

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



**Construyendo Rutas de Esperanzas y Oportunidades CREO: formulación
de un programa de tratamiento penitenciario innovador en el Sistema
Penitenciario Peruano (2006-2012)**

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

AUTORA

Rudy Sobrado Maucaylle

ASESORA

Jessica Bensa Morales

Lima, enero de 2021

AGRADECIMIENTOS

La presente tesis no habría sido posible sin el apoyo de mi familia, amigas y amigos quienes siempre estuvieron presentes para darme ánimos. Agradezco a mis padres por la comprensión de todos mis cambios y su paciencia en los días más difíciles. A mis hermanas, por ser el mayor ejemplo de superación. Finalmente, un especial agradecimiento a Jessica, por aceptar el reto de ser mi guía, por su paciencia y por todos los comentarios para mejorar el trabajo.



RESUMEN

El Sistema Penitenciario Peruano mantiene muchas de las problemáticas estructurales que suponen una dificultad sobre el tratamiento penitenciario. En esa línea, resulta importante conocer cómo se ha desarrollado el tratamiento penitenciario y cómo el programa Construyendo Rutas de Esperanza y Oportunidades- CREO significa una innovación dentro del ámbito penitenciario. La pregunta que guía la presente investigación parte de ¿qué factores causales permiten la aprobación del programa CREO dentro del Sistema Penitenciario Peruano?

Para ello, se elabora un modelo desde la teoría de los emprendedores de política, las comunidades epistémicas y la corriente de política (situaciones del contexto que pueden influir en la producción o el cambio de una política). De acuerdo al análisis, se comprende que es la confluencia de tres factores los que permiten generar un espacio para la construcción del programa CREO: la participación los emprendedores de política, personal dentro del INPE que fueron el enlace entre los formuladores y los tomadores de decisiones; el rol de distintos actores, con trayectoria desde la práctica en el tratamiento penitenciario para lograr diseñar una iniciativa que propone una nueva metodología y transformación para los programas de tratamiento penitenciario; finalmente, se tiene en consideración la transformación del paradigma desde la variación de la mirada punitiva hacia la resocialización, ideas que se sostienen en el desarrollo del contexto penitenciario desde las distintas características y estadísticas del sector.

Palabras clave: política penitenciaria, tratamiento penitenciario, resocialización, emprendedores de política, comunidades de política epistémicas.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN | I |
| a. Justificación | IV |
| | |
| CAPÍTULO 1 | |
| PROBLEMÁTICA, REVISIÓN DE LITERATURA, MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL | 1 |
| 1.1. Planteamiento del problema | 1 |
| 1.2. Estado de la cuestión | 3 |
| 1.3. Marco teórico | 9 |
| 1.3.1. Comunidades epistémicas | 11 |
| 1.3.2. Emprendedores de política | 13 |
| 1.3.3. The political stream | 15 |
| 1.4. Marco conceptual | 16 |
| | |
| CAPÍTULO 2 | |
| HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA | 19 |
| 2.1. Planteamiento de hipótesis | 19 |
| 2.2. Metodología de investigación | 21 |
| 2.2.1. Justificación del caso | 22 |
| 2.2.2. Recolección de datos | 23 |
| | |
| CAPÍTULO 3 | |
| ANTECEDENTES DEL TRATAMIENTO PENITENCIARIO PERUANO Y CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA CREO | 26 |
| 3.1. Sistema Nacional Penitenciario: tres fases | 26 |
| 3.1.1. Fase 1: promoción de una institución sancionadora | 28 |
| 3.1.2. Fase 2: hacia la exploración de la problemática penitenciaria | 30 |
| 3.1.3. Fase 3: nuevos mecanismos | 32 |

| | |
|---|----|
| 3.2. CREO dentro del panorama penitenciario | 36 |
| 3.2.1. Inicio del programa CREO..... | 36 |
| 3.2.2. Desarrollo del programa CREO | 39 |
| CAPÍTULO 4 | |
| FACTORES PARA LA APROBACIÓN DEL PROGRAMA CREO..... | 41 |
| 4.1. Buscado una alternativa | 41 |
| 4.2. Comunidad de psicólogos penitenciarios | 43 |
| 4.2.1. Aspectos característicos de la comunidad de psicólogos..... | 43 |
| 4.3. CREO desde la interacción de los Emprendedores de política | 46 |
| 4.3.1. Cualidades de los emprendedores de política | 47 |
| 4.4. Comprendiendo la corriente de política..... | 50 |
| 4.4.1. Una mirada hacia la resocialización | 50 |
| CAPITULO 5 | |
| DISCUSIÓN DE HALLAZGOS | 54 |
| CONCLUSIONES | 60 |
| BIBLIOGRAFÍA | 62 |
| ANEXOS | 71 |

INTRODUCCIÓN

La percepción de los problemas más importantes por resolver en los gobiernos de turno varia conforme a las gestiones de sus predecesores. Sin embargo, en las últimas décadas, si bien la corrupción es un tema que ha cobrado relevancia, la inseguridad ciudadana y la delincuencia continúan siendo algunas de las problemáticas más significativa del país. Así, se refleja en el informe técnico del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2019), el cual recogió que, para el año 2019, la población comprende que el segundo problema de prioridad era la delincuencia, con un 39%, y el cuarto problema era la falta de seguridad ciudadana, con el 14% (p.3).

En esa línea, si analizamos algunas de las acciones del Estado para hacer frente a la problemática de la inseguridad ciudadana y la prevención del delito, una de las acciones clásicas parten por el aumento de las penas según el delito a través del Sistema Judicial Penal (respuesta desde la visión de castigo), reforzar y fortalecer la Policía Nacional del Perú (respuesta desde la visión del fortalecimiento institucional), promover la participación de los ciudadanos para vigilancia local (respuesta ciudadana, involucrar a la sociedad civil), ampliar el análisis criminológico para mejorar la formulación de políticas de seguridad ciudadana, entre otras. Una de las respuestas que poco populares y que pocas veces se visibiliza son las reformas, políticas y programas del Sistema Nacional Penitenciario Peruano.

El Sistema Nacional Penitenciario es la organización estatal encargada de la ejecución de las penas y sanciones impuestas a los transgresores de la ley, con la finalidad de resocializar a los internos (Solís, 2008). Por ello, el intervenir en el Sistema Penitenciario, pese a ser necesario, cobra mucha trascendencia, ya que actualmente se encuentra en una situación crítica y no obtiene respuestas a largo plazo. Esta entidad institucional del Estado no suele ser popular ni atrae la atención pública del ciudadano; generalmente, son las noticias impactantes y coyunturales o la promoción de los programas de resocialización, aquellos que

visibilizan la existencia de la población penitenciaria. Por lo que no es de extrañar que, en el contexto reciente, en plena pandemia 2020, la situación crítica del Sistema Penitenciario Peruano haya estado como temática primordial en los noticieros nacionales por unas cuantas semanas. En periodos como estos, son diversos académicos y políticos que se pronuncian y reconocen la necesidad de reformar, para mejorar, en el sistema penitenciario; pese a ello, las acciones suelen ser reducidas y la atención a este problema pasajera.

De acuerdo a la estructura institucional peruana, la administración del Sistema Penitenciario está a cargo del órgano ejecutor del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: Instituto Nacional Penitenciario (INPE). El INPE cuenta con autonomía económica, técnica, financiera y administrativa para ejercer el control de 69 establecimientos penitenciarios que albergan cerca de 89 mil privados de la libertad en las diferentes regiones del país (Decreto Legislativo N° 1328); además, es la institución encargada del registro de alrededor de 32 mil sentenciados sin pena privativa de libertad.

Al igual que otros Sistemas Penitenciarios de América Latina, la realidad de los establecimientos penitenciarios todavía mantiene una esencia funcional; es decir, se comprenden los espacios carcelarios como lugares de confinamiento, detención y castigo (Matthews, 2011; Magán, 2016). A ello se añade múltiples dificultades entre deficiencias estructurales, materiales, humanas e institucionales que trae como consecuencia el desarrollo precario de la vida diaria de los presos- en condiciones insalubres, violentas y de corrupción- y la perpetuación de la crisis institucional penitenciaria; y es que el INPE no cuenta con recursos presupuestarios para hacer frente a los problemas administrativos, de seguridad o sobrepoblación que termina afectando no solo en la calidad de vida de los presos, sino a las familias de los reos, los miembros de la gestión penitenciaria y la sociedad civil en su conjunto (Magán, 2016, p. 852). De esta manera, aunque se han desarrollado distintas políticas para revertir los problemas penitenciarios, no se han generado mayores cambios o modificaciones en el diario de las cárceles peruanas.

Si examinamos el tratamiento penitenciario, dentro de todas las problemáticas que mantiene el Sistema Penitenciario Peruano, este es un aspecto primordial para el INPE, ya que según su labor institucional de “humanizar y dignificar para resocializar” los espacios carcelarios deben ser centros de reforma para la generación de capacidades a fin de prevenir la reincidencia. Esa función se establece acorde con la normativa internacional y nacional del reconocimiento del régimen penitenciario para la reeducación, rehabilitación y reincorporación del reo a la sociedad. Por ello, se espera cambiar el contexto penitenciario para transformar los establecimientos penales en espacios de reforma del interno; se trata de dejar el contexto propuesto por Dammert (2008) de las cárceles como escuelas del crimen y la delincuencia. Espacios donde los transgresores de la ley se especializan y aprenden nuevas formas de delito.

En esa línea, el programa institucional penitenciario Construyendo Rutas de Esperanzas y Oportunidades ha significado una nueva estrategia para abordar el tratamiento penitenciario. Este programa, que se gesta como una iniciativa que toma en cuenta los problemas del tratamiento desde la práctica, promueve una la asistencia penitenciaria desde una metodología innovadora, que ha obtenido diferentes reconocimientos para la gestión penitenciaria y para el ejercicio del tratamiento penitenciario. De esta manera, el programa CREO no solo es una muestra del trabajo por la resocialización, sino que promueve un régimen de vida que permita a los internos del programa desarrollar capacidades para enfrentar las distintas situaciones de riesgo.

Desde la mirada a este programa, surge la interrogante de cómo se pudo generar un programa hacia la resocialización dentro de los establecimientos penitenciarios peruanos. Además, es preciso cuestionarse por las características del tratamiento determinados por los problemas carcelarios. En ese sentido, la presente investigación plantea analizar los factores que posibilitaron la aprobación y formulación del programa de tratamiento Construyendo Rutas de Esperanzas y Oportunidades CREO, entendiéndolo como una iniciativa que transforma la aplicación del tratamiento penitenciario.

Para ello, se examinó la política penitenciaria de los gobiernos en los últimos años haciendo énfasis en las condiciones y aplicación de la asistencia penitenciaria. Además, se explica cómo se desarrollaron los programas de tratamiento penitenciario previos a la creación del programa CREO; también se pone énfasis en la relación de la comunidad de psicólogos penitenciarios en el proceso de formulación del programa CREO y la relevancia de los agentes penitenciarios, trabajadores penitenciarios, para la construcción del proyecto dentro del INPE.

Desde lo desarrollado, se propone que son tres los factores que hicieron posible la aprobación y formulación del programa CREO. Por una parte, se establece el cambio en la política penitenciaria mediante la diferencia de comprender el sistema penitenciario como un lugar de castigo y exclusión, a un espacio para la resocialización, con problemas específicos alrededor del tratamiento penitenciario. Además de la influencia de los cambios dentro de la entidad penitenciaria (la nueva gestión pública, cambio de administración penitenciaria). Por otra parte, se resalta la influencia de la comunidad de psicólogos para proponer la iniciativa del CREO dentro de la institución penitenciaria. Estos fueron actores que aceptaron entablar un proyecto que tome en cuenta sus experiencias en el tratamiento penitenciario y sostenga nuevas metodologías de intervención. Finalmente, se reconoce la presencia de una trabajadora penitenciaria, psicóloga María Lauro, para la promoción de la iniciativa CREO. Los tres factores serán prioritarios para la existencia del programa, como una novedosa dentro del contexto penitenciario en el año 2007.

a. Justificación

La presente investigación resulta relevante por tres grandes aspectos. En primer lugar, esta tesis aporta a la problemática de la institución carcelaria, lo cual es importante y necesario de analizar teniendo en cuenta la situación crítica, características y deficiencias en la que se conviven los privados de libertad. En un contexto como el peruano, donde los establecimientos penitenciarios

sobrepasan la capacidad poblacional en más del 100% y el presupuesto público es mínimo para la magnitud del problema, la función penitenciaria de resocialización parece estar solo en la norma; por lo que, la presente busca ser un aporte para mejorar el deber estatal penitenciario de rehabilitar, reeducar y reincorporar a las personas sentenciadas a la sociedad, tanto para reducir los índices de reincidencia criminal como para lograr reinsertarlos a la vida comunitaria a través de la dotación de herramientas y capacidades para su desarrollo personal. En segundo lugar, esta tesis escapa del margen común de los proyectos académicos sobre el Sistema Penitenciario Peruano, las cuales buscan explicar y teorizar sobre los resultados negativos de los penales al interior del país -que en la mayoría de casos concluyen con la relevancia de hacer frente a las problemáticas clásicas del sistema penitenciario- y, al contrario de aquellos, este estudio analiza, desde el enfoque de las ciencias sociales, el caso relevante de una iniciativa de tratamiento penitenciario que se logró generar tomando en cuenta las deficiencias del sistema y buscando plantear una propuesta integral que transforme todo programa que se venía ejecutando hasta el momento. En tercer lugar, esta investigación busca generar un aporte para nuestra especialidad, ya que se propone el uso de teorías desde la ciencia política para realizar un análisis de los factores de transformación y cambio del escenario de la política penitenciaria; así como la comprensión del proceso de formulación de políticas, y la agencia de los distintos actores e influyentes dentro del proceso de formulación.

La siguiente tesis se estructura en cinco capítulos: el primero capítulo, sostiene la problemática de investigación, la revisión de literatura relevante sobre el Sistema Penitenciario a nivel internacional, regional y local, y el marco teórico y conceptual de la investigación; el segundo capítulo, presenta las hipótesis de trabajo y contiene la metodología de la investigación; el tercer capítulo, desarrolla los antecedentes del contexto penitenciario, en cuanto a la política y tratamiento penitenciario; el cuarto capítulo, desarrolla los factores de la investigación y análisis de los mismos; en el quinto capítulo, se presenta la discusión de los hallazgos; finalizando con una sección de conclusiones y bibliografía.

CAPITULO 1: PROBLEMÁTICA, REVISIÓN DE LITERATURA Y MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

1.1. Planteamiento del problema

El tratamiento penitenciario abarca los factores de salud, educación, trabajo, asistencia psicológica y social; estos factores deben permitir que se generen las condiciones esenciales para una adecuada asistencia penitenciaria. En esa línea, las decisiones y acciones se determinan hacia el cumplimiento del, según la normativa, principio fundamental del Sistema Penitenciario: resocialización de los privados de libertad. Pese a ello, las problemáticas clásicas de sobrepoblación, hacinamiento, infraestructura o presupuesto afectan directamente las condiciones del tratamiento penitenciario, lo que conlleva a ejecutar respuestas frente a las problemáticas inmediatas que, finalmente, no mantienen un lineamiento base a largo plazo sobre una política de tratamiento articulada.

La asistencia penitenciaria conlleva acciones metodologías y talleres de trabajo y educación que forman parte de la política de tratamiento penitenciario. En un principio, las actividades se encontraban enfocadas en el ejercicio de la educación básica primaria, talleres de enseñanza de algún oficio, talleres recreativos y talleres laborales; estos, ya sea por iniciativa de la misma institución penitenciaria o por la intervención de la sociedad civil (empresas privadas, organizaciones religiosas, ONG), se desarrollaban en un escenario incompleto para la asistencia requerida- afectada por la sobrepoblación, hacinamiento y falta de infraestructura. Añadido a ello, los proyectos que se llevaban a cabo no generaban impacto real en el diario de los reos, pues las actividades se mantenían en periodos irregulares y no seguían una metodología integral en los distintos ámbitos del tratamiento penitenciario.

El escenario del tratamiento penitenciario se ha ido transformando con el cambio de los gobiernos de turno; es decir, desde Alberto Fujimori (1990-2000), Alejandro Toledo (2001-2006), Alan García (2006-2011); actualmente, como

parte de la asistencia penitenciaria, desde el INPE, se viene desarrollando la implementación de cuatro programas especializados en el tratamiento penitenciario intramuros: Construyendo Rutas de Esperanza y Oportunidades (CREO), Tratamiento de la Agresión Sexual (TAS), y Desarrollo de Vida sin Drogas (DEVIDA), CHASCA. Los programas mencionados mantienen un espacio dentro de presupuesto institucional anual del INPE; de todas ellas, la iniciativa penitenciaria que ha obtenido más reconocimiento a lo largo de su implementación y ejecución, en comparación con las demás, en cuanto a su propuesta innovadora de intervención, es el programa CREO.

Construyendo Rutas de Esperanza y Oportunidades (CREO) inició un como programa piloto en el año 2007, dentro del establecimiento penitenciario Lurigancho, pabellón n°16. El propósito de la iniciativa fue que los internos puedan desarrollar habilidades psicosociales que les permitan generar nuevas formas de relacionarse y llevar la vida. Por ello, se estableció una metodología especializada y focalizada que permitió su ejecución. De esta manera, el programa está habilitado para una población joven- adulta, entre 19 y 39 años de edad, que sean reos primarios y que hayan sido sentenciados por delitos menores. CREO se ha ejecutado como una iniciativa innovadora, con una propuesta integral y multidisciplinaria que tiene en cuenta todos los aspectos diarios de los internos participantes. Se trata de una propuesta metodológica que establece un régimen especial de convivencia, lo que permite poseer mayor control y abarcar los distintos ámbitos del tratamiento penitenciario. Debido a logros alcanzados se aprobó la extensión del programa a distintos establecimientos penales del país, logrando establecerse en 7 penales en la actualidad.¹

Desde lo descrito, nos cuestionamos por qué, si las condiciones del sistema penitenciario, y en específico las características de los establecimientos

¹ Instituto Nacional Penitenciario (INPE), documento base para la propuesta que desarrolla una reseña detallada y describe el programa CREO y FOCOS. Información que luego retoma el concurso del Banco de Buenas Prácticas en Prevención del delito en América y el Caribe, que reconoce a CREO como una propuesta latinoamericana peruana importante en la prevención del delito.

carcelarios cuenta con diferentes deficiencias para el tratamiento penitenciario y para la elaboración de una estrategia articulada para la asistencia, el programa de resocialización CREO logro desarrollarse y posicionarse como una de las mejores iniciativas del INPE, siendo reconocida por su carácter innovador, metodológico y diferente de los demás programas del INPE. Particularmente, el presente trabajo responde a la interrogante de cuáles son los factores que explican que se haya generado un programa innovador como CREO dentro del Sistema Penitenciario Peruano, tomando como punto de referencia el periodo del 2006 al 2012.

1.2. Estado de la cuestión

Las discusiones alrededor de los penales parten desde distintas ramas de la investigación. Tradicionalmente se encuentra mayor intervención desde la psicología y el derecho penal; sin embargo, en años recientes, las ciencias sociales vienen atendiendo las problemáticas penitenciarias, sobre todo desde la lectura sociológica y antropológica. En cuanto a la rama de la ciencia política, aunque encontramos literatura relacionada al sector penitenciario, el marco de investigación aún es reducido. Probablemente, una de las causas para esta escases responde a que información penitenciaria no siempre es acceso público. Si nos enfocamos en los trabajos realizados, el énfasis parte desde la atención a las ideologías, el poder y las relaciones conflictivas entre los presos y los administrativos. A continuación, se realiza una breve recopilación de las literaturas pertinentes al caso, desde lo internacional, regional y local; además de los estudios con análisis criminológico para comprender a la imagen del recluso y las políticas estatales para su tratamiento.

a. Enfoques en el sistema penitenciario

Para comenzar, debemos mencionar que a través de la modernización de la sociedad la comprensión de los sistemas penitenciarios se está transformando

de acuerdo a los distintos enfoques penales, sociológicos y derechos humanos. Clásicamente, podemos encontrar dos perspectivas para la función penitenciaria: para castigar o para reformar.

Desde la primera perspectiva, encontramos a Michel Foucault (1986) con *Vigilar y Castigar*. De acuerdo con este autor, desde su obra se analiza el habitus y se comprende que los establecimientos penales han sido usados como espacios de confinamiento y castigo, para dominar y disciplinar el cuerpo y los conceptos que los conforman. Por lo que, la organización penitenciaria no son espacios de solución al problema de la criminalidad, sino espacios de represión. En este contexto el trabajo penitenciario es una forma de reprimir a la persona dentro de la civilización moderna². En una línea similar, Octavio y Briones (2019) desarrollan que el enfoque del castigo se puede leer desde el principio de la elección racional, en el cual los seres humanos tienen plena conciencia sobre sus acciones y actúan mediante la evaluación de riesgos y beneficios. En ese sentido, las cárceles deben ser escenarios disuasorios del delito, lo que puede justificar las prácticas o condiciones inhumanas y acciones de “mano dura”.

Esta perspectiva no es ajena a años recientes, de acuerdo con Dammert (2008), que desarrolla un análisis comparado entre las diferentes prisiones de Latinoamérica, la mayoría de establecimientos penales en la región de América Latina, sobre todo en Centro América, mantienen la tradición del enfoque punitivo: pena igual castigo. Esta autora entiende que los espacios carcelarios son tomados como lugares de deshechos, para personas que no van acorde con el sistema; se trata más bien, de espacios donde la ley no es de nadie y los presos se ven sometidos a distintos abusos por parte de la administración penitenciaria. En una línea similar, Bello y Parra (2015) exploran el sistema penitenciario colombiano y concluyen que el Estado ha usado los espacios carcelarios como lugares de control y sometimiento de los grupos marginados. Para estos autores, las políticas penitenciarias se desenvuelven desde el modelo

² En Marquez (2013), que se extiende sobre la problematización del diseño clásico del castigo como mecanismo para la tortura del cuerpo en la sociedad moderna.

del biopoder y el necreopoder: una forma de despojar a los reos de su humanidad y comprenderlos como 'dispensables'- sujetos que pueden dejar morir (p.371).

En cuanto a la perspectiva reformadora, la base del planteamiento se encuentra en el proceso o contexto que puede conducir a la acción criminal. Este enfoque preventivo supone que las situaciones o circunstancias sociales, políticas y económicas pueden repercutir en la conducta del infractor; por ello, desde la entidad estatal se busca contener y prevenir este tipo de ambientes a través de la resocialización, más que castigar o reprimir al infractor (Octavio y Briones, 2019). De esta manera, la labor de rehabilitación y las funciones que tienen dentro de la penitenciaría los trabajadores son fundamentales para generar el cambio y brindar oportunidades de formación al reo. Por ello, el énfasis en el funcionamiento de las políticas laborales para fomentar el incremento de las capacidades personales y acciones en el trabajo ha sido una de las estrategias mejor habilitadas para los establecimientos carcelarios- caso Cataluña- (Artiles, Gibert, Alos, y Miguélez, 2009).

La perspectiva preventiva es adoptada en los diferentes sistemas penitenciarios a nivel internacional, lo cual se fortalece y determina por el Estado como estructura garante de derecho. Asimismo, la normativa nacional e internacional referente al Pacto Internacional por los Derechos Humanos o la suscripción la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sostiene que la finalidad de todo Sistema Penitenciario es la resocialización del penado³. Aunque en un principio se conoce que la penitenciaría cumplía una función de coacción y exclusión; actualmente, la función del sistema carcelario se centra en la reforma del interno.

En el caso peruano, Óre y Palomino (2014) exponen que la pena privativa de libertad supone la mayor gravedad y el máximo grado de coacción sobre la libertad de la persona, y sólo puede imponerse ante quien cometa delito de considerable gravedad. La privación de libertad es una acción adoptada

³ De acuerdo a lo establecido en el documento Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión (1988) y Principios y Buenas Prácticas Sobre la protección de las Personas Privadas de Libertad en América Latina (2008).

únicamente cuando existe un peligro potencial de que el infractor vuelva a infringir una norma. En esa línea, según los autores Peralta y Valverde (2004), se comprende el régimen penitenciario como una forma de estrategias que buscan anular o modificar los factores negativos a fin de evitar la reincidencia, a través de mecanismos que fomenten la reinserción y readaptación a la vida comunitaria. Las autoras desarrollan que la visión peruana del privado de libertad no es de un individuo excluido, sino se le reconoce como un miembro activo, con derechos y deberes que debe cumplir en su estancia en el establecimiento penitenciario. Reconocen que el trabajo penitenciario, en conjunto con las labores de la educación, es el elemento capaz de transformar la conducta del interno y una forma de brindar sustento a su familia.

b. Sistema penitenciario desde la intervención estatal

Constant (2016) publicó una compilación de artículos que problematizan los casos relacionados con las cárceles latinoamericanas. Aunque muchas de ellas centran la relevancia de los hechos históricos como explicación para los problemas penitenciarios, en líneas generales, indica que la falta de capacidad de los estados en América Latina son la principal razón para la existencia de la problemática penitenciaria. En algunos casos, el Estado ha perdido el control total de los recintos penitenciarios, por ejemplo, Brasil.

Una respuesta cotidiana a la falta de capacidad estatal es la promoción de la privatización, como una iniciativa para mejorar los medios del sistema penitenciario y viabilizar el tratamiento; por un lado, Escudero (2012) desarrolla mediante una investigación comparada, los sistemas penitenciarios de diez países de tres continentes con la intención de verificar los argumentos positivos y negativos de la privatización del sistema penitenciario. Para este autor, sus hallazgos no determinan que el delegar la actividad a agentes privados especializados, en brindar y mantener la seguridad, cambie el panorama deficiente de la penitenciaría; los casos sustentan que la diferencia entre un régimen privado y uno público no tiene mayor oposición. Si bien en algunos

países los regímenes privados funcionan adecuadamente, en otros países la privatización ha significado pérdida de poder público, que no ha cambiado la situación de precariedad e ineficacia de las cárceles.

En una línea similar, según Cárcamo, Guarnizo, Mendoza, Pajares, Vignolo, (2015), que desarrollan el caso del establecimiento penitenciario de Huaral en el 2009, el cual fue un intento de concesión por 25 años bajo la figura de una asociación público privada (APP), la iniciativa privatizadora no se concretó pero generó debate alrededor del tema: por una parte, el estado no tiene la capacidad suficiente para poder administrar el establecimiento penitenciario, y un privado beneficiaria y mejoraría la gestión en pro de la reinserción del reo; contrario a lo planteado, la otra posición expuso que el estado perdida parte de su soberanía y ejercicio de su potestad pública y administrativa, la cual es única de atribución y competencia del Estado; además no se podía delegar u otorgar derecho a la fuerza o coerción de los internos a actores externos del Estado. De acuerdo con Cori (2011), la agendación de los centros penitenciarios se trataba de una forma de respuesta a la problemática de la sobrepoblación y hacinamiento. Según este autor, no se generaron enganches que fomenten la iniciativa de la privatización, en parte por la falta de interés de los gobiernos y por la falta de liderazgos frente a la problemática.

Con una idea similar, Constan (2016) y Matthews (2011) desarrollan que la falta de interés de las autoridades políticas para hacer frente a los problema del sistema penitenciario tiene repercusiones en la ejecución de las actividades y resultados en los establecimientos penales. Además de la escaso accionar por parte de las autoridades, las instituciones penitenciarias no poseen lineamientos a largo plazo; generalmente, las proyecciones cambian respecto a la coyuntura política. Por ello, si no se presentan casos o contextos relevantes que posicionen el sector penitenciario en el ojo público, no hay mayor interés por generar mejores controles dentro de las cárceles o comenzar alguna reforma que restaure el sistema penitenciario.

c. Programas de tratamiento penitenciario

Parte esencial de la perspectiva preventiva es la ejecución de actividades que permitan la generación de capacidades y habilidades en los internos, por lo cual, los programas o proyectos de tratamiento penitenciario cumplen un rol primordial dentro del Sistema Penitenciario. Para algunos investigadores, como Germán (2012) y Oblitas (2017), los programas de resocialización no son prioridad del Estado peruano, según precisan, el INPE ha priorizado trabajar la gestión de los criterios de seguridad y ha dejado de lado la implementación de talleres de rehabilitación. Asimismo, no hay un contexto favorable que incentive la participación de la población penal en los programas de tratamiento, pues la severidad de la leyes y la nulidad de los beneficios penitenciarios reduce el incentivo de participación de las iniciativas resocializadoras.

Otros autores se adentran en el análisis de la aplicación de distintos programas para comprender su efectividad y limitación. Desde esa línea, Soliz (2016) analiza cuales son los problemas del penal de Huánuco y cómo influye en los talleres laborales. De acuerdo a esta autora, la infraestructura precaria y el hacinamiento son los mayores conflictos que enfrenta el penal y que influyen directamente sobre el desarrollo de los programas laborales. Para Meza (2016) y Olarte (2017), los programas laborales cada vez tienen mayor prioridad y representan espacios de oportunidades de reinserción. Sin embargo, exponen que, si bien las características de los espacios laborales cumplen con los requisitos mínimos del derecho constitucional, el estado no reconoce aun en su normativa el amparo al trabajo carcelario. Aunque se están realizando cambios y políticas que fomentan la inversión privada y el trabajo, todavía existe una laguna legal que no respaldada a los reos que laboran en prisión.

Añadido a ello, otro resultado favorable sobre los programas de tratamiento penitenciario es descrito por Condori (2017). Según esta autora, el programa de tratamiento penitenciario CREO se ha evaluado con los mejores resultados para la labor de la resocialización. De acuerdo a lo descrito, el 95%-de un total de 70 internos, solo 4 reincidieron- de los internos que se gradúan del

programa y egresan de los centros penales no vuelven a reincidir. Este programa es una suma de esfuerzos entre los actores privados y los institucionales para que se logre brindar un servicio óptimo a los jóvenes del programa.

La revisión de literatura demuestra que no se ha ahondado en el tema de la presente investigación: factores que expliquen la formulación del programa CREO como iniciativa dentro del INPE. Las fuentes recogidas son bastantes generales o analizan procesos específicos que han ocurrido en las cárceles peruanas. Por tanto, el siguiente trabajo sostiene un aporte al análisis de los programas de tratamiento penitenciario, en tanto, se enfoca en cómo es que se genera dentro del sistema penitenciario un programa que tome en consideración las problemáticas penitenciarias y fomente la construcción de un proyecto especializado en un régimen de vida.

1.3. Marco teórico

Para el desarrollo de la presente tesis se hace uso de las teorías alrededor de la formulación de las políticas públicas. Por un lado, se realiza un análisis al entorno del ejercicio de toma de decisiones; específicamente, se buscó conocer el proceso de formulación de políticas desde los marcos teóricos que analizan la influencia de algunos actores dentro del proceso. Es decir, se establece la existencia de cierta influencia de actores dentro de la institución penitenciaria, integrantes de la institución, para la elaboración de un programa CREO.

De acuerdo con Valencia y Alvarez (2008), las políticas públicas se definen como las acciones que ejecuta el Estado, que se configuran a través de procesos y competencias para la toma de decisiones, que pueden ser de intervención o no intervención en alguna problemática de la sociedad. El objetivo del mismo es transformar, cambiar o modificar el estado de las cosas y generar efectos directos en el contexto.

Se debe reconocer ciertos marcos tradicionales sobre los cuales se ha desarrollado la investigación alrededor de la toma de decisiones. En un principio,

el clásico modelo de actor racional plantea que la toma de decisiones es el desenlace del proceso de información en torno a una problemática (Parsons, 2007). El propósito está en la relación más óptima de los efectos de las decisiones en cuanto a los costos y beneficios. Además, este enfoque asume que el proceso de política sucede en fases: formulación, decisión e implementación (Klijn, 1998). Esta propuesta recibe diferentes contraposiciones, que básicamente, plantean tomar en cuenta otros escenarios donde el tomador de decisiones no cuenta con la suficiente información para elegir la mejor alternativa de solución. De esta manera, se promueve el desarrollo del enfoque de racionalidad limitada: centrada en la experiencia de la toma de decisiones en un espacio de incertidumbre, información incompleta, que tiene la capacidad de mejorar y en la que el actor que busca escoger la alternativa más factible para reducir los problemas (Parsons, 2007; Klijn, 1998). Pese a la transformación de los enfoques, se abren nuevas interrogantes alrededor de la construcción de las políticas desde una vista que integre a otros actores. En esa línea, se destaca el enfoque de políticas por procesos, orientado hacia la formulación, que se centra en la interacción, acción estratégica, transformación de problemas y percepciones (Parsons, 2007; Klijn, 1998; Lindblom, 1968; Kingdon, 1995).

El proceso de las políticas públicas se caracteriza por su complejidad y dinamismo de la interacción entre las etapas, fases y actores del mismo (Lindblom, 1968; Lindblom y Woodhouse, 1993). En ese sentido, resulta necesario identificar los actores, comprender los intereses y determinar posiciones, objetivos y capacidad de influencia (Fuenmayor, 2017), con la finalidad de mejorar el análisis en el proceso de formulación.

Desde esa perspectiva, se destaca el enfoque pluralista, el mismo que define las políticas como un proceso dinámico de libre competencia de ideas e intereses. Asimismo, abre el espacio de la toma de decisiones al análisis de la influencia y dispersión del poder entre los participantes (Parsons, 2007).

Una propuesta que enfatiza en la interacción entre las relaciones gubernamentales (tomadores de decisión) y las asociaciones, corporaciones

grupos de interés u otra agrupación de instituciones o civiles es la mirada a las comunidades políticas. Reconocidas como una agrupación de actores políticos interrelacionados que persiguen un objetivo público por razón instrumental; este enfoque promueve reconocer y analizar la intervención de algunas agrupaciones durante el proceso de formulación de políticas que los involucra con los tomadores de decisiones a través de un mismo interés, para obtener un beneficio mutuo (Miller y Demir, 2007). Según describe Muller (2002), los procesos que concluyen en la construcción de una política, no son procedimientos abstractos, sino que se elaboran a través de la participación de actores con estrategias y comportamientos.

1.3.1. Comunidades epistémicas

Lo que es relevante son las ideas y la influencia que las personas claves pueden tener en el proceso (Parsons, 2007). Aquellos están en posesión de conocimiento e ideas, como son los profesionales académicos, han desempeñado el rol principal para la incorporación de nuevas ideas. Como plantea Wilding (citado en Parsons 2007), el conocimiento de los profesionales es un insumo vital para las dinámicas de construcción, interpretación e implementación de las políticas públicas.

El enfoque de las comunidades epistémicas nos abre el espacio para comprender un actor particular que influye en la formulación de políticas y de toma de decisiones desde la esfera académica, invisible y efectiva. De acuerdo con Hass (1992), las comunidades epistémicas son “una red de profesionales con experiencia y competencia reconocida en un dominio particular y un reclamo de conocimiento relevante para las políticas dentro del área temática de interés [traducción propia]” (p. 3).

Esta propuesta deviene de los estudios de política internacional, en la cual se reconocen el factores cada vez más complejo para la toma de decisiones. En estos espacios, se incrementa la incertidumbre en el panorama internacional, lo que conlleva a que los Estado-Nación giren la mirada hacia los grupos

académicos que realizan interpretación y proponen nuevas ideas sobre la base del conocimiento. Según Hass (1992), las comunidades epistémicas exponen nuevos caminos sobre las complejas interacciones de los problemas y cadena de eventos, que pueden ser consecuencia de la falta de acción o de la institucionalización de una política. Este actor no se posiciona como una figura hegemónica dentro del escenario internacional, sino que existe para generar alternativas ante nuevos problemas; es decir, mantienen un enfoque instrumental que se limita a problemáticas y soluciones (Hass y Adler, 1992). Según Hass y Alder (1992), en el escenario de la interacción internacional, las comunidades epistémicas toman parte como guía de los tomadores de decisiones, brindan asesoría para resolver o gestionar una problemática. Asimismo, los autores indican que las comunidades epistémicas tienen injerencia en la identificación de los intereses estatales, impacto dentro la agenda política, en la negociación y el comportamiento.

Las comunidades epistémicas mantienen algunos aspectos resaltantes (1) poseen un rol de carácter evolutivo para la innovación de las políticas, ya sea que promuevan alguna idea a corto plazo; (2) la influencia de las comunidades epistémicas tiende a institucionalizarse a través de la socialización. Se trata de influencia que en la práctica logra cambiar marcos normativos y generar nuevos espacios institucionales; (3) las comunidades epistémicas no basan su poder de influencia en el número o cantidad de miembros, sino en el impacto académico para establecer nuevas lecturas y soluciones (Hass y Adler, 1992).

De otro lado, la conceptualización de las comunidades epistémicas toma en cuenta cuatro elementos importantes. Por un lado, estas comunidades poseen creencias normativas y principios alrededor de una temática, que justifica la acción de los miembros en la comunidad. En segundo lugar, los miembros de las comunidades epistémicas comparten creencias causales, juicio profesional, respecto al análisis del problema y derivan en el desarrollo de acciones y resultados. Como tercer aspecto, las comunidades epistémicas mantienen nociones de validez, comprendido como criterios establecidos internamente para ponderar y validar el conocimiento. Finalmente, según Hass y Stone: las

comunidades epistémicas sostienen una agenda política común asociada a un conjunto de problemas (citado en Maldonado 2005).

Parte de los elementos compartidos para la comprensión de una comunidad epistémica resalta algunas características comunes que sirven para el análisis de estos actores y su influencia en el proceso de formulación y toma de decisiones. Para ello, se han determinado cinco características base de las comunidades epistémicas (Hass, 1992; Maldonado, 2005):

(1) diversidad y trayectoria profesional de los miembros: hace referencia a la carrera académica de los integrantes de las comunidades epistémicas. Esta característica es relevante, ya que los miembros no necesariamente pertenecen a una misma profesión, sino que se les reconoce por la experiencia y el trabajo pedagógico realizado alrededor de las ideas compartidas en grupo.

(2) sistema de creencias, valores e intereses compartidos: se trata de la forma de concebir la sociedad y generar reflexión de la misma. De esta manera, los miembros de las comunidades actúan, reflejan y se movilizan en los distintos espacios bajo los mismos parámetros.

(3) cohesión grupal desde las relaciones informales: la relación entre los miembros del grupo suele reforzarse en escenarios informales o pocas veces institucionalizado.

(4) agenda común: los miembros de las comunidades epistémicas tienen inclinaciones compartidas que conduce a establecer planes de investigación coincidentes.

(5) redes de interacción: las comunidades de políticas son uno de los diferentes grupos o subsistemas que pueden intervenir en el escenario de la formación de agendas, políticas públicas y toma de decisiones. De ello se resalta que, dentro de este escenario de redes, las personas u organizaciones mantienen una interconexión o intercambio que puede ser formal o informal (Parsons, 2007).

1.3.2. Emprendedores de política

Además de la influencia y participación directa de actores en el proceso de formulación del programa CREO, según las evidencias del caso, se concibe la existencia particular de un actor para la intervención en el proceso; con el fin de promover e impulsar el desarrollo del proyecto de programa de tratamiento penitenciario. En esa línea, hay algunas teorías que ponen su enfoque en los participantes que actúan como gestores en el proceso de políticas públicas son los emprendedores de políticas.

Teniendo en cuenta a Kingdon (1984 y 2003), los emprendedores de políticas son aquellos participantes que intervienen, desde sus propios medios y recursos, en el proceso de política para promover una posición. Estos agentes pueden encontrarse dentro o fuera de la esfera gubernamental. En ese sentido, los agentes (1) sirven como gestores o representantes de interés, (2) ingresan a los espacios estatales donde el funcionamiento puede ser complicado y facilitan el reconocimiento de problemas o la inclusión de nuevas propuestas alrededor de una temática.

Los emprendedores de política suelen ser individuos que participan en las etapas de políticas: etapa en la que se desarrolla la idea innovadora, diseño para que la idea sea una propuesta formal, implementación (Roberts & King, 1991, 1992; Mintrom, 1997; Mintrom & Phillipa, 2009). Son aquellos que llevan a cabo una acción, que asume riesgos y coordina acciones para un fin. Desde Galindo y Méndez (2011), los emprendedores mantienen algunas características: (a) idea innovadora, en relación a un producto organización o proceso; (b) aprovecha la oportunidad de beneficio, mediante la mejora de las acciones anteriores; (c) asume riesgos, en relación a la gestión de la incertidumbre del contexto.

Pese a las distintas características de los emprendedores políticos son las siguientes algunos puntos en los que coinciden los académicos: (1) poseen habilidades que les permite identificar un problema, oportunidades y plantear ideas innovadoras, (2) operan dentro de un equipo compuesto por personas de diferente conocimiento, (3) hacen uso de las redes de políticas para ingresar a esfera gubernamental y generar apoyo de actores influyentes- contactos y

conocimiento, (3) pueden encontrarse en puestos gubernamentales o en espacios informales.

1.3.3. The political stream

Kingdon (1983) desarrolla una nueva manera de abordar el agendamiento y la elección de alternativas en las políticas públicas a través de la propuesta de corrientes de política. Como plantea este autor, el sistema político es un escenario de diferentes actores con intereses, problemáticas e ideas de solución que ingresan en distinto orden y oportunidad; en este contexto, las políticas cambian cuando se abre una ventana de oportunidad- un espacio favorable para incluir una oferta- que es aprovechado por los emprendedores de política, para promover la atención a una problemática y alternativas de respuesta.

La propuesta de Kingdon (1983; 1995) establece la existencia de tres corrientes: problemas, política y políticas. Por un lado, la corriente de problemas se comprende como el espacio donde se encuentran todos aquellos problemas que están a espera de atención de los formuladores. Los problemas suelen destacarse a través de elementos que los posicionan como relevantes (a) indicadores como datos e informes del gobierno, (b) eventos para concentrar atención, y (c) retroalimentación sobre el desempeño de metas y objetivos.

En cuanto a la corriente de las políticas públicas, Kingdon (1983) expone que ante los diversos problemas existe gran variedad de ideas que pueden concretarse en soluciones. Generalmente, las ideas son expuestas por los actores que producen información, como las comunidades políticas, y son integradas al espacio de las decisiones mediante la intervención de los emprendedores de políticas, actores que interpretan el escenario y aprovechan la oportunidad para realizar acciones frente al problema.

En tercer lugar, la corriente política hace referencia a todos aquellos factores que pueden determinar la inclusión de un tema en la agenda del gobierno. De acuerdo a la propuesta de Kingdon, los factores que influyen en el proceso son

(I) el ánimo nacional, es decir, la opinión pública sobre cierta temática; (II) fuerzas políticas, actores como partidos, grupos de presión, otros; (III) cambios administrativos en la institución gubernamental; (IV) construcción de consensos mediante la negociación, intercambio (Parsons, 2007, p. 223).

1.4. Marco conceptual

De otro lado, para comprender en efecto la problemática propuesta se ha elaborado un marco conceptual de los principales términos del trabajo. La determinación de estas definiciones se organiza a través de los aportes de una revisión multidisciplinaria.

POLÍTICA PENITENCIARIA

Siguiendo lo propuesto por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS, 2016), la Política Penitenciaria es aquella que establece y organiza la intervención del Estado en el sistema penitenciario, en todos los niveles de la estructura penitenciaria. La finalidad de establecer una política es generar un tratamiento integral para fomentar la resocialización de la población penitenciaria. Asimismo, la actual Política Nacional Penitenciaria, propone la racionalización del sistema penitenciario para mejorar la cobertura y calidad del tratamiento, así como la intervención interinstitucional, multisectorial e intergubernamental⁴.

TRATAMIENTO PENITENCIARIO

La comprensión que se tiene del tratamiento penitenciario se toma desde el planteamiento normativo que presenta el Sistema Penitenciario. Estos

⁴ Política Nacional Penitenciaria y Plan Nacional de Política Penitenciaria (2016), que desarrolla la base legal para la función institucional del INPE y las entidades vinculadas con el sector penitenciario.

lineamientos no surgen desde una estancia nacional, sino que se vinculan a las diferentes normas internacionales. Se trata de un concepto que se formula a partir de la incorporación del respeto por la dignidad y humanidad de los privados de la libertad. Además de concebir el sistema penitenciario como un espacio de función rehabilitadora, dejando la posición tradicional punitiva del castigo.

De acuerdo con el Código de Ejecución Penal (Decreto legislativo N° 1328), el tratamiento penitenciario comprende disposiciones en el área del trabajo, educación, salud, asistencia social, asistencia legal y asistencia religiosa. El objetivo del mismo es la reeducación, rehabilitación y reincorporación del interno a la sociedad (art. 60). De esta manera, la aplicación del tratamiento penitenciario es esencial dentro del sistema penitenciario, a fin lograr la resocialización del penado a través de herramientas integrales. Este concepto se comprende desde un amplio espacio disciplinario, que vincula el desarrollo individual y grupal del penado tomando en cuenta las características particulares de cada interno (art. 61).

El espacio de tratamiento conlleva la ejecución de acciones en diferentes áreas del sistema penitenciario⁵. En el caso peruano, el objetivo del tratamiento penitenciario se ha sostenido en el trabajo y la educación, ambos como pilares básicos; sin embargo, brindar relevancia estas áreas deja de lado el tratamiento multidisciplinario e integral que plantea la normativa nacional.

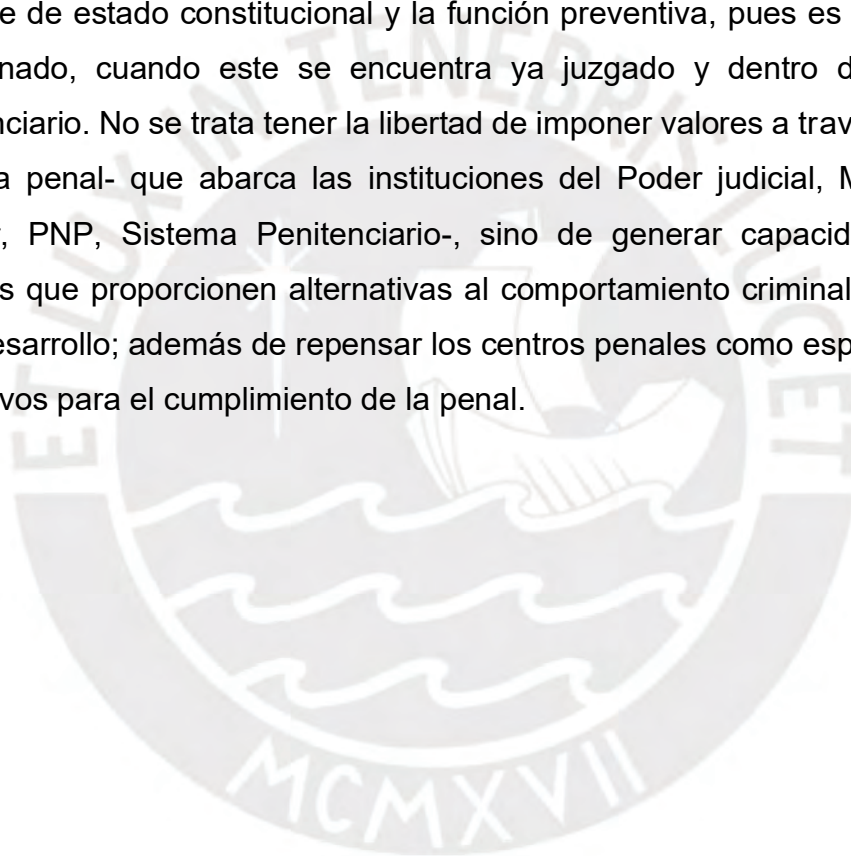
RESOCIALIZACIÓN

Se puede comprender el proceso de resocialización como las acciones que buscan el cambio de la conducta humana a través de la reeducación, rehabilitación y reintegración social del privado de la libertad. La resocialización se puede concebir desde dos sectores, por un lado, como un fin preventivo especial, el estado se encuentra legitimado para ejercer la resocialización con el

⁵ Garcia (2019). Elabora un análisis sobre los programas de tratamiento penitenciario desde las cárceles españolas, sostiene que el tratamiento es una de los pilares para cumplir la función de intervención con los privados de libertad.

fin de corregir aquello que no se encuentra dentro del marco de valores e ideas estructurales, ejerciendo así su poder punitivo de la aplicación de todo el sistema penal; por otro lado, desde la concepción de estado constitucional, la resocialización se entiende como un principio que se limita y determina dentro del sistema penitenciario- establecimiento penal- y que es aplicado a aquellos que se internan en un centro carcelario (Rodriguez, 2016, p.7-8).

En el caso peruano, la resocialización puede comprenderse desde el enfoque de estado constitucional y la función preventiva, pues es una garantía del penado, cuando este se encuentra ya juzgado y dentro de un centro penitenciario. No se trata tener la libertad de imponer valores a través de todo el sistema penal- que abarca las instituciones del Poder judicial, Ministerio del Interior, PNP, Sistema Penitenciario-, sino de generar capacidades en los internos que proporcionen alternativas al comportamiento criminal a través del libre desarrollo; además de repensar los centros penales como espacios menos represivos para el cumplimiento de la penal.



CAPÍTULO 2: HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA

En el presente capítulo se presentan tres hipótesis tentativas, que se han propuesto desde la revisión de literatura y la teoría de relacionada a los cambios y oportunidades para la elaboración de nuevos proyectos públicos. Asimismo, se desarrolla la metodología de investigación de investigación que ha guiado la tesis.

2.1. Planteamiento de hipótesis

La pregunta que aborda la investigación nos lleva a establecer ciertos factores que abren una oportunidad para la elaboración de un proyecto innovador, como lo es CREO, dentro del sistema penitenciario. En esa línea, para plantear una hipótesis que comprenda todo el escenario del caso se debe analizar cómo se desarrollaron las dinámicas del proceso; por lo cual, se plantean tres hipótesis que pueden converger.

Hipótesis 1: El cambio de tendencia para la comprensión del Sistema Penitenciario, desde lo restrictivo a la función resocializadora, establece una oportunidad para promover la inclusión y construcción de nuevas ideas

Desde la comprensión del cambio de paradigma, o de cómo se transforman las políticas, se puede establecer que la política penitenciaria peruana se va modificando a través de los gobiernos (periodo desde finales del 90's y principios del 2015); es así, que se pasa de mantener una mirada punitiva y restrictiva de los privados de libertad a generar espacios que permitan el desarrollo de una versión de acción resocializadora. Con los primeros años del retorno a la democracia, el problema de la sobrepoblación y hacinamiento, por las restricciones a la libertad, las reducciones de los beneficios penitenciarios y el aumento de las penas por delito, fueron un factor principal para que se busquen respuestas y acciones que generen un cambio en el sistema

penitenciario. De esa manera, se visibiliza las condiciones reales del tratamiento penitenciario y se reconoce la crisis dentro de la institución carcelaria; además, se verifica que no se brinda atención según los estándares mínimos garantizados por la normativa nacional e institucional.

En esa línea, si bien aún se ejecutan acciones desde el enfoque del castigo (cambios a la normativa penal, reducciones de presupuesto, otros), la propuesta de CREO, desde su aprobación, establece un quiebre de la mirada tradicional del tratamiento como acciones separadas para cumplir los indicadores según normativa, esta propuesta buscar impactar en el diario de las cárceles peruanas. Esto último, debido a que cambia la estructura de los programas de tratamiento hacia la formación de un proyecto integrado sostenido sobre el enfoque preventivo y resocializador.

Hipótesis 2: La presencia de un grupo académico, comunidad experta en abordar el tratamiento penitenciario, que promueve nuevas respuestas metodológicas y participa del diseño del proyecto

La participación de una comunidad académica experta en el tema penitenciario, cobra relevancia dentro de la presente investigación debido a que los participantes del proyecto mantienen características en común que los integra en un mismo grupo. Estos actores mantienen cualidades compartidas y poseen un mismo objetivo. Además, son agentes que tienen experiencia práctica en el campo del tratamiento penitenciario, debido a que han laborado como psicólogos penitenciarios. La presencia de este grupo mantiene un rol singular en la elaboración de la iniciativa del programa CREO; por un lado, establecen una propuesta fortificada que aborda la problemática principal en pro de mejorar el tratamiento penitenciario; por otro lado, mantienen redes de comunicación con demás profesionales que aportan al tema de tratamiento.

Hipótesis 3: La intervención de emprendedores de políticas, que interactúen dentro del Sistema Penitenciario con la finalidad de aprovechar el espacio cambiante y funcionar como enlace ante los tomadores de decisiones, para mejorar el tratamiento penitenciario

El rol que mantienen los actores que interactúan y promueven nuevas ideas dentro del proceso de formulación e implementación de los proyectos públicos tienen relevancia en este análisis. De acuerdo a lo propuesto, serán los miembros del órgano de tratamiento penitenciario, los trabajadores del INPE, aquellos que influyen y promueven la propuesta ante los tomadores de decisiones. Estos agentes no solo tienen la mirada de la transformación del INPE hacia la función de resocialización, sino que participan de la iniciativa para lograr su aprobación, implementación y evolución. Se trata de actores que generan, aprovechan el espacio y actúan a fin de construir el programa CREO.

2.2. Metodología de investigación

El presente trabajo hace uso de una metodología de tipo cualitativo, para la descripción y el análisis del caso en estudio. De acuerdo con Goertz (2012), una investigación cualitativa tiene la intención de exponer el porqué de la conclusión de un proceso. Para esta investigación, se analizaron las causas de un fenómeno, generación y formulación, del programa de tratamiento penitenciario CREO; se explicó el proceso por el cual se hace posible la existencia del programa. Además, se comprende como causas del fenómeno al cambio en el escenario de la política penitenciaria, el rol de la comunidad de psicólogos penitenciarios y la presencia de algunos trabajadores del Instituto Nacional Penitenciario para promoción del programa. El marco temporal sobre el cual se realizó el trabajo son los años en los que se elaboró el programa CREO, durante los 2006-2012. Sin embargo, se ocupó también el análisis de la política y práctica penitenciaria que abarca parte del gobierno de Alberto Fujimori Fujimori (90's) y los años más recientes hasta el 2015 (gobierno de Alejandro Toledo Manrique, Alan García Pérez, Ollanta Humala).

2.2.1. Justificación del caso

POR QUÉ ATENDER AL PROGRAMA CONSTRUYENDO RUTAS DE ESPERANZA Y OPORTUNIDADES

Podemos cuestionarnos que, en distinta literatura, se reconoce que el Estado peruano no es eficiente para llevar a cabo sus proyectos en diversas áreas públicas; una de estas es la misión resocializadora en el Sistema Penitenciario. Teniendo ello en cuenta, dentro del panorama poco eficiente y efectivo del Sistema Penitenciario Peruano se resalta el desarrollo de cuatro programas de tratamiento penitenciario: Construyendo Rutas de Esperanza y Oportunidades -CREO, Tratamiento de la Agresión Sexual -TAS, y Desarrollo de Vida sin Drogas -DEVIDA, Desarrollo de Competencias y Habilidades Sociales para el Manejo del Comportamiento Adictivo a Drogas -CHASCA; siendo el programa CREO el caso de análisis de la presente investigación. A continuación, se plantean tres filtros para la elección del caso.

Por un lado, el año en el que se inició el programa o se generó el primer piloto es un precedente para el comienzo de los programas multidisciplinarios especializados del INPE. CREO es el primer programa de tratamiento penitenciario que transforma la actividad rutinaria de brindar educación y trabajo sin mantener seguimiento continuo; el fin único del programa es la prevención del delito y el desarrollo de capacidades psicosociales para reducir el riesgo de la reincidencia. Este programa se gesta en el 2007 y sienta un precedente para los demás programas que aplican una metodología similar para formar un régimen de vida, ya sea TAS con la prevención de riesgo para los delitos de abuso sexual, DEVIDA con los problemas de dependencia a las sustancias ilegales, y CHASCA con la especialización en el tratamiento de la TBC y dependencia de drogas.

Por otro lado, la metodología con la que interviene el programa representa un factor relevante para el análisis del caso. De los programas que imparte la institución penitenciaria, el programa CREO es el que recoge la metodología resocializadora multidisciplinaria; o sea, interviene en todos los ámbitos del

tratamiento penitenciario. El programa TAS se especializa el tratamiento de internos sentenciados por delito contra la libertad sexual. La metodología y el desarrollo del programa está directamente enfocado en revertir las conductas a través de una aplicación especializada. En cuanto al programa DEVIDA, este proyecto interviene en el marco de la lucha contra la prevención y consumo de drogas; se trata también de un espacio especial para aquellos internos con problemas de alcoholismo o drogadicción. Finalmente, el programa CHASCA tiene como población objetiva a los internos con problemas de consumo de drogas y enfermos de TBC; asimismo, este programa solo se desarrolla en el Establecimiento Penitenciario Lurigancho.

Un tercer filtro es la cantidad de internos a los cuales ha apoyado el programa. Se debe reconocer que el programa CREO interviene al mayor número de privados de la libertad en la actualidad. Es decir, para el año 2019, de acuerdo al último Informe Trimestral presentado por el órgano de tratamiento penitenciario del INPE, fueron 1,840 los internos intervenidos por los programas. CREO, se posiciona con el 52% de la población atendida (958 internos), DEVIDA atendió al 35% de internos (648 privados de la libertad), TAS atendió al 11% de los internos (que representa el 198 reos) y el programa CHASCA atendió a 36 internos, lo cual representa el 2% de la población atendida⁶.

2.2.2. Recolección de datos

El planteamiento del presente trabajo tiene dos partes relevantes de análisis; por un lado, se examina la política penitenciaria de los gobiernos en los últimos años y se explica las singularidades de los programas de tratamiento penitenciario previos a la creación del programa CREO, con la finalidad de establecer las tendencias del tratamiento penitenciario y conocer la transformación o no de la política penitenciaria; por otro lado, se trabaja en analizar la influencia de la comunidad de psicólogos penitenciarios y comprender

⁶ Información extraída desde el último informe publicado por el INPE para el año 2019. Del Informe Estadístico de Tratamiento Penitenciario- Cuarto Trimestre, de diciembre del 2019.

la relevancia e influencia de los agentes penitenciarios, con el fin de conocer el proceso.

A fin de recolectar la información correspondiente para el presente trabajo, se dispone de las siguientes estrategias de recolección de datos: entrevistas semiestructuradas y análisis a profundidad de la data recogida (Anexo 1).

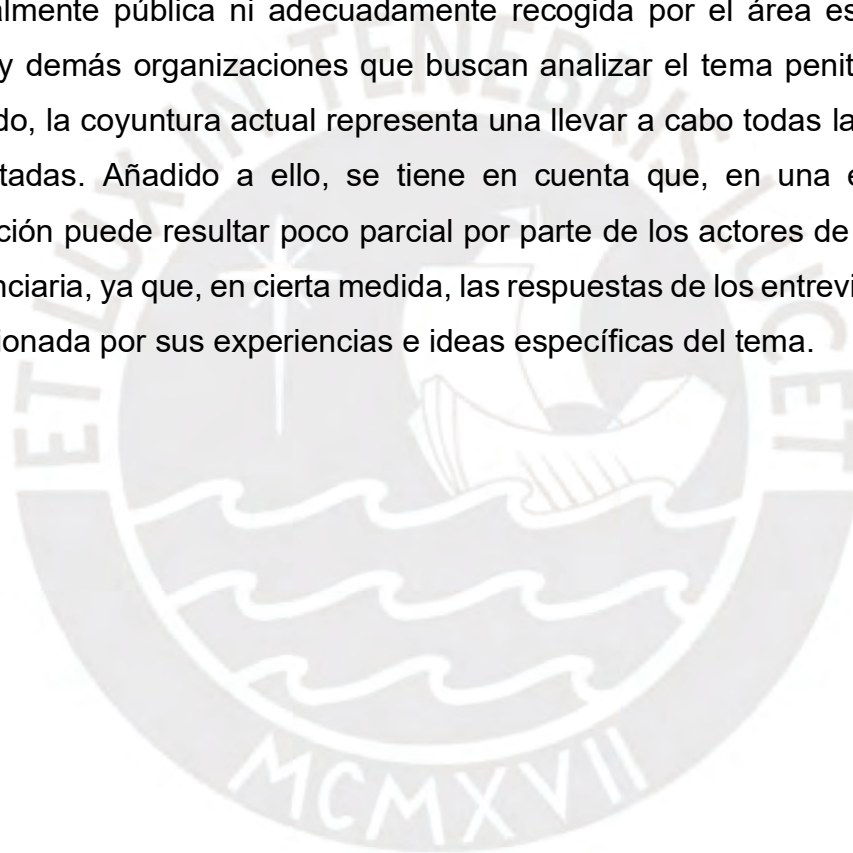
Primero, se ha realizó la revisión y análisis a profundidad de las fuentes secundarias acerca del caso: entre estos encontramos a los informes del INPE, informes técnicos de la Defensoría del Pueblo, tesis que trabajan el análisis de algunos programas, revisión teórica (respecto a las teorías de cambio de política, comunidades de política, emprendedores de política), data estadística de los penales y mediciones generadas por el INPE y la DF (respecto a los programas de tratamiento penitenciario y problemáticas del sector penitenciario). Asimismo, se ha estudiado las normativas, planes y reglamentos que se han generado y que tienen relevancia para el desarrollo del caso. Toda la información recolectada se encuentra en las plataformas públicas de las instituciones que abordan tema penitenciario como el INPE, Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ), la Defensoría del Pueblo, Organizaciones nacionales e internacionales (Comisión Episcopal de Accion Social, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Naciones Unidas) instituciones académicas (universidades, en cuanto a tesis), entre otras.

En segundo lugar, para comprender las características de las comunidades académicas y los actores-agentes- presentes en el proceso, se recolecto información a través del contacto con los diferentes agentes relacionados al ámbito penitenciario y vinculados directamente al caso de estudio. Para la intervención de estos se estableció una guía para entrevistas semiestructuradas que posibilito la inclusión de los distintos ejes de análisis del trabajo.

Participantes: se tomó contacto con siete personas vinculadas al sector penitenciario; de estas, se obtuvo cinco entrevistas semiestructuradas. Tres de los entrevistados participaron dentro del proceso de construcción del programa

CREO; mientras que los siguientes dos entrevistados mantienen un rol activo dentro del ámbito de tratamiento penitenciario y conocen de cerca el caso en estudio. El resto de personas contactadas nos brindaron corta información de manera virtual, a través de correo electrónico, respecto al rol que cumplieron en el proceso de desarrollo del programa CREO.

Esta investigación presenta desafíos que limitan la exposición adecuada del tema. Por un lado, la información necesaria para el trabajo en los penales no es totalmente pública ni adecuadamente recogida por el área estadística del INPE, y demás organizaciones que buscan analizar el tema penitenciario. Por otro lado, la coyuntura actual representa una llevar a cabo todas las entrevistas proyectadas. Añadido a ello, se tiene en cuenta que, en una entrevista, la exposición puede resultar poco parcial por parte de los actores de la institución penitenciaria, ya que, en cierta medida, las respuestas de los entrevistados están condicionada por sus experiencias e ideas específicas del tema.



CAPÍTULO 3: ANTECEDENTES DEL TRATAMIENTO PENITENCIARIO PERUANO Y CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA CREO

En el siguiente capítulo se desarrolla una recopilación y análisis del tratamiento penitenciario en los años anteriores a la iniciativa CREO. Por un lado, se busca exponer la existencia de alguna tendencia que modifica la mirada del tratamiento penitenciario hacia una dinámica resocializadora; por otro lado, se propone establecer, la transformación o no de, las características del tratamiento penitenciario en los diferentes ámbitos del sector penitenciario.

3.1. El Sistema Penitenciario Peruano: tres fases

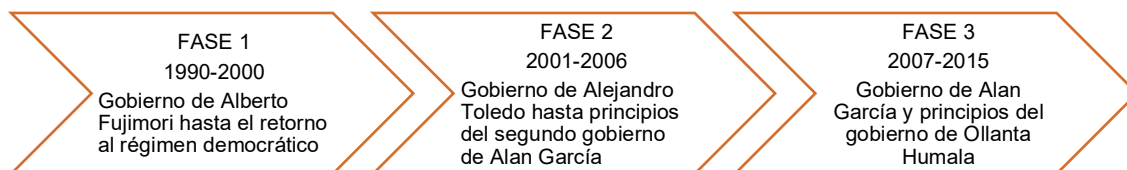
Conforme con la normativa internacional, desde 1977, con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷, que entra en vigencia en 1978, el Estado peruano se compromete a tratar con respeto y dignidad a todo penado, siendo la pena privativa de libertad un espacio para la reforma y readaptación del sentenciado. Esta figura se integra a las constituciones que han estructurado la sociedad peruana; es así que la Constitución Política de 1993 reconoce que “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado” (Constitución Política del Perú, 1993, art. 1), que el Estado debe “garantizar la plena vigencia de los derechos humanos” (Constitución Política del Perú, 1993, art. 44); asimismo, establece que “el principio del régimen penitenciario tiene por objeto reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad” (Constitución Política del Perú, 1993, art. 139).

Para el año 1985, con el reconocimiento del Instituto Nacional Penitenciario INPE como organismo rector del Sistema Nacional Penitenciario Peruano (Decreto Legislativo N° 330, 1985), se optó por la premisa de

⁷ Del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 10. Compendio de normativa de tratados internacionales, una versión del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

‘humanizar y dignificar para resocializar’ siguiendo con la línea básica de educación y trabajo como métodos de rehabilitación. En 1987, con el objetivo de profesionalizar la intervención ante el privado de libertad y obtener un órgano científico docente en el ámbito penitenciario se promueve la creación del Centro Nacional de Estudios Criminológicos y Penitenciarios (Decreto Supremo N° 005-87 JUS, 1987). Estas acciones sientan una primera iniciativa de generar una política de estructuración de la rectoría del Sistema Penitenciario; además, establece la necesidad de formalizar la responsabilidad institucional para el tratamiento y vigilancia de los privados de la libertad y administración de los establecimientos penitenciarios bajo el mando del Ministerio de Justicia.

Aunque estas acciones pueden ser comprendidas como el principio de la búsqueda del estado por reorganizar el Sistema Penitenciario y comenzar una política enfocada hacia la rehabilitación de los penados; la realidad es que los gobiernos no tomaron medidas que promuevan una política pública de resocialización clara. En ese sentido, podríamos proponer que recién en los últimos 10 años, pese a las dificultades, se viene trabajando bajo la premisa de comprender las cárceles como espacios de rehabilitación y reintegración social. Para profundizar en ello, a fin de establecer un marco referencial de la aplicación del tratamiento penitenciario como problema y determinar las dificultades del mismo, a continuación, se propone un análisis en las tres últimas décadas. De acuerdo a lo revisando (informes de la Defensoría del Pueblo, Ministerios, INPE, Organismos No Gubernamentales y otros) planteamos que se puede dividir el contexto penitenciario de los últimos años en tres fases de política: 1990-2000, 2001- 2006, 2007-2015 (Anexo 2).



3.1.1. FASE 1: promoción de una institución sancionadora

La primera fase se ha establecido a partir de la década de los noventa, bajo mandato de Alberto Fujimori Fujimori (1990-2000) marcado por el contexto sociopolítico de violencia interna, violación de derechos humanos y copamiento de las instituciones estatales. En este periodo, la mirada al sistema penitenciario mantiene el desinterés ejercida por gobiernos anteriores, para continuar con el trabajo básico en el tratamiento penitenciario; sobre esa línea, se propone una mirada bastante punitiva y restrictiva sobre los privados de libertad. Aunque durante este periodo se promulga el Código De Ejecución Penal con el Decreto Legislativo N° 654, en el cual se reconoce que el objetivo del tratamiento penitenciario dentro del Sistema Nacional Penitenciario es la rehabilitación y reincorporación del interno a la sociedad a través de la asistencia en salud, trabajo, educación, asistencia social, legal, psicológica y religiosa; la realidad del contexto penitenciario no vio indicios de una verdadera política de tratamiento (Decreto Legislativo N° 654, 1991).

De acuerdo con Berdugo, Gómez y Nieto (2001), el régimen Fujimorista utilizó el sistema de justicia y sistema penal para perpetuar la violación a los derechos mínimos de los ciudadanos y mantener la autoridad absoluta sobre los mecanismos que rigen la sociedad. A la vez, bajo la premisa de la lucha antiterrorista, se presentaron propuestas para aumentaron los años de condena y reducir los beneficios penitenciarios. Las acciones que se ejercían en este periodo respondían a la lógica de mano dura. Tal como mencionan los autores Berdugo, Gómez y Nieto (2001): “La preocupación por la reintegración del autor a la sociedad y su recuperación (...) no es taba ni podía estar entre los objetivos de un Gobierno como el de Fujimori obsesionado por la eliminación de los elementos distorsionantes del sistema” (p. 31).

Durante esta etapa se plantearon medidas desde la percepción de los establecimientos penales como espacios de reclusión de reciclados sociales, donde se encontraban aquellos que distorsionan el sistema. En una línea similar, Boutron (2014) expone que el sistema carcelario promovió un escenario

alternativo de batalla contra el terrorismo; de manera que se fomentaron las acciones para endurecer las penas y ejecutar detenciones sin sentencia. Las cárceles servían de contexto para la contención de la protesta social y movilización política. Se trata de una forma de construir identidades donde los de adentro (los reos) son culpables, independientemente de su condena.

De hecho, según Defensoría del Pueblo (DF, 2000), en el Informe de Supervisión de Personas Privadas de Libertad 1998 - 1999, se puede resaltar algunos aspectos que marcaron este primer periodo. Por un lado, se establece que los centros penitenciarios no mantenían una misma línea de administración y gestión penitenciaria, ya que la capacidad del INPE rebasaba la efectividad de controlar los 86 penales a nivel nacional, estando 68 de los establecimientos penales bajo el control de la Policía Nacional y 18 establecimientos a cargo del Instituto Nacional Penitenciario. Este problema dificulta la articulación de una política integradora y resocializadora; ante ello, la Defensoría del Pueblo recomienda a la Dirección de la Policía Nacional líneas primarias de capacitación para el contacto con el sector penitenciario. Se propone considerar la formación y experiencia del personal que trabaja en los establecimientos penales, a fin de mantener equilibrio emocional en las cárceles. Por otro lado, el informe también sostiene que el gobierno priorizó una política de estrategia criminal y aseguró las acciones en cuanto a la seguridad que, en conjunto con el inadecuado funcionamiento del sistema de justicia, conllevó a que el 62% de la población penitenciaria – cifra de ese momento referida a 27 mil 428 internos- posea la condición de procesado. Por lo que, el problema de las prisiones preventivas o las retenciones sin sentencia acrecentó de forma significativa la sobrepoblación penitenciaria, el hacinamiento, la escasez de recursos humanos y condiciones básicas mínimas en los espacios penales.

En cuanto al tratamiento penitenciario, no se encuentra mayor información sobre programas institucionales, de hecho, no hay registro de un programa estructurado que implemente la institución penitenciaria. Entonces, el tratamiento se ejecutaba mediante las intervenciones reducidas e individuales de asistencia a cada reo. Estas acciones se ejecutaban por 84 psicólogos, 80

enfermeros, 82 asistentes sociales y 55 abogados para una población de cerca de 28 mil internos (DF, 2000). Asimismo, las problemáticas de hacinamiento y sobrepoblación conllevaron a que se redujera los espacios para el trabajo y la educación, incumpliendo con lo establecido en la normativa nacional e internacional y afectando directamente el tratamiento penitenciario.

Ciertamente, durante este primer periodo propuesto la posición política respecto a las cárceles dependía directamente del ejecutivo. De manera que, al ser los establecimientos espacios donde estaba el enemigo (aquellos que delinquían) el trato que se ejercía sobre estos estaba directamente relacionado al castigo e incentivos disuasivos frente al acto criminal (mano dura). En esa línea, en la primera fase no hubo campo para la inclusión de una política resocializadora ni el reconocimiento de la necesidad del tratamiento como problema público.

3.1.2. FASE 2: hacia la exploración de la problemática penitenciaria

La segunda fase del análisis del contexto penitenciario se establece a partir del retorno a la democracia (2001-2006) con políticas generales poco focalizadas hacia el tratamiento penitenciario, y que responden al problema inmediato de infraestructura y seguridad. Durante el regreso a la estabilidad política, conforme se desarrolla mandato de Alejandro Toledo Manrique (2001-2006), el tema penitenciario estuvo presente debido a la necesidad de la regularizar del sistema judicial penal. Es decir, había que actuar en favor de la reivindicación con los detenidos y promover de nuevas alternativas para reducir la sobrepoblación y hacinamiento en las cárceles del país (Boutron 2014).

Este periodo se caracteriza por visibilizar las problemáticas alrededor del Sistema Nacional Penitenciario. Bajo esa premisa, se promueve, por Resolución Ministerial N° 343-2002 JUS, la creación de una Comisión Especial encargada de elaborar el Plan Nacional Penitenciario; lineamiento que guiará la política estatal penitenciaria. De acuerdo documento publicado si bien se reconoce la situación crítica del tratamiento penitenciario integral, la prioridad y la formulación

del problema, parte por mejorar y hacer frente a los problemas infraestructurales de los centros penales como: el hacinamiento, la escasez de recursos, la falta de normativa administrativa, el reducido presupuesto institucional, la desarticulación entre las entidades relacionadas al sector penitenciario-específicamente la PNP y el INPE (MINJUS [Ministerio de Justicia], 2003),.

De acuerdo con Cori (2011), la perspectiva neoliberal privatizadora, difundida durante el régimen fujimorista, para ceder al sector privado aquel servicio que el estado no podía manejar, influyó en la posición política que tomaron algunos funcionarios públicos sobre los problemas del hacinamiento y la falta de capacidad institucional. Desde lo que nos expone este autor, la formulación del Plan Nacional Penitenciario tenía como finalidad aportar argumentos a la postura de la concesión de los penales como mecanismo de solución a los problemas del sector penitenciario. Sin embargo, la postura de privatizar las cárceles mantenía una demanda significativa del apoyo político y gran debate público. Probablemente por ello, el desarrollo de esta iniciativa no tuvo mayor trascendencia en la aplicación de una política de tratamiento penitenciaria; ya que, de hecho, solo se tomaron medidas básicas en cuanto a infraestructura y seguridad de los establecimientos penales.

Conforme al trabajo desarrollado por la Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS, 2006) y la Defensoría del Pueblo (DF, 2006) gran porcentaje de los internos se encontraban en condición de procesados, siendo casi el 70% del total de la población penitenciaria- que para el momento ascendía al número de cerca de 36 mil internos privados de su libertad. El tema de las condiciones materiales no tenía cambios significativos: los establecimientos penales mantenían insuficiencia de recursos y poseían más del 60% de infraestructura en mal estado.

En cuanto al tratamiento penitenciario, aún se estaba lejos de mantener las exigencias mínimas. El alcance del tratamiento penitenciario llegaba solo para una porción menor de internos que no mantenían un resultado relevante; según se exponía, las razones se debían a la falta de la implementación del Plan

Nacional de Penitenciario, el Plan de infraestructura Penitenciaria y una política criminal clara del gobierno (CEAS [Comisión Episcopal de Acción Social], 2006) y la Defensoría del Pueblo (DF, 2006). A lo planteado se suma el comentario de Gonzales Posada (2005), el sistema penitenciario - para el año el 2005- era incapaz de asegurar la rehabilitación del reo, las cárceles eran espacios de perfeccionamiento del delito. Para este periodo, aún no hay una intención clara de generar una política de tratamiento penitenciario que permita reorganizar el régimen penitenciario, mejorar las condiciones infraestructurales y sostener al privado de la libertad a través del seguimiento en el medio libre.

Para ejecutar el tratamiento penitenciario, los miembros encargados de brindar la intervención estaban integrados por 138 psicólogos, 100 asistentes sociales, 60 médicos de salud y 86 abogados; por lo que “la mayoría de la población penal se encuentra en la situación de no poder acceder a la defensa legal, al servicio médico, psicológico o social” (DF, 2006). Aun con el Decreto de Urgencia N° 004-2005, de febrero del 2005, que establece el estado de emergencia del Sistema Penitenciario se generan cambios dentro del presupuesto del sector o de la infraestructura carcelaria.

En este espacio de tiempo, fase 2, el incremento de la población penitenciaria y los problemas de hacinamiento y sobrepoblación demandaban la atención prioritaria del estado; por lo que, la posición del gobierno parte por reconocer y enfocarse en las problemáticas más relevantes que tienen un impacto directo sobre las cárceles. Durante este periodo, las acciones parten desde el Ministerio de Justicia, siendo este el actor político que desarrolla las acciones. Una primera mirada hacia la relevancia de actuar en cuanto al tratamiento penitenciario es el trabajo desarrollado en el Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario del año 2003.

3.1.3. FASE 3: nuevos mecanismos

A finales de la segunda fase, asume el gobierno Alan García Pérez (2006-2010). Este gobierno plantea la formulación de una determinada política de

tratamiento y ejecuta medidas normativas sostenidas en la estructuración el problema público penitenciario. Entre algunas acciones, con la finalidad de mantener una misma gestión administrativa de los 66 establecimientos penales y recuperar la capacidad del INPE en la intervención de estos espacios de confinamiento, se dicta el plazo de noventa días para la transferencia total de los centros penales a cargo de la PNP. Añadido a esto, en el año 2011, se promulga la Ley N° 29709 de la Carrera Pública Penitenciaria que formaliza años de solicitudes y quejas de reconocimiento de la labor de los servidores del sector penitenciario (Arauco, 2015).

En cuanto al área de tratamiento, se promulga el documento preliminar para las Políticas Penitenciarias, por Resolución Ministerial N° 0419-2007 JUS. Este documento de política penitenciaria promueve la resocialización como finalidad de las acciones del estado y mantiene objetivos generales que representan las primeras acciones para la formulación de una política pública de tratamiento (MINJUS [Ministerio de Justicia], 2007). También se aprueba la aplicación del programa Construyendo Rutas de Esperanzas y Oportunidades (CREO) para la implementación en las cárceles que tengan posibilidad de ejecución, por Resolución Presidencial N° 035-2008. Asimismo, se retoma las recomendaciones de los expertos para generar un sistema de control e intervención en el medio libre a través de la adaptación del programa Fortaleciendo Competencias Sociales para Liberados (FOCOS), versión de CREO para personas con libertad condicional.

En este periodo también se retoma el debate por la concesión carcelaria como medida para resolver el problema penitenciario, pese a ello, las conversaciones no tienen efecto real en las decisiones de estado. Ello se debió a que; por un lado, los constantes cambios en la presidencia del INPE y la ausencia de la carrera pública penitenciaria, que permitiera generar un perfil del trabajador penitenciario y organización institucional, fueron un inconveniente para sostener una postura oficial institucional (Cori, 2011); por otro lado, los escándalos detrás de las decisiones de los funcionarios públicos sostenidos en una política de deshacinamiento, que habría beneficiado a algunos grupos de

sentenciados por narcotráfico agravado, conlleva a poner mayor énfasis en otros temas, como la corrupción dentro de los establecimientos penales.

Según el informe Defensorial N° 154-2011, existieron acciones para el mejoramiento de la infraestructura y la construcción de nuevos recintos penales; además, se destacó la intervención de programas pilotos para que los jóvenes reclusos aprendan nuevas habilidades enfocadas a la prevención del delito (DF, 2011). Pese a los aspectos mencionados, la sobrepoblación penitenciaria se registró en un 70%, lo que acentuaba las carencias en cuanto al tratamiento – afectaba directamente al interno en su salud, trabajo social, educación asistencia legal, seguridad. Un asunto de importancia, que se ratifica de años anteriores, es la recomendación de la defensoría para la elaboración y formulación de un plan de reforma penitenciaria y una ley de tratamiento penitenciario que permita articular racionalmente las acciones generadas (DF, 2011).

Dentro de este periodo caracterizado por acciones dispersas hacia la política penitenciaria, se suma el nuevo gobierno de Ollanta Humala Tasso (2011-2016). Este refuerza el ámbito penitenciario a fin de hacer frente a la problemática de inseguridad ciudadana. De esta manera, en el año 2011, mediante la Ley N° 29087, se crea el Consejo Nacional de Política Criminal para servir como referente técnico y generar conocimiento para la elaboración de políticas criminológicas. Esta entidad busca promover nuevos enfoques metodológicos para la intervención especializada y generación de resultados específicos en cuanto al tratamiento penitenciario.

De otro lado, debido al incremento de las demandas por generar una reforma entro del sistema penitenciario- durante la gestión de Pérez Guadalupe- se presentan el Plan de 10 Medidas de Reforma del Sistema Penitenciario, para resolver la complejidad del problema se plantean medidas en (1) la lucha contra la corrupción, (2) reducir el hacinamiento, (3) reforzar la seguridad penitenciaria, (4) mejorar los centros de salud penitenciarios, (5) mejorar el tratamiento penitenciario, (6) fortalecer la gestión institucional, (7) mejorar las condiciones para el personal penitenciario, (8) promover la participación del sector privado,

(9) gestar iniciativas para la prevención y reducción del delito, (10) implementar el programa CREO como eje del establecimiento penal (penal-escuela-taller).

Por otra parte, con la finalidad de fortalecer y ejecutar la normativa para la ley de carrera pública penitenciaria, en el año 2014, se promulga mediante Resolución Presidencial N° 048-2014 el Manual de Clasificación de los Cargos de los Integrantes de la Carrera Pública Penitenciaria, que estructura la institución desde la perspectiva meritocrática y genera un perfil técnico para los diferentes puestos de los trabajadores penitenciarios. Para el año 2016, se presenta la Política Nacional Penitenciaria y Plan Nacional de Política Penitenciaria 2016-2020 que promueve tres ejes estratégicos: i) Sistema de Justicia Penal, enfocado en la racionalización del ingreso y salida de ciudadanos al sistema penitenciario; ii) Tratamiento, que corresponde a todas las actividades orientadas a la rehabilitación de la población penitenciaria en el Sistema Penitenciario en Régimen Abierto y Medio Libre; y iii) Resocialización, orientado a facilitar la relación y vinculación de la población penitenciaria con la sociedad (MINJUS, 2016).

Durante este periodo, las propuestas vienen acompañadas de planes, programas y lineamientos que da partida a las herramientas, indicadores, metas y objetivos para sostener la gestión y el seguimiento de la aplicación directa de las estrategias formuladas. De manera que los primeros años de este periodo la postura del gobierno se iba alineando a las estrategias frente a los problemas de hacinamiento, sobrepoblación, y funcionamiento institucional del INPE. Por lo que, hubo un cambio en función del actor que ejecutaba las acciones, que se compartían entre la institución penitenciaria (INPE) – reestructuración institucional durante ambos gobiernos- y la relación directa entre el MINJUS y la Presidencia – sobre todo para las gracias presidenciales e indultos humanitarios durante el periodo de gobierno de García.

Tabla 1: Datos relevantes del Sistema Penitenciario y población penitenciaria

| | FASE 1 PERIODO 90'S- 2000 | FASE 2 PERIODO 2001- 2006 | FASE 3 PERIODO 2007-2015 |
|--|--|--|---|
| N° DE ESTABLECIMIENTOS PENALES | Al año 2000, 86 penales | Al año 2006, 84 penales | Al año 2011, 67 penales |
| N° REAL DE POBLACIÓN PENITENCIARIA | 27,428 internos | 36,467 internos | 48,856 internos |
| N° DE JÓVENES PRIVADOS DE LIBERTAD (18-30 AÑOS) | representan el 13,081 (47%) | representan el 13,081 (47%) | representan el 17,592 (36%) |
| DELITOS SEGÚN POBLACIÓN PENITENCIARIA | (1) Contra el patrimonio (2) Tráfico Ilícito de drogas | (1) Contra el patrimonio (2) Tráfico Ilícito de drogas | (1) Contra el patrimonio (2) Contra la seguridad publica |
| N° DE TRABAJADORES RELACIONADOS CON EL TRATAMIENTO PENITENCIARIO | Asistentes sociales 82 Psicólogos 84 Salud 80 Abogados 55 | Asistentes sociales 99 Psicólogos 138 Abogados 94 Salud 179 | Personal de tratamiento 1,073 |

Elaboración propia. Fuente: Defensoría del Pueblo

3.2. CREO dentro del panorama penitenciario

3.2.1. Inicios del programa CREO

Dentro de todo lo expuesto el programa de tratamiento Construyendo Rutas de Esperanzas y Oportunidades (CREO), se desarrolla desde la concepción de ciertas problemáticas comunes en el tratamiento penitenciario (como la necesidad de generar nuevos planes con metodologías multidisciplinarias). Como se detallará más adelante, el proyecto CREO parte de

la iniciativa de los propios trabajadores⁸, miembros del Instituto Nacional Penitenciario, enfocados en generar una propuesta diferente frente a la intervención penitenciaria común; como, por ejemplo, la atención tradicional en cuanto a educación y trabajo.

El programa de tratamiento penitenciario CREO se presenta como un proyecto innovador que pretende desarrollar competencias psicosociales desde una mirada interdisciplinaria y compleja, para abordar la conducta delictiva y situación de vulnerabilidad social del interno. El proyecto propone generar un modelo de intervención penitenciaria articulando los diferentes pilares del tratamiento penitenciario: educación, salud, psicología, asistencia social, trabajo, seguridad. Para ello, se prioriza el uso de estrategias psico-educativas que permitan generar capacidades de superación y reflexión, para que los internos logren ejercer control propio sobre su entorno, planificar vida en sociedad (ámbito laboral, personal, familiar, comunitario). De acuerdo al planteamiento del programa, la idea es focalizar a jóvenes entre las edades de 18 y 30 años. Internos reclusos por delitos menores (contra el patrimonio) y que posean una reducida vida delictiva (reos primarios- entran por primera vez al penal).

La estructura de intervención parte desde la comprensión teórica del modelo de control social, aprendizaje social y asociación diferencial. Según Hawkins y Catalano (como se citó en INPE, 2011)

“(…) la conducta prosocial y la conducta problema se originan a través de los mismos procesos. Ambos tipos de conducta dependerán de los vínculos que se establezcan con los entornos de socialización. Cuando el individuo adquiere una fuerte vinculación con ámbitos prosociales, el resultado será un comportamiento prosocial. Cuando se genera una fuerte vinculación con entornos antisociales, aparecerá un comportamiento antisocial”. (p.8).

Desde la comprensión de la intervención metodológica para corregir la conducta y desde el inclusión de las reglas de tratamiento, el programa promueve el

⁸ Desde las entrevistas a los participantes encargados de la elaboración del proyecto CREO. Según la información recolectada, los inicios del desarrollo del programa parte desde la creación conjunta de un grupo de psicólogos penitenciarios.

trabajo articulado mediante el cumplimiento de indicadores en cuatro fases del programa con módulos especializados (en habilidades sociales, solución de problemas, control emocional). En pro de la inserción social de la persona, los objetivos destacan en desarrollar habilidades sociales y capacidades mediante la construcción de prácticas saludables y de convivencia (INPE, 2011).

Para el año 2007, a través de la Resolución Presidencial n° 331-2007-INPE/P⁹, se autoriza la aplicación del programa de tratamiento penitenciario “Desarrollo de competencias psicosociales para jóvenes con conductas delictivas”, para ser aplicado en el pabellón n°16 del Establecimiento Penitenciario de Lurigancho a un grupo de 200 internos, previamente contactados y aceptados. Como sustento de la resolución, se sostiene que a fin de cumplir con la misión del INPE- reeducar, rehabilitar y reincorporar al interno a la sociedad- la oficina de tratamiento penitenciario elaboró un programa piloto con características particulares (INPE, 2007).

Las expectativas que trajo consigo la propuesta, en primera instancia, fue suficiente para que se incluyan recursos y presupuesto en el Plan Operativo Institucional 2007, con un presupuesto de cerca de 44 mil soles. A partir de ello, se solicita la aprobación del inicio de actividades para el proyecto que ya mantenía un presupuesto asignado. De otro lado, con el objetivo de impulsar la ejecución del programa, en su primera prueba, se suscribe un acuerdo de gestión a fin de cumplir el rol de veedores. Este rol se asume entre el Tercer Miembro del Consejo Nacional Penitenciario, un representante de la Dirección Regional Lima, la Oficina General de Tratamiento, la Oficina Ejecutiva de Información, Oficina General de Administración y un encargado de la Defensoría del pueblo (INPE, 2007).

Para octubre del 2008, mediante la Resolución Presidencial n° 635-2008-INPE/P, se aprueba la formalización del programa Construyendo Rutas de Esperanza y Oportunidades para que se replique en los diferentes

⁹ Resolución Presidencial. N° 331-2007-INPE. Establece la ejecución del piloto en base a la propuesta detallada de objetivos, actividades e indicadores. Asimismo, se aprueba por el monto de 44 mil soles por un periodo de nueve meses.

establecimientos penitenciarios que cuenten con la infraestructura y presupuesto para la ejecución; además, se aprueban los lineamientos para la ejecución de programas de intervención estructurado e integral. Esta resolución se sustenta en el informe que realiza la Defensoría del Pueblo (Informe Anual 2009) y los informes remitidos por el órgano encargado de la ejecución de los programas de tratamiento ante el seguimiento y supervisión del programa “Desarrollo de competencias psicosociales para jóvenes con conductas delictivas”. De acuerdo con los informes, los resultados obtenidos de la iniciativa en práctica son bastantes satisfactorios en cuanto a la aplicación e intervención que permita generar capacidades para la reinserción a la sociedad. La subdirección de Asistencia penitenciaria fue la encargada de la elaboración de los lineamientos para la ejecución. Se plantea una guía general para la evaluación, aprobación y ejecución de los programas de intervención penitenciaria; con la finalidad de estructurar e integrar las acciones realizadas. Estos lineamientos plantean una reestructura y organización practica para el ejercicio de las actividades. De esta manera, se postula un marco organizacional de responsabilidades frente a la aplicación del programa.

3.2.2. Desarrollo del programa CREO

Con la elaboración de un programa de intervención estructurado y sostenido en indicadores prácticos que toman en cuenta el contexto real del sistema penitenciario, el programa CREO recibió buenas críticas y recepción en su ejecución; así que, se busca replicar la experiencia de CREO en los demás penales al interior del país- espacios que cuenten con una población focalizada (jóvenes-adultos, reos primarios, delitos menores) y medios para el ejercicio del programa. Para el 2010, el programa se replica en los centros EP de Piura, Huánuco y Lurigancho- con el objetivo de mudar el programa al EP Ancón II; asimismo, se promueve expandir el programa a los EP de Arequipa, Huancayo.

El programa CREO busca generar un espacio que permita establecer hábitos diarios en el comportamiento de los internos, participantes del

programa¹⁰. Se trata de un proyecto que cubre todos los aspectos de desarrollo en el establecimiento penal: la convivencia de los internos, los horarios, las maneras de socializar, las actividades recreativas, visitas, etc. Esta propuesta comienza a tener reconocimientos a nivel institucional e internacional.

Para el año 2011, desde la plataforma de Ciudadanos al Día (CAD), que reconoce las buenas prácticas estatales para la mejora de los servicios, el programa CREO gana un premio en la categoría de seguridad ciudadana: buenas prácticas en rehabilitación y reinserción social. Este reconocimiento describe a CREO como una iniciativa que ha ido superando las etapas: encontrar un espacio para ejecutar e implementar el programa, desarrollar una metodología integral multidisciplinaria para el tratamiento, y generar una ruta que asegure expandir el programa a todos los centros penales dentro del Instituto Nacional Penitenciario (2011, p. 114).

Asimismo, en el año 2014, en el marco del segundo concurso de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y El Caribe se selecciona el programa CREO como una de las 110 iniciativas a nivel internacional. En este concurso, CREO se posiciona entre los 30 proyectos con mejores resultados en cuanto a metodologías y estructura organizacional focalizada; además, reconocen el uso de estrategias como parte de un análisis elaborado con la revisión de distinta bibliografía internacional acerca de las conductas delictivas y tema criminológico¹¹.

¹⁰ Artículo por la promoción de CREO por la celebración de 10 años del programa, desde el E.P. Modelo Ancón II.

¹¹ Tapia, P. y Mohor, A. (2014), en un análisis de todas las experiencias en seguridad ciudadana.

CAPÍTULO 4: FACTORES PARA LA APROBACIÓN DEL PROGRAMA CREO

En el presente capítulo se abordará directamente los factores propuestos como relevantes para el análisis del caso: rol de los actores del proceso de formulación del programa CREO y las variables del contexto penitenciario. Por una parte, se aborda una pequeña recopilación de cómo se propone el proyecto y quienes son los miembros o actores que participan del desarrollo del mismo; por otra parte, se establece ciertos criterios para analizar el grupo de psicólogos, que participa del diseño y formulación del programa CREO, los emprendedores de política, y los aspectos para el cambio en la política penitenciaria.

4.1. Buscando una alternativa

El tratamiento penitenciario aborda distintos ámbitos especializados como la salud, educación, trabajo, asistencia social y seguridad, los mismos que en su conjunto tienen la función de generar cambios en las conductas de los internos para permitirles alcanzar herramientas que los condicionen favorablemente en el proceso de reintegración social. Este es el trabajo que emplea a los psicólogos y asistentes sociales del Instituto Nacional Penitenciario.

Para desarrollar mejor la idea, cabe cuestionarse respecto a cómo se desarrollaba el tratamiento antes de la propuesta que integra CREO. Según lo desarrollado en el capítulo 3, el tratamiento penitenciario se ejecutaba bajo las diferentes carencias estructurales y de recursos; lo cual, no permitía generar una adecuada intervención multidisciplinaria. Además de ello, y aún más importante, según la información recolectada en las entrevistas con (4) psicólogos penitenciarios y (1) docente, el tratamiento penitenciario no mantenía una metodología unificada y articulada. Es decir, cada profesional aplicaba la metodología que consideraba adecuada para el interno. Este proceso cambiaba si el psicólogo era rotado a otro establecimiento penitenciario, el trabajo realizado previamente y la metodología construida para esa población particular de

internos se desechaba o se iba con cada profesional. Asimismo, no había garantía, para el profesional que salía de un pabellón, que el nuevo psicólogo penitenciario retomara el trabajo realizado¹². Así lo comenta Humberto Meza, psicólogo penitenciario

“hacíamos nuestro propio modelo que lo aplicábamos algunos, pero no era institucional era personal; es más, yo podía haberle enseñado a uno todo el trabajo que tuve, pero el día que yo me roto, termina. Me llevaba toda mi estructura y en mi pabellón entraba otro ... el día que me iba me llevaba mi proyecto y si quería lo seguía o no” (comunicación virtual)

Otro factor que influye en el tratamiento penitenciario, de acuerdo a lo descrito por los entrevistados, es la falta de trabajo articulado con los demás profesionales del tratamiento penitenciario. De esa manera, cada profesional mantenía su labor de manera individual y no existía un cruce de información entre las distintas áreas de educación, trabajo, asistencia social, salud, seguridad, psicología.

En ese ínterin, se propone la idea de generar una propuesta de intervención que aborde los aspectos antes mencionados, que articule y mantenga el trabajo penitenciario. Con ese fin, será un grupo de cinco personas las que se integran en la tarea de generar un nuevo proyecto; que más adelante se transforma en un programa penitenciario institucionalizado:

- Humberto Meza
- María Lauro
- Verónica Oviedo
- Marlon Florentini
- Carlos Díaz

El trabajo que se propusieron nace como una iniciativa del director de tratamiento penitenciario, de aquel entonces, año 2006, Marlon Florentini. Pero no es una propuesta formal o institucional, sino un propuesta suelta sobre la cual

¹² Información obtenida en las entrevistas con ELIZABETH FANOLA, VERONICA OVIEDO, HUMBERTO MEZA, MARIA LAURO y LEOBARDO DIRES.

se busca añadir más ideas. Es ese sentido que se contacta a algunos participantes que se alineen a la idea proyectada (generar una nueva propuesta).

4.2. Comunidad de psicólogos penitenciarios

El grupo de psicólogos penitenciarios relacionados con el programa CREO mantiene ciertas características que se pueden analizar desde la teoría de las comunidades epistémicas. Para ello, se va tomar en cuenta las ideas que propone Maldonado (2005) y Hass (1992), referente a que las comunidades epistémicas son espacios de generación de ideas, que pueden ser innovadoras, como respuesta o solución a un problema particular, sobre el cual, la comunidad es experta.

4.2.1. Algunos aspectos característicos para analizar la comunidad de psicólogos

a. Diversidad y trayectoria profesional

De acuerdo a la información recolectada, el grupo que participa en el proyecto de elaboración del programa CREO mantiene una larga trayectoria laboral dentro de la actividad de tratamiento penitenciario. Es así que los integrantes comienzan su labor dentro de los penales a finales de los años 90 y se mantienen laborando durante un aproximado de 7 años promedio. Asimismo, los miembros del grupo son de la misma carrera profesional y mantienen una relación cercana por ser parte de la promoción especialista de psicólogos formados para ejercer directamente con la población penitenciaria.

María Lauro, miembro del equipo de diseño del proyecto, comenta lo siguiente “yo ingrese, soy de la segunda promoción de los especialistas en tratamiento de conductas sociales, en el año 97 y estuve 10 años en los diferentes penales...” (comunicación virtual)

b. Sistema de creencias, valores e intereses compartidos

Este grupo poseía una formación compartida, ya que fueron parte de la promoción de psicólogos especialistas en tratamiento de conducta social, a excepción de Humberto Meza, que luego se integra a través de las relaciones informales que crean en la labor diaria. En ese sentido, la intervención diaria de los psicólogos mantenía cierta coincidencia en cuanto a las corrientes de atención de la conducta delictiva; mirada a la aplicación de las 3R.

También podemos proponer que el grupo de profesionales compartían la idea principal que, efectivamente, se podía trabajar la bajo el concepto resocialización. Estos sostienen que la función de resocialización es posible y se puede alcanzar mediante mucho trabajo articulado y metodológico. A la vez, el grupo de psicólogos mantenía la preocupación por dos aspectos relevantes antes mencionado: (1) generar una propuesta que tenga en cuenta la carencia estructural de los establecimientos penales y (2) establecer una metodología especializada de intervención que relacione los diferentes ámbitos del tratamiento, a fin de obtener mejores resultados.

“La idea de mejorar lo que se hace está siempre presente en los profesionales que trabajan en el penal, porque saben que el trabajo es desgastante y no ve resultados o no los puede traducir en resultados. Entonces esta preocupación de mejorar lo que se hacía ya había en varios compañeros, en varios profesionales” (Verónica Oviedo, comunicación virtual)

c. Cohesión grupal desde las relaciones informales

La relación entre los integrantes del grupo suele reforzarse en escenarios informales. Tomando las palabras de Humberto Meza, existe afinidad y amistad entre los que participaron en el grupo de trabajo; los mismos eran afines y compartían en diferentes espacios no solo laboral (comunicación virtual). En una línea similar, Verónica Oviedo nos comenta lo siguiente “a veces ni nos podíamos reunir en la sede central, nos reuníamos en un restaurante o en un

penal ... influyo mucho que éramos muy afines, amigos y entonces teníamos toda la disponibilidad de trabajar (comunicación virtual)".

Estos espacios, en los que compartían los integrantes, fortalecieron la confianza entre los miembros y representaron un escenario para generar nuevas ideas referentes a los problemas particulares que cada quien experimentaba en la labor diaria del tratamiento penitenciario. Por ello, no es coincidencia, que los miembros del grupo mantengan una relación de amistad construida desde la labor profesional en los diferentes establecimientos penitenciarios.

d. Agenda común

Los integrantes del grupo que de diseñó la propuesta mantuvieron cierta inclinación compartida acerca de la necesidad de reestructuración o construcción de un nueva estrategia de intervención penitenciaria. Es por ello, que la idea de poder elaborar una propuesta novedosa significó una oportunidad de concretar sus inclinaciones compartidas y que los conduce a establecer un plan de investigación.

En ese sentido, se debe retomar lo expuesto por María Lauro, que fue la miembro que contactó a los demás actores, quien expone en conversaciones con los otros profesionales existía una misma postura de visibilizar la problemática, de desarticulación del tratamiento, a fin de actuar sobre ella (comunicación virtual).

e. Redes de interacción

De acuerdo con Parsons (2007), en un escenario de redes, las personas u organizaciones mantienen una interconexión o intercambio que puede ser formal o informal. En esa línea, el grupo de psicólogos analizados en la presente investigación se encuentran en contacto con otros sectores, relacionados al tema penitenciario, que se postulan como agentes de respaldo para la iniciativa que desarrollan. Es decir, el grupo de psicólogos mantiene una relación con:

- los integrantes burocráticos de la institución penitenciaria, para lograr obtener una misma visión de trabajo cuando se plantea la propuesta del programa
- el sector tomador de decisiones, a través del acercamiento al tercer miembro del Consejo Nacional Penitenciario, actores que tienen una relación directa con el presidente del INPE. Además, de mantener establecer relación con el director de Órgano de Tratamiento Penitenciario, aquel que puede promover el proyecto ante el presidente del INPE.

4.3. CREO desde la interacción de los emprendedores de política

Como menciona Mintrom (1997) y Demir y Mitrom (2007), los emprendedores son actores que promueven ideas, que identifican un problema y promocionan la creación de nuevas propuestas entre las redes o círculos. Este perfil puede ser de un legislador o algún burócrata; además, suelen contar con la característica particulares: toman una idea y la convierten en acción, sea con su propia participación o la conexión de un grupo.

Desde lo antes mencionado, se puede establecer que la promoción del proyecto CREO no se desarrolló por sí sola. De acuerdo, con la información recolectada, fueron algunos actores los participantes claves para la aprobación del proyecto; incluso, para la ejecución del programa piloto. Es decir, la iniciativa CREO necesito de un gestor, emprendedor de política, para la aprobación del mismo. En esa línea resalta el nombre de María Lauro, psicóloga penitenciaria que, luego de 10 años de ejercicio práctico, ocupa un puesto de asesora de tratamiento, dentro del Órgano de Tratamiento Penitenciario de la sede central (de Lima) institucional de INPE, en el año 2007.

María Lauro, parte del grupo de psicólogos formuladores del programa CREO, mantuvo participación directa en la construcción del programa CREO. Añadido a ello, se propone reconocer como relevante el rol de esta actora dentro del proceso, ya que se posicionó como el nexo entre el grupo de psicólogos y la

dirección institucional. De tal manera que se hizo cargo de mantener el proyecto presente dentro del ámbito más alto de la toma de decisiones. Esta actora aprovecha el espacio que ocupa dentro de la institución penitenciaria para desarrollar conexiones y adoptar espacios en los que pueda compartir la idea que se gestaba (del CREO).

4.3.1. Cualidades de los emprendedores de política

a. Reconocen el problema, toman la oportunidad y proponen nuevas ideas

Los emprendedores de política poseen habilidades que les permite identificar un problema, una oportunidad y plantear ideas de solución. Desde ello, la actora propuesta como una emprendedora de política, María Lauro mantiene una formación como psicóloga especializada en el tratamiento de conductas sociales. Este conocimiento profesional la califica para conocer la problemática del tratamiento penitenciario. Asimismo, su carrera laboral desde el año 1997, en los diferentes penales de la región Lima, la hace conocedora directa de las deficiencias del sector penitenciario. De acuerdo a lo indica

“a mi paso por los diferentes penales, de Lima, el penal del Callao, el penal de Chorrillos, el penal de Lurigancho, Canto grande; la problemática en todos ellos es el mismo: el alto hacinamiento, la imposibilidad de hacer el trabajo de tratamiento. [...] No creo que fuera la única, había varios compañeros que tenían la misma inquietud [...]No había algo articulado, era como especie de islas y no nos debamos cuenta que, por decirlo de alguna manera, el cliente era uno solo, eso me sucede a mí” (María Lauro, comunicación virtual)

Esta actora tiene la oportunidad de realizar una investigación desde una idea compartida con Marlon Florentini, director de Tratamiento Penitenciario 2007, que le brinda la posibilidad de revisar y analizar un proyecto con finalidad de establecer estrategias para la mejora del tratamiento penitenciario. Desde la experiencia y con el fin de establecer alguna alternativa nueva, María Lauro aprovecha el espacio que se le brinda y actúa para proponer nuevas ideas relacionas al tratamiento penitenciaria; por lo que toma información y

experiencias externas relacionadas con el tratamiento penitenciario. Así, comenta

“fue un reto, revisando material, otras experiencias en otros países, sobre todo en España, que había mucho tratamiento para jóvenes, tratamiento psicosocial o de competencia social, por ahí fui aterrizando la estructura de un programa más integral [...] hice un borrador, y me dicen está bien, ahora me dicen ármalo, tenía que desarrollarlo en sesiones. [...] entonces me dan la potestad, la carta blanca, de llamar a quien considere, para conformar el equipo y comenzar a armar programa” (María Lauro, comunicación virtual)

b. Operan dentro de un equipo compuesto por personas de diferente conocimiento

El desarrollo del proyecto CREO se deriva del trabajo conjunto de un grupo pequeño que compartían intereses y que aceptaron la invitación de María Lauro-ya en el puesto de asesora de tratamiento penitenciario- para conformar un grupo de trabajo. Si bien se establece la conformación de un grupo más amplio y multidisciplinario para asegurar una visión más integral, al finalizar la propuesta, es el conjunto de psicólogos desde la intención de María Lauro, los primeros en estructurar el programa: Desarrollo de Competencias Psicosociales Para Jóvenes con Conductas Delictivas - PTR3. Proyecto que luego se pasa a ejecutar como piloto en el espacio obtenido en el establecimiento penal de Lurigancho; y que luego, debido a las respuestas obtenidas, se institucionaliza tomando el nombre de Construyendo Rutas de Esperanza y Oportunidades (CREO).

“La fortaleza de cada uno de ellos (los miembros del grupo) fue enriqueciendo el trabajo. Humberto tenía la experiencia de ser docente, en alguna medida lo veía desde el punto de vista aprendizaje, de generar competencias, desde el actuar [...]; Verónica Oviedo tenía otra fortaleza también; en el tema de control emocional aportó Carlos. [...] empezamos a convocar a parte del equipo, que éramos nosotros cuatro, a asistentes sociales, un representante del área educativa, y un representante del área de trabajo.” (María Lauro, comunicación virtual)

- c. Hacen uso de las redes de políticas para ingresar a esfera gubernamental y generar apoyo de actores influyentes- contactos y conocimiento

El proyecto se convierte en prioritario para la dirección de tratamiento y se trabaja de manera organizativa, enfocados hacia el desarrollo del programa. En ese sentido, se comparte la idea del programa con los diferentes actores claves en la toma de decisiones. Por lo que se puede exponer que se establece ciertas estrategias para influir en estos espacios: por un lado, la actora promueve el interés en el programa mediante la presentación de la iniciativa a los nuevos directores del órgano de tratamiento penitenciario, con este apoyo se tiene respaldo para continuar el desarrollo de la iniciativa; por otro lado, aún más importante, se buscan espacios de acceso a los tomadores de decisión; principalmente se propone llegar al presidente del INPE, pero también se buscó acercamiento con los demás miembros del consejo directivo.

Esta estrategia sirvió para mantener activa la propuesta del programa en desarrollo; por lo que, una vez obtenido los espacios suficientes de influencia se abren mayores márgenes de acción para el programa y para su posterior ejecución como programa piloto. En ese sentido, se debe mencionar la relevancia de buscar espacios donde incentivar y solicitar el apoyo al programa.

“[...] conversamos con el tercer miembro, Leonardo Caparoz, la idea era llegar arriba y hacer que nos acepten el programa [...] le gustó la idea, pero la decisión, obviamente era del presidente, de la mano de Gladys Aylas, nos hacen una cita con el presidente, Carrión, [...] me hicieron exponer el programa, presentar el programa y terminando de presentar el programa, él aceptó el programa” (María Lauro, comunicación virtual)

- d. Pueden encontrarse en puestos gubernamentales o en espacios informales

Los emprendedores de política pueden actuar desde diferentes espacios, pero en el presente caso la actora propuesta como una emprendedora de política se encuentra dentro de la institución penitenciaria. Se trata, como se mencionó en un principio, de una funcionaria que conoce el detalle de las problemáticas de tratamiento penitenciario, acepta una propuesta, en un inicio, básica para

producir iniciativas vinculadas al tratamiento penitenciario, y logra establecer una idea estructurada innovadora para dirigirla a partir de un trabajo en equipo.

Añadido a ello, el hecho de ser una funcionaria en actividad dentro del INPE, favorece en cierta medida (1) la búsqueda de miembros interesados en aportar al trabajo, ya que se les brinda facilidades para reunirse y organizarse sin dejar de lado sus funciones principales como psicólogo penitenciarios; (2) obtener espacios para difundir la idea, es decir, estar dentro del órgano de tratamiento penitenciario favorece el acercamiento a los altos mandos del INPE, al director de tratamiento penitenciario y los demás funcionarios (encargados de las demás áreas: trabajo, educación, seguridad, recursos, otros).

4.4. Comprendiendo la corriente de política

The political stream, de acuerdo a lo descrito por Kingdon (1995), se trata de la corriente de política que toma en consideración los factores contextuales, que pueden ser institucionales o coyunturales, y que tienen influencia en el cambio de una política. Para este autor, los aspectos a tomar en cuenta pasan por el ánimo nacional; actores de fuerzas políticas; cambios administrativos; o la construcción de consensos (citado en Parsons, 2007, p. 223).

Siguiendo el análisis del caso, es importante tomar en cuenta algunos de los factores antes mencionados, no desde una línea o postura partidaria específica de algún gobierno o ministro dentro del sector justicia, sino desde el ámbito general de como se ha ido transformando el contexto penitenciario y la tendencia que podemos rescatar en cuanto a la comprensión del sector judicial penitenciario. Para ello, se desarrollan algunas ideas respecto al cambio entre un gobierno autoritario y el retorno del gobierno democrático.

4.4.1. Una mirada hacia la resocialización

En primer lugar, se debe resaltar las tendencias que existen para analizar el sector penitenciario. Estas ideas son elementales para la ejecución de las

acciones por parte de los actores políticos, tomadores de decisiones, y, sobre todo, de los trabajadores penitenciarios. Es decir, el comprender las cárceles desde una mirada radical, en la que los internos representan solo a personas perdidas que no deben cumplir con ninguna posibilidad de rehabilitación y, contrario a ello, merecen recibir un trato punitivo de sanciones y mínimos garantizadas por la institución penitenciaria; nos indicaría que las acciones finales no deben estar enfocadas en la búsqueda de mejoras del sistema penitenciario y mucho menos en las condiciones para desarrollar el tratamiento penitenciario. Sin embargo, si se entiende el sector penitenciario desde la perspectiva reformadora y se añade un marco de cumplimiento de derechos humano, las acciones que se presuponen se prioricen deben estar alineadas a las de mejoras de la calidad de estancia y transformación del tratamiento penitenciario para los privados de libertad.

En ese sentido, Elizabeth Fanola y Leobardo Dires coinciden en resaltar la importancia de la transformación del cambio mentalidad de los trabajadores penitenciarios desde una posición más radical hacia la comprensión de que el penado puede mejorar en el manejo de sus conductas. Esta mirada no solo se aplica en el tratamiento penitenciario, sino en el trato general que se le brinda al penado, sobre todo, por parte de los miembros de seguridad. Sin perjuicio de ello, tomando lo descrito por Humberto Meza, aún persiste, aunque en menor medida, la mirada más restrictiva respecto al trato del penado; este se mantiene ya que no hay una sola posición única institucionalizada. Esto se muestra desde la actuación de los miembros de seguridad donde, muchos de los cuales, provienen de formación militar; pese a lo mencionado, Meza sostiene que la gran mayoría está cambiando, dejando de lado la mirada punitiva, hacia una mirada funcional de reforma, y teniendo en cuenta no caer en las ideas asistencialistas- que mantienen algunos grupos religiosos- (mediante comunicación virtual).

Trayendo las ideas principales descritas en el tercer capítulo podemos plantear algunas diferencias claras entre las posturas de atención al sistema penitenciario. Por una parte, hay un transformación entre el régimen de Fujimori, en los 90's con una mirada estricta del sistema penitenciario, y los años de

retorno a la democracia, a partir de los 2000 con la mirada reformadora suscrita en la renovación del cumplimiento de derechos humanos. El término del fujimorismo, de cierta manera, conlleva replantear las posturas de distintos sectores institucionales, siendo uno de los más importantes el sector justicia. Es relevante resaltar que el contexto político de estos años (fase 1) sostiene la mirada punitiva con norma de acción: reducción de penas, internamiento sin sentencia, mayor disposición de los centros carcelarios bajo mando de la PNP, escasas acciones para mejorar las condiciones, y por ende la vida, de los internos y trabajadores penitenciarios.

Por otro lado, una muestra del cambio que llega con la nueva tendencia de resocialización son las acciones de gobierno que representan una línea de ejecución para reforma y mejora del sistema penitenciario. En principio, se puede entender desde algunos de los objetivos propuestos por el Acuerdo Nacional, suscrito por los diferentes partidos políticos en el año 2002, que integraba a los representantes políticos de los partidos y demás organizaciones de la sociedad civil. Vinculados al acuerdo Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado y a la Equidad y Justicia Social se proyecta la política de estado que sostiene *la plena vigencia de la constitución y los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial*; que dentro de otros, logra estructurar los proyectos de ley relacionados a la reforma y fortalecimiento de administración judicial, poder judicial y debate respecto a los mecanismos constitucionales para la defensa de las libertades (habeas corpus, amparo) (Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional, 2006, p. 48).

Añadido a ello, se proyecta desde el gobierno de Toledo, la primera acción directa a la transformación del sistema penitenciario: el desarrollo del Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario 2003, que reconoce y resume las problemáticas del sector y la urgencia de atender las necesidades de esta población. La postura de este gobierno no marco significativamente el cambio del sector penitenciario, pero significo un inicio normativo; ejemplo: la aprobación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010. En cuanto al gobierno sucesor (García), se extendió de la norma a la acción. Es decir, se ejecutó dentro

de la institución y se trabajó de manera más amplia. Sin ser la postura gubernamental directamente relacionada al trabajo o tratamiento penitenciario, el indulto y la gracia humanitaria fueron los mecanismos más usados como estrategia de deshacinamiento y parte de una iniciativa de política criminal (Pastor, 2019, p. 67). Además, se promovió la estructuración del INPE y de sus funciones, para recuperar la administración de los penales (recuperar el control del INPE) y mejorar la acción institucional (aprobación de la carrera pública penitenciaria). Estas acciones se clarificaron con el gobierno de Humala, que determinó la intervención de los gerentes públicos y las medidas de reforma penitenciaria, que tomaban como lineamiento la transformación de las cárceles hacia centros de real inserción.



CAPITULO 5: DISCUSIÓN DE HALLAZGOS

En el presente trabajo se ha realizado un análisis de los factores que permitieron que se genere la iniciativa innovadora Construyendo Rutas de Esperanza y Oportunidades, dentro del contexto penitenciario peruano, en los años 2006 - 2012. En esa línea, se sostiene que el proceso de construcción del programa CREO se puede explicar mediante la conexión de tres aspectos claves como son el cambio en la tendencia para comprender la función penitenciaria, la intervención de la comunidad de psicólogos para aportar hacia la iniciativa del CREO desde el conocimiento técnico, y la participación de los emprendedores de política para la promoción y aprovechamiento de espacios estratégicos a favor del desarrollo del programa.

Si bien los factores mencionados arman un modelo específico para comprender la aprobación del programa CREO resulta importante tener presente el contexto penitenciario, en cuanto a la política penitenciaria y el tratamiento penitenciario, previo a la aprobación del programa CREO; de forma que, no solo se resalta las particularidades y deficiencias del sistema penitenciario peruano, sino que se marcan las diferencias y avances que se lograron con la generación del programa en estudio. Para ello, se estableció la división de tres fases del entorno penitenciario a partir de los años 90's e inicios del año 2015, que abarca en su totalidad cuatro gobiernos de turno.

Por una parte, es bastante común que los sistemas penitenciarios en Latinoamérica carezcan de interés público/estatal y mantengan características similares en cuanto a las deficiencias relacionadas al tratamiento penitenciario. Un problema aún más frecuente es el hacinamiento y la sobrepoblación, aspectos que afectan directamente la calidad de vida de los privados de libertad; y a la vez, que suele tener un efecto real sobre el estrés de los funcionarios y trabajadores encargados del ámbito penitenciario (Bracco, Váldez, Wakeham y Velázquez, 2018). El aumento de la población penitenciaria reduce los recursos humanos, el personal encargado sufre de sobrecargo y limita los espacios o

estructuras para un adecuado trabajo; es así que se reduce el número de participantes en las actividades propuestas.

Otro aspecto relevante, es la asignación de recursos o presupuesto público derivado al sector penitenciario. En ese sentido, se debe tener en consideración que el presupuesto del INPE se ha incrementado en los últimos años, pero la población penitenciaria también se ha elevado. Es decir, para el año 1998, el estado gastaba por cada interno un monto no mayor a 5 soles diarios, teniendo en cuenta que su población era un aproximado de 27 mil internos; mientras que para el 2008 el monto no se modificó necesariamente, pero la población de internos sumaba un aproximado de 43 mil privados de la libertad. Considerando el aumento poblacional de internos, la mayor cantidad de presupuesto está destinada a la estructuras, administración (funcionarios-trabajadores) y, en un mínimo, a los programas penitenciarios.

En este panorama de aparente escasez de éxito para llevar a cabo nuevas iniciativas y mejoras en el tratamiento penitenciario se reúne un grupo de psicólogos con experiencia en el tratamiento penitenciario y las conductas psicosociales delictivas. Los miembros encontrados no son numerarios ni conforman un grupo formal/institucionalizado; sin embargo, son profesionales que cuentan con una larga trayectoria laboral dentro de la institución penitenciaria. Además, mantienen algunas cualidades similares que nos permite denominarlo como un grupo epistémico. Por ello, se establecieron ciertas particularidades desde la teoría de comunidades epistémicas para analizar al grupo de psicólogos observado. Dentro de las cualidades se obtiene un característica principal, la más relevante, tiene relación con las ideas, valores y creencias compartidas de los miembros. En ese sentido, al pertenecer la mayoría de integrantes del grupo (4 de 5 miembros) a la promoción de psicólogos penitenciarios poseen una formación similar en cuanto a los lineamientos profesionales para la aplicación de la asistencia penitenciaria; asimismo, el reto de trabajar dentro del sector de tratamiento penitenciario por un tiempo promedio de 10 años de experiencia los ubica en una misma posición frente a la búsqueda por nuevas soluciones e iniciativas que mejoren el trabajo penitenciario: en

cuanto a articulación de la asistencia penitenciaria para un trabajo metodológico continuo y focalizado, que tome en cuenta las deficiencias estructurales de los establecimientos penales. Finalmente, las ideas en común del grupo promueven el apoyo de una agenda conjunta (mismos requerimientos) que, una vez vista la oportunidad, aceptan aportar a un mismo fin; llevados por las relaciones informales generadas en los años de trabajo práctico y las redes con los demás trabajadores y funcionarios del Instituto Nacional Penitenciario.

Añadido a este espacio académico que funciona eficientemente desde el colectivo, se abre la ventana de oportunidad que es aprovechada por una emprendedora de política. Desde lo trabajado se comprende que es una actora particular, posicionada dentro de la institución penitenciaria, aquella que promueve y promociona el proyecto en CREO en construcción. En este aspecto, se resaltan las cualidades de la agente María Lauro que desde el principio guía la iniciativa del programa CREO. Como se señaló en el capítulo cuatro, la emprendedora de política mantiene la capacidad para comprender *el problema*: falta de trabajo articulado en la prestación del tratamiento penitenciario, *aprovechar una oportunidad*: genera una primera estructura base para la formación de lo que será el proyecto CREO, y *buscar alguna alternativa de solución*: desde la conformación de un grupo de expertos para el apoyo y trabajo en equipo que sirva como respuesta metodológica aplicable a las condiciones penitenciarias peruanas. También se toma en cuenta la condición de la emprendedora de política; es decir, su puesto como asesora dentro del Órgano de Tratamiento para utilizar los diferentes recursos del espacio que ocupa y construir estratégicamente ciertas redes de relación entre los actores dentro del órgano de tratamiento y los tomadores de decisiones, de puestos superiores.

Un tercer factor que se ha descrito es la corriente de política vinculada al contexto institucional que envuelve los años previos a la producción del programa CREO. En este espacio, se retoma las tendencias para comprender y actuar sobre el sistema penitenciario. Según lo descrito, se puede plantear la existencia de dos tendencias generales y prioritarias: la idea reformadora y la idea punitiva. No obstante, hay una tercera idea que también se presenta en el

diario de las cárceles. Esta noción tiene que ver con la postura asistencialista; generalmente, desarrollada por las agrupaciones o miembros de las organizaciones religiosas. Sin embargo, las dos tendencias que se han propuesto como primordiales tienen un sustento directo en la aplicación de las acciones estatales. Por una parte, la corriente punitiva se establece como una mirada de corrección en los años 90's. En este periodo se actúa para reducir los beneficios penitenciarios- que son, de cierta forma, incentivos para la participación de los internos en programas o talleres-; añadido a ello, se aumentan las prisiones sin sentencia, lo que conlleva a que se eleve el número de internos y se afecte la condición del resto de población y trabajador penitenciario. Seguidamente, el periodo fujimorista se apoyó en la lucha contra el terrorismo para robustecer la política contra los privados de libertad, posicionándolas solo como personas excluidas de la sociedad.

De otro lado, en cuanto a la corriente reformadora, las ideas referentes a los privados de libertad como personas con necesidades y posibilidades de reformarse, se retoman con la vuelta a la democracia, en los 2000. Esta nueva etapa, no solo resalta el respeto por los derechos humanos vinculados a los internos, sino que busca promover nuevas exploraciones sobre las problemáticas penitenciarias. Para ello, se hacen ciertas menciones como los puntos del Acuerdo Nacional, las diferentes iniciativas por construir un plan penitenciario y las acciones para enfrentar las diferentes condiciones deficientes de los establecimientos penitenciarios peruanos; además de la reestructuración del instituto penitenciario en los gobiernos de García y Humala (2006-2015).

Ciertamente, algunas acciones para el sector penitenciario desde los diferentes gobiernos a partir del retorno a la democracia nos muestran la transformación de una posición "desde el castigo" hacia una visión centrada en la reforma efectiva y practica del interno. En el panorama de un nuevo paradigma, el programa CREO representa efectivamente un producto de este nuevo espacio que permite la inclusión de ideales en pro del tratamiento penitenciario. Pese a esta nueva tendencia propuesta, se debe detallar también la existencia de ciertos límites que tienen impacto directo en los programas de

tratamiento y las acciones aplicadas en la intervención penitenciaria; y es que, si bien el programa CREO ha tenido avances y se ha expandido dentro del territorio penitenciario, aún queda trabajo por realizar en cuanto a la implementación y evaluación del tratamiento penitenciario. De manera que, aunque este trabajo se enfoca en la formulación y aprobación del programa CREO es pertinente indicar que está pendiente ahondar en las estrategias y proceso ejecución/implementación que pueden, o no, estar relacionadas a la cultura organizacional de la institución penitenciaria, la postura de los presidentes del INPE, la agencia de los burócratas, entre otras. En una línea similar, dentro del panorama penitenciario, se debe tener en cuenta que hay por analizar otras características que pueden brindarnos mayor información respecto a los cambios en el panorama penitenciario como el tema de la autonomía institucional del INPE -desde un análisis de capacidad estatal- y la participación de los actores y actoras desde la perspectiva del género.

Finalmente, el hecho de analizar el sector penitenciario resulta ser un aporte a la temática poca veces tocada, pero necesaria, respecto a las condiciones de vida de la población penitenciaria, trabajadores penitenciarios y funciones mínimas de las instituciones del estado; de manera que, este trabajo espera significar un paso para que se continúe con la discusión de la institución penitenciaria, sobre todo enfocada en la intervención de tratamiento penitenciario, dinámica que tiene un impacto directo en la relación de interno/institución.

En cuanto a la disciplina de la Ciencia Política, la presente investigación aporta la discusión relacionada a la innovación política y transformación de las políticas/programas públicos dentro del estado. Por lo cual, se estableció un modelo marco sobre la base de teoría de transformación de las políticas públicas que permitió alcanzar los objetivos propuestos; y deja constancia de que los grupos epistémicos y los gestores de políticas, desde sus características, son conceptos relevantes dentro de discusión de la innovación de políticas públicas. Asimismo, el trabajo descrito genera un aporte para atender ciertas

particularidades de las instituciones públicas desde la relevancia de los actores en el proceso de agenda, formulación y aprobación de las políticas.



CONCLUSIONES

1. De acuerdo a lo desarrollado en la presente tesis se encuentra que la aprobación del programa Construyendo Rutas de Esperanzas y Oportunidades (CREO) se explica por la confluencia de tres factores relevantes en el proceso: la tendencia hacia una mirada de reforma y comprensión resocializadora en contraste de la mirada punitiva de los años 90's, la presencia de una emprendedora de política, o también entendida, como gestora del proyecto CREO, y la participación de la comunidad de psicólogos para la producción y estructuración del programa CREO.
2. Desde el análisis al contexto penitenciario, se muestra que la atención al sector penitenciario usualmente es pasajera y está ligada a grandes eventos o espacios coyunturales que sin respaldo político no generan ninguna acción real. En ese sentido, se comprende que la política de tratamiento penitenciario se ha ido transformando a través de los diferentes gobiernos (Alberto Fujimori, Alejandro Toledo, Alan García, Ollanta Humala), sin llegar a generar un cambio totalmente radical en el diario de las cárceles peruanas y en el ejercicio de la intervención carcelaria. Siendo las transformaciones más significativas, el inicio de un programa con estructura articulada y sustento metodológico: CREO que se convierte en el primero programa de tratamiento penitenciario directamente ejecutado por el INPE.
3. Las comunidades epistémicas tienen un rol fundamental en la construcción de nuevas iniciativas referentes a algún tema particular. Estos grupos suelen tener suficiente información y capacidad profesional para producir ideas innovadoras; además, su relación grupal refuerza la posibilidad de construir un mejor proyecto con el aporte de todos los miembros. En ese sentido, las comunidades epistémicas se van a caracterizar por una ideas en común y

estrategias de solución similares frente a los problemas, ya que mantienen un mismo marco de lectura contextual.

4. Los emprendedores de política suelen mantener un rol activo dentro del proceso de cambio de política. Estos actores no solo poseen pertinentes habilidades para reconocer los problemas, soluciones y espacios de acción; sino que pueden ser una bisagra sumamente relevante si se encuentran dentro de la institución sobre la cual trabajan. De forma que, los emprendedores de política tienen mayor éxito cuando están dentro del ámbito institucional/ formal y tienen la posibilidad de acceder directamente a espacios donde se encuentran los tomadores de decisiones.
5. Tanto las teorías de comunidades epistémicas como la teoría de emprendedores de política o the political stream pueden ser útiles para comprender los cambios o procesos de transformación de alguna política o generación de un programa dentro de un contexto arduo. Asimismo, estas teorías resaltan la cualidad innovadora y novedosa de algún proyecto, sobre el cual se tenía pocas expectativas de éxito.
6. El atender la temática penitenciaria resulta relevante y necesaria frente a las condiciones en las que se encuentra esta institución. A la vez, es primordial generar información respecto al tema ya que visibiliza a la población penitenciaria y abre espacios de investigación hacia más instituciones gubernamentales, desde perspectiva de la Ciencia Política.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista CLAD Reforma y Democracia*. (39), 5-32.

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

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

Bello J. y Parra G. (2015). Cárceles de la muerte: necropolítica y sistema carcelario en Colombia. *Universitas humanística*, (81), 365-391.

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

Boutron, C. (2014). El uso estratégico del espacio carcelario como elemento referencial de la construcción de identidades en conflicto en el Perú. *Instituto de Investigación para el Desarrollo*, 43 (1), 31-51.

Bracco, L., Váldez, R., Wakeham, N., & Velázquez, T. (2018). Síndrome de agotamiento profesional y trabajadores penitenciarios peruanos. Una mirada cualitativa a los factores institucionales y sociales. *Revista Colombiana de Psicología*, 28, 13-28.

Cárcamo E., Guarnizo A., Mendoza M., Pajares C., Vignolo G. (2015). *Asociaciones público- privadas en el sistema penitenciario. Una alternativa de solución para la inseguridad en el Perú*. Lima: Universidad ESAN.

Costa G., Romero C., Moscoso R. (2011). *Quien la hace en seguridad ciudadana 2010-2011*. Ciudad Nuestra.

Cori, J. (2011). *El proceso de “agendación” de la concesión de los establecimientos penitenciarios en el Perú (2001-2008)* (tesis de maestría). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.

Condori, M. (2017). *La eficacia como tratamiento penitenciario del programa “CREO” como medio de resocialización de los internos en el establecimiento penitenciario de Socabaya de la provincia de Arequipa 2012 -2015* (tesis de pregrado). Universidad Nacional de San Agustín, Arequipa, Lima, Perú.

Conejero, E. (2014). Valor público: una aproximación conceptual. *3C Empresa*, 3(1).

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

Comisión Episcopal De Acción Social. (2006). *INFORME PENITENCIARIO: Una mirada al mundo carcelario peruano*. ROEL SAC

Comisión Episcopal De Acción Social. (2012). *Las personas privadas de libertad en el Perú, un análisis y reflexión desde la labor de Pastoral de Cárceles*. Lima

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

Escudero, L. (2012). *¿Cárceles privadas? Elementos para el debate estudio comparado de casos de gestión penitenciaria pública y privada* (tesis de pregrado). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.

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

Fuenmayor, J. (2017). Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas. *Económicas CUC*, 38(2), 43-60.

Galindo, M., y Méndez, M. (2011). La actividad emprendedora y competitividad: factores que inciden sobre los emprendedores. *Papeles de Europa*, 22, 61-75.

García, J. (2019). Gestión pública y valor público. *Actualidad Gubernamental*, (78).

García, V. (2019). Programas específicos de tratamiento en las prisiones españolas: control de la agresión sexual, atención integral a enfermos mentales y unidades terapéuticas y educativas. *Revista de Estudios Socioeducativos*, (7), 184-200.

Germán, A. (2012). *Centro Penal de Lurigancho* (tesis de pregrado). Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú.

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

Hass, P. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46 (1), 1-35.

Alder, E., & Hass, P. (1992). Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program. *International Organization*, 46 (1), 367-390.

King, P., & Roberts, N. (1992). An Investigation into the Personality Profile of Policy Entrepreneurs. *Public Productivity & Management Review*, 16(2), 173-190.

Kingdon, J. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Longman.

Klijn, E. (1998). Policy Networks: An Overview. In Kickert, W., & Koppenjan, J.. (Ed.), *Managing Complex Networks*. London: Sage.

Lindblom C. (1968). *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Lindblom, C., & Woodhouse, E. (1993). *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Maldonado, A. (2005). Comunidades epistémicas: Una propuesta para estudiar el papel de los expertos en la definición de políticas en educación superior en México. *Revista de la Educación Superior*, 34 (134), 107-122.

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

Marquez, E. (2013), Estado Punitivo y control criminal. Cárceles, prisiones y penitenciarias en Colombia en el siglo XIX. *Revista criminalidad*, 55(1), 99-112.

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

Meza, A. (2016). *El trabajo penitenciario en el Perú: la aplicación del trabajo como actividad obligatoria en la ejecución de la pena privativa de libertad* (tesis de maestría). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.

Miller, H., & Demir T. (2007). Policy Communities. In F. Fischer, G. Miller, & M. S. Sidney. (Eds.), *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods* (pp.137-147). London: Taylor & Francis Group.

Mintrom, M. (1997). Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. *American Journal of Political Science*, 41(3), 738-770.

Mintrom, M. & Phillipa N. (2009). Policy Entrepreneurship and Policy Change. *The Policy Studies Journal*, 37(4), 649-667.

Muller, P. (2002). *Las Políticas Públicas*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Oblitas, R. (2017). *El hacinamiento en el establecimiento penal de Quillabamba y el tratamiento penitenciario intramuros* (tesis de pregrado). Universidad Andina del Cusco, Cusco, Lima.

Octavio, L., Y Briones, A. (2019). Crimen y castigo. Una reflexión desde América Latina. *Revista latinoamericana de Estudios de Seguridad*. (24), 26-41.

Olarte, M. (2017). *El reconocimiento de la actividad penitenciario como trabajo protegido por el derecho: la creación de condiciones equiparables a la relación laboral en el Perú* (tesis de pregrado). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.

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

Pastor, F. (2019). *Las gracias presidenciales como política pública para combatir el hacinamiento penitenciario: análisis del Perú 2001-2018* (tesis de licenciatura). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción o lo teoría y lo práctica del análisis de políticos públicas*. México: FLACSO.

Peralta, M., y Valverde N. (2004). *El interno y el mundo exterior: beneficios penitenciarios*. Lima: Editorial Moreno S.A.

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

Rodriguez, J. (2016). *Principio de resocialización y la inhabilitación permanente. Anticorrupción y justicia penal*. Grupo de investigación Derecho penal y corrupción, Lima.

Roberts N., & King P. (1991). Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 1(2), 147-175.

Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional. (2006). *Agenda Nacional y la Agenda Legislativa*. Lima.

Solís, A. (2008). Política penal y política penitenciaria. *Departamento académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*. (8), 3-52. Recuperado de <https://cutt.ly/QjxOnTa>

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

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

Sparks, R., Bottoms, A. y Hay, W. (1996). *Prisons and the Problem of Order*. Oxford. Clarendon Press

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

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

Valencia, G., y Alvarez, Y. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para la reconstrucción histórica de su relación. *Estudios Políticos*, (33), 93-121.

Documentos y normas

Constitución Política del Perú [Const]. Del 29 de diciembre de 1993. (Perú)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2008). *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*.

Defensoría del Pueblo. (2000). *Informe de Supervisión de Personas Privadas de Libertad 1998- 1999*. Lima.

Defensoría del Pueblo. (2006). *Supervisión del Sistema Penitenciario*. Lima

Defensoría del Pueblo. (2009). *Decimosegundo informe anual de la Defensoría del Pueblo*. Lima.

Defensoría del Pueblo. (2011). *Informe Defensorial N° 154-2011/DP. “El Sistema Penitenciario: Componente Clave de la Seguridad y la Política Criminal. Problemas, Retos y Perspectivas”*. Lima.

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

Decreto Legislativo N° 1328. Diario Oficial El Peruano. Perú, Lima, Consejo de Ministros, 05 de enero de 2017.

Decreto Supremo N° 015-2003-JUS. Ministerio de Justicia. Lima

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2019). *Perú: percepción ciudadana sobre la gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones*. Recuperado de <https://cutt.ly/YjxlZ6A>.

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

Instituto Nacional Penitenciario (2015). *Plan Nacional Penitenciario 2016-2020*. Lima.

Instituto Nacional Penitenciario (2017). *C.R.E.O. Solo para Valientes. 10 años resocializando al interno*. Lima.

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

Instituto Nacional Penitenciario (2019). *Tratamiento penitenciario. Informe estadístico*. Lima

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2012). *10 Medidas de Reforma del Sistema Penitenciario*. Lima.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2012). *Compendio de Derechos Humanos: Tratados Internacionales de los que el Perú es Parte*. Lima.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2016). *Política Nacional. Penitenciaria y Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2016 – 2020*. Lima

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2005). *PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS 2006 – 2010*. Lima

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

Ministerio de Economía y Finanzas. (2013). *Informe Final. Evaluación de diseño y ejecución presupuestal del Sistema Penitenciario*. Lima

Resolución Presidencial N° 331-2007-INPE. Ministerio de Justicia. Lima

Resolución Presidencial N° 035- 2008-INPE. Ministerio de Justicia. Lima

Resolución Ministerial N° 343-2002-JUS. Ministerio de Justicia. Lima

Resolución Ministerial N° 0419-2007 JUS. Ministerio de Justicia. Lima

Organización de Naciones Unidas (1998). *Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión.*



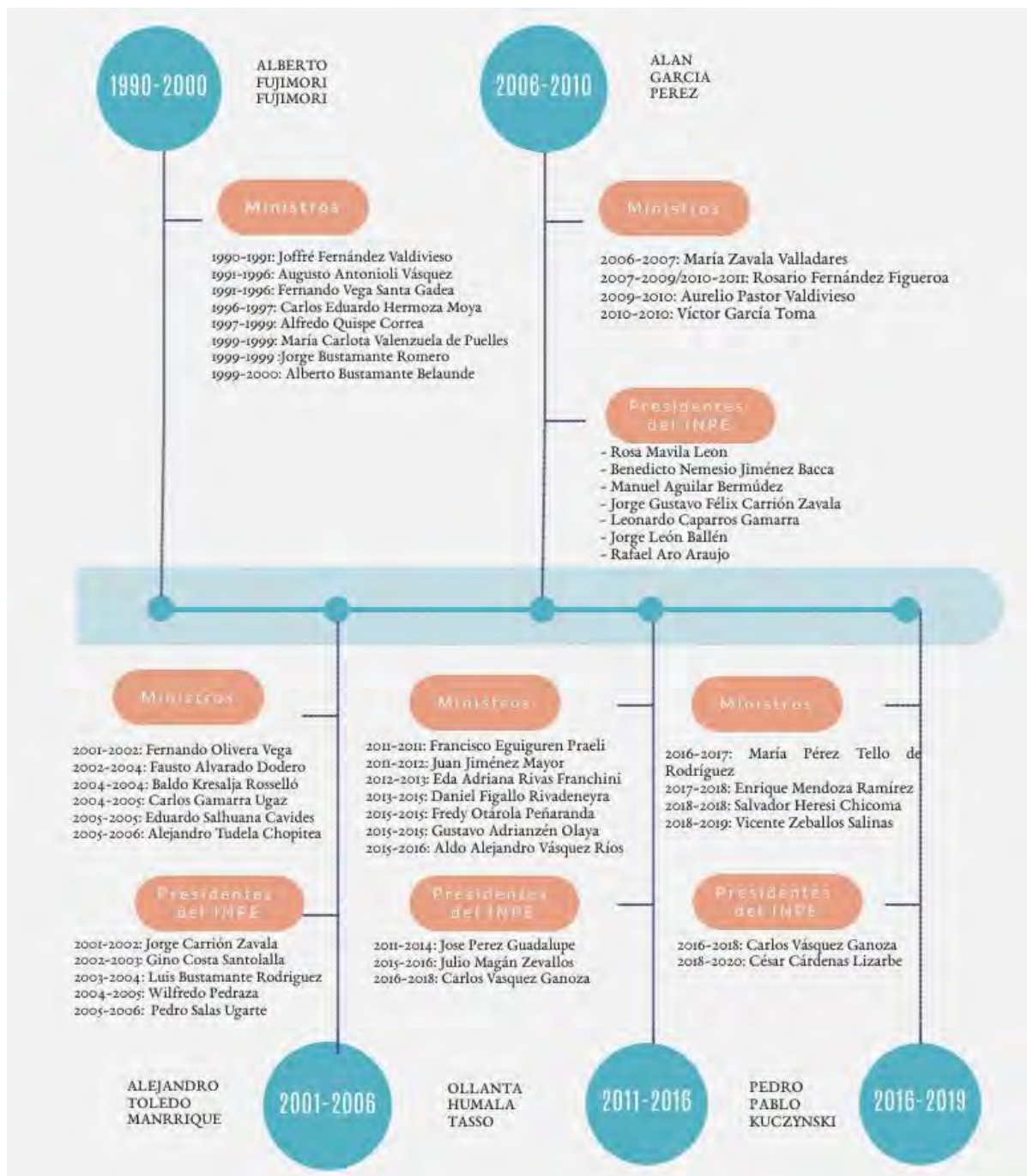
ANEXOS

Anexo 1

| PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN | OBJETIVO PRINCIPAL | OBJETIVOS SECUNDARIOS | TIPO DE INFORMACIÓN | HERRAMIENTAS DE INFORMACIÓN |
|--|---|--|---|--|
| ¿Qué los factores explican la formulación del programa CREO en el Sistema Penitenciario Peruano? | <p>Analizar los factores que explican la formulación del programa</p> <p>Construyendo Rutas de Esperanzas y Oportunidades como una propuesta innovadora dentro del SP</p> | Examinar la política penitenciaria de los gobiernos en los últimos años | Información de fuentes secundarias sobre los diferentes procesos del tratamiento penitenciario, en los últimos gobiernos, previo al programa CREO | <p>Análisis de contenido de los informes de la DP, CIDH, PJ, CEAS, INPE</p> <p>Análisis de contenido de las resoluciones institucionales, normativa, legislación</p> |
| | | Explicar el desarrollo de los programas de tratamiento penitenciario previos a la creación del programa CREO | Información de fuentes secundarias en los últimos gobiernos, previo al programa CREO | Análisis de contenido de los informes de la DP, CIDH, PJ, CEAS, INPE |
| | | Identificar la influencia de la comunidad de psicólogos penitenciarios en el proceso de formulación del programa CREO | Información de fuente primaria para abordar las características del grupo en estudio | Entrevista semiestructurada con los actores directos encargados del diseño |
| | | Determinar la relevancia e influencia de los agentes penitenciarios, trabajadores penitenciarios, para la construcción de nuevos proyectos dentro del INPE | Información de fuente primaria para abordar las cualidades y rol del emprendedor político | Entrevista semiestructurada con los actores del proceso |

Fuente: Elaboración propia

Anexo 2



Fuente: Elaboración propia