Apoyo del gobierno a través de ingresos o subsidio de capital, o garantizar</li> <li>• Patrocinadores (extranjeros o nacionales)</li> <li>• Financiación (gubernamental, privada, extranjero y MDB)</li> </ul> <p>Condiciones macroeconómicas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• crecimiento</li> <li>• Los tipos de cambio</li> <li>• Comercio</li> <li>• Balance fiscal</li> <li>• nivel de deuda</li> <li>• Clima</li> <li>• Riesgos país / soberano</li> </ul> <p>Indicadores políticos / institucionales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivel de corrupción.</li> <li>• Conflicto interno</li> <li>• Responsabilidad democrática</li> <li>• Perfil de inversión</li> <li>• Calidad de la burocracia</li> </ul>

## ANEXO F: GUIA REFERENCIAL DE ENTREVISTAS

### Guía de entrevista

Que tal, buenos días, mi nombre es Diana Bautista, estudiante de la facultad de gestión y alta dirección de la PUCP. Esta entrevista es anónima y tiene como finalidad recoger información basada en su experiencia, ya sea como ejecutor u observador, en el desarrollo de Asociaciones Público Privadas en el sector penitenciario peruano. Esta entrevista tiene carácter de investigación y no se revelará las identidades de las personas entrevistadas, solo se desarrollará un pequeño diseño de perfil a fin de tipificar las entrevistas. Inicialmente, quiero agradecer su disposición por participar y querer involucrarse en este proyecto.

#### **Conocimiento sobre los sectores involucrado**

- ¿Qué experiencia o percepción tiene sobre las Asociaciones público privadas?
- ¿Cómo evaluaría el desempeño de Proinversión en el desarrollo y ejecución de esta clase de proyectos?
- ¿Qué opinión tiene sobre el sistema penitenciario peruano?
- ¿Qué experiencia o percepción inicial tiene sobre el Minjus e Inpe y su papel en la administración del sistema penitenciario?

#### **Experiencia en la gestión de una APP**

- ¿Ha estado vinculado a alguna App o en el desarrollo de esta, puede contarme un poco de su experiencia?
- ¿Ha estado vinculado a la administración penitencia, puede contarme un poco de su experiencia?
- ¿Ha estado vinculado al desarrollo de una App en el sector penitenciario?
- ¿Qué opinión tiene acerca de esta clase de proyectos en este sector?
- ¿Está informado sobre las experiencias internacionales bajo este esquema?
- ¿Qué piensa sobre la experiencia nacional que tenemos en esa clase de proyectos?
- ¿El proceso de app que siguió tuvo un resultado de firma de contrato?

#### **Factores que influyeron la suscripción de las APPs**

- ¿En su experiencia, que factores considera motivadores para que se firme la app? ¿Cómo actúan esos factores?
- ¿En su experiencia, que factores considera barrera para que se firme la app? ¿Cómo actúan esos factores?
- ¿Considera que hay algún otro factor que debe considerarse y que influya?

- De la lista que le presentaré, ¿Considera que hay algún factor haya sucedido en base a su experiencia?

**(Presentar lista de factores hechos de acuerdo a bibliografía)**

- Nivel de respuesta social del proyecto
- Grado de intervención de los actores sindicales
- Grado de intervención de actores sociales
- Nivel de interés de los actores políticos en el desarrollo de la iniciativa
- Nivel de transparencia con el ciudadano sobre las etapas de los proyectos
- Nivel de comunicación al ciudadano sobre los beneficios de los APPS
- Identificación del problema público
- Identificación del perfil del reo, sus necesidades y actividades
- Grado de compromiso del ejecutivo por la subsistencia del proyecto
- Requerimientos iniciales para el proyecto
- Cantidad de incentivos para el privado
- Variedad de modelos de negocio a establecer para la empresa.
- Coherencia en la estructura de administración riesgos
- Rentabilidad de inversión del proyecto
- Inversión inicial
- Estabilidad económica
- Alcance de los alcances públicos privados
- Estabilidad jurídica de APPS
- Marco legal
- Nivel de burocracia incrustado en los procesos de desarrollo de APPS
- Nivel de experiencia de estado en el desarrollo y ejecución de APPS
- Grado de involucramiento de estado en el control interno de la sede
- Nivel de regulación por parte del sector publico
- Grado de experiencia en la administración de contratos
- Capacidad de promover una renegociación de contrato
- Capacidad de relacionamiento interinstitucional
- Requerimiento de garantías establecidas

Muchas gracias por su aporte y participación

## ANEXO G: CODIFICACIÓN DE LAS ENTREVISTAS

**Tabla G1: Codificación de las entrevistas**

CATEGORIA	Contextuales
VARABLE	<b>Legal</b>
N°	Modificaciones constantes en la normativa APP durante el desarrollo de las APPs penitenciarias
1	"Las APP funcionan en África, en Oceanía en todas partes. Ahora, y es difícil que en Perú pueda funcionar, pero se tiene que agregar marco legal, lo puedes modificar en voluntad de reducir la delincuencia. Entonces la renegociación depende de cómo has diseñado el negocio y el contrato, si lo hiciste bien y tienes un buen equipo. Hay puntos por tocar como la gestión de contrato, claro la renegociación deben mantener un equilibrio inicial"
2	"A comparación de muchos países de Latinoamérica, el Perú ha conseguido esa madurez en su marco legal y eso ha sido parte de los aportes de Proinversión por reactivas bajo buenos estándares estos proyectos"
4	"El marco legal del país dirigido a APPs penitenciarias es conforme a las tendencias y necesidades actuales de mercado, así como las especificaciones para establecer las necesidades y sobre todo cómo dirigir etapas de negociación que antes solo visualizaba la intervención del privado en el financiamiento y ahora asume un rol más activo, sin embargo, para llegar a eso, se pasó por muchos periodos de incertidumbre en que para el privado se tenía que esperar el cambio para ver posible la inversión, y esto puede desestabilizar el proyecto"  "Lo que se tienen estructurado en la norma tiene mucho valor, a pesar de ello, eso es una parte, ya que no solo es que se quede escrito en el papel, sino que se haga seguimiento o se evalúe, y que la institución cuente con esas herramientas para hacerlo, muchas veces solo se define por criterios que no necesariamente responden a la necesidad"
5	"Hace falta mejores herramientas para responder a ese marco legal en ejecución y garantice su correcto cumplimiento. Nos hemos concentrado en hacer muchas leyes y acercarnos lo más posible a lo que hacen los otros países; sin embargo, no hemos sabido cómo aplicar estos procesos de la mejor forma para los sectores que lo han requerido"
8	"Necesitan tener en claro el marco normativo, revisar cómo está a la fecha este marco que favorece las APPs, que de alguna manera regule qué actividades si se puede trasladar al privado o no. Cuando se hizo el penal se planteaba un penal donde el privado hacía de todo, se encargaba de la seguridad, alimentación, limpieza, pero luego dijeron que no, que la seguridad lo debe hacer el estado"
9	"Para invertir en el Perú, durante los últimos años, el marco legal ha sido algo inestable, no solo porque esta búsqueda de marco legal perfecto ha motivado muchos cambios, sino que en este entorno se hace difícil pensar en largo plazo, algo sumamente necesario en este tipo de APPs"
10	"Lo que se tiene estructurado en la norma tiene mucho valor, a pesar de ello, eso es una parte, ya que no solo es que se quede escrito en el papel, sino que se haga seguimiento o se evalúe el progreso durante la creación de la APP, así como, el valor que genera. Para ello la institución debe contar con esas herramientas para hacerlo, pero en ese momento muchos temas solo se definieron por criterios, lo cual no necesariamente responden a la necesidad"
12	"Los reguladores siempre decimos "Tú no puedes regular por el pecador, tú regula para el justo y si alguien peca le das con palo". Tu regula pensando en que todos quieren cumplir la ley porque si tú te pones a regular por los delincuentes vas a ser una maraña regulatoria. Lo único que tienes que tener es la capacidad de hacer cumplir la norma entonces tú tienes leyes basadas en la confianza , pero pobre del que te mienta pobre del que le falte , le das con palo; una sola vez y se olvidó"

**Tabla G1: Codificación de las entrevistas (continuación)**

CATEGORIA	Contextuales
13	"Sobre qué es lo que abarca nuestros Marcos legales y hasta Qué niveles va a estar manejando así de esa forma Entonces igual se continúa y eso va a servir para que Futura este sus procesos vaya a ingresar mucho más mucho más proyectos otro punto tal vez se favorece que hay procesos que forma parte mucho de que las instituciones nos estamos actualizando y estamos mejorando queremos este tener participación ciudadana más activa"  "Todo el mundo es inocente hasta que un fiscal con una investigación preparatoria demuestre lo contrario". Lo mismo tiene que hacerla Contraloría; la ley dice que él tiene que presumir que los funcionarios actúan de acuerdo a la ley, actúan lícitamente es la licitud. Y lo mismo para las empresas , todo el mundo tiene que suponer que las empresas actúan de acuerdo a la ley"
16	"Hace falta mejores herramientas para responder a ese marco legal en ejecución y garantice su correcta ejecución, nos hemos concentrado en hacer muchas leyes y acercarnos lo más posible a lo que hacen los otros países; sin embargo, no hemos sabido cómo garantizar esto en todos los procesos y eso puede hacer una diferencia en los resultados del proyecto"
18	"No basta un marco legal lleno de trabas a través de procesos, procedimientos que no tienen sentido y un marco legal bueno. Perú tiene en general siempre ha tenido un buen marco legal, por allí algunos duendes le han metido algunas cosas tontas que debieran eliminarse pero son pocas"
19	"Al hablar de políticas en el INPE, se habla también de las publicaciones que hacemos recurrentemente, ya que esas son la principal evidencia en la inclusión de nuevas políticas. En varias conversaciones con entidades similares de Colombia como Ecuador, se ha destacado la promoción de nuevas políticas con base en la investigación"
VARIABLE	<b>Económico</b>
N°	Favorable clima de inversiones y tendencias de proyectos APP en el sector penitenciario
1	"A nivel de contexto económico cómo nos vayamos a encontrar como país estamos mucho mejor que otros países de Latinoamérica, creo que eso nos ha fortalecido y de cierta manera para los inversores les genera estabilidad de que sus inversiones no van a caer o no haber problemas con eso ; entonces, hay cierta estabilidad que estamos defendiendo que se está sosteniendo"
5	"Entonces cuando hablemos de una experiencia exitosa hay que hablarlo en toda la amplitud del término no sólo el desarrollo sino también la ejecución y que haya sido rentable, y para poder verlo tendríamos que hacer ya una revisión retrospectiva sobre las experiencias que ya se dieron. Sin embargo, todavía hay un proyecto que está en camino y 3 que no se lograron. Entonces es por eso que sería muy difícil poder emitir un comentario sobre esa experiencia"
7	"Inicialmente hay un beneficio que reconocer que esté de financiamiento y que estas APPs no sólo te dan el financiamiento sino que adicional a ello te están dando su capacidad entonces esto puede ser muy beneficioso sin embargo si no hay estabilidad económica, sino hay esta transversalidad de los proyectos y que se busca que los proyectos funcionen a largo plazo va a ser muy difícil ser ejecutado alguno de estos"
8	"Con las acciones tomadas luego del cambio de mandato, fueron muy hostiles con los inversionistas, el trabajo por lograr el avance en los proyectos no solo proviene de sector sino también de los postores en cuestiones de tiempo y dinero; esta situación desmotivó al privado en continuar con los proyectos"
9	"Este gobierno tenía una propuesta bien clara y con objetivos nacionalistas propios del partido, por ello en su desempeño se concentró mucho en motivar la activación de programas sociales que impulsen las regiones, pero sobre todo que brinden más oportunidades al cierre de brechas sociales, un tema poco desarrollado por el primer gobierno" "Los planes de este gobierno sobre proyectos de inversión estaban dirigidas a proyectos de inversión social, pero la inversión privada era un tema que se le cuestionaba mucho, naturalmente estos no querían ser obstruccionistas, pero se dieron cuenta de que los procesos vigentes requerían reevaluación, algo que podría incomodar al inversionista"

**Tabla G1: Codificación de las entrevistas (continuación)**

CATEGORIA	Contextuales
16	"El Perú es cierta forma ha hecho muchos planes de atraer esa inversión, no solamente inversión extranjera sino inversión nacional que sea privada y que desea apoyar a cimentar y hacer un soporte para problemas asuntos sociales, asuntos económicos o esos proyectos para reducir la brecha de infraestructura"
19	<p>"Cuando ingresamos, recibimos un proyecto que no nos parecía porque su diseño no generaba beneficios a la institución, por ello no podíamos hacer responsables en el largo plazo de errores de autoridades anteriores"</p> <p>"Ha sido difícil garantizar las APPs, primero por el cambio de gobierno que venía con otras prioridades, pero sobre todo que había desgaste por parte de los postores de cerca de 3 años intentando cerrar el proyecto sin éxito"</p>
20	"La empresa ganadora realizó una denuncia frente a entidades internacionales por incumplimiento"
21	"Desde que ingresó el ministro Luis Carranza y posteriormente con Mercedes Aráoz se quiso promover esta clase de proyectos de inversión ya que eran aceleradores económicos y para esos años se tenía una lista de proyectos interesantes para el sector"
VARIABLE	<b>Político</b>
N°	Inconsistencia de las decisiones y compromisos de las autoridades públicas
1	"El gobierno de García tenía muy claro los beneficios que iban a generar los proyectos de inversión. El mismo García tenía pendiente finalizar el Metro de Lima, un proyecto muy ambicioso pero que se había detenido muchos años, así que existía cierta presión sobre el presidente de demostrar que, pese a su primera experiencia en los ochentas, este era capaz de sostener económicamente al país"
2	"Como debes saber en total son 4 los proyectos de los cuales solamente uno se ha concretado que salen los bloqueadores y no, yo no lo considere .Así es como una parte sí es un suministro de servicio pero bueno sido clasificado en la categoría de apreté pero fuera de ello todos los demás proyectos han fallado y ha tenido muchas causas o debido a muchas razones hay una intencionalidad y actores que tal vez nos está matando ese principio"
3	"El periodo de Humala coincide con el inicio de los destapes en casos de corrupción de diversas gestiones, desde las municipales como la de Castañeda hasta nacionales como García, frente a ello, entendió a tiempo que era necesario reestructurar la forma en cómo se llevaba a cabo la administración pública es por eso que uno de sus lineamientos más valorados es su interés en la modernización de la gestión pública"
4	"El periodo de García desarrolló la mayor cantidad de proyectos tipo APP que los últimos 30 años, desde nuevos proyectos, ampliación o adendas a otros, sin embargo, si revisas la situación judicial de muchas de las autoridades de este periodo, varias tienen denuncias por asuntos de corrupción y muchos se encuentran cumpliendo prisión preventiva o su condena"
6	"Este periodo tenía una tendencia mucho más social, concentró sus iniciativas en la promoción de programas sociales y muchos otros proyectos con presupuesto público pero sobre las APPs, era un tema que tocaba con pinzas ya que entendían el impacto de la promoción de estos proyectos pero si no se hacían bien, las pérdidas también serían grandes"
7	"No se firma el contrato ya que sucedió en una transición de años entre el gobierno de García y el gobierno Humala, entonces Humala pidió una revaluación del proyecto, no solamente por falta de presión sino también por falta de interés y, si no me equivoco, fue durante ese contexto en el que sucedió todo esto"

**Tabla G1: Codificación de las entrevistas (continuación)**

CATEGORIA	Contextuales
8	<p>“Han sido acertadas las acciones tomadas desde las reevaluaciones y las propuestas legales, ya que hubiera sido mucho más crítico enfrentar denuncias por corrupción por esta clase de proyectos como lo sucedido con García, si se compara, la cantidad de denuncias por este tema están concentradas en este periodo y eso refiere a que las acciones cautelosas de Humala para estos proyectos fueron correctas”</p> <p>“Un dilema que se ha visto en muchos de los gobiernos peruanos es que la transición de un gobierno a otro no implica iniciar un nuevo libro con hojas en blanco; muchas veces se puede ver que los gobiernos tienden a culpar a sus antecesores por los problemas vigentes reforzando cierta rivalidad entre las autoridades. Pero en otros países, esta relación es un poco más fraterna, desde el hecho de saludar al momento de su asignación, como hacer propicio reuniones en que se converse sobre lo dejado por el anterior periodo y cómo el nuevo puede colaborar o redefinir estos temas”</p>
12	<p>“La llegada de nuevas autoridades como directores ejecutivos de la institución y que al ingresar tenían sus propias metas. Esta situación hace complicado que se sostengan las iniciativas planteadas por el director que estaba anteriormente haciendo que se pierda mucho de los avances logrados”</p>
13	<p>“Al finalizar el gobierno de García, este terminó siendo cuestionado por muchos temas, desde el Baguazo, Agua para todos y los narco-indultos. Por ello, al ingreso del periodo de Humala, existía mucha presión por revisar lo que hizo su antecesor e identificar si realmente había existido corrupción”</p> <p>"Cuando ingresó el gobierno de ese momento, pero si te das cuenta el perfil que tiene o que tuvo el gobierno de Ollanta Humala era más concentrado en promover programas de desarrollo social y que todos sean muy nacionalista Entonces, no mira con tan buenos ojos la participación de un privado entonces es por eso que no se tiene mucha información sobre todos y en ese momento no se firma por eso"</p>
18	<p>"Los riesgos políticos de repente ahí te mandan el tema político porque viene un gobierno de izquierda y te dice que se vayan, que esos son gringos, son canadienses que son ingleses que se vayan nosotros lo vamos a administrar. absuelven el contrato, pero hay cláusulas que te protegen de este riesgo, el riesgo del riesgo político. hay como seguros que te protegen del riesgo político. entonces este riesgo de la industria es, no, no es o sea acá posibles causas que no funcionan la APP. posibles que no se firme, esto no es, no. los riesgos de la industria no, los riesgos políticos sí. viene un gobierno de Gregorio santos nadie va a hacer una APP en Perú ni en cárceles ni en hospitales ni en carreteras. riesgo político ponlo por aquí. ya ok. competidores hay. la industria funciona, rentabilidad se establecen márgenes de ganancia en las APP, maso menos una rentabilidad de 15 por ciento es lo estándar"</p>
19	<p>“En múltiples reuniones se trató de convencer que dejar los proyectos del periodo anterior podrían dar un mensaje negativo a los inversionistas, por eso, priorizando la calidad de los proyectos es que se diseñó decretos supremos más estrictos para esta clase de proyectos y dar el mensaje de seremos más rigurosos, pero no desalentamos”</p>
20	<p>“A diferencia del modo como yo asumí el cargo que fue básicamente una pila de documentos sobre mi escritorio, he querido generar cierto contacto como autoridades, si bien yo no trabajo para ellos, soy especialista y conozco a los funcionarios, entonces para ese entonces, quien ingresó al cargo después de mí, tuvo varias reuniones para conversar sobre lo dejado y hasta ahora el actual director acude a mí como a otras autoridades que estuvimos en el puesto para recibir opiniones sobre políticas que va desarrollar y eso es muy positivo para la institución”</p>

**Tabla G1: Codificación de las entrevistas (continuación)**

CATEGORIA	Contextuales
21	"Hay mucha bibliografía concentrada en Chile, Estados Unidos y Europa pero lo que sucede es que internacionalmente hay más motivación política para generar estas APPs en el Perú cuando entró Ollanta con un perfil mucho más social se concentró en los problemas con inversión del estado, sin embargo, la finalidad última de los centros penitenciarios es la resocialización de que el reo salga en una condición distinta, cómo una persona adecuada para la sociedad pero esto no se cumple por los problemas de hacinamiento que termina generando una situación más conflictiva y distinta"
VARIABLE	<b>Social</b>
N°	Insensibilidad social en torno a la vulneración de derechos humanos sobre la población penitenciaria
1	"El problema surge más en que la unidad que está más vinculada a la ejecución presupuestal es la de infraestructura y no tanto la del tratamiento, entonces eso genera diferencias entre cómo son medidos si los de tratamientos son de los viabilidad con Mestos proyectos, sin embargo son los de infraestructura los que terminan evaluando eso"
2	"No solamente eso, hay un montón de debilidad o bueno de proyectos en camino que tiene que ser no sólo romper la brecha, sino lograr la resocialización. Y eso genera beneficios y resultados muy buenos para el país, entonces ahí hay muchos factores que le comenté que han promovido el éxito, pero siempre hay que reconocer los niveles en cómo se trabaja. Entonces, primero tiene que reconocer todo lo que está presente en el contexto, todo lo que está presente en administración, todo lo que se presentan en todas las APP"
5	"Se va se maneja en algo diferente en otros valores en otras modalidades de neutralizar el caso de violencia por ejemplo por ahí no iba tanto la respuesta si quieres un modelo de penal perfecto que fue a funcionar en el Perú tiene el de piedras gordas y de por sí el papel del privado ya está funcionando activamente dentro del sector o sea quién le suministran los alimentos se contrapone empresa privada"
8	"Como José Luis José Luis esa de que la persona que más ha investigado esta clase de temas porque que hayan visto los demás Pero son muy pocos muy pocos muy pocos los cuales hayan investigado sobre eso que tengan interés en Cuáles son Entonces por ese lado existe existen muy pocas perspectivas que se haya visto que se haya realizado así que por ahí tal vez"
12	"La empatía es un valor poco desarrollado en la sociedad, ya que revisando las condiciones como viene funcionando el sector justicia, todos estamos expuestos a que pese a nuestra inocencia tengamos que pasar un tiempo en un centro penitenciario bajo condiciones inhumanas a causa de un tema inoportuno y esa es una situación con la que no se puede empatizar si no lo ha pasado alguien cercano"
13	"Por qué un reo debe vivir mejor dentro de un penal si ha cometido un delito, pero mira cómo vive las personas en situación de extrema, el que se les mantenga en las cárceles es dinero desperdiciado"
14	"Actualmente el INPE funciona pero el trato que se da a los reos no como es el tratamiento para con estos, en salud y en hacinamiento va a ser muy complicado; por ejemplo, veo que hay muchas investigaciones que habla de cuántas personas tienen TBC o VIH incluso de cuáles son los efectos de estas cárceles sobre inseguridad ciudadana"
15	"Estas instituciones están en el sistema a un nivel desbordante de personas y eso trae consigo muchos problemas que terminan no sólo afectando el penal como centro o infraestructura sino también afuera en la ciudadanía que genera más delincuencia"
16	"El sentido ético y de justicia social hace que el ciudadano piense en el reo como alguien completamente responsable de su situación, por lo que merece vivir de la forma en que está en los penales, incluso cuando se llegue a pedir mejores condiciones de vida para ellos, los pueden cuestionar comparando con una persona pobre con el reo, considerando que el reo realmente no se lo merece"

**Tabla G1: Codificación de las entrevistas (continuación)**

CATEGORIA	Contextuales
17	“A nadie le gusta la idea de saber que un penal está cerca de donde vive, es sinónimo de inseguridad, pero lo que no notan es que, si el sistema penitenciario no funciona bien, esa inseguridad se prolifera bajo otros medios”
18	“Son pocos los ciudadanos que se sensibilicen con el sector si no han evidenciado una experiencia cercana con este, para la población es muy fácil juzgar a quienes están dentro como responsables de sus acciones y decir que se merecen lo que viven, sin embargo, dentro de estas hay personas sin sentencia, inocentes que demuestra que no necesariamente todos se merecen estar en este lugar”
19	“Hay un déficit de información sobre la situación penitenciaria en el país, desde nuestro lado, lanzamos reportes sobre el tema, pero no reciben la atención requerida; actualmente cerca del 40% de los reos son personas que no cuentan con sentencia y sus procesos judiciales están vigentes, pero eso es responsabilidad del Poder Judicial”
20	"Tú sabes el problema de las cárceles peruanas. hacinamiento, salud, se contagian tuberculosos muchas enfermedades, no aprenden nada no cumplen su función una cárcel peruana no cumple su función de readaptar. frente a eso tienes una APP, que el privado si no cumple no cobra, si el privado no cumple con indicadores como se hace en Chile y no les da un empleo al 90 por ciento de los presos, si no les hace terminar su educación al 90 por ciento de los presos no cobra. entonces el privado tiene todo el incentivo de hacerlos estudiar, de hacerlos aprender un oficio, un trabajo, re insertarlos al mercado laboral, cuidar de su salud. no sé si tú has visto alguna presentación de cárceles chilenas cárceles chilenas públicas, cárceles chilenas concesionadas"
N°	Desconfianza de la sociedad en torno a la transparencia e integridad de la participación privada en las APP
3	“Durante los últimos años ha existido un esfuerzo por ser más digitales y, por ejemplo, presentar la información por medio de infografías y elementos de este estilo, esto ha sido parte de la evolución que hemos tenido, pero sobre todo el énfasis de las autoridades por no ser desconocido para la población”
8	“Desde el 2011 a la actualidad se han visto muchos destapes de corrupción, lo cual ha indignado mucho. Es en base a esas noticias que encuentras muchos casos como los de Odebrecht o Graña en que funcionarios públicos recibían sobornos para que la empresa gane la buena pro”
11	"APPs bueno en el país, han tenido resultados muy diversos qué sucede que muchas veces si lo vemos del sector minero hay un diseño y la industria misma genera ciertos riesgos que no existen en otros sectores. Entonces tal vez para medir la calidad en estos aspectos ya no sería sólo por lo que se da sino el servicio o el mantenimiento de la infraestructura"  "Lava Jato es la tormenta perfecta para el mundo de las APP's porque no solo vino la denuncia de Odebrecht que está metiendo presa a montón de gente sino que la Contraloría se metió manipulada políticamente cuando Alarcón era el Contralor a buscar delitos donde no había y a gente inocente que hizo bien su trabajo tienen escándalos por Chincheros, y Chincheros no tenía ningún problema tampoco la Línea 2 de Metro. Y el sinvergüenza de Alarcón se metió a tratar de buscar delito donde no había delito y eso también ha pasado; y adenda se convirtió en mala palabra cuando la adenda no es mala palabra menos en contratos mal hechos. Porque la propia Contraloría tiene un estudio donde justifica todas las adendas y la mayoría se justifican"
12	“La experiencia latinoamericana en temas de contrataciones, tiene varios casos de corrupción, y no es un fenómeno que ocurre solo en el Perú, pero comparándolo con países que tienen diferente forma de estructurar las contrataciones del Estado, el modelo inglés demuestra que es posible tener a un privado como colaborador estratégico como lo ha demostrado en los panamericanos” “El problema ha sido la falta de comunicación, muchas veces el ciudadano no está enterado de las actividades que el Estado, por ejemplo, con las APPs, son muy pocas las personas que puedan saber el valor que genera ya que, a comparación de la actualidad, el sinónimo de transparencia era lanzar documento de los procesos sin simplificar su contenido”

**Tabla G1: Codificación de las entrevistas (continuación)**

CATEGORIA	Contextuales
13	"No sé qué tanto la ciudadanía esté interesado en saber los beneficios de los proyectos de inversión, se llama tendencias a veces, o a veces la prensa saca mucho de publicaciones que ya no te está llamando la atención, está queriendo hablar mal de una institución"
17	"Es muy fácil ahora encontrar personas que no saben que es una APP, pero se siente libre de criticar ya la sola presencia de un privado por los hechos de corrupción suscitado, sin embargo, cuando se hizo los proyectos, estos solo tuvieron atención de un sector más letrado o especializado"
N°	Rechazo de la sociedad frente a una expansión de la infraestructura penitenciaria cercana a su comunidad
1	"En el caso de centros juveniles que hacer con esos centros. por ejemplo, Maranguita no puede seguir siendo un centro y este, y así hay en otros lugares, pero tenemos que construir otros centros que estén conectados con la comunidad y que con mayor razón sean productivos porque son jóvenes. en Lurigancho tú vas a encontrar personas mayores de 70 años que viven en ángulos malogrados, no son camarotes, son ángulos granulados, barras de fierro que duermen tapadas con plástico, con papel periódico, con cartones, todos los días de su vida. nadie los visita. Nadie les lleva un pan, entonces, y por otro lado tienes a jóvenes que van a ser la teoría el mañana, que están haciendo con ellos. los tienes en establecimientos, al lado de establecimientos penitenciarios como ancón porque ahora es donde reubicado"
3	"Si quieres poner una APP educativa en una provincia es mucho más fácil que proponerles una penitenciaría debido a los estigmas que trae además del nulo impacto en la mejora de la región, pero, en el caso de nuestra APP, la alcaldesa de Huaral sí quiso asignar un terreno que estaba a las afueras de su municipio, y en ese año, fue la única que mostró interés"
4	"Tiene una mentalidad muy de ver los Derechos Humanos porque eso es lo que buscamos siempre, cumplir con el correcto derecho, que se respete la integridad de la persona, eso son los pilares en valores que manejamos y la presunción de inocencia que siempre debería estar vigente ante cualquier proceso judicial"
5	"Creo que dentro de la entrevista que le hice comentaba mucho la necesidad y que si teníamos accesible la respuesta, pero lo que si no hay, creo que dentro de la priorización del tema al público era de que no reconocía la población misma, la necesidad entonces si no empezamos desde ahí va ser difícil"
8	"Inicialmente el proyecto de reubicación Tinkuy plaza ha sido el que hemos desarrollado y bueno no logró la ejecución por más un asunto más mediático más político pero si fuimos parte de la estructuración de las negociaciones que se hizo o las aclaraciones o la convocatoria la estructura de bases conversiones con los privados para ver cómo mejorar el proyecto, hemos sido parte de todas las etapas que considera requerimientos para el desarrollo del contrato y ejecución de proyectos"
9	"Precisamente por eso solamente se amplía, mucha oposición de parte de la población a que se construyan. Nadie se va a negar a que se construyan un hospital, un colegio porque va a mejorar la calidad de vida, pero el hecho de tener un establecimiento penitenciario como hoy se coincide, tenga un Lurigancho al costado o Castro Castro al costado o un Ancón al costado nadie quiere eso"
10	"Fue un proyecto muy bien estructurado, se tenía en claro las responsabilidades de cada sector, el penal San Jorge que se encontraba en Lima Centro iba ser construido en Huaral por un privado bajo estándares claros de infraestructura penitenciaria, pero su terreno en Lima se iba a convertir en un centro comercial; sin embargo no se consideró la participación que iban a tener los comerciantes cercanos al penal"
15	"Las APPs pueden tener modelos diferentes, desde la construcción de un centro penitencial hasta servicios como los temas de seguridad y salud, en específico sobre los primeros es que cuando buscas las autoridades que te asignen un terreno donde diseñar el proyecto, ninguna está interesada en tener un penal en su jurisdicción por las críticas que pueda generar de la población"

**Tabla G1: Codificación de las entrevistas (continuación)**

CATEGORIA	Contextuales
18	<p>“Deberías concentrarte en tener una estrategia transparente sino te puede pasar como en Tinkuy Plaza, donde por una protesta pequeña, el proyecto tuvo que ser cancelado por los cuestionamientos”</p> <p>“Por una protesta, el proyecto tuvo que ser cancelado, quienes protestaban eran comerciantes estos querían comprar el terreno, pero no podían acceder a él y para poder hacerlo generaron el escándalo y la razón era que el terreno estaba supuestamente valorizado a la mitad de su valor de mercado pero el proyecto no implicaba solo la compra-venta sino que habían dos construcciones por medio, al final las presiones mediáticas fueron más fuertes”</p>
19	<p>"Créeme que yo también pensé lo mismo en su momento o sea el servicio en general se llama seguridad informática dentro del sistema sin embargo no habido Entonces si no habido va a ser muy difícil indicar si el proyecto va o ahí va o no de manera correcta y hubo ciertas cláusulas las cuales nosotros no estaba muy de acuerdo pero si ella estaba firmado ya está avanzada contra"</p>
CATEGORIA	Actores
VARABLE	<b>Proinversión</b>
N°	Estructura organizacional y perfil de funcionarios favorable para el diseño de APPs de forma competente
2	"No sé qué tan correcto puede ser brindar una opinión sobre las instituciones, pero yo te puedo hablar desde mi experiencia y que hay factores positivos y negativos como en todo lugar hay parecer es en comparación a otras situaciones es la que ha podido tal vez de ejecutar o adaptarse mejor a nuevas tendencias o a lo que actualmente está siendo vigente"
3	"Perú ha probado que es un desastre por administración directa siempre porque siempre oculta costos y no le gusta al privado, dice porque no le gusta que gane o porque desconfía de que el privado que busca rentabilidad. sin embargo esa negociación es pan de cada día cada sector se ha formado ha tenido tiene imágenes mentales del otro sector con paradigmas o con asuntos estereotipado se puede decir sobre cómo actúa cada sector entonces por eso muchas veces eso se complejo inflexible la conversación"
4	"Cómo se trabaja en el Perú desde otros sectores como que referencia sobre Cómo armar el proyecto como diseñarlo como plantearlo Entonces aquí mismo también se puede ver buenos ejemplos de todos los problemas si le valemos ver vamos Mejor la mayoría de los problemas a causa del sector público que tal vez no es tan accesible como se dice haría no hacemos las cosas y no las hace y las hace muy lentas"
9	“Si comparamos la estructura de Proinversión, yo prefiero la anterior, en la actualidad cómo está subordinado al Ministerio de Economía requiere personal bajo planilla y diversas condiciones, sin embargo, antes como organismo máximo, era mucho más beneficioso ya que los especialistas que llegaban eran tanto del sector público como privado y trabajaban por proyecto, así que sus perspectivas eran mucho más amplias a especialistas públicos”
13	"Los especialistas de la institución han sabido adaptarse a las tendencias actuales y hay sabido brindar soporte en el avance del proyecto a comparación de otras instituciones, son mucho más especializados y adaptados a las tendencias actuales de digitalización, lo cual impacta en su desempeño y es lo que aspira a convertirse con todas estas nuevas políticas de papeles cero”
15	"Pero hay como en el camino que estuvieron presentes algunos obstáculos, los cuales tal vez complicaron un poco la ejecución que hacia Proinversión y el equipo que en ese momento se estaba encargando de ver estos proyectos"
19	“Si analizas los trabajadores de cada institución puedes ver que en Proinversión el promedio de edad es mucho más joven que los del INPE y a comparación de otras instituciones, ellos tienen una carga burocrática procesal mucho menor”
N°	Deficiente estrategia de promoción de las APPs penitenciarias dirigida a los posibles postores y al ciudadano

**Tabla G1: Codificación de las entrevistas (continuación)**

CATEGORIA	Contextuales
1	"Este considera que la promoción de estas iniciativas está entre sus funciones, pero al ser este un trabajo conjunto se requiere que el sector también participe en los proyectos de su sector"
2	"Considera que hay varias cosas que son el arreglo institucional más allá de los arreglos de Proinversión y su capacidad, el MEF y su protocolo. Todos los actores cercanos a las APP's tienen mucho por mejorar. Los Ministerios tienen mucho por mejorar, yo creo que hay que potenciar la capacidad de todos los sectores y pro inversión y los fiscalizadores y reguladores"
4	"Cómo se han ido viendo con el tiempo anteriormente en específico se ha concentrado en evaluar la especificidad del activo es decir qué tan específico es para que no se permita que otras personas manipulen estos estándares sin embargo hay una base y que ya se habla de estándares o de modelo de alcance de calidad, estándares mínimos, no sé si con eso ya es una mejora en la estructura o lo que se conoce sobre el alcance del servicio que se quiere brindar"
8	"Ellos hacían la evaluación y desarrollo anteriormente, creo que en su informe multianual de imperio del ministerio tenían considerado al sector para hacer alguna APP o algún proyecto de APP, pero recientemente creo que, si no me equivoco, son un proyecto de Mega penales. Entonces esos proyectos de Mega penales que salen en construcción, todos están hechos con presupuesto público, no sería correcto de mi parte siempre de que si está correcto es correcto, pero la situación en la que están ahorita desarrollándose no es la más beneficiosa porque se ha gastado bastante, se ha invertido bastante y el penal no está llegando a la ejecución que debería tener con ese presupuesto, entonces por ahí está como que faltante" "Lo que le cuesta hacer cárceles al Estado, lo que le cuesta equiparlas, mantenerlas, implementarlas, controlarlas. No nos engañemos hay un desastre de servicio y por el problema de que "¿Cómo vas a privatizar cárceles? o ¿Cómo vas a privatizar el agua?". Pero, mira lo que eran las Telecom antes y mira lo que son ahora, mira lo que eran las eléctricas antes y mira lo que es ahora. Entonces, nos olvidamos del pasado, mira lo que son las carreteras con peaje ahora y mira lo que eran las carreteras de ahora, mira todas las fotos, busca la historia"
12	"Durante 3 meses estuvimos realizando una capacitación de dos horas semanales para explicar el funcionamiento de la APP, pero luego de la cancelación de Tinkuy Plaza, se prefirió no continuar" "en los últimos años hay un trabajo de fortalecer la estrategia comunicacional de la institución para que se entienda su rol y el impacto de los proyectos no solo para inversores sino también la ciudadanía"
16	"Otro de otros países Chile por ejemplo Piñera portón mucho por eso en tus eso préstamo jóvenes asoció con el dispara 08 penales en Costa Rica también 70 de México también pero está la combinación de que se ejecuta harán los proyectos más no los resultados por ejemplo en caso de Chile satén al cerrar en caso de Costa Rica el penal separa el sol"
19	"Para estos temas la agenda pública es muy poderosa; por ejemplo, con el sistema de bloqueadores se presentó desde el inicio que este proyecto iba a ser auto sostenible por las llamadas y eso apareció en muchos medios y comentarios de que era un buen proyecto, creo que eso genera respaldo para que el proyecto se concrete"
20	"Te pueden pasar dos cosas: 1) que se filtra mucho inocente a la cárcel y hay mucho delincuente afuera o que 2) por prisiones preventivas, porque los fiscales no hacen su tarea, te llenas de gente que está en la cárcel, pero los fiscales se demoran en hacer los juicios. ¿No es cierto? Todo eso impacta en la cantidad de presos que tienes que tener la naturaleza de preso, el tipo de preso. Porque para el sistema hay mucha gente que podría tener prisión en la casa"
N°	Incipiente conocimiento, experiencia previa instalada en de diseño y estructuración de contratos de Proinversión

**Tabla G1: Codificación de las entrevistas (continuación)**

CATEGORIA	Contextuales
3	"Para los contratos se tuvo el soporte de dos consultoras, eran los primeros proyectos penales y se confió muchos aspectos a su investigación"
4	"No se ha priorizado y el riesgo no se sabe muy bien en eso porque no hay ejecución de proyectos de este tipo entonces tampoco se reconocen los beneficios tanto financieros como económicos y sin APPs que beneficien va a ser muy bajo el impacto. Entonces al faltar experiencia es muy difícil de que se tenga una opinión positiva sobre esto"
5	"Tiene más que ver con el hecho de que ya nos hemos vuelto más digitales, hemos sido parte de cambios a lo largo de los años los cuales nos han llevado a esta tendencia" "Existe el hecho de colocar peajes, esos cobros son por un uso de exclusividad, los cuales son beneficiados y esto genera impactos, tiene que llegar a una tasación o un precio que sea adecuado tanto para el ciudadano como para la empresa y que se genere rentabilidad, no más ni fuera de expectativas que se tienen" "Finalmente cuando tú te reúnes para estructurar el proyecto, para diseñar todo el procesos luego tienes que ir aterrizando los tiempos, los subprocesos, quienes se van a hacer cargo de finanza, quienes van a salir junto con el concesionario para vigilar que realmente se tenga o se engrillete a la persona que está privada su libertad. pero ahí cuando ya el Inpe percibe a sí mismo como que va a ser desplazado por el privado"
10	"En la situación ideal un contrato debería tener considerado las generalidades, sino que sobre todo establecer los indicadores de evaluación y las penalidades, esas son los puntos más sensibles y difíciles de modificar"
12	"Los únicos documentos para referenciar contratos son buscar los antecedentes, pero no hay documentos oficiales que digan lo que sí o sí se debe debatir o reformular"
15	"Aquí nos organizamos por equipos de cada sector; por ejemplo, para las APPs de salud tenemos un equipo que se encarga de revisarlo, diseñarlo y hacer el contrato, estos tienen a especialistas legales, económicos, su jefe de proyectos"
17	"El INPE estaba dispuesto a apoyar la medida, pero luego de evaluar los proyectos dejados, prefirió marcar sus propios estándares para evitar lo que sucedió"
18	"Podría hacer de esa forma, pero para ellos y tu contrato y una negociación y cláusulas para poder ver en qué casos se presenta resolución. Entonces debería estar previsto todo esta clase de opciones antes de poder generar o ejecutar la APP, es necesario que haya una comunicación entre los actores para definir cuáles son las reglas y las actualizaciones"
19	"Actualmente no se puede colocar una penalidad a la empresa por que no contamos con los sustentos que dicen en el contrato, sin embargo en todos lados hay evidencias de que si hay llamadas o conexiones desde los penales"
20	"Hay muchos en realidad hay muchos desde la formulación, la identificación, el diseño no deberían influir, bueno los medios no influyen y la ciudadanía, porque esas etapas no se manejan tanto al público si uno más en privado. Pero eso si uno quiere hacer un proyecto necesita tener el compromiso de que se quiere lograr es decir presentar una estabilidad política de que hay un compromiso desde el consejo de ministros y que no vayan a retirarse cuando el tema no está funcionando"
N°	Dependencia de las consultorías en las tomas de decisiones de autoridades de Proinversión
2	"Ellos como institución no pueden estar constantemente evaluando tendencias o haciendo análisis de cómo se manejan estos proyectos fuera antes; ellos ya tienen bajo su responsabilidad una gran cantidad de proyectos y las consultoras tienen una participación de soporte más no de decisión"
7	"El problema surge principalmente cuando empiezan a aparecer opiniones de otras organizaciones que no estaban consideradas inicialmente. Al momento de estructurar el proyecto no consideraban correcto el modelo que seguían, pero ya sus opiniones llegaron algo tarde cuando ya estaba muy avanzado el proyecto"
10	"Buscar un equilibrio puede ser lo más acertado, sin embargo, la situación de Proinversión me preocupa cómo su énfasis en consultoras concentra los gastos en este aspecto perdiendo de vista los expedientes técnicos, que no están teniendo la calidad que se pueda esperar"

**Tabla G1: Codificación de las entrevistas (continuación)**

CATEGORIA	Contextuales
15	"Habían presentado una consultora que nos ayudó a diseñar una estructura, cuál iba a ser el modelo de negocio o qué modalidad iba a seguir, entonces frente a esa propuesta siempre se pide a todos los que estamos en este momento, en calidad consultores, o bueno nos lo pidieron ese momento"
19	"La participación de las consultoras no creo que sean del todo un apoyo, muchas veces para cuestiones de aprendizaje son muy completos, pero al ver Proinversión ya parece una necesidad de depender de ellos y mi duda es, ¿cómo vinculan su aporte?" De esta forma tienen muchas veces tienen criterios diferentes"
VARABLE	<b>Inpe</b>
N°	Inexperiencia técnica del Inpe en el planeamiento y formulación de APPs
1	"Hay muchas personas en las cárceles con un nivel de vida infrahumano, tú puedes decir que los responsables directos son de quienes administran los centros penitenciarios, sin embargo, lo dudo porque al final ellos están intentando hacer lo que pueden con el presupuesto que les dan"
3	"Razones por las cuales Tinkuy Plaza no vio la luz (1) Buscaba albergar solo a reos primarios (2) El modelo de negocio fue deficiente (3) La comparación costo por reo fue más alta de lo que actualmente se administra. Existían irregularidades que no beneficiaban al Estado peruano"
12	"Una de las barreras para desarrollar los proyectos es que, en las etapas de negociación con los profesionales del sector penitenciario, les costó mucho entender el funcionamiento de las APPs así que se tuvo que hacer algunas capacitaciones para llegar a fin de consolidar la información, pero fue muy difícil poder ver este proyecto realizado ya que entender su estructura estaba tomando mucho tiempo alargando el proceso del proyecto porque son años de experiencia en obras públicas"
13	"Todo parte del informe multianual de todas las instituciones sobre los proyectos objetivos que tienen para el año. Entonces hay muchos de ellos que tienen como finalidad concretar APPs O sea a su sector o brindar algún servicio y ahí está París en la sopita entonces que pasen este sector como no hay tanta experiencia o no hayan maduración ellos han decidido concentrarse en todo lo que son proyectos con presupuesto del estado"
16	"Hay algo que se hace comparador público privado, has escuchado. comparador público privado oye cuánto cuesta al Inpe tener alguien en Lurigancho y te va a decir 100 dólares al año. viene un privado y tú le dices quiero un reo que tenga baños limpios, que tenga agua caliente, que tenga televisión, cuánto me vas a cobrar. qué crees que será más de 100 o menos de 100. más pero no puedes comparar porque le estas exigiendo otra cosa. aquí estas comparando un servicio malo, con un servicio muy bueno entonces si tú le exiges demasiadas cosas el costo no va a haber un ahorro operativo, pero va a haber un ahorro para la sociedad en función a readaptar a las personas"
17	"Las obras públicas han sido los objetivos estratégicos definidos, como lo son los seis megapenales ya que responde a esa necesidad de hacinamiento y están sus facultades administrarlo porque son sociales, pese a ello, la intervención privada busca más que todo generar un modelo de negocio que tal vez aún no se requiere"
19	"El departamento de infraestructura ha trabajado en construcciones, ampliaciones y rehabilitaciones con presupuesto público, durante años, las APPs son otro mundo para ellos, recibieron capacitaciones, y propusieron algunas APPs, pero les resultó tan complejo que a partir del 2017 se decidió cancelar todas las iniciativas APPs del Plan Estratégico Institucional"
20	"Se quiera o no, van a haber puntos en los que no vamos a coincidir con el privado, un ejemplo simple es la propuesta de formar industrias en las cárceles, para nosotros un resultado es que el reo no reingrese al penal y se encuentre ejerciendo la actividad que aprendió fuera de este; pero el privado va querer asegurar su producción y para ello le conviene que los reos pasen mayor tiempo en el penal; si esa APP se ejecutaba iba ser todo un problema para el INPE"

**Tabla G1: Codificación de las entrevistas (continuación)**

CATEGORIA	Contextuales
21	"INPE estaban muy abiertos a poder recibir comentarios, y lo hicieron recibieron algunos comentarios de este proyecto y si había alguna propuesta por ese lado" "Es un proyecto que se estancó en camino, pero a partir de este proyecto sabíamos qué tipo de proyectos responden mucho más a la necesidad y qué tantos se están dejando a inversión pública, para esos sectores que son de tratamiento el tema es delicado" "Nosotros como primeros ya no podemos hacer nada, entendimos de qué iba a ser imposible desarrollar los proyectos. Entonces ya enfocamos a todos los que estábamos en ese momento en ese equipo, nos trasladaron a otros equipos y complementamos a éstos por ejemplo en salud, también en saneamiento, en agua y entonces nos enfocamos en eso y tuvimos que dejar de lado con mucha lástima los proyectos penitenciarios"
Nº	Influencia y poder de los sindicatos en la toma de decisiones del Inpe
1	"La empresa estaba muy apurada quería general proyecto súper rápido entonces quería que ya los reos vayan saliendo para que ellos inician la construcción del proyecto quería ser aprovechado tipo mall o un centro comercial grande y al mismo tiempo hacer la construcción del penal donde van a estar los otros reos sin embargo se llegó a sacar los reos y el final el espacio se quedó vacío"
3	"Pero esa ley tiene excepciones que le dan a cada sindicato. tu sabes por ejemplo si hablamos del hospital del niño o cualquier hospital APP, médico del sector público esos que salen a marchar que ganan muy poco, su jornada de trabajo es de 4 horas y de esas 4 una es para capacitación entonces ellos, 3 horas y tienes que pagarles por 8. 8 horas mediante protestas y marchas lograron reducir no. no porque tenemos que hacer trámites, ya ok, queremos 3 horas de trabajo efectivo. ese es el problema de los sindicatos del sector público en el Perú. con los años y con la violencia han logrado, beneficios para ellos que perjudican a toda la población que perjudican al usuario, el médico no va a trabajar y no lo despiden, no le descuentan entonces tú vas a tu cita que has esperado 3 meses y no te atiendes" "Otro tema legal que tienes ahí es que el marco legal no está hecho para APP, entonces la seguridad de las cárceles la da el personal del Inpe. el personal del Inpe es el que mete droga a las cárceles, el personal del Inpe es el que mete celulares, el que mete armas. entonces si tú a un privado le dices quiero que estos presos salgan re adaptados y lo obligas a trabajar con personal del Inpe de repente no va a cumplir los objetivos, porque el personal de Inpe es tan corrupto como los presos en muchos casos"
15	"El poder que tiene el gremio de trabajadores de la institución para influir en decisiones de sus autoridades es alta ya que como parte de representación de un gran equipo que puede negociar otros beneficios o ciertas consideraciones dentro del INPE, es así como los proyectos que no resulten beneficiosos o que los podrían perjudicarlos tuvieron presiones para que no se ejecuten"  "Con el desalojo de los reos se tuvo que reubicar a los funcionarios que estaban en el penal, quienes frente a los avances consultaban constantemente y mencionaban que no querían intervención privada en proyectos donde ellos como especialistas podían ejecutar su trabajo... lo que buscan es hacer sostenible su trabajo en el largo plazo y justificar su permanencia"  "Cuestionaría a los sindicatos porque hay actividades a los que su respuesta es un no rotundo cuando se habla de APPs, por ejemplo, la seguridad penitenciaria, en otros países las APPs se encargan de esto y muy bien, pero para el INPE no es una opción, están demasiado convencidos que lo que hacen está bien y no se quieren exponer a la posibilidad de que un privado ingrese y lo haga mejor que ellos, por ejemplo del proyecto "Tinkuy Plaza", "con el desalojo de los reos se tuvo que reubicar a los funcionarios que estaban en el penal, quienes frente a los avances consultaba constantemente y mencionar que no querían intervención privada en proyectos donde ellos como especialistas pueden ejecutar su trabajo lo que buscan es hacer sostenible su trabajo en el largo plazo y justificar su permanencia"

**Tabla G1: Codificación de las entrevistas (continuación)**

CATEGORIA	Contextuales
16	"Lo que pasa que una carretera que un hospital en un puerto, tú le dices al de la app régimen privado, régimen laboral de la actividad peruana entonces lo mismo debería ser para la cárcel APP, el personal seguro privado, tiene su régimen de la actividad privada no del sector público. te pago más, pero te exijo resultados. marco legal" "Nosotros hemos privatizado las telecomunicaciones, esas sí se vendieron los activos, ni siquiera es una concesión. Allí teníamos sindicatos tan fuertes y supimos lidiar con los sindicatos y supimos decirles "Okay, los que quieren pueden pasarse a la empresa privada y tienen una garantía de tantos años para entrenarse, para planificarse, todo. El que no quiera, lo indemnizamos y de allí que sea otra cosa". Y mucha gente eligió eso."
17	"Los sindicatos pueden ser vistos como las víctimas o como los manipuladores, puedes escuchar historias donde frente a cualquier proyecto riesgoso para los sindicatos, estos buscan generar presión mediática sobre a alguna información interna específica que estos conozcan, esta sería una estrategia sin embargo es difícil confirmar esta situación" esta sería una estrategia sin embargo es difícil confirmar esta situación porque son áreas distintas de poder que no interactúan mucho"
18	"Dentro de las instituciones tenemos personas bajo diferentes contratos, CAS, los 276 y 728, al final la participación del sindicato es asegurar que se defiendan sus derechos porque no todos tienen los mismos beneficios y organizarnos para tener actividades internas para generar fondos para días festivos"
19	"Estos sindicatos tienen un papel mínimo o reducida ya que están organizados por su mayoría en persona mayores de 45 años bajo una modalidad laboral con pocos beneficios y es en esa búsqueda de complementar su necesidad en la que negocian con autoridad; a pesar de ello, su papel no llega a las decisiones institucionales; todo lo contrario, veces somos los que nos adaptamos a lo que existe en este momento"
VARIABLE	<b>Contraloría</b>
N°	Excesivas auditorías de la Contraloría para detectar desaciertos y determinar responsabilidad administrativa en las APPs penitenciarias
2	"Tendrás estudios, tendrás trabajo, tendrás buena alimentación. sí, pero el ciudadano no escoge a qué penal ir. entonces hay que regular eso quienes irían a ese penal, que condiciones debería cumplir cuánto tiempo, es exactamente me hace recordar mucho al caso de hospitales. en un hospital público sabemos cómo funciona, Es-salud tiene dos hospitales hoy día, funcionan como clínicas. entonces cuando tu das un servicio de buena calidad mucha gente quiere atenderse ahí, hacen cambios de dirección para atenderse en esas dos APP de hospitales"
4	"Hay un impacto muy fuerte o qué eso no haya sido transparente el todo porque no sé si el problema es la transparencia o el problema es que no hay medios de comunicación o de contacto estado-ciudadano Entonces es un trabajo que se está haciendo creo que conforme las últimas investigaciones"
9	"Ha sido bastante trabajo con la población en zonas, no te imaginas. y este, pero ha sido cambiar la visión de lo que era el APP, de que va a construir una planta de tales y tales medidas, no olvídense, yo decía qué pero necesitamos saber que el estado dice que va a invertir 856 millones, el privado porque dice que le van a pagar más y disque ponerle los números en sencillo y decirles al estado"
10	"Su rol es considerado colaborativo pero burocrático ya que progresivamente viene asumiendo atribuciones de visto bueno en los proyectos que toman tiempo y desaceleran los resultado o avances"
13	"Esta política ha puesto al funcionario contra la espada y la pared, inicialmente por que las políticas retroactivas son adecuadas no para todos los casos ya que hablamos de un suceso en un contexto, existe un proceso que viene siguiendo la Contraloría y que debe acelerar en ser mucho más preventivo, ese es el mayor aporte y de mejor impacto, hacer leña del árbol caído no regresa al árbol"

**Tabla G1: Codificación de las entrevistas (continuación)**

CATEGORIA	Contextuales
18	“La Contraloría ha crecido en lo que respecta a sus responsabilidades, pero que antes se concentraba en investigar los casos años después que hayan sucedido, actualmente este emite informes de soporte si está de acuerdo con el criterio de los funcionarios, eso implica un grado de responsabilidad más alto con el proyecto y asegura en etapas tempranas la transparencia”
20	“En las instituciones, actualmente este es un miedo constante, a veces se prefiere no firmar frente a la incertidumbre ya que es necesario analizar el impacto a largo plazo de la decisión, nadie quiere ser acusado o investigado bajo los estándares de la Contraloría”
N°	Conflicto de interés del personal de la Contraloría con experiencia previa en Proinversión
7	"En la época de Guadalupe su gerente de infraestructura en un penal dijo: En este expediente técnico esa pared de ladrillo y cemento pone mucho riesgo de fuga de presos que más fácil es hacerlo hueco a ladrillo de cemento que a concreto armado. Entonces, hizo un adicional para agregarle el concreto armado e hizo un deductivo, le sacó ladrillo, cemento y fierro. El cambió el expediente para optimizar la obra, lo pueden hacer; y la discreción del funcionario público, lo adicional es hasta 15% sin control previo de la Contraloría. Acá en el adicional del deductivo le ahorró plata al Estado, entonces vino el contralor varios años después: ¿Por qué en esta suma alzada has cambiado
10	“Lamentablemente, en su momento la mayoría profesionales eran de obras públicas no entendieron cómo se interactuaba con el sector privado, esto trajo consigo que muchos expertos sean acusados innecesariamente y que pasen por procesos judiciales pese a no haber cometido un delito”
13	“En ese momento, si la Contraloría necesitaba especialistas en APPs tenía como principal fuente a Proinversión, estos especialistas finalmente terminaban evaluando proyectos que habían hecho o sus compañeros, lo cual podría ser tendencioso”
19	” Durante el desarrollo de los proyectos, se generó conflicto ya que un director de área sugirió hacer un cambio en el material de las paredes, lo cual hacía más costosa la obra, pero más segura la cárcel; pese a ello, posteriormente Contraloría le abrió una investigación porque consideraba que esto beneficiaría a una empresa en específico. Este funcionario pasó mucho tiempo sin ejercer su labor por culpa de la investigación, pero al final se concluyó en que no era un acto de corrupción porque una APP no es igual que un proyecto público”
VARABLE	<b>MEF</b>
N°	Nula prioridad del sector penitenciario en la asignación del presupuesto adicional
1	"El nivel de priorización genera controversia. Hay una discusión constante sobre cuál es el papel que debe asumir o cuál es la prioridad que se le puede dar al problema social como el asunto penitenciario es un asunto difícil y no solamente por complejidad de cuántas personas están interviniendo, sino también quieres terminar sacando los proyectos más que todo por el alcance"
3	"Es un contexto completamente diferente porque igual siguen dependiendo del presupuesto del Ministerio de Justicia entonces tienen que estar, no existe una autonomía o ninguna institución se funciona con autonomía total de la otra institución. Por qué es un organismo técnico especializado, no es un organismo autónomo y mucho más administrativamente si el presupuesto es reducido no se puede hacer nada"
4	“Para cualquier autoridad es complicado realizar asignaciones presupuestales, definir las prioridades tiene muchos factores, para algunos casos es todo un proceso de negociación complejo en que los sectores pilares son salud, educación y trabajo”
8	“La asignación presupuestal del sector tiene razón de ser, fuera del rechazo social que generan los reos, la prioridad del Estado con estos presupuestos es generar soluciones más directas al problema clave del país y esa es la lucha contra la pobreza en el Perú no obstante, conforme la delincuencia pueda tomar parte de la agenda pública, existe la posibilidad que la inversión en el sector y asuntos de seguridad sea mayor”

**Tabla G1: Codificación de las entrevistas (continuación)**

CATEGORIA	Contextuales
15	"Tú le puedes pedir a alguien lo mejor de la tecnología así minimices a los despachadores del sistema, siempre tiene que haber gente viendo y estos pueden ser policías. Pero, no me digas que yo me tengo que llenar de policías para mantener policías. Porque, pobrecitos los policías, eso es plata de todos los peruanos mientras más policías yo tengo que mantener más impuestos tengo que pagar. Y ese impuesto que es el que generamos tu y yo por nuestro trabajo y nuestro impuesto a las ventas y a la renta el Estado no los produce, entonces por eso los ciudadanos tenemos que exigir el valor de dinero en todo , entonces que no me digan que es mucho mejor mantener las cárceles como están"
19	"Para el Inpe, pedir un aumento en su presupuesto resulta complejo, algunas veces existió negociaciones, pero en la mayoría de casos es la institución buscando hacer lo más que puede con lo que tiene"
20	"Son más de 1.000 en 1.000 personas a las cuales Entonces a las cuales tienen que hay que ver el origen del problema porque hay más de 1000 reos Cuál es el origen Realmente está reinsertando Cuántas personas están volviendo ingresar que qué es lo que le falta es estamos hablando solamente de cómo aumentaron los penales o sea de los 10 penales la capacidad de administración buena la capacidad de cine"
VARABLE	<b>MINJUS</b>
N°	Concepción del problema público sobre la situación penitenciaria del minjus distinta del Inpe
2	"Toda esa cadena de valor la tienes que desagregar en piecitas. Entonces cuando tú te retes a la industria del sistema penitenciario. Una cosa es la cárcel en sí pero antes de la cárcel están los jueces y los fiscales. Entonces en toda la cadena de valor industrial está el policía que tiene que prevenir el delito o tiene que probar ¿No cierto? El fiscal que hace el control de legalidad de la policía como las películas"  "Si nos hubiéramos enfocado más en las cárceles estamos viendo el problema de la manera incorrecta pero si existe solución a los asuntos de trámite documentario o de evitar que sucedan actos de corrupción digitalizando muchos procesos que están más juntos en el adjuntos en el sistema judicial es muy posible que se reduzca la carga con la que maneja el sistema penitenciario entonces estaríamos respondiendo dando solución al problema de la manera más correcta posible"
6	"Si revisas las estadísticas, puedes ver que hay muchas personas con procesos vigentes dentro de los penales, personas en preventiva y son esos casos sin definir los que están llevando al límite el hacinamiento"
9	"Básicamente es un gasto fijo lo que va dirigido al INPE, ya que no hay indicadores que impactan en la vida del ciudadano si se dirige más dinero a este sector"
13	"A mi parecer en el sector penitenciario no está funcionando o no funcionaba como se debería y esto se debe principalmente a que el sector no se adapta a esos modelos Entonces es imposible de que tengamos que forzar que una industria o que claro que un modelo de negocio se ha aplicado a un sector que no está hablando de negocios y no sólo es más que todo Derechos Humanos"  "Funcionamiento cómo está dando ahorita de justicia y el porcentaje que están dando personas en las cárceles tal vez hace involucrar a inocentes dentro de estos centros, entonces por ahí también hay muchos problemas de identificación de cuáles son las brechas de estabilidad"
15	"Con MINJUS las conversaciones eran muy abiertos para escuchar nuevas propuestas del proyecto que estábamos conversando, por ese lado creo que no hemos tenido como que una percepción negativa"
16	"Conforme han pasado los años se ha ido comprendiendo mejor el origen del problema social, ver solo a los penales es algo erróneo, cuando la cadena inicia realmente en el sector justicia, es ahí donde hay que responder adecuadamente para resolver el problema de trasfondo"

**Tabla G1: Codificación de las entrevistas (continuación)**

CATEGORIA	Contextuales
17	“Se está trabajando para simplificar y digitalizar los procesos judiciales, gracias a un préstamo del BID se está priorizando eso porque el impacto es mucho más grande de los que se podría tener mejorando las condiciones penitenciarias”
20	“Lo que buscamos resolver no es solo temas de hacinamiento, eso reduce la carga que tenemos, pero, por ejemplo, más del 40% de los reos han pasado más de veces por un penal, eso te da luces de que nuestro trabajo no acaba solo cuando el reo sale, sino que no vuelva, que aprenda o se capacite en algo y que funcione para la sociedad”
21	“Actualmente, los esfuerzos están concentrados en digitalizar las etapas tempranas del proceso de justicia, acelerarlo y reducir la probabilidad de corrupción, por ello hemos tramitado un préstamo con el BID para lograr estos avances”
CATEGORIA	Proceso de desarrollo de APPs penitenciaria
VARABLE	<b>Estructura de incentivos del sector público</b>
Nº	Escasa participación del INPE en el desarrollo de las APPs
3	"Cuánto le cuesta mantenerse el vivo no lo anotamos, cuánto le cuesta el todo el día pagar para dormir no lo tenemos, e mmm, así como tener seguridad o sea hay muchos costos que él asume y que claro y que el estado no los refleja en ningún sitio. hay mucho y hay un presupuesto para alimentación, por al menos agentes de seguridad penitenciario, pero se dividen en unas cárceles que están sobrepobladas, o sea, el Lurigancho tiene más de 10 mil internos, y fue diseñada para 3 mil. Castro Castro va por ahí. sarita colonias otro. entonces este, claro que 6 , 7 personas se distribuyan entre mil internos" "La elección de los ganadores fue intenso y Plaza del penal de San Jorge en el que sacaron a los reos a centros penitenciarios cercanos lo ideal era dar el penal y moverlos a otro sector o a otro espacio que estaba por Huaral el conflicto es que hubo recisión del contrato porque había mucho asunto mediático en ese momento lo cual hizo muy complicado la que se concrete el proyecto y a fin de evitar más problemas se dio por hacer eso y evitar que continúe"
8	“Este distanciamiento en el proyecto tuvo sus consecuencias ya que, en el diseño del contrato, la forma de generar penalidades al privado o cómo hacer seguimiento a su desempeño incluía una consultora externa que implica un gasto extra para la institución y que hasta la actualidad es imposible colocarle penalidades a la empresa Prisons tec”
12	“El proyecto de los bloqueadores fue desarrollado en su mayor parte del proceso por Proinversión debido a que la experiencia nos había demostrado que era complicado contar con la participación del Inpe como era requerido” “El rol de INPE es muy importante, porque son los mejores que pueden decirnos si las decisiones están yendo o no en la dirección correcta, ahí las negociaciones son extremas porque muchas veces no coincidimos y eso está bien, así entender cómo funciona el sector y lo que buscamos nosotros es necesario pero que sea desde la etapa más temprana posible, felizmente en la APP había mucho interés de las autoridades de participar”
16	“Como institución con el INPE tenemos diseñado una estrategia en cómo abordar la problemática penitenciaria y en caso de que se tenga en una APP en camino, esta complementa el plan que tenemos en el PEI”
18	"El INPE tiene que con el mismo presupuesto atender a todos los penales y todos están bajo el mismo estándar bajo que tienen, en cambio en una APP sería criticable que haga un contrato que diga “oye sabes que, tenga a los reos ahí, pero bajo la calidad del servicio que le brinda el INPE” porque esa calidad de servicio es deficiente. Todo eso al final se traduce a un tema de presupuesto, mientras que no haya disposición para que el estado asuma o reconozca que la gestión de los establecimientos penitenciarios está mal llevada, no se va a hacer APPs. Lo primer que tendría que ocurrir es que “INPE, tú brinda el servicio de la forma debida”, se necesita construir 10 establecimientos penitenciarios, construyes, y luego con el objetivo de sincerar precios" "Un trabajo competente de rehabilitación no existe, con la cantidad que tienen, se concentran más que todo en ver la supervivencia, pero para entender hay que saber bien la intención del sector"

**Tabla G1: Codificación de las entrevistas (continuación)**

CATEGORIA	Contextuales
19	“Lo que sucedió pasó con las APPs pasadas es que los proyectos siguen su proceso y en casos como el de los bloqueadores, la institución no tuvo participación al momento de diseñar la estructura del contrato, nosotros lo recibimos cuando ya estaba cerrado y solo quedaba aceptar”
20	"Solamente porque tenemos experiencia y no funciona o sino de que es muy complejo es muy complejo hasta que las situaciones y poder responder a la calidad de vida que se requiere para para estos sectores y el nivel tratamiento que estamos trabajando nosotros comúnmente es muy diferente no sé no creo que alguna institución o algún privado pueda reemplazar toda la capacidad o todo el tiempo que hemos desarrollado nosotros predicando"
N°	Desconfianza de los servidores públicos respecto a la creación de valor público por parte del sector privado
2	“Una APP que falló fue el de establecimientos penitenciarios, lo rescatable del proyecto era que planteaba una administración privada, no hay antecedentes de eso en el Perú y para mí era interesante ver como un privado podía lidiar con temas como la alimentación o la salud de los reos, sabemos que actualmente es deficiente, pero un privado puede aportar desde su conocimiento en hacerlo mejor”
5	"Una buena supervisión del contrato es muy importante, pero ni tan cerca del fuego que se quemé ni tan lejos que se enfríe. Tienes que tener un sistema de control equilibrado, y ese control es por nivel de servicio ; a ti no te importa si gana o no gana, si pierde o no pierde plata , a ti te importa que el nivel de servicio sea el que se requiere y que para brindar ese nivel de servicio si en eso está la seguridad hay que garantizar la calidad de seguridad adecuada, lo que el contrato pide"
6	"En otros países hay proyectos muchos más complejos que las APPs vistas en el Perú, modelos muy interesantes que pueden administrar todo un penal o crear fuentes de ingresos nuevas, ahí el límite es la creatividad y la empresa sabe bien como ingeniárselas”
7	“Se sabe de qué un contexto adverso, la administración de los penales y la vida en este solo puede ser comentado desde la experiencia de haber vivido en un penal bajo esas carencias”
10	"Los ejemplos de APPs exitosas pueden ser cuestionables, por ejemplo, en Chile, se dieron como 8 APPs, sin embargo, poco a poco, algunos de ellos fueron regresando al modelo tradicional porque notaron que el gasto era similar. Así hay ejemplos en Costa Rica en que estas obras se paralizaron. Finalmente México tiene 10 de estos proyectos pero pierden el interés real en los reos"
11	"Es necesario reconocer que van a ser constantes y que el desarrollo tal vez de tu investigación lo vas a ir viendo para cada tipo de proyectos o actores distintos depende mucho del alcance a quienes se vaya afectar a quienes va a involucrar Entonces eso motiva mucho puede desmotivar también a que se ejecute o no esté este tipo de proyectos"
12	“El formato de cárceles productivas estaba reconociendo una gran oportunidad para evaluar una iniciativa bajo un modelo de negocio atractivo para el privado y beneficioso para el público”
19	“Una cosa ofrecer capacidad para lograr la resocialización y otra ver un negocio a costa de la mano de obra barata que puede adquirir en los penales”
20	“Para este tipo de penales, la estructura podría ser afectada por los reos para ver opciones de cómo escaparse o cómo generar disturbios; es por ello que ante cualquier proyecto de infraestructura a generarse en el sector necesita la apreciación “El sector tiene definido las actividades en las que se pueden presentar iniciativas, pese a ello, siempre hemos estado abiertos a escuchar iniciativas, lo que importa es que estas vayan a la par con la estrategia que tenemos para los reos fuera de las convenciones sociales” “Decir que el sector privado se desempeñará mejor es igual que decir que la gestión pública no es buena, estás sesgando todo, si se da atribuciones adicionales vamos a reincidir en los problemas que tuvimos con las primeras APPs, el privado busca ganancia y está bien, pero un ejemplo, asume

**Tabla G1: Codificación de las entrevistas (continuación)**

CATEGORIA	Contextuales
N°	Inconsistencia de la participación de los actores en las distintas fases de desarrollo de APPs
4	"Hay muchas cosas de realidad pero sencillo oyéndolo más directo más que todo mostrar todo hacer un mapeo de actores general y generar un modelo que sea realmente beneficio social que se cumplan o solamente con aislar con la calidad y seguridad que esos son funciones que las cubrimos directamente nosotros sino que ya es mucho más amplio porque hay que demostraría que hay que ejecutar de que sí sé si se genera el resarcimiento de los de los reos"
5	"La licencia social es un aspecto importante a considerar, si se desea colocar una cárcel en un lugar en específico, hay que consultar si a las personas que viven cerca están de acuerdo con eso. No creo que nadie esté feliz con el hecho de tener una cárcel cerca, y eso es lo que faltó en el caso de Huaral"
7	"Se sabe que la administración de los penales y la vida en estos solo puede ser comentado desde la experiencia de haber vivido en un penal bajo esas carencias tratando de reinsertarse en la sociedad"
8	"Un ejemplo interesante es lo que pasó en UK que se realiza un cobro a familiares del reo por su estancia en un penal APP, pero es complicado de aplicar en el Perú"
17	"Las áreas de infraestructura y tratamiento del INPE requiere generar cohesión porque muchas veces la primera se concentra en medir el hacinamiento sin considerar alcances del condiciones o actividades de los reos, aquí también hay cosas que mejorar, pero para una APP se espera que parta de la necesidad bien definida de ambas direcciones"
18	"No ninguna como te mencioné la mayoría es muy de papel de investigador de analista de observador externo siempre ha sido desde mi papel estado vinculado a APPs en otros sectores como en el sector de estado en Ositran entonces más lo que tiene que ver con comunicación y Transporte Qué factores considera que deberían que son críticos para la generación de estas APPs más o menos Cuál es los que son los que usted ha investigado a visualizado"  "Entonces con su ministerio tendrías como que la voz de qué cosas tienes el ejecutivo puede por ese lado, tal vez no puedas encontrar tanta información como quisiera un punto interesante que tal vez sería bueno comentarte que en su momento y cuando sea lo del proyecto de reubicación había un terreno que había un espacio en el cual se podía construir porque se pensaba construir un penal en Huaral sin embargo el penal no se llegó a construir y en ese momento la alcaldesa de ese distrito bueno de esa provincia fue la que tenía el ímpetu o quería ser el terreno para eso"
19	"Los servicios que brinda el INPE incluye la alimentación, salud, educación, limpieza, seguridad y la de formación sobre alguna actividad técnica dentro del penal"
20	"El sector tienen definido las actividades en las que se pueden presentar iniciativas, pese a ello, siempre hemos estado abiertos a escuchar iniciativas lo que importa es que estas vayan a la par con la estrategia que tenemos para los reos fuera de las convenciones sociales"  "hay dos temas principales sobre los que se tuvo debate, uno que los temas de seguridad interna no se iban a ceder porque hace años nos hemos esforzado por formar a los agentes del INPE. Antes los encargados eran policías y costó tener personal calificado en el tratamiento de reos, el otro tema era las cárceles productivas que ya hay empresas privadas que trabajan con los reos, pero utilizarlos como mano de obra barata no va de la mano con lo que buscamos"  "Para este tipo de penales, la estructura podría ser afectada por los reos para ver opciones de cómo escaparse o cómo generar disturbios; por eso ante cualquier proyecto de infraestructura a generarse en el sector necesita la apreciación del INPE sobre la distribución del espacio y materiales en uso como diversos temas considerados en el diseño del contrato no solamente involucra asuntos del contrato sino también temas sociales éticos o religiosos y de actividades que tienen impacto para ellos, si no se reconoce estos temas, resultar muy complicado que los proyectos benefician realmente"

**Tabla G1: Codificación de las entrevistas (continuación)**

CATEGORIA	Contextuales
21	<p>"En toda entidad pública, pueden tener presupuesto, pero de qué te sirve gastar mucho dinero en equipamiento si el recurso humano no funciona bien. Sucede lo mismo con la escalabilidad, que primero pongan los bloqueadores te los van a romper, que primero pongan los candados te lo van a romper, entonces no funciona la APP. Para que funcione debe haber un único responsable, si más son más responsables el privado y el público ninguno es, las responsabilidades y los riesgos se distribuyen, no se comparte"</p> <p>"La mayoría de APPs fracasan por no haber un control en el derecho o que no sea sostenible, por lo tanto partamos de los hechos de procesos de negociación correcciones que se pueda dar o cómo, cuál es la diferencia que existe entre lo que dice y ahí entre la realidad? hay un dilema qué se llama el dilema de los comunes el cual es visto desde la perspectiva económica que dice que lo que es de todos es de nadie"</p> <p>"La articulación de comunicación de que cómo puede ser que se asoció entre situaciones podamos entender y de qué cosa lo que están buscando y lo que pueden dar viendo cuáles son los límites para promueve hay una decisión de las autoridades"</p>
N°	Ausencia de modelos internacionales de APPs que sean similares a las características del sector penitenciario del Perú
6	"El reo peruano es muy diferente al de otro país, iniciando en que este es mucho más criollo al momento de ver alternativas como hacer sus fechorías así que por ejemplo una pared que no sea de concreto como el modelo que presentaron podía ser rápidamente dañada por los reos"
7	<p>"Estándares de vida son casi pagados en sí mismos por lo que van ganando, trabajando en estas industrias, son los proyectos que pueden tener dentro de reserva un poco por ahí que otros países hay. No tengo referencias de que hay en Asia, en Latinoamérica, sé que el principal referente es Chile. Chile fue quien nos presentó con la banderita de los proyectos de mayor beneficio, los más estandarizados"</p> <p>"Yo nomás siento que son problemas del presupuesto de cómo asignan, de qué tan dispuestos están para hacer otras cosas o qué tan abiertos están a innovar dentro de la institución"</p>
9	"En qué estado está ahorita el de los grilletes electrónicos porque eso fue una propuesta muy interesante, pero creo que no se concretó este asunto de un nuevo establecimiento penitenciario"
10	"Para prevenir esta clase de casos hay un rol de previsión importante, ya que en el contrato o al momento de diseñar el informe técnico se todo va depender del criterio de quienes lo desarrollen"
11	<p>"Reino Unido, tuvo las primeras de APPs que surgieron en sector penitenciario, en Estados Unidos a diferencia que en su sistema penitenciario están muy involucrado los estados, entonces hay cárceles por Estados".</p> <p>"Yo nomás siento que son problemas del presupuesto de cómo asignan, de qué tan dispuestos están para hacer otras cosas o qué tan abiertos están a innovar dentro de la institución"</p>
15	<p>"El caso de San Jorge ha sido el de la ubicación eléctrico y Plaza qué sucedió entre el 2013 y 2015 y era más que todo enfocado en activos. Luego el penal de Huaral que ya implicaba la construcción y que se llegó casi a la firma, fue más que todo adaptación porque no solamente fue construcción o bueno el caso anterior fue reubicación.</p> <p>"Le dices con esta APP por ejemplo hagamos un ejemplo, va a costar 4 dólares por día dar de comer, vestir y lo básico del interno por día imaginemos 4 dólares y claro tú tienes si vas al Inpe que te cuesta 0.5 soles por día, pero que realmente estás cubriendo con eso 0.5 por día del interno, nada porque él está pagando para poder vivir"</p>
18	"Es un error garrafal traer un modelo de fuera solo porque funcionó ahí, solo hablando de los reos, estos son sumamente diferentes, desde los hábitos, temas sociales, razones de ingreso, imagínate que es viendo temas de infraestructura que es más compleja"

**Tabla G1: Codificación de las entrevistas (continuación)**

CATEGORIA	Contextuales
20	<p>“Las principales razones por las que se canceló el proyecto fue por costos, que querían concentrarse en reos primarios y que el modelo de infraestructura que deseaban construir era un modelo holandés, lo cual no justifica que funciones igual de bien en el Perú”</p> <p>Si se desea tener un proyecto del penal ideal, está Piedras Gordas, que es un penal con el mejor alcance de seguridad y servicios”</p>
N°	Dificultad en articular a los múltiples actores en el sector publico dentro del proceso de toma de decisiones
2	"Viene ese proyecto en la última etapa he dejado de ser la asesora financiera para trabajar más en la parte social con stakeholders, y he trabajado bastante con las comunidades allá con las autoridades, con los alcaldes
3	"Actores sociales son más referidos a la ciudadanía a la población a Tal vez un voz populi que puede existir tal vez no tanto desde la perspectiva de periodistas pero si un poco más a profundidad de acuerdo a cuáles son éste el común pensar de la población"
4	"Para determinar los modelos de negocio aplicables a los proyectos penitenciarios ya se cuenta con un decreto que determina las actividades seleccionadas para estos perfiles, sin embargo hay áreas como seguridad interna que no se pueden concesionar ya que son especializados y técnicos para los requerimientos del sector"
5	"Las cárceles productivas son una buena alternativa, pero no necesariamente son lo único. Las empresas como Renzo Costa y Pietá, soportan algunas de sus actividades en estos lugares, pero eso no significa que toda su producción sea realizada aquí. Hay un trabajo mucho más de fondo para analizar la problemática"
7	“En la APP de establecimiento penitenciario de Huaral se concretaron muchas reuniones, si bien al principio la mesa estaba completa con todos los responsables, poco a poco la mesa se fue quedando con solo tres representantes y eso en solo 2 meses, de esa forma negociar iba ser difícil, pero después cuando algo no funciona, son esos mismos quienes faltaron los primeros en quejarse”
8	“El trabajo comunicacional y de transparencia parte del sector público para tanto los entendidos como no del mercado de inversión pública pero sí a todos los ciudadanos a fin de evitar malinterpretaciones”
12	“Cuando se quería desarrollar las APPs existieron esfuerzos conjuntos, de la institución por vincular a la institución y de las autoridades del Inpe de aportar pese a ello no fue suficiente, en cambio en la actualidad esta labor es mejor ejecutada”.
19	"Ese tipo de proyectos tiene especificaciones muy estrictas, dependiendo del sector, dependiendo de la industria, depende del país en el que está, entonces, en este caso Proinversión justamente promueve la inversión por medio de esa clase de proyectos y su desempeño es correcto"
N°	Distribución asimétrica de cuotas de poder entre los actores que participan en el proceso de creación de APPs
1	"No se buscaría hacer a los penales jaulas doradas, sino que se busca responder a una necesidad de aislamiento, y si ese es porque se cometió un delito, entonces desde ahí la cadena es mucho más grande a analizar"
2	"Como los actores al final es una búsqueda constante de organización al cual hay que responder y está en ese proceso. Hay que mejorar muchas cosas antes de que se haga un siguiente intento de generar un APP
3	"Se revisó la experiencia de afuera para hacer los proyectos de APP, el de Huaral fue en el 2010-2009, ahí se revisó toda esa experiencia, pero en las APPs, el estado contrata al privado por la prestación de un servicio, todos los contratos de APP debe incorporar niveles de servicio que el privado debe cumplir y difícilmente en un contrato le vas a poner un nivel de servicio no adecuado"

**Tabla G1: Codificación de las entrevistas (continuación)**

CATEGORIA	Contextuales
4	"Alcances que tienen que darse es necesario ser muy abierto al público en estos temas ya la transparencia total y no segmentar porque ya la población está mucho más informada la tecnología brinda la información de mejor forma Y eso es lo más correcto teorización y hablé mira priorizaciones lo que te hable de la cadena es eso profundización variedad de modelos de negocio es un poco ambiguo en ese caso tendrías que buscar de mejor forma porque como es necesario"
5	"La administración a la seguridad interna que se mantenga con el Inpe. claro ellos tener todo equipamiento cronológico, todo lo que es hardware, no la parte de seguridad interna es muy sensible y ellos también son medio, este recelosos de claro, y después la sanción hacia quién es hacia el Inpe o hacia mi"
9	"Esta etapa es un tira y afloja, pese a que todos estén buscando sus beneficios, para Proinversión tiene que existir puntos inflexibles los cuales son coordinados con Inpe, solo así se pueden confiar en un proyecto positivo para ambas partes"
10	"Al hablar de control no solo hablamos por parte del sector público, sino que las empresas también tienen sus propios medios acorde a sus procesos, así que esto termina siendo un asunto compartido"
13	"Los problemas del sector varios, desde hacinamiento, asuntos de micro corrupción que se ha tratado de resolver con el cambio de la seguridad de policías a especialistas del Inpe, entre otros. Pero un área en el que la participación del privado puede ser sumamente valiosa en casos de seguridad externa, como al ingreso de las visitas o los bloqueadores telefónicos. En el pasado, la institución ha buscado que las compañías telefónicas se animen a contribuir en estas medidas pero no se tuvo la respuesta esperada"
18	"El contrato llegó a una etapa preliminar, pero cuando pasa a la sección de opiniones, se reciben sustentos del privado, en ese momento lo que menos se desea es que el proyecto quede desierto, pero es una posibilidad que descalifica todo el trabajo avanzado hasta ese punto"  "Realmente fue un gran error haber diseñado de esa forma la aplicación de penalidad, básicamente dejas a atado de manos al INPE de cuestionar el desempeño de Prisontec"
19	"Prisontec fue la empresa que ganó el contrato, y su gerente general es el esposo de Mercedes Araoz, esto quiere decir que exista corrupción, pero si son nexos que generan suspicacia"
<b>VARABLE</b>	<b>Estructura de incentivos del sector privado</b>
N°	Asimetría de información a favor del sector público sobre la necesidad del sector penitenciario
1	"Luego después de la firma ya es el concesionario. porque incluso hay factores entre, entre la etapa concurso y antes de la firma en la que las empresas privadas, postores utilizan ciertos mecanismos para liderar, para eh, para declarar nulo el procesos"
2	"Cuando se habla de un proyecto de infraestructura, lo más usual fue apoyarse en un informe técnico que especifique lo que se necesita, sin embargo, en la actualidad se está apostando por el criterio y aporte del privado que, conforme a indicadores predefinidos sobre el nivel y calidad del servicio, se confía en su experiencia para lograr lo definido"
3	"Haciendo para cuando veas tus factores vas a tener que identificar niveles de cómo lo evalúo eso cómo lo voyas a medir porque sin eso va a ser muy complicado de que tienes tus ideas van a ver factores los factores que puedes haber identificado que estás en ese proceso de identificación que te lo presentaré desde los que se aparecen trasversales y los que pase aparecerían más para el caso específico de sector penitenciario" "Grandes rasgos, en ese momento se planteó un modelo de negocio en el que todo casi en la totalidad iba a ser un nuevo centro penitenciario en el que el privado se iba a hacer cargo de todos los servicios. Entonces, iba a ser la construcción de un centro penitenciario el cual se iba a dedicar un privado; una vez finalizada la construcción se iba dedicar a la administración, y la administración no solamente alimentación sino seguridad. Bueno seguridad es un punto sensible pero educación, salud y actividades que puedan ejercer y en base a eso ellos tenían la libertad de poder generar alguna industria"

**Tabla G1: Codificación de las entrevistas (continuación)**

CATEGORIA	Contextuales
4	<p>"Lo que pasa es que sin regulación nacional va a ser muy difícil definir los límites o el accionar que va a tomar para el futuro, hay niveles de calidad de servicio que hay que estructurar y eso solamente se puede por medio de los manuales que son los reglamentos que estén funcionando. Entonces es una prioridad tenerlo ahí. Hay una necesidad de representar las verdaderas necesidades de las personas involucradas y de todos los actores"</p> <p>"Y del diseño del, como tú le llamas, del modelo de solución del bien público que estaba detrás de ese contrato. Y escuchamos a los siete tres veces, y pudimos darnos cuenta que donde todo coincidían eventualmente teníamos que repensar las cosas; y nosotros teníamos nuestros asesores y escuchábamos muy bien las propuestas de los otros y sacábamos una solución consensuada entre los expertos y la sometíamos a la industria"</p>
5	<p>"Te van a decir no la cárceles privada es más cara que la pública, al privado le pide televisor, computadora, que tenga buena ropa que coman 3 veces al día va a salir más caro que el público que le dan de comer más veces al día y tiene una habitación, cuesta más. si quieres re adaptar una persona tienes que invertir más. pero cuál es el costo social de que salga un delincuente especializado versus que salga alguien que no va a volver a delinquir, eso no se ha cuantificado. en la tesis hay algunos estudios, pero no puedes comparar, el principio es que la concesión va a costar más, obviamente, porque queremos rehabilitar a la persona, no queremos especializar al delincuente. entonces no se puede comparar costos"</p>
6	<p>"¿Qué nivel de calidad de agua? Por lo menos tiene que ser potable. Entonces claro, lo mismo con el saneamiento, y ¿Qué quieres lograr como país? El cuidado del agua, la recarga del acuífero, el re-uso del agua. Y esa es tu función de producción, es tu nivel de servicio. Y todo eso tiene que estar revelado, y sabes que tiene costos. Entonces está bien un contrato por nivel de servicio y actividad del negocio-Y por lo tanto, no tienes que estar haciendo la ingeniería a detalle"</p>
10	<p>"Hay diferencias, este tipo de APPs pueden tener dos tipos de indicadores, los puedes medir por el cumplimiento a la especificidad de los activos, es decir si en el contrato dice paredes verdes de concretos, se va esperar lo mismo, pero si te concentras en calidad de servicio, lo que debe decir es que las paredes estén hechas de un material que soporte tantos niveles de fuerza"</p>
12	<p>"Un gran ejemplo sobre esta clase de proyectos es el Metro de Lima en la cual sus estándares no son cuantos trenes tiene sino más bien la afluencia de personas que va movilidad, la temporalidad entre trenes, entre otras, lo cual nos da un rol mucho más estratégico"</p>
13	<p>"Los proyectos que diseñamos tenían que ser sí o sí de acuerdo a lo que necesitaba el INPE, no había opción a error, el dejar mayor libertad al privado puede ser para sectores donde hay más proyectos, pero el penitenciario estaba en sus inicios"</p>
Nº	<p>Alto riesgo de la inversión en el sector penitenciario promedio con la del mercado Latinoamericano</p>
3	<p>"Presentar los beneficios, que eso era necesario para poder entender qué tan atractivo es el proyecto, y qué tanto impacto podría tener en la sociedad del momento. Entonces, por ese lado si tiene sentido que haya parecido de que el proyecto manejaba expectativas adecuadas y tenía un correcto interés en resolver los problemas que radican"</p>
5	<p>"Entonces ya es todo un cambio de estructura de pensamiento que se pueda tener en ese momento, pero sí creo que ahorita en promedio una APPs dura entre 15 a 20 años para darse. Bueno antes entre 15 a 20 años, ahorita ya puede hablarse de 8 a 9 años en que se pueda llegar hasta proceso de ejecución"</p>
7	<p>"Si al haberla revisar la viabilidad de APPs para el sector de las telecomunicaciones y actualmente como te digo es más que todo mi trabajo se concentré consultoria en ese tiempo si tuve un papel mucho más activo al desarrollar esta Plaza de proyectos O al menos generar el vínculo en los procesos de negociación con el privado para ver cómo se va a generar el proyecto"</p>

**Tabla G1: Codificación de las entrevistas (continuación)**

CATEGORIA	Contextuales
8	<p>"En estos países actualmente hay menos reos que cárceles, y para que estas no estén vacías, traen reos de otros países europeos para tenerlos y recibir el pago por alojarlos"</p> <p>"No se puede definir como riesgoso al mercado peruano porque este no tenga experiencia, (ya que) cuando se habla de APPs, implica un riesgo desde el inicio, pero dado la inversión que tienen, hay que entender que sea un proyecto público o privado igual se va a enfrentar a estas condiciones".</p> <p>"En estos países actualmente hay menos reos que cárceles, y para que estas no estén vacías, traen reos de otros países europeos para tenerlos y recibir el pago por alojarlos"</p>
9	"El mercado peruano ha tenido nula experiencia en APPs penitenciarias, sin embargo, como país el contexto económico resultaba ser muy atractivo, pero si consultas ahora, no hay interés a causa de las experiencias concretas que se tiene"
14	"Algo que muchas veces los postores mencionaron es que desde su rol la inversión inicial es alta y existía asimetría de información sobre la definición del proyecto"
15	"No todos los países tienen el mismo contexto, si hablamos de riesgo, la mejor forma de comparar es clasificar por la experiencia, y para el Perú lo mejor sería compararlo con países como Colombia, Ecuador y hasta Chile, pero la idea ahí es darse cuenta que no todos los países tienen las mismas condiciones"
17	"El evaluación y el trabajo de campo es muy amplia se te puedo decir que mucha de la salida de los directores hay mucho interés se genera el proyecto pero muy poco constantes y no sé quisiera ejecutar el proyecto social que nadie quiere tener un penal cerca creo que la zona es Aucallama no se quería generar el proyecto pero creo que los puntos de prioridad"
20	" Un gran referente para la información que se busca generar, no sean de que la experiencia internacional, bueno entonces potencia tal vez nuestra estabilidad económica, estabilidad política, también puede ser un referente que esto sea como que una muestra inicial de lo que se pueda tener con el privado"
N°	Altas barreras para entrar y mantenerse en el proceso de selección del ganador de la buena pro
1	"En el contexto actual sería incorrecto hablar de barreras de entrada, conforme ha avanzado el tiempo nos hemos sabido actualizar y moderarnos acorde al BID los estándares iniciales no son desalentadores, son filtros para ver el compromiso de la empresa"
2	"Que sea viable esta clase de proyectos es necesario ver el tema o el problema a grandes rasgos entonces frente a eso sí si no hay mucha investigación o si no hay muchos indicios de reconocer cuál es el problema o no se ve el problema de manera correcta va a ser muy difícil solucionar lo sé que el hecho de las APPs pero no solamente ya no implica que tanto se puede hacer desde sector sino también que qué respuesta nos vayan a dar de viabilidad ahí hay una es una participación compartida"
3	"Los puntos más importantes es que muchas veces los estudios de pre-inversión puede darse cofinanciado o Un diseño de plan auto sostenible qué es auto financiado entonces puedes tener perspectivas de que abarque tanto inversión sólo privada o información de ambas de ambos sectores frente a eso hay todo un proyecto"
4	"Con Telefónica fuimos muy claros un día, ella tenía que poner 500 teléfonos públicos en una lista de pueblos que le aprobaba el MTC y nosotros teníamos que regular el procedimiento de vigilancia del cumplimiento de eso. Y estábamos obligados a pre publicar nuestros textos, entonces hicimos unos muy rápido un año antes que se dé la auditoría y empezamos a tener problemas como : "¿Cómo te voy a aceptar que hagas esto , que me pidas documentos, que me pidas contratos?".
5	"Niveles de Barreras hay muchas, te voy a poner más el asunto de opinión pública porque si no, no es un sector que tenga interés o que le dé prioridad a la gente de a pie, entonces muchas veces sólo se quiere que sea un lugar donde se les tenga retenidos más no se involucra mucho en el asunto la resocialización"

**Tabla G1: Codificación de las entrevistas (continuación)**

CATEGORIA	Contextuales
6	"No existe una situación perfecta o del todo 100% perfecta pero por ejemplo lo que pasa es que si tenemos un ejecutivo o un presidente como lo hizo en su momento Alan García que apoyaba las APPs bastante, creo que es una de las pocas cosas buenas que le puedo reconocer en ese caso, sí había esa intensidad de su intención de promover sus proyectos Entonces en ese caso sí resultaría atractivos y resultaría funcional que se realiza esos apoyos, esas ayudas serían muy beneficiosas"
7	"Frente a eso existió cláusulas que veían posible que ellos se podían quedar con el terreno y apropiarse. El privado como pedido inicial querían de que se desaloje, se vaya quitando los reos y todo eso tenía un asunto medio complejo. Hay unos asuntos que están fuera del alcance de lo que pueda hacer Proinversión para para motivar el proyecto :hay cosas que sí podemos hacer y hay cosas que están fuera de nuestras manos y que no controlamos como protestas"
9	"Si tu como empresa presentas tu proyecto, básicamente le has dejado la tarea lista a Proinversión y puede ser que al final el proyecto lo tome otra empresa cuando tu inicialmente invertiste en los informes de viabilidad"
10	"Los requisitos iniciales pueden ser varios, desde validar experiencia, seguros, y garantías, ahí tienes las de fiel cumplimiento, por ejemplo, de estos depende mucho cuales cumplen los requisitos y se van a mantener en el proceso"
18	"En este caso, cuando se dieron los proyectos, lo estandarizado sólo estaba presente en proyectos cofinanciados, pero los autofinanciados son los que tiene las verdaderas dificultades"  "En este caso, cuando se dieron los proyectos, lo estandarizado solo estaba presente en proyectos cofinanciados, pero los autofinanciados son los que tienen las verdaderas dificultades"
Nº	Variedad de modelos de negocio en el mercado de APPs que pueden aplicarse en el Perú
1	"Yo te lo digo de una carretera: ¿en qué beneficia una carretera si tú colocaste tu desarrollo y el privado tiene solamente el papel del préstamo que te da el sector? o qué hace la construcción? Para eso hay un modelo cómo ellos construyen, que lo haga de cierta manera, más rápido, mejor estructurado"
2	"Eso no te garantiza que llegue al Parlamento los mejores asesores. Entonces, que no me vengan que el INPE y el personal del INPE, todo eso lo puedes terciarizar y también tener personal bien calificado porque además el privado si tiene que perder , en cambio el Estado no"
4	"Hay ciertas diferencias presentes por ejemplo en la bata gris no sé si recuerdas pero el instituto de salud del acá en el Perú toda la infraestructura y todo la implementación ha sido hecha por un privado sin embargo los médicos todavía se manejan bajo regímenes públicos Entonces qué pasa con estos médicos muchas veces ellos se siente imposibilitados de hacer huelgas las horas de trabajo que tienen son muy pocas se considera que los beneficios que tienen son demasiados y su habilidad para hacer las quejas o para para generar huelgas o marchas"
7	"Hay un plan de productividad en el cual se desarrolla y se plantea cuáles son las infraestructuras que aspiran desarrollar Proinversión o en el Ministerio de economía entonces en esos no está priorizar los sectores cómo penitenciario. Y eso hace pensar de que ellos creen que estos proyectos no generaría un valor o de cierta manera son modelos idealizados"
8	"Desde concesiones aplicadas a solo infraestructura, a solo administración de los servicios, o generar una cadena productiva soportada en la población penitenciaria, las oportunidades son diversas y un ejemplo interesante es lo que pasó en UK que se realiza un cobro a familiares del reo por su estancia en un penal APP, pero es complicado de aplicar en el Perú"
10	"La diferencia de contexto genera diferencias, en Europa y Asia, el rol del privado es complementario al Estado, no como en países cercanos en que su rol aún es visto como una negociación"

**Tabla G1: Codificación de las entrevistas (continuación)**

CATEGORIA	Contextuales
12	"Para esos años, los modelos presentados eran muy innovadores para ser las primeras iniciativas del sector, se hizo una investigación profunda sobre los proyectos en otros países"
16	"Cómo te mencioné han habido muchos proyectos por ejemplo en el caso de reubicación de un centro penitenciario la administración del imperio directa estaba concentrada en lo que tiene que ver con seguridad sin embargo el papel de los sindicatos era muy pesado y había riesgo de que esto esté privado, podría manejar de mejor forma la administración"
19	"¿Qué capacidad de control tiene un presidente del INPE, un gerente general del INPE y los directores de abajo para controlar a 1200 personas? Oye es más fácil agarrar y decir: Una, dos, tres empresas. ¿Cuántos penales hay no sé, 200? No sé lo que haya. Es más fácil controlar los cientos contratos de concesión que 1200 empleados o 20 contratos. Esto es costo de control, costo de supervisión"
20	"Esta APP tiene un modelo auto sostenible sin ningún costo de mantenimiento para el Estado, eso justifica mucho la gran acogida al proyecto en primera instancia"
21	"Ese momento me concentré en el papel de ejecución porque entendí de que habían proyectos interesantes como construcción de centros penitenciarios o hacer lo de los grilletes electrónicos, obras públicas y demás que iba a ser cubiertos por el poder judicial pero no había sido vendida de la forma correcta o tal vez necesitaba ser vendido de forma distinta porque es un trabajo que amerita estudios y estudios muy costosos"
N°	Condiciones financieras del proyecto atractivas para el privado
3	"Muchas veces lo que se coordina o se acuerda en el contrato, resulta ser variable, ya que las adendas son una opción a variables en este contrato"
4	"No sé qué tan atractivo sea, pero sí motivador, pero sí sé que la rentabilidad termina haciéndolo un buen proyecto, sea el estado que sea, a cualquier persona le puedes ir a hacer negocios para que trabajar con el estado de resultados rentables, el estado es un buen pagador. Entonces en ese caso si es muy complicado de que te vaya a fallar con alguno de esos dos cosas, algo así, pero si son muy estrictos al evaluar, o sea, eso sí hay que reconocer, si eres una empresa que hace bien las cosas vas a poder negociar siempre con el estado"
5	"El Perú no puede fijar la rentabilidad a dedo por el funcionario, en esta industria los riesgos hacen que el retorno sea X y hay que ser muy conscientes de eso. Obviamente, la sana competencia entre iguales hace que tengan números, pero para tener sana competencia entre iguales primero necesito estabilidad jurídico, segundo requisito de reglas claras, tercer requisito es transparencia en la convocatoria permitirles dialogar que haya un público abierto y transparente"
6	"Debería ser dirigido a otros a otros enfoques y no concentrarse en esos Entonces si es que hay la posibilidad de que esto sea atractivo para el sector privado sería de mucho mejor o mucho más beneficioso de que se usa esa respuesta o se promueva eso antes de que se hace directamente dinero del estado"
7	"La rentabilidad si es muy un proceso penal genera la rentabilidad es hay que reconocer como algo muy necesario porque sin eso es muy difícil que se vea un proyecto como atractivo y hay garantía y muchas veces parte del mismo proceso se exige una garantía y no solamente estamos hablando la garantía de fiel cumplimiento sino ya de garantías mucho más costosas otro punto es la experiencia tal vez que pueda tener efecto no tiene mucha experiencia y eso muchas veces"
10	"Usualmente la rentabilidad para este tipo de proyectos está entre los 11 a 18% y el proyecto de Establecimiento Penitenciario tenía 15%".  "El número de competidores depende de la rentabilidad que podrían obtener del proyecto y la seguridad que le puede generar el Estado"
12	"El número de empresas interesadas en el proyecto de Establecimiento Penitenciarios fue muy reducida, hicimos un evento en el cual invitamos a muchas empresas, pero pocas vieron interesante la propuesta"

**Tabla G1: Codificación de las entrevistas (continuación)**

CATEGORIA	Contextuales
14	“El número de competidores depende de la rentabilidad que podrían obtener del proyecto y la seguridad que le puede generar el Estado”
17	“Existen filtros para definir si se puede dar la adenda o no, así que no es una herramienta que pueda ser manipulada fácilmente, todo va depender de las autoridades que estén en ese momento”



## ANEXO H: CLASIFICACIÓN DE LOS FACTORES INICIALES

Figura H1: Clasificación de los factores

<b>CONTEXTO</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Marco legal</li><li>Disposición de actores políticos</li><li>Reconocimiento de la necesidad (activo o servicio)</li></ul>
<b>PENITENCIARIO</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Profundización del cliente (necesidades y actividades del reo)</li><li>Disposición de actores sociales</li><li>Disposición de los actores sindicales</li><li>Priorización del problema público</li></ul>
<b>PROYECTO DE INVERSIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Estabilidad jurídica de APPS</li><li>Capacidad de relacionamiento interinstitucional</li><li>Nivel de comunicación y transparencia al ciudadano en el desarrollo de las APPS</li><li>Grado de compromiso de autoridades por la mejora del proyecto</li><li>Rentabilidad de inversión del proyecto</li><li>Experiencia en la administración de APP</li><li>Nivel de burocracia incrustado en los procesos de APPS</li></ul>
<b>PROCESO</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Requerimientos iniciales para el proyecto (costos de entrada)</li><li>Coherencia en la estructura de administración riesgos</li><li>Alcance de la autoridad público-privada</li><li>Variedad de modelos de negocio a establecer para la empresa</li><li>Diálogo público-privado</li><li>Grado de involucramiento de estado en el control interno</li></ul>

## ANEXO I: DEFINICIÓN DE LOS FACTORES

**Tabla I1: Definición de los factores**

Factores	Definición
Disposición de actores sociales	Interés de actores como público ciudadano medios de comunicación de ver esta clase de proyectos concretados o con avances
Disposición de los actores sindicales	Interés por parte de los sindicatos de la ejecución del proyecto te acuerdas los beneficios o nuevos estándares en los que se puede dirigir
Disposición de actores políticos	Interés por parte de actores políticos en ver estos proyectos ejecutados y que dentro de su estructura de plan de trabajo considera esta clase de proyectos
Nivel de comunicación y transparencia al ciudadano en el desarrollo de las APPS	Contacto institución ciudadano bajo diversos esquemas ya sea web escrito o televisivo de presentar los avances en los proyectos por realizar
Priorización del problema público	Percepción de la ciudadanía sobre la importancia del problema penitenciario y sus consecuencias o impacto que este puede tener a largo plazo
Profundización del cliente (necesidades y actividades del reo)	Nivel de especialización de los proyectos y adecuación a los estándares manejados específicamente en el país de desarrollo del proyecto y los reos que viven bajo ese régimen
Requerimientos iniciales para el proyecto (costos de entrada)	Costos o incentivos iniciales aplicados desde el sector público a los privados que deseen involucrarse en proyectos de inversión bajo la modalidad APP.
Variedad de modelos de negocio a establecer para la empresa	Diversidad de planteamientos o modalidades desde donde privado para generar los ingresos y el y el sector público pueda responder a las necesidades del ciudadano
Coherencia en la estructura de administración riesgos	Administración de riesgos en los proyectos equitativos y compartidos en los cuales no se termine beneficiado o perjudicado a una de las partes involucradas
Rentabilidad de inversión del proyecto	Porcentaje de beneficio que recibe el privado por su intervención o participación en los proyectos de Apps dirigidos al sector penitenciario
Alcance de la autoridad público-privada	Límites de control y autoridad en los proyectos cofinanciados de mutuo participación en qué te alcance de cada una de sus actividades
Marco legal	Estructura legal que defiende la sostenibilidad del proyecto de acuerdo a un manual o un registro legal que justifique la duración del proyecto en el largo plazo
Nivel de burocracia incrustado en los procesos de APPS	Actividades con carga procesal qué hace más prolongado el tiempo de espera de la ejecución o cumplimiento de diversas etapas en el avance del proyecto de APP
Capacidad de relacionamiento interinstitucional	Comunicación o vínculo existente entre las instituciones que tienen como finalidad que se concrete la APP ya sea desde una perspectiva de ejecución de proyecto o de receptor de este
Grado de involucramiento de estado en el control interno	Actividades de evaluación control y auditoría realizados por el sector público a fin de garantizar el correcto cumplimiento de las disposiciones iniciales con el privado

**Tabla I1: Definición de los factores (continuación)**

Factores	Definición
Experiencia en la administración de APP	Experiencia de Proinversión en la administración, diseño o ejecución de los contratos de APP que resultan ser beneficiosos tanto para el estado como el sector privado
Estabilidad jurídica de APPS	Permanencia o sostenibilidad de un régimen jurídico en el largo plazo a fin de evitar un contexto de incertidumbre en otras etapas ajenas al proyecto
Grado de compromiso de autoridades por la mejora del proyecto	Interés de las autoridades, muy aparte del cumplimiento de sus funciones, en general proyectos de largo plazo y alto impacto social
Reconocimiento de la necesidad (activo o servicio)	Definición de los requerimientos o especificaciones de proyecto en base a un nivel de servicio en específico
Diálogo público-privado	Grado de comunicación entre sectores vinculados de manera transparente que facilita el rápido avance de los proyectos



## ANEXO J: CONSENTIMIENTO INFORMADO

### CONSENTIMIENTO INFORMADO

Yo \_\_\_\_\_, como especialista \_\_\_\_\_ durante el periodo 2006-2018, doy mi consentimiento para participar en la investigación en forma voluntaria, pudiendo suspender mi participación en el momento que considere pertinente.

He sido informado sobre el propósito de la investigación y mi rol en la misma. También he tenido la oportunidad de hacer preguntas al respecto. Entiendo que puedo absolver dudas adicionales comunicándome al correo electrónico [diana.bautistav@pucp.pe](mailto:diana.bautistav@pucp.pe).

La presente investigación, “Factores que determinan la suscripción de un contrato bajo la modalidad Asociación Público Privada (APP) dirigida al sector penitenciario en el Perú.”, será presentada para la obtención de licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo del estudiante firmante abajo y cuenta con la asesoría y supervisión del docente JUAN CARLOS RIVERO.

El objetivo de este fue contar con la información solicitada, datos, y recomendaciones sobre motivadores y diversos factores que puedan facilitar la suscripción de Asociaciones Público Privadas dirigidas al sector penitenciario. Dicha información, será usada para tesis, sosteniendo la participación como anónima codificada como entrevistado \_\_\_\_\_. En caso de hacer pública la información, esta deberá contar con tu autorización sobre el contenido a fin de validar la administración de la conversación sobre los factores. Se entiende que puede absolver dudas adicionales comunicándose al correo electrónico [diana.bautistav@pucp.pe](mailto:diana.bautistav@pucp.pe) mediante los comunicamos.

En ese sentido, agradezco ratifico mi consentimiento en el uso de la información proporcionada. Para ello, se me ha garantizado que estos serán utilizados sólo para fines de investigación académica y mi identidad de acuerdo al rol como especialista anónimo.

Agradecemos su apoyo.

\_\_\_\_\_

Nombre

Cargo dentro de la organización

DNI