

UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERIA
FACULTAD DE INGENIERÍA ECONÓMICA Y
CIENCIAS SOCIALES



***“PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA ADMINISTRACIÓN
DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS DEL PERÚ”***

INFORME DE SUFICIENCIA

PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE:

INGENIERO ECONOMISTA

POR LA MODALIDAD DE ACTUALIZACIÓN DE CONOCIMIENTOS

ELABORADO POR:

FAUSTO DONATO BLAS ESPINOZA

LIMA – PERÚ

2008

DEDICATORIA:

El presente trabajo esta dedicado a los catedráticos, por todo su apoyo constante, así como por sus nobles enseñanzas.

ÍNDICE

CAPITULO I MARCO TEORICO

1.1	Rol del Estado	10
1.2	Marco de Referencia Espiritual	27
1.2.1	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	29
1.2.2	Participación del Sector Privado en el Sistema Penitenciario	31
1.2.3	Experiencias en Privatización de Servicios Penitenciarios en el mundo	38
1.2.4	Avances en la Mejora del Servicio de Internamiento en el Perú	49

CAPITULO II DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO PERUANO

2.1	Diagnóstico del Instituto Nacional Penitenciario (INPE)	55
2.1.1	Organización	55
2.1.2	Procesos Internos del INPE	61

2.1.3	Planeamiento y presupuesto	65
2.1.4	Personas	71
2.1.5	Infraestructura	75
2.2	Servicios de INPE	78
2.2.1	Servicios de albergue	80
2.2.2	Servicios de salud	90
2.2.3	Servicios de tratamiento	96
2.2.4	Servicios de medios libres	102

CAPITULO III

MODELO ALTERNATIVO A LA ADMINISTRACION PÚBLICA DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS PARA EL CASO PERUANO

3.1	Argumentos a favor y en contra de Establecimientos Penitenciarios administrados por el Sector Privado.	104
3.2	Enfoque Sistémico de la Administración de Justicia Penal Peruano	110
3.3	Administración de Estado Vs. Administración del Sector Privado a través de la concesión	116
3.3.1	Costos de administrar nuevos Establecimientos Penitenciarios Concesionados	117
3.3.2	Costos de Administrar nuevos Establecimientos Penitenciarios a cargo del Estado.	125
3.4	Condiciones necesarias para la Participación del Sector Privado	133
	Conclusiones	139
	Bibliografía	146

INTRODUCCIÓN

La prisión es posiblemente uno de los apartados históricos más oscuros de la humanidad. Son muchos los ejemplos que al respecto se tienen registrados y que la caracterizan. A pesar de la intensidad de los castigos, tormentos y crueldad de éste modelo la privación de la libertad como pena continúa siendo el medio idóneo para castigar a los infractores hasta nuestros días.

El transcurso histórico de la privación de la libertad en establecimientos penitenciarios destinados a esta función ha sido sujeto de importantes cambios. La adecuación de sistemas y modelos forman parte de este aspecto evolutivo sin perder de vista su efecto sancionador y disuasivo.

Orientando la atención a una de estas transformaciones el interés plasmado en el presente informe, conduce hacia la evaluación de alternativas diferentes a la Gestión

Pública, como por ejemplo la concesión de los establecimientos penitenciarios en el Perú. En la época actual la mayor atracción de la participación privada es económica (principalmente en el aspecto de costos), al menos es la idea vendida a los gobiernos. Con más de veinte años de aplicación registradas en las experiencias internacionales, la atención se dirige a **describir** la viabilidad, desde el punto de vista económico, de la participación del sector privado en la administración de los establecimientos penitenciarios como alternativa de solución a la problemática del sistema penitenciario actual administrada por el Estado. Es decir el grado en que pueden operar y construir las instalaciones más rápidamente y con menos dinero que los gobiernos.

En el caso de Perú, la problemática identificada en la administración de los Establecimientos Penitenciarios a cargo del Estado, aun cuando en el Código de Ejecución Penal¹ el objetivo es (la) de resocializar a las Personas Privadas de Libertad-PPL, es que no se cumple con esa función y dista de haber hecho suya esta corriente renovadora. Sin embargo, existen ya algunos trabajos que hacen pensar en la posibilidad de cambio, entre ellos se destacan el Nuevo Código Procesal Penal, el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia-PNRIAJ/Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario-PNTP, Programa de Modernización del Sistema de Administración de Justicia, los dos últimos incluyen la posibilidad de la participación del sector privado en la administración de los Establecimientos Penitenciarios.

¹La resocialización está contemplada en el Título Preliminar, Artículo II del Código de Ejecución Penal, cuyo objetivo es la "reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad".

Si bien en los últimos años se han desarrollado algunos proyectos relacionados a la ampliación, remodelación de albergues y construcción de nuevos establecimientos, como por ejemplo el Complejo Penitenciario de Piedras Gordas I Etapa; éstas no han sido al mismo nivel que el crecimiento de las PPL, registrando por tanto el creciente déficit de la capacidad de albergue, que sumado a los otros servicios penitenciarios como las atenciones de salud y tratamiento penitenciario (educación, trabajo y capacitación penitenciaria) brindadas en precarias condiciones, constituye los aspectos más relevantes que afecta al Sistema Penitenciario Nacional.

Asimismo, el presupuesto asignado a nivel de fuentes de financiamiento de Recursos Ordinarios por parte del Estado, en los últimos 10 años, se observa que mientras el presupuesto se mantiene en promedio los mismos niveles, el costo per cápita por PPL por día muestra una tendencia decreciente, debido al incremento considerable de las PPL, situación que se resalta en el diagnóstico en el sistema penitenciario peruano.

Ante este contexto, cabe preguntarse ¿El estado, como ente protector de la sociedad, está cumpliendo a cabalidad sus funciones? ¿El sistema penitenciario vigente está logrando reinsertar adecuadamente a las PPL a la sociedad? ¿Las condiciones actuales de los Establecimientos Penitenciarios son las adecuadas para el proceso de reinsertación a la sociedad de las PPL? ¿Es posible aplicar otras alternativas en la administración de los Establecimientos Penitenciarios? ¿Los beneficios obtenidos en otros países que han aplicado la participación privada,

podrían ser alcanzados en igual medida, o que por lo menos se produzca una mejora significativa si se implementa en el sistema peruano?

De esta forma, con el Objetivo General de contribuir con el proceso de resocialización de la PPL y objetivos específicos de: i) *Desarrollar un diagnóstico del Sistema Penitenciario actual del Perú;* ii) *Plantear un modelo alternativo diferente al existente para la administración de los Establecimientos Penitenciarios;* iii) *Analizar la viabilidad económica de la administración del sector privado y estatal de los E.P;* en el presente informe se plantea la viabilidad económica de la siguiente hipótesis:

Existen formas alternativas de administrar los establecimientos penitenciarios cumpliendo un rol resocializador; y, en su operación generar beneficios económicos para el Estado y la Sociedad.

De esta forma y sobre la base de la problemática identificada, el presente informe consta de tres capítulos. En la primera se justifica y se expone a groso modo el marco teórico y conceptual seleccionado; en la segunda parte se realiza un diagnóstico de la situación actual del Sistema Nacional Penitenciario a través del cual se sustenta la problemática identificada y, finalmente, en la tercera se realiza una evaluación y comparación desde el punto de vista económico entre la alternativa en el Estado continúa administrando los establecimientos penitenciarios frente a la participación del sector privado en la administración de los Establecimientos Penitenciarios, considerando para ello el Modelo de Concesión, aquella en la que el

sector privado financia, construye y administra el establecimiento nuevo mediante una concesión por un período de tiempo de 25 años.

En éste último caso el gobierno se libera de los gastos y permite al particular diseñar la prisión de tal forma que pueda disminuir sus costos de operación.

Finalmente se presenta algunas conclusiones, considerando que existen otros aspectos o condiciones que se deben analizar con mayor profundidad más allá de la viabilidad económica para llevarse a cabo la participación del sector privado.

CAPITULO I

MARCO TEÓRICO

1.1 ROL DEL ESTADO

En los últimos años, el debate, tanto en aspectos normativos como positivos sobre el rol del Estado en las economías modernas, se ha intensificado, dando lugar a acuerdos en algunas áreas o sectores. La discusión ha evolucionado desde la concepción a favor de que el Estado debiera intervenir en todos los ámbitos de la actividad económica, bajo la óptica de un Estado paternalista y perfecto, hacia la concepción de favorecer las bondades del libre mercado, calificando al Estado como un mal asignador de recursos.

Los extremos han dejado de ser válidos y las diferencias de opinión sobre el papel económico del Estado son mucho menores que hace un siglo atrás, en que los socialistas eran partidarios de que el Estado desempeñara un papel dominante, siendo la razón para justificar la intervención estatal la existencia de fallas de mercado; y los economistas del Laissez Faire eran partidarios de que

no desempeñara rol alguno, cuya razón que hicieron cuestionar la intervención estatal fueron las fallas de gobierno.

Richard Musgrave, uno de los más grandes de la hacienda pública del siglo XX, nos plantea que el Estado tiene tres grandes funciones. El primero, la de *asignación* donde el Estado interviene asignando sus recursos, tanto directamente comprando bienes¹, como defensa y educación, como indirectamente, por medio de impuestos y subvenciones que fomentaban unas actividades y reducían los incentivos para realizar otras. El segundo, es la función de *distribución*, que se encarga de la forma en que los bienes producidos por la sociedad se distribuyen entre sus miembros. El tercero, la función de estabilización, donde una vez tratado las dos primeras funciones se encarga de examinar su peso en la política macroeconómica, es decir en sus principales objetivos como tener un bajo nivel de desempleo, bajas tasas de inflación y un crecimiento económico adecuado.

Al respecto, Joseph Stiglitz reconoce que estas tres grandes funciones del Estado están relacionadas y no pueden separarse de la forma como lo plateaba Musgrave. Aun así estas funciones son muy importantes para examinar la multitud de actividades que realiza el Estado.

Bajo la visión actual, *"Existe un creciente consenso sobre el rol que el gobierno puede jugar en los esfuerzos exitosos de desarrollo, pero también existe un*

¹ Estos bienes son los bienes sociales o públicos que no pueden proveerse mediante el sistema de mercado, es decir a través de transacciones entre consumidores y productores individuales. (Musgrave, 1991: 7).

reconocimiento sobre las fallas en lo relativo a la efectividad de las actividades de gobierno" (Stiglitz, 1998), por lo que el debate estéril de Estado vs. Mercado cambió a uno fundamental: la Efectividad del Estado.

El enfoque actual del papel del Estado se ha traducido en dos iniciativas, la liberalización y la privatización.

"La primera, iniciada en Estados Unidos durante la administración de Carter, redujo el papel del Estado en la regulación de la economía. Por ejemplo se dejó de regular los precios de las compañías aéreas y del transporte de larga distancia por carretera... La segunda iniciativa, la privatización, pretendía transferir al sector privado actividades que antes realizaba el Estado..." (Stiglitz, 2002: 19-20).

Bajo este contexto, mucho de los economistas entre ellos Stiglitz sostienen que la principal conclusión que se desprende de la existencia de las fallas, tanto de mercado como de gobierno, es que el rol del Estado debe ser dinámico y ajustado a su capacidad de responder a los desafíos, evaluada en función de la fortaleza de sus instituciones.

El tema del Estado también abarca una serie de aspectos sociales y políticos que van más allá de lo económico derivados de las funciones básicas que se le atribuyen: integración del territorio, de unidad y defensa de una nación, de reglas para la convivencia social y económica, de gestión de la política económica y otras acciones necesarias para alcanzar estabilidad económica y social² (Alfageme R.L. y Guabloche C, 1998:3).

² El Estado supone una delegación de poder que los ciudadanos de un gobierno otorgan a una serie de instancias e instituciones y en ese sentido el sistema político es un elemento mediador entre la sociedad civil y el

Según Guabloche, el análisis del Estado ha sido enriquecido también, por la teoría económica; por un lado, para explicar las razones del éxito económico de algunos países y por otro, para sugerir soluciones a las crisis provocadas en algunos países por la exagerada intervención estatal (el derrumbe del socialismo en Europa del Este, el fracaso del populismo en América Latina y la crisis del llamado 'welfare state' en las naciones desarrolladas, entre otros).

"Las transformaciones necesarias para expandir los mercados de bienes y productos, en aras de una mayor competitividad en el comercio local e internacional, exigen también reformas institucionales orientadas a modificar la imagen de un Estado empresario y paternalista por la de un Estado regulador y coordinador de las instituciones que apoye el desarrollo de los mercados y de un mayor espacio a la iniciativa privada". (Bitrán y Saavedra 1992).

En esa dirección Stiglitz (2002), en "La economía del sector público", señala la utilidad de la teoría económica del bienestar para explicar el rol que le puede caber al Estado como promotor de la eficiencia económica y de la equidad social.

La intervención del Estado estaría justificada en aquellas circunstancias en que el mercado puede no ser eficiente en el sentido Pareto³, en tanto no siempre los mercados de bienes y servicios cumplen las condiciones del mercado

gobierno. A diferencia de las instituciones privadas, los que dirigen las instituciones públicas son nombrados por representantes elegidos a través de un proceso electoral.

³ Se dice que se ha llegado al Óptimo de Pareto cuando no puede obtenerse mayor bienestar para una persona sin perjudicar a otra. Según Stiglitz (2002,69-73) la limitación más grande del principio de Pareto es que no da ninguna orientación en lo referente a la distribución de la renta.

competitivo. El Estado actuaría para corregir las imperfecciones del mercado (debido a factores como la existencia de monopolios naturales, barreras de entrada, mercados incompletos, asimetrías de información, externalidades) y para asegurar una cierta provisión de bienes que la sociedad considera necesario consumir en función de tradiciones o costumbres sociales (bienes preferentes) y de otros que por sus características los mercados privados proveen poco o nada (bienes públicos)⁴ (Stiglitz, 2002: 92-101).

Por otro lado, la acción estatal destinada a lograr una mayor equidad social requiere, además, ser evaluada por los costos y beneficios en que se incurre para corregir las ineficiencias en la asignación de recursos (“o fallos del Estado”) y evitar interferencias del proceso político y la estructura burocrática⁵.

Funciones Importantes del Estado

De forma general, Stiglitz establece como funciones básicas del Estado:

- Promover la educación, para derivar en una sociedad más igualitaria y facilitar la estabilidad política.
- Fomentar la tecnología.
- Brindar soporte al sector financiero, principalmente a través de la diseminación de información.

⁴ Se llaman públicos a los bienes que no es deseable socialmente racionar o excluir a nadie de su consumo y en los que el sector privado puede tener pocos incentivos para producirlos debido a que el costo marginal de su suministro es nulo (un faro o defensa nacional por ejemplo) o el costo de transacción es muy alto (justicia por ejemplo); las vacunaciones se consideran bienes preferentes.

⁵ “ .. los programas públicos... no son instituidos en las democracias por gobiernos ideales ni por déspotas benevolentes sino por complicados procesos políticos” (Stiglitz 1995: 116).

- Invertir en infraestructura: instituciones, derechos de propiedad, contratos, leyes y políticas que promuevan la competencia.
- Prevenir la degradación ambiental.
- Crear y mantener una red de seguro social.

En economías en desarrollo el gobierno debe jugar un rol especial, dada la débil institucionalidad de mercados y la existencia de severos problemas de información. Dicho papel deberá realizarlo brindando los incentivos correctos para la eficiencia de la actividad económica, el fortalecimiento de la infraestructura institucional y la provisión de servicios básicos.

Efectividad del Estado

A pesar de que el Estado puede apoyar la promoción del desarrollo, también puede originar grandes daños, derivados de los errores en la aplicación de reglas que crean incertidumbre. En tal sentido, el Estado debe incrementar la eficiencia y eficacia en el desempeño de sus funciones.

Dada la escasez de recursos y la debilidad de las instituciones en los países en desarrollo, el Estado debe enfatizar su accionar en áreas estrictamente necesarias para que, a pesar de las restricciones existentes, los resultados sean óptimos. En estas circunstancias cabe hacerse algunas preguntas: ¿Qué puede decirse acerca del proceso de toma de decisiones? ¿Qué hacer con las potenciales fallas de mercado que obviamente la intervención estatal no aliviará? ¿Qué arreglo institucional permite un mejor desarrollo del mercado? ¿Cómo interactúan en el desarrollo las políticas y las instituciones?

Las respuestas a esas preguntas dependen también de la dinámica del Estado, generalmente caracterizada por las siguientes acciones:

- Derroche de recursos por la existencia de privilegios: Se crean rent-seekers en cuyas circunstancias si el aparato institucional es débil, el Estado queda expuesto a presiones de grupo, generando corrupción e impunidad.
- Grupos de poder e intereses que hacen lobby para incrementar acuerdos favorables a ciertos sectores. Intereses propio de grupos dentro del gobierno, que generan un comportamiento maximizador de los burócratas.

Las consideraciones anteriores indican que el Estado puede mejorar su acción a través de:

- Restringir sus intervenciones a aquellas áreas que evidencian influencia significativa y sistemática de intereses particulares de grupos de presión. Un ejemplo del pasado fue el otorgamiento de cuotas de importación, con el objeto falaz de regular los precios internos de algunos productos. El resultado fue una excesiva distorsión en el sistema de precios, y la sistemática presión de grupos privilegiados que se beneficiaban, oponiéndose a la liberación comercial.
- Fortalecer la idea de un Estado a favor de la promover la competencia.
- Evitar la secretividad en la toma de decisiones a través de la difusión de información, e incentivar la transparencia, tanto en la formulación como en la ejecución de políticas. A este respecto, el gobierno necesita tener un

balance entre la experiencia, la representatividad y el accountability (si es posible mencionar q significa en este contexto).

- Promover la provisión de bienes públicos mediante mecanismos de mercado, que incluyan la participación del sector privado y de organizaciones no gubernamentales.
- Diseñar mecanismos en el uso de información de mercado para la toma de decisiones públicas.

En ese sentido, la definición del rol del Estado debe tomar en cuenta características tales como: la existencia y capacidad de instituciones para ejecutar políticas, la dinámica de las transformaciones económicas (la globalización, por ejemplo), los actores políticos, y sobre todo, las ventajas comparativas que posea.

El Estado al servicio de los Ciudadanos

Cuando se habla del Estado, también se suele empezar citando a la constitución, ley de leyes, que por cierto lo define formalmente, a partir de sus funciones y las instituciones que componen. En ella aparecen el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, los tres poderes clásicos de las democracias modernas. También se encuentra allí el Sistema Electoral, el Tribunal Constitucional, la Defensoría del Pueblo, los Gobiernos Regionales, las municipalidades, entre otras instituciones importantes del Estado. Por su

puesto, la persona es parte central de la constitución, principalmente en los que concierne a sus derechos políticos, sociales y económicos⁶.

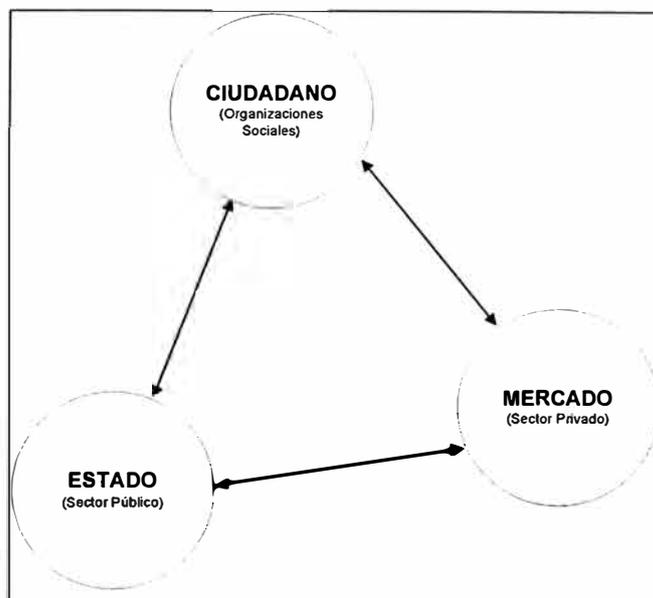
Sin embargo, la constitución no es el mejor texto para entender y definir al Estado debido a que tiene varios problemas: *i) la descripción del Estado es muy desordenada y confusa (mezcla los aspectos económicos, con los sociales y los institucionales); ii) las libertades individuales, la participación ciudadana y la propia democracia se desdibujan en medio de la cantidad de instituciones y aspectos normativos, y iii) a pesar de lo que dice su primer artículo (el fin supremo del Estado es la defensa de la persona y el respeto de su dignidad), los ciudadanos aparecen como subordinados al Estado y al marco legal de la constitución.*(Villarán, 2006).

Frente a la visión convencional de la constitución, el cual tiene implícito que Estado está por encima de la gente, de la población, del ciudadano de a pie. Villarán, plantea la necesidad de salir de las definiciones formalistas o legalistas que son letra muerta, y buscar nuevo enfoque, una entrada a la vez realista y pragmática, que también tenga sólidos fundamentos teóricos y considere las lecciones y experiencias de otros países con democracias consolidadas y estados eficientes.

En la medida de clarificar el papel del Estado, explicar las relaciones básicas que establece entre los otros actores en la sociedad, y facilita el diseño de

⁶ Los derechos de las personas se encuentran ampliamente detallados y explicados en al Constitución Política del Estado de 1993, en su Título I.

políticas para el desarrollo. Villarán define tres actores o componentes de las sociedades modernas, el cual se esquematiza en el siguiente gráfico:



En este esquema los tres componentes son: los ciudadanos, el mercado y el estado. El orden no es casual, los ciudadanos están por encima del mercado y sobre todo por encima del Estado, pero también el mercado está por encima del estado, y este último tiene que cumplir determinadas reglas de juego (como el comercio internacional) sobre las que tiene muy poco control. Este es el verdadero equilibrio en la sociedad moderna: el estado al servicio de los ciudadanos, tomando muy en cuenta las necesidades y exigencias del mercado, pues debe garantizar un buen funcionamiento del mismo, ya que ahí está la mayor parte de las oportunidades para los ciudadanos a los que se debe.

SECTOR JUSTICIA

Dentro del sector justicia, la función jurisdiccional del Estado, o administración de justicia, tiene como meta última resolver con carácter definitivo los conflictos entre particulares o de éstos con el Estado, en el marco de un Estado de Derecho, que garantice a todos, la igualdad frente a la ley y el estricto cumplimiento de la Constitución y las leyes.

“El desarrollo de un Sistema Nacional de Administración de Justicia moderno, que proporcione servicios de administración de justicia eficaces y confiables, y que ofrezca seguridad jurídica, constituye un pilar fundamental para la consolidación de un sistema democrático y es un requisito indispensable para el desarrollo económico y el mejoramiento de la calidad de vida de una nación”. (Plan Estratégico del Grupo de Trabajo de Alto Nivel-GTAN, 2001)

Para materializar esta función primordial del Estado, en el caso peruano confluye la participación de varias instituciones autónomas y con funciones diferenciadas que, a través de su interacción, conforman el Sistema Nacional de Administración de Justicia (SNAJ). En principio, se consideran parte de dicho sistema todas aquellas instituciones que participan de manera directa o indirecta en la prestación del servicio de administración de justicia a la ciudadanía. Naturalmente, el Poder Judicial tiene un papel fundamental en el sistema por ser poder del Estado e incluir todos los niveles de la jurisdicción ordinaria desde la justicia de paz hasta la Corte Suprema; y son parte del Sistema también el Tribunal Constitucional, el Ministerio Público, el Ministerio de Justicia, el Consejo Nacional de la Magistratura y la Academia de la Magistratura, entre las instituciones públicas más resaltantes.

Bajo esta definición, participan también del Sistema Nacional de Administración de Justicia otras instituciones que no forman parte de la jurisdicción ordinaria, como la justicia militar, en el ámbito que la Constitución le señala, y la justicia arbitral. Adicionalmente, participan también las distintas entidades que conforman la justicia administrativa –materia tributaria y de aduanas, aplicadas por organismos reguladores, propiedad intelectual, libre competencia, protección al consumidor, reestructuración patrimonial e insolvencia, etcétera-; los medios alternativos de resolución de conflictos; y la justicia consuetudinaria de comunidades campesinas y nativas. Finalmente, si la definición se extiende hacia el plano internacional, forman parte del sistema también los organismos internacionales que tienen efecto vinculante sobre el sistema en razón de tratados internacionales suscritos por el Perú.

Participan también entidades como la Policía Nacional del Perú, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, en sus respectivos ámbitos de competencia. De manera indirecta pero con un impacto fundamental, influyen sobre el sistema el Congreso, a través del desarrollo del marco legal que el sistema aplica, y los entes públicos que participan del proceso presupuestario, es decir, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Congreso, al asignar los recursos con los cuales el sistema opera.

ROL DEL ESTADO PERUANO EN EL TEMA PENITENCIARIO

Si aterrizamos al interior del sector justicia, en los últimos años el rol del Estado peruano en el tema penitenciario no ha sido muy eficiente, pese a que se desarrollaron avances importantes, éstos no han podido resolver los principales problemas identificados en el sistema penitenciario peruano, tal como se desarrolla en el siguiente capítulo del presente informe.

Según el diagnóstico desarrollado por la COMISION EPISCOPAL DE ACCION SOCIAL (CEAS, 2006); durante el gobierno de Alberto Fujimori, se instaló una política criminal de emergencia que modificó las líneas centrales del Código Penal de 1991, teniendo como efecto directo en el sistema penitenciario el orientar la finalidad de la pena hacia la mera retribución, plasmada en la implementación de regímenes duros e inhumanos, lo que se sumo a la ya existente crisis penitenciaria⁷; el incremento significativo de la población penal originó la saturación y el colapso de los principales servicios penitenciarios; un alto número de internos condenados a penas largas sin beneficios penitenciarios y la construcción de penales de máxima seguridad.

A esto se suma un gran número de personas sentenciadas por la supuesta comisión de los delitos de Traición a la Patria o Terrorismo y que proclamaban su inocencia. La arbitrariedad de la Administración de Justicia fue tal que fueron muchos los inocentes encarcelados y condenados a largas penas, lo

⁷ Desde la década de los años 80 del siglo pasado, la crisis es permanente, como lo muestran los hechos de violencia dados en dicho periodo. En ese sentido no se trata de una crisis coyuntural sino estructural e intrínseca al sistema penitenciario.

que origino la mal llamada figura de indulto, que en términos legales, es el perdón de la pena, sin embargo para estos casos concretos, era concedido al encontrar inocente a aquellas personas que ya habían sido sentenciados y cuyos procesos se encontraban culminados, es decir los llamados “indultos por inocencia”.

Posteriormente, en el gobierno de Valentín Paniagua, se dio inicio a un proceso de revisión de los principales problemas que afectaban las condiciones de detención de las personas privadas de libertad, adecuando –a través de diversas normas- las condiciones de detención existentes hasta ese momento a los estándares mínimos señalados en las normas internacionales; se crearon comisiones especiales de trabajo para contemplar la problemática penitenciaria y se retomó la política de concesión de indultos como medidas inmediatas para humanizar las cárceles. Lamentablemente dicha orientación fue abandonada por el gobierno siguiente.

Si bien en el gobierno del Dr. Alejandro Toledo, a través del Ministerio de Justicia se aprobó el Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario, como documento rector de la política penitenciaria en el país, que contiene un interesante diagnóstico de la realidad, no se implementaron eficientemente las propuestas planteadas, que unido al incremento constante de la población penitenciaria y la disminución de los recursos para el Instituto Nacional Penitenciario-INPE, dio como resultado que la situación de las personas privadas de libertad y el personal penitenciario se agrave cada vez más.

No obstante, existieron esfuerzos importantes por abordar la reforma de la justicia articuladamente. Una de estas experiencias fue la del Grupo de Trabajo de alto nivel (GTAN)⁸ en el año 2001, ente de coordinación de las instancias jerárquicas de todas las instituciones del sistema de justicia, bajo el auspicio de la cooperación internacional, principalmente el Banco Interamericano de Desarrollo. El GTAN produjo como informe final un Plan Estratégico y un documento de lineamientos para su implementación.

Posteriormente, a mediados del 2002, el Acuerdo Nacional, conformado por representantes de diversos partidos políticos y de la sociedad civil, reconoció la importancia de mejorar el sistema judicial, considerándola como su vigésimo octava política de estado. Se plantearon como ejes fundamentales, los temas relacionados con el acceso a la justicia, la justicia de paz, las relaciones entre la justicia comunal y la justicia ordinaria; la defensa de los derechos humanos; la autonomía, independencia y presupuesto del Poder Judicial; y la mejora de la calidad de la función jurisdiccional y del control disciplinario.

Finalmente, en octubre del 2003 el Congreso de la República aprobó la Ley N° 28083 que creó la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), con el mandato de que en 180 días, a partir de su instalación, propusiera al país un Plan Integral de Reforma

⁸ Constituido mediante Convenio de Cooperación Interinstitucional suscrito por el Poder Judicial, Ministerio Público, Ministerio de Justicia, Consejo de la Magistratura y Academia de la Magistratura el 23 de marzo de 2001. El Tribunal Constitucional se integró el 20 de agosto de ese mismo año. La Secretaría Técnica del GTAN fue apoyada por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Judicial. La CERIAJUS estuvo integrada por 16 miembros, representantes de todas las instituciones del sistema de justicia (Poder Judicial, Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura, Tribunal Constitucional, Academia de la Magistratura, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Justicia y dos representantes de la Comisión de Justicia del Congreso de la República) y de la sociedad civil (cinco representantes elegidos por el Acuerdo Nacional, un representante de los Colegios de Abogados y uno de las Facultades de Derecho). Presidió la CERIAJUS el Presidente del Poder Judicial.

En el caso del régimen actual, en el tema de justicia se han fijado las siguientes metas:

- Impulsar el proceso de reforma y modernización de la administración de justicia;
- Posibilitar el pleno acceso a la justicia, con especial prioridad a los sectores de extrema pobreza;
- Proponer el marco legal necesario para viabilizar la lucha eficaz contra el crimen organizado, con el objeto de garantizar la seguridad ciudadana;
- Fortalecer el sistema nacional de lucha contra la corrupción y consolidar la defensa del estado peruano;
- Impulsar el proceso de implementación del Código Procesal Penal.

Estas metas se encuentran enmarcadas dentro de una de las línea maestras como es el caso de la **Seguridad Ciudadana**. De acuerdo al texto del primer mensaje a la nación del Presidente Alan García Pérez, las acciones que se tomarían en el marco de estas metas son:

- Contar con 20 mil nuevos efectivos de la Policía Nacional del Perú (PNP) para el resguardo de las calles del país.
- Obtener vehículos con menor consumo de gasolina para patrullar con eficiencia la ciudad.
- Aumentar los salarios de los miembros de las fuerzas policiales y mejorar los servicios de sanidad.
- Permitir que los capos de la droga nacidos en el Perú sean juzgados y encarcelados en el exterior.
- Combatir y erradicar los secuestros con inteligencia policial.
- Aplicar el nuevo Código Penal en Lima. Puestos de auxilio rápido de la PNP en cada barrio, en coordinación con las respectivas municipalidades.

En general, el tema de la reforma de la Administración de Justicia ha sido una temática recurrente en los procesos políticos de los últimos años, en respuesta al clamor ciudadano de un más eficiente y justo ejercicio de la función jurisdiccional. Sin embargo, este cariz se ha desnaturalizado en función a abiertas intencionalidades intervencionistas que mellaban la independencia de los órganos jurisdiccionales.

En este contexto y con ocasión de la restauración democrática de inicios de esta década, diversas iniciativas - frecuentemente impulsados por los organismos de cooperación internacional - han planteado acercamientos globales y sistémicos a la problemática de la Administración de Justicia, los mismos que constituyen

antecedentes directos de la experiencia más desarrollada y con mayor consenso de nuestra historia.

1.2 MARCO DE REFERENCIA INTERNACIONAL

Derechos Humanos de los Reclusos

El presente documento tiene como marco de referencia jurídico a los derechos humanos de las personas privadas de su libertad en un establecimiento penitenciario. Estos derechos provienen de los derechos humanos generales universales, se aplican a todas las personas e incluyen:

- El derecho a la vida y a la seguridad de la persona
- El derecho a no ser torturado o maltratado
- El derecho a la salud
- El derecho al respeto a la dignidad humana
- El derecho a un juicio justo
- El derecho a la no discriminación de ningún tipo
- El derecho a no ser sometido a la esclavitud
- El derecho a la libertad de conciencia
- El derecho a la libertad de culto
- El derecho al respecto de la vida familiar
- El derecho al desarrollo personal

Derechos Universales

Los derechos humanos básicos están incluidos en las leyes y normas internacionales. Muchos estados en cada región del mundo han firmado y ratificado tratados internacionales, convenciones, pactos y reglas que confirman estos derechos. Entre los más importantes se encuentran la Declaración de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas. Los estados también han reafirmado estos derechos en convenciones y acuerdos regionales.

Derechos retenidos

Independientemente de las circunstancias, todos los seres humanos tienen derechos fundamentales, de los que no se les puede despojar sin justificación legal. Las personas detenidas o encarceladas en forma legal pierden por un tiempo el derecho a la libertad. Si ellos están detenidos o encarcelados en forma ilegal, conservan todos los derechos, incluyendo el derecho a la libertad.

Algunos derechos pueden limitarse por el hecho de detención o de encarcelamiento. Estos incluyen: el derecho a determinadas libertades personales; el derecho a la privacidad; la libertad de movimiento; libertad de expresión; libertad de asamblea; y libertad de voto. La cuestión importante es

si, y a que nivel, cualquier limitación adicional de los derechos humanos es una consecuencia necesaria y justificada de la privación de libertad.

1.2.1 PAQTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Estas normas han sido aceptadas por la comunidad internacional, normalmente a través de las Naciones Unidas. Los principales instrumentos de derechos humanos, como el Convenio Internacional de Derechos Civiles y Políticos, o el Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, son tratados legalmente vinculantes para todos los países que los han ratificado o aceptado. La mayoría contienen referencias al tratamiento de las personas privadas de su libertad.

Asimismo, existe una serie de documentos internacionales que tratan específicamente de los reclusos y de sus condiciones de detención. Las normas más detalladas expuestas en estos principios, así como los reglamentos o directrices mínimos, constituyen un valioso complemento de los más amplios, expuestos en los tratados internacionales. Entre los mismos merecen mencionarse: *Las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos (1957)*; *el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión (1988)*; *los Principios básicos para el tratamiento de los reclusos (1990)* y *las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de justicia a menores (1985)*. Existe también una serie de documentos que hacen referencia específica al personal que trabaja con personas que han

sido privadas de su libertad. Entre los mismos se incluyen: *el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1979), los Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1982) y los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1990).*

Las mencionadas normas internacionales se complementan con una serie de documentos sobre derechos humanos regionales. En Europa, se trata de: el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1953); la Convención Europea para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1989); y las Reglas penitenciarias europeas(1987). La Convención Americana sobre Derechos Humanos entró en vigor en 1978, en tanto que la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos hizo lo propio en 1986.

Los organismos judiciales regionales suponen un punto de referencia útil para evaluar en qué medida los estados implementan las normas internacionales. En el continente americano, el organismo encargado de tales funciones es la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en tanto que en Europa dicho papel lo cumple el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Dentro de los Estados miembros del Consejo de Europa, el cumplimiento de las normas relativas a los derechos humanos en los lugares de detención está también supervisada por el Comité para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes. En 1997, la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos nombró un Relator especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención en África.

La Organización de las Naciones Unidas ha adoptado una iniciativa tendente a la adopción de un Protocolo opcional para modificar la Convención contra la Tortura. Este instrumento establecerá un sistema de visitas periódicas a los lugares de detención, a cargo de un organismo internacional de expertos, que se complementarán con las visitas periódicas de los grupos de inspección nacionales independientes.

1.2.2 PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN EL SISTEMA PENITENCIARIO

Antes de exponer la noción de la participación del sector privado a los servicios penitenciarios y carcelarios en centros de reclusión en las experiencias internacionales, conviene hacer una revisión de lo que significa el concepto de privatización y el conjunto de argumentos políticos y económicos que la soportan en dichas experiencias.

Como se sabe, muchas de las discusiones y opiniones generalizadas frente a las formas de participación privada en la prestación de servicios a cargo del Estado, parten de la carencia de un adecuado entendimiento del tipo

específico de relación que la privatización representa. Se crea por tanto el ambiente propicio para la reproducción de posiciones ideologizadas fuertemente enfrentadas que tienen fundamento en intereses personales o de grupo y no en consideraciones de interés público y bienestar general.

MODELOS DE ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA

Cuando se habla de la participación privada en el ámbito penitenciario es importante definir sus formas de actuación. De éste modo conviene clasificarlas:

- Una de las formas más simples, es donde el gobierno contrata una empresa privada para que opere uno de sus centros carcelarios existentes procurando con ello mejorar la administración del recinto y reducir los costos asociados. La compañía privada que maneja una prisión federal, estatal, un establecimiento local nuevo ó ya existente, además de manejar la seguridad puede responsabilizarse de los servicios del establecimiento penitenciario como servicios de comida, médicos, ropa, etc. Estos servicios se establecen directamente en el clausulado del contrato ó hace un subcontrato con otra empresa privada. Es conveniente mencionar que las grandes compañías en éste rubro generalmente suministran la mayoría de los servicios en los establecimientos que ellos manejan, mientras que las compañías más pequeñas pueden hacer subcontratos con algunos proveedores.
- Otra forma es recurrir al sector privado para que financie y construya una prisión, bajo el acuerdo de que la jurisdicción anfitriona va a suministrar

presos y pagar una cuota diaria o un pago mensual. La prisión es generalmente propiedad de la firma ó de una corporación de desarrollo que lanzó una emisión de bonos libre de impuestos para financiar su construcción. Más tarde mediante un contrato de “leasing”, el gobierno asume la administración del establecimiento una vez que haya vencido el plazo establecido en el contrato⁹.

- Una opción más es aquella en la que el sector privado financia, construye y administra el establecimiento mediante una concesión por un período de tiempo no menor de 20 a 25 años. En éste caso el gobierno se libera de los gastos y permite al particular diseñar la prisión de tal forma que pueda disminuir sus costos de operación. Ello generalmente se logra con una reducción en el número de guardias que deben circular permanentemente en el interior del establecimiento.
- Otro tipo de participación es las llamadas prisiones especulativa, es decir el ejercicio tanto en construcción como en administración de establecimientos penitenciarios a través de la intervención privada considera un elemento más, que es el aumento especulativo de presos¹⁰. En este caso el establecimiento se planifica, se financia y se construye sin un arreglo contractual con una agencia gubernamental para alojar a presos. Si bien éste tipo de desarrollo puede ser el más arriesgado para todas las partes involucradas ya que genera solamente contratos de

⁹ En muchos casos una prisión construida y operada por una compañía privada, la jurisdicción compra la prisión después de un determinado tiempo, a través de pagos por derechos de arriendo. Este mecanismo ha sido definido por las propias compañías de este género, como fórmulas que evitan a los gobiernos grandes desembolsos iniciales y solventan los costos correspondientes con el correr del tiempo.

¹⁰ Una compañía puede construir un establecimiento para alojar el desborde anticipado de presos de una o más jurisdicciones.

emergencia de propuesta única con altos viáticos, por otra parte tiende a ser la forma más lucrativa para las compañías.

- Otra modalidad es la compra de establecimientos penitenciarios públicos por una empresa en una jurisdicción determinada. Cuando las compañías privadas son propietarias de un establecimiento penitenciario los gobiernos tienen mayores dificultades para cancelar los contratos. Ésta forma de privatización penitenciaria se ha hecho más frecuente con la utilización de Inversiones en fideicomiso de Propiedades Inmobiliarias ó Cuentas de Inversión Real REITs – Real Investment Trust- que representan una alternativas para realizar inversiones en bienes raíces; esto básicamente se desarrolla en los Estados Unidos.

Una aproximación más detallada, que diferencia y relaciona la privatización con otros mecanismos, con la finalidad de aportar claridad en la aplicación del concepto a los servicios penitenciarios y carcelarios en centros de reclusión, lo plantea Jhonn Fredy REY BARBOSA (2004).

Rey Barbosa, define a la privatización como un proceso de cambio en el ámbito de un sistema público o mixto (público-estatal-privado) de provisión de un bien o servicio. En un estado inicial de pre-privatización se pueden señalar dos posibles escenarios de configuración de proveedores, en los cuales los consumidores de los servicios o los bienes pueden ser organizaciones estatales o personas privadas:

- **PRIMER ESCENARIO: Un sistema de provisión de bienes o servicios en el cual todos los participantes son públicos (estatales o no estatales¹¹).**

Existen uno o varios principales de naturaleza pública estatal que actúan como parte en un contrato de provisión o de regulación y una o varias agencias públicas proveedoras y reguladas. Aquí unas o varias unidades de gestión¹² estatales crean el marco regulatorio para la prestación de un servicio o la provisión de un bien y definen los recursos que serán destinados para tal efecto. Otras unidades de gestión de carácter público se encargan de producir el bien o el servicio basándose en los recursos que le son asignados a través del marco regulatorio.

- **SEGUNDO ESCENARIO: Un sistema de provisión de bienes o servicios en el cual algunos participantes son públicos y otros privados con ánimo de lucro.**

Existen uno o varios principales de carácter estatal que actúan como parte de un contrato de provisión o de regulación y varias agencias, entre públicas y privadas, que son proveedoras y objeto de regulación. El rasgo diferenciador de este escenario es la naturaleza de los agentes. Algunos de ellos pueden ser privados con ánimo de lucro que operan en forma autónoma, sujetos, además del esquema regulatorio, a formas de vigilancia y control que dependen del carácter privado, público propio o público impropio del servicio o público, semipúblico o privado del bien.

¹¹ Implica esto que el servicio puede estar siendo provisto por organizaciones no gubernamentales o sin ánimo de lucro y asimiladas.

¹² Unidad de gestión o unidad de decisión: Organización que recibe insumos y genera productos a partir del cumplimiento de las funciones asignadas a unas áreas misionales y otras de apoyo integradas bajo una dirección.

Algunas definiciones que le son cercanas:

La tercerización (outsourcing), parte del principio de que no existen organizaciones verdaderamente eficientes en todas sus actividades, ya que en muchas de ellas no se alcanza la escala de producción mínima¹³. Las actividades que son típicamente objeto de tercerización son las de logística, administración, procesos de producción parciales, obtención de materiales, comercialización y servicios generales.

Para el caso de las organizaciones estatales, la tercerización significa que el desarrollo de todas o algunas de las actividades que no hacen parte de su núcleo funcional diferenciador¹⁴ es contratado con otras organizaciones especializadas en ellas (públicas o privadas), permitiéndole al ente estatal concentrarse exclusivamente en las actividades que conforman su *core competence* y posiblemente prescindir de las dependencias encargadas de las primeras.

Es importante diferenciar que a través de la tercerización no se está desplazando el control de las operaciones de la unidad de gestión de principales y agentes estatales a agentes públicos o privados. El Estado conserva las funciones nucleares y la vigilancia y el control (además, obviamente, la de regulación) sobre las restantes. Esto constituye el rasgo diferenciador frente a la privatización.

¹³ Stolovich, L. *La tercerización ¿con qué se come?* Citado por Rey Barbosa. www.clacso.org

¹⁴ El núcleo funcional diferenciador para el caso de las organizaciones estatales lo conforman aquellas funciones que significan el despliegue de los atributos propios del Estado como institución jurídico-política o aquellas en relación con las cuales poseen las capacidades requeridas para proporcionar un valor agregado superior al que pueden generar otras organizaciones con objetos y objetivos similares.

Publicitación (publicization): Este término hace referencia a un proceso intermedio entre la privatización y la estatización tradicionales¹⁵ en el que las organizaciones que reciben el encargo o la responsabilidad de desempeñar las actividades que antes eran realizadas por una unidad de gestión estatal o privada con ánimo de lucro son de carácter público no estatal o más concretamente privadas sin ánimo de lucro u organizaciones no gubernamentales.

La diferencia última de la publicitación frente a la privatización radica, entonces, en la naturaleza de la organización que entra a operar la unidad de gestión. Los demás rasgos de la privatización hacen parte de la definición de publicitación.

Contratación externa¹⁶ (contracting out) es el uso de firmas privadas (sin excluir la posibilidad de contratación con otras organizaciones del sector público) en la provisión de servicios gubernamentales no comerciales, para el Gobierno o para el público, a cambio de un pago por parte del Estado o de los beneficiarios financiados por este¹⁷.

El origen de los pagos -siempre los presupuestos de organizaciones del estado- es una condición definitoria de este mecanismo.

¹⁵ Quenelle, B. (2002) Tony Blair juggle avec sa « troisième voie ». Citado por Rey Barbosa.

¹⁶ Keefer, P. (1998) *Contracting out. An opportunity for public sector reform and private sector development in transition economies*. Citado por Rey Barbosa.

¹⁷ Por ejemplo a través de vales.

1.2.3 EXPERIENCIAS EN PRIVATIZACIÓN DE SERVICIOS PENITENCIARIOS EN EL MUNDO

La literatura y reportes internacionales¹⁸ informan sobre las experiencias en el mundo de centros de reclusión operados por empresas privadas en Estados Unidos, Inglaterra y Gales, Escocia, Australia, Sudáfrica, Canadá, Nueva Zelanda y Puerto Rico. Cabe señalar además que se encuentran en estudio o preparación iniciativas privatizadoras en Costa Rica, Holanda, Belice, Irlanda, Lesotho, Tailandia, Corea del Sur, Israel, Japón, México, Tanzania, Francia, Alemania, Kosovo y Fiji. En Sud América se encuentran Chile, Brasil, Colombia, Venezuela y Argentina.

La revisión de estas experiencias permite presentar un panorama general de los antecedentes, la evolución y los principales rasgos y resultados de los procesos de privatización y extraer lecciones (es importante indicar que el actual estado del debate, como se expondrá en el capítulo III del presente informe, no permite una evaluación global del proceso en términos de si este constituye un éxito o fracaso).

A continuación se describen algunas de las principales experiencias en el mundo:

¹⁸ Prison Privatization Report International. Publicado por Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich, London, England. <http://www.psiru.org/justice>.

ESTADOS UNIDOS

Hasta los años finales del siglo pasado, la autoridad estatal ha dominado casi sin contrapeso todo lo relativo a la aplicación y administración de la ley penal en la mayor parte de los países. El primer impulso de contracción de lo estatal en favor de la intervención privada en lo carcelario se originó en el Gobierno de los EE.UU. en los años 60, cuando la Oficina Federal de Prisiones (Federal Bureau of Prisons = FBP) comenzó a contratar con operadores privados la gestión de centros de tratamiento comunitario para presos federales¹⁹.

En 1979, el senador Charles Percy, de Illinois, presentó un proyecto en el Congreso, que se aprobó como Ley de Fomento a las Cárceles-Industrias. Ella permitió el desarrollo de siete proyectos piloto que utilizaran trabajo recluso para la fabricación de productos que pudieran ser vendidos entre los estados y al gobierno federal. La Enmienda Percy -como se la llamó- permitió a las compañías privadas emplear a reclusos directamente, subcontratar el empleo de los mismos, administrar industrias en cárceles y comerciar con productos fabricados por reos. Bajo las directrices establecidas por la Enmienda Percy, se han ensayado seis clases (FOLCH y AHNFELT; 1996) de relación entre el sector privado y las cárceles-industrias:

¹⁹ En el sistema norteamericano, los sistemas carcelarios pueden corresponder a los niveles federal, de los Estados o de los condados (gobiernos locales, equivalentes a los comunales en otros sistemas).

- a) **Modelo gerente:** La compañía privada administra un negocio que es de propiedad de la agencia penitenciaria; la compañía no tiene ninguna otra función en el negocio.
- b) **Modelo cliente:** El departamento estatal de prisiones opera un negocio y el sector privado compra una porción significativa del producto.
- c) **Modelo cliente que controla:** Una empresa privada ayuda a financiar una cárcel-industria operada por funcionarios de prisiones, a cambio de constituirse en el cliente principal o único.
- d) **Modelo «joint venture»:** Una compañía privada administra o ayuda a administrar un negocio en el que ha invertido en «joint venture» conjuntamente con la agencia penitenciaria estatal. Este modelo se ensayó en Arizona, cuando un productor de amoblados de oficina, entró en sociedad con la agencia estatal para compartir los riesgos financieros, las utilidades y las responsabilidades gerenciales de una planta que sería construida por ARCOR (Arizona Correctional Industries), en el complejo penitenciario de Perryville. La firma Wahlers posteriormente retiró sus supervisores y se transformó en simple inversionista.
- e) **Modelo inversionista:** Una compañía privada invierte en un negocio operado por una agencia carcelaria estatal; la compañía no tiene otra función en el negocio. Como inversionista, Wahlers proporcionó el equipo para manufacturar amoblados de oficina, a cambio de una participación en las utilidades de la planta, que era operada por ARCOR.
- f) **Modelo empleador:** Una compañía privada es propietaria y maneja un negocio que utiliza trabajo de reclusos para producir bienes y servicios;

ella controla su contratación, despido y supervisión. Un ejemplo es la cadena de moteles Best Western, que opera en el interior del Centro Femenino de Phoenix. La compañía gasta en las instalaciones y en equipo, que incluye líneas troncales y terminales de computación; la operación es supervisada por empleados de la firma. Cada reclusa recibe más de mil llamadas al día, que representan aproximadamente el 10% de todas las llamadas para reservas de la compañía.

De esta forma, la experiencia norteamericana de privatización de cárceles comienza en los años 80 con el mandato de Ronald Reagan, experimentando un crecimiento durante los años posteriores. Se piensa en ese momento que la empresa privada puede construir y mantener las prisiones de forma más barata y eficaz que el Estado, esto ahorraría al tesoro público mucho dinero. Esto no es cierto en todos los casos, sin embargo se plantean algunos objetivos que están vinculados a la resocialización y adaptación de los presos a la vida en sociedad, como un fin, que, además de contribuir al bien común, ahorra dinero al Estado pues reduciría la reincidencia al delito.

El renovado interés en instalaciones de propiedad y administración privadas resultó de una confluencia de varias tendencias: *la necesidad de celdas carcelarias y penitenciarias estaba creciendo a una tasa muy elevada; las autoridades públicas no podían construir las instalaciones necesarias con suficiente rapidez, por lo que los empresarios privados entraron a proveer la superficie construida que se requería; hubo amplios movimientos de opinión*

para reducir la tributación y el endeudamiento público, lo cual limitó fuertemente el margen de gastos y construcciones de los administradores gubernamentales. Adicionalmente, surgió un movimiento aún más amplio, tendiente a limitar el alcance del gobierno mediante la colaboración privada en servicios que anteriormente eran proveídos públicamente (FOLCH y AHNFELT; 1996).

En 1984, el primer contrato de gobierno local para la gestión privada en América fue para una cárcel en Chattanooga, Estado de Tennessee, seguido rápidamente por un contrato similar para la detención local en el Condado de Bayo, Estado de Florida. El primer contrato privado a nivel de Estado fue declarado en 1985 en el Estado de Kentucky, con los Estados de Louisiana y Texas siguiendo rápidamente con prisiones privadamente diseñadas, construidas, financiadas, y administradas.

Actualmente, en los Estados Unidos, más de 100,000 internos están siendo reclusos bajo la dirección de compañías privadamente gestionadas, siendo la privatización en las prisiones diversificada, con características propias de contratación que notablemente se diferencian unas de otras.

Según, Dennis Cunningham (*Administrador de Prisiones Privadas del Departamento de Correccionales en Oklahoma*)²⁰, actualmente la privatización carcelaria aplicada en algunos estados de los Estados Unidos se clasifica en diez tipos:

Tabla I: Tipos de Privatización en Estados Unidos

Número de Opciones	Lineamientos de contratación	Ejemplo de Instalaciones Penitenciarias
Opción 1:	En las prisiones propiedad de un estado, se contrata a una firma privada para operar estas prisiones. – The public owned facility	Es representativo de las Halfway houses y para el Distrito de Columbia.
Opción 2:	En las prisiones propiedad de un estado, vende una instalación a una firma privada. Acto seguido, la firma contrata con el estado el alojamiento de los internos y la operación del mismo centro, dentro de la ahora –the public owned facility-	La Correction Corporation of America contrata con la Correctional Treatment Facility del Distrito de Columbia.
Opción 3:	El estado construye una nueva prisión y contrata una compañía privada para operar.- the public owned facility-	Departamento de correcciones de Ohio y Michigan
Opción 4:	El estado financia la construcción de una nueva prisión a través de una firma privada que se encarga de construir y operar la instalación penitenciaria.	Frecuentemente usado por el Texas Department of Criminal Justice State Prisons.
Opción 5:	El estado financia la construcción de todas las instalaciones penitenciarias. El estado construye y opera un determinado número de las instalaciones construidas. A su vez, los gobiernos locales eligen a una firma para construir y operar otra cantidad de centros penitenciarios.	Las cárceles del estado de Texas.
Opción 6:	Un constructor privado construye una nueva prisión y contrata con el estado dentro del cual está localizada el establecimiento penitenciario, para operar y alojar a los internos de este estado – the privately owned.	
Opción 7:	Un constructor privado construye una nueva prisión y contrata con otros estados (con excepción del estado donde se construye) para operar y alojar a los internos.	Northeast Ohio Correctional Facility in Youngstown, Ohio. De la CCA
Opción 8:	El gobierno local suministra fondos para la construcción de un establecimiento penitenciario con la consigna de no beneficiar a la corporación; la cual después recibe del estado la venta de bonos exentos de impuestos para financiar la construcción y equipar la instalación para el alojamiento de internos de otras jurisdicciones.	Texas
Opción 9:	La existencia de un consorcio de condados que opera y tiene la propiedad de una instalación privada, para alojar internos de otros condados.	Tuscaloosa County, Alabama.
Opción 10:	El estado contrata con una firma privada para construir y operar una prisión en otra jurisdicción.	Oregon.

²⁰ En Marzo, 1998, James Agustín, Profesor investigador del Departamento de Sociología de la Universidad George Washington, presentó esta clasificación en la Conferencia Nacional de Privatización.

SUDÁFRICA

Desde el gobierno del Congreso Nacional Africano el concepto de cárcel cambió, ya que en un inicio no se tenía por objetivo la rehabilitación, siendo éstas solo albergues para trabajos forzados, alentándose así el sistema de privatización de cárceles.

Se alienta al sistema de "joint venture" en las prisiones. La legislación obliga a que los contratos de concesión no exceden los 25 años; contribuya a mantener y proteger una sociedad pacífica, justa y segura; es responsable de cumplir con las sentencias de la corte, manteniendo a los prisioneros en custodia segura, garantizando la dignidad humana y promoviendo el desarrollo de los presos; está explícitamente impedido de tomar acción disciplinaria contra prisioneros.

El objetivo principal de las prisiones sudafricanas ha sido orientado a disminuir el hacinamiento que existía previamente, a mejorar la calidad de vida de los internos y a lograr una mejor readaptación de los presos al volver a la sociedad.

INGLATERRA

Los antecedentes más remotos de la privatización se inscriben en la historia correccional británica, su reciente desarrollo en Inglaterra y Gales está impulsado por el efecto demostrativo de las experiencias de los Estados Unidos.

El primer centro de reclusión de operación privada en el Reino Unido fue *Wolds Remand Prison (WRP)*.

Aunque las motivaciones que llevaron a privatizar a Wolds no son diferentes de las consideradas en otras jurisdicciones, el proceso que condujo a la toma de la decisión fue particularmente complejo y ocupó casi una década¹¹⁰ en la cual el thatcherismo promulgó la necesidad de incrementar la competencia en el sector público a través de la privatización y la contratación externa como medio para lograr los niveles deseados de eficacia y eficiencia y adoptó una política fuerte de seguridad interna que, entre otras consecuencias, propició un incremento inusitado de la población reclusa, fundamentalmente de la no sentenciada. A partir de Bottomley et al se presenta una relación de eventos cuyo corolario fue la privatización de Wolds:

- En 1987 el House of Commons Affairs Committee y el Minister of State at the Home Office acompañado por otros funcionarios realizan visitas a centros de reclusión privados en Estados Unidos. Las impresiones recogidas fueron suficientemente positivas como para que en el reporte del Comité se recomendara experimentar con centros de reclusión privados especialmente dirigidos a población reclusa no sentenciada.
- En 1988 la población reclusa asciende a 50.000. El Gobierno británico produce entonces un informe en el que confirma la presión sobre la oferta de cupos que estaba generando el crecimiento de la población reclusa no sentenciada y establece la necesidad de evaluar la capacidad del sector privado para producir mejoras significativas en el sistema.

- En 1989 se publica el estudio de factibilidad elaborado por Deloitte, Haskins y Sell, el cual concluyó que era “posible involucrar a contratistas del sector privado en el subsistema de reclusos no sentenciados y que esto ofrecería una perspectiva razonable de mejoramientos en la relación costo-efectividad”

A este primer proyecto, catalogado como piloto, le siguieron los que hoy día conforman el conjunto de centros de reclusión privados de seguridad para adultos en Inglaterra.

NUEVA ZELANDA

El régimen privado de prisiones en Nueva Zelanda se remonta a 1840. Su capital, Kororaraka, por entonces capital de Nueva Zelanda, era conocida como uno de los puertos de más alta peligrosidad en el mundo. La prisión en la cual eran confinados los que transgredían la ley era un arcón de barco ventilado por agujeros, esta fue la primera prisión privada de Nueva Zelanda.

La utilidad era lo único que se buscaba en ese modelo. El hacinamiento era una práctica común, el maltrato era una práctica corriente. La rehabilitación de los internos no era la meta. Todo ello obligó a que se volviera al modelo estatal de prisiones, pero no se cambió la esencia ni la forma de las prisiones. Esto resultó en un nuevo fracaso.

La privatización en Nueva Zelanda busca una mejor calidad de vida dentro de la prisión y la educación de los internos para garantizar su reinserción en sociedad.

CANADÁ

La participación del sector privado no es un concepto nuevo en el contexto de la justicia penal canadiense. A lo largo de todo el siglo XIX, voluntarios individuales y organizaciones sin fines de lucro colaboraron tanto con el gobierno federal como con los gobiernos estatales en sus esfuerzos para la rehabilitación de los delincuentes.

En septiembre de 1984 asumió el poder un gobierno conservador, generales. Siendo el objetivo principal del nuevo gobierno el crecimiento económico sostenido y la creación de empleo productivo.

Con tal objeto, una veintena de grupos de trabajo se abocaron a estudiar cómo aplicar estas orientaciones en las diferentes áreas sociales. Uno de ellos estuvo dedicado al sistema judicial y, dentro de éste, al sistema carcelario, buscando una sustancial racionalización.

Entre las recomendaciones del informe evacuado por dicho grupo, se incluyó la de «continuar su presente política de privatización de servicios, allí donde se pueda probar que la relación costo/beneficio es favorable»

La colaboración del sector privado con los servicios gubernamentales es considerada por las autoridades del sector penitenciario -Correctional Service of Canada (CSC)- como uno de los métodos de reorganización y reestructuración conducentes al cumplimiento de las metas macro-

económicas. En ese predicamento, el CSC adoptó la siguiente definición: «Privatización es la contratación de programas y servicios, parcial o total, de organizaciones con o sin fines lucro, incluyendo contratos con individuos, pero excluyendo contratos con instancias del Gobierno Federal» responsable legal de proporcionar los servicios carcelarios, cualquiera sea el vehículo o medio que elija para ese efecto, apelando –mediante contrato- a la infraestructura penitenciaria de las provincias o comunidades locales y, consecuentemente, al sector privado.

SUD AMÉRICA (ARGENTINA Y CHILE)

Argentina ha sido el primer país Latinoamericano en utilizar el sector privado en operaciones de establecimientos penitenciarios. Durante los años 1990, se solicitó a compañías internacionales para que presentaran propuestas para proveer servicios de diseño, construcción y financiamiento de una prisión nueva con capacidad para 1,500 internos. Bajo este modelo, el gobierno ha mantenido control de todos los aspectos de la operación, pero, arrienda el establecimiento penitenciario a una empresa privada a largo plazo. Existe una provisión para que el Gobierno Argentino adquiera el penal al final del período de arrendamiento.

El problema principal que originó este tipo de privatización de cárceles fue la sobrepoblación. Los internos demandaban permanentemente el mejoramiento de las condiciones de vida, originando innumerables protestas y motines.

Otro punto importante era que era difícil viabilizar la readaptación social. Ante tal situación se privatizó el sistema carcelario y luego se hicieron los contratos

En **Chile**, dos nuevos establecimientos penitenciarios han sido desarrollados con el modelo argentino, pero a su vez incluyen todos los aspectos de operación excepto el de la custodia encontrándose a cargo de Gendarmería, mientras que la empresa concesionaria asumiría la infraestructura de los penales. El concesionario construirá el recinto penitenciario, proveerá todo su equipamiento, realizará la manutención de las instalaciones y puede prestar servicios de alimentación, salud, trabajo, educación y rehabilitación. Este enfoque es esencialmente el Modelo Francés.

En general el movimiento hacia la gestión privada de prisiones por todo el mundo es una respuesta al extremo hacinamiento en prisiones manejada por el Estado resultando en violencia y condiciones arriesgadas; el alto precio de construcción de prisiones del sector público; la longitud de tiempo y las aprobaciones requeridas para situar, diseñar, y construir prisiones; y el creciente costo del cuerpo administrativo y de los servicios.

1.2.4 AVANCES EN LA MEJORA DEL SERVICIO DE INTERNAMIENTO EN EL PERÚ

En los últimos 5 años, se han desarrollado una serie de proyectos entre ellos los elaborados en el marco del Plan Nacional de Reforma Integral de la

Administración de Justicia-PNRIAJ²¹ y como parte de los planes de modernización que el INPE viene desarrollando, alrededor de 89 proyectos de inversión²² elaborados en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública-SNIP, los cuales representan un costo total de aproximadamente S/. 271 millones.

De este total de proyectos, 47 se encuentran aprobados y en términos de costo representan el 63.5% del total, mientras que 5 de los proyectos restantes se encuentran observados, y representan el 35.3%, tal como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla II: Proyectos del INPE

EVALUACIÓN	Nº DE PROYECTOS	ESTADO VIABILIDAD	COSTO	%
APROBADOS	52	VIABLES	120.997.894,33	44,58%
	10	EN EVALUACIÓN	69.807.107,48	25,72%
OBSERVADOS	24	EN EVALUACIÓN	77.715.849,00	28,63%
RECHAZADOS	3	NO VIABLE	2.920.583,00	1,08%
	89	TOTAL	271.441.433,81	100,0%

Fuente: Banco de Proyectos-MEF
Elaboración: Propia

También, se observa que más del 50% de estos costos corresponde a 6 principales proyectos, entre las que destacan el proyecto a nivel de factibilidad “Complejo Penitenciario de Piedras Gordas: Construcción de la Etapa I - Establecimiento Penitenciario de Máxima Seguridad de Piedras Gordas” (alrededor de S/ 29 millones), encontrándose viable en el SNIP; así como el

²¹ Diagnóstico realizado por la CERIAJUS.

²² Registrados en el Aplicativo Banco de Proyectos de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPM) - MEF

proyecto a nivel de perfil “Cambio y Modernización del Sistema Penitenciario Nacional” (al rededor de S/. 58 millones), cuya estado se encuentra observado y en evaluación al igual que otros proyectos referidos a infraestructura, tal como se detalla en la Tabla III.

Cabe destacar que la mayor parte de estos proyectos son principalmente intervenciones referidos a la ampliación y remodelación en los Establecimientos Penitenciarios – E.P. que el INPE ha venido desarrollando a nivel nacional, a través de su Dirección General de Infraestructura y las Direcciones Regionales. No obstante, y tal como se señala en el diagnóstico de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia- CERIAJUS.

“La administración de los escasos recursos de los cuales dispone el INPE, ha venido condicionándose negativamente, debido entre otras cosas a la descoordinación administrativa de la acción de tratamiento en los establecimientos penitenciarios, y la alta rotación de los funcionarios en el INPE por diversos motivos”.

Tabla III: Principales proyectos del INPE

Cod. SNIP	Nombre del Proyecto	Estudio Act.	Estado Viabilidad	Costo (S/.)
8810	Cambio y Modernización del Sistema Penitenciario Nacional	Perfil	En Evaluación	58 507 488.00
2363	Complejo Penitenciario de Piedras Gordas: Construcción de la Etapa I.	Factibilidad	Viable	29 682 610.00
233	Construcción Moderna del Nuevo Establecimiento Penitenciario de Nazca	Perfil	En Evaluación	19 550 000.00
7551	Remodelación Integral y Ampliación de la Capacidad de Albergue del Establecimiento Penitenciario de Tambopata - Puerto Maldonado	Pre-Factibilidad	Viable	13 894 252.00
8723	Construcción del Nuevo Establecimiento Penitenciario de Tingo María	Perfil	En Evaluación	11 700 966.78
20945	Construcción del Nuevo Establecimiento Penitenciario de Jaén	Perfil	En Evaluación	10 365 026.00
TOTAL				143 700 342.78

Fuente: Banco de Proyectos-MEF
Elaboración: Propia

Por otro lado; y como parte de la política del sector Justicia, se aprobó²³ el Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario-PNTP, que consta de dos partes principales: La primera, que considera aspectos generales, menciona los antecedentes del Plan y se hace un planteamiento del problema de las cárceles, que reconoce la crisis por la que se atraviesa y los cuestionamientos conceptuales y prácticos sobre el término de la resocialización²⁴. La segunda parte, el cual, enfatizado en el diagnóstico de la CERIAJUS, consta de 9 programas, donde cada una de ellas corresponde a diversos componentes del sistema penitenciario, tales como infraestructura, salud, educación, trabajo, asistencia psicológica, asistencia social, asistencia legal, seguridad, asistencia post penitenciaria y penas limitativas de derechos.

Cada uno de estos aspectos es desarrollado en base a un diagnóstico sobre la situación en referencia a la infraestructura del servicio analizado, el recurso humano disponible, y el marco normativo en la que se desarrolla.

Uno de los aspectos más desarrollados en el PNTP está referido a la infraestructura penitenciaria, donde se plantean cuatro proyectos que son:

- ✓ Construcción y ampliación de establecimientos penitenciarios.
- ✓ **El sector privado y la concesión de los establecimientos penitenciarios.**
- ✓ Rehabilitación de la colonia penal del Sepa.
- ✓ Transferencia de inmuebles en desuso.

²³ Mediante Resolución Ministerial N° 187-2003-JUS

²⁴ La resocialización está contemplada en el Título Preliminar, Artículo II del Código de Ejecución Penal, cuyo objetivo es la "reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad".

En el primer proyecto, el PNTP considera tres escenarios²⁵, cuyo objetivo es disminuir al año 2015 el hacinamiento efectivo en los establecimientos penitenciarios en 20%, 40% y 60% respectivamente, recuperando así la capacidad instalada y reduciendo la cantidad de penales con 20 o más años de antigüedad. En el segundo y tercer proyecto, se plantea como recomendación la adopción de un sistema mixto de construcción de cuatro nuevos penales, tres ampliaciones y la rehabilitación de la Colonia Penal “El Sepa”, con la participación del sector privado.

En materia de tratamiento, el conjunto de propuestas por el PNTP en cada área (salud, trabajo, educación, etc) están referidas principalmente a dar mayor sostenibilidad de estos servicios o crear los órganos correspondientes a cada área, así como estableciendo la base jurídica con la dación de la normatividad específica.

Tomando como punto de partida lo establecido por la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia – CERIAJUS, el Ministerio de Justicia del Perú cuenta con un Programa de Inversión Pública de: **“Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la Mejora de los Servicios Brindados a la Población Peruana”**, cuyo objetivo es mejorar el servicio integral de justicia brindado por el Estado, articulando las diversas intervenciones que tienen previstas realizar y/o tengan gestionadas y formuladas las entidades involucradas con el programa, respecto a la forma

²⁵ Plani Nacional de Tratamiento Penitenciario, Pag. 22 y 23.

de enfrentar la problemática de la justicia en el Perú bajo el enfoque sistémico, dado que la sistema de administración justicia tiene una serie de procesos, procedimientos y actores, en los cuales se presenta que el accionar de una entidad afecta el funcionamiento de otra.

Actualmente, se evidencia el interés del Estado Peruano en el tema de la participación privada en el sistema penitenciario. Así, en Enero de 2008, el Ministerio de Justicia conformó una comisión de expertos quienes han elaborado un informe con las recomendaciones necesarias para ejecutar el proceso.

Según la ministra de Justicia, Rosario Fernández, “el proceso de privatización de cárceles del país es indispensable para lograr una efectiva reorganización del sistema carcelario y del Instituto Nacional Penitenciario (INPE)”.

Entre las recomendaciones acerca de los estudios y cambios necesarios para mejorar el sistema penitenciario, los cuales fueron informadas a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República del Perú²⁶, se destaca lo siguiente:

- La posibilidad de tercerizar los penales debido a los niveles de corrupción y las condiciones de los internos.
- Esta terciarización sería la concesión de los penales por un plazo de 30 años, al final de cuyo período la cárcel revierte al Estado.
- Lograr los niveles de inversión requeridos para adoptar los estándares recomendados por Naciones Unidas.

²⁶ El 4 de Marzo de 2008, por parte del economista Gonzalo Priale, presidente de la Comisión para la Privatización de los Centros Penitenciarios del Ministerio de Justicia.

CAPITULO II

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO PERUANO

2.1 DIAGNÓSTICO DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO (INPE)

2.1.1 ORGANIZACIÓN

Según el Código de Ejecución Penal-CEP²⁷, el Instituto Nacional Penitenciario-INPE es el organismo público descentralizado del Sector Justicia rector del Sistema Penitenciario Nacional. Tiene autonomía normativa, económica, financiera y administrativa, y forma pliego presupuestal propio. Además, de acuerdo al artículo 134° del CEP, el INPE dirige y controla técnica y administrativamente el Sistema Penitenciario Nacional, asegurando una adecuada política penitenciaria.

El INPE se rige por el Código de Ejecución Penal y su reglamento²⁸, que define su ámbito de competencia. Asimismo, se rige por su Reglamento de

²⁷ Decreto Legislativo N° 654, Artículo 133°.

²⁸ Decreto Supremo N° 015-2003-JUS.

Organización y Funciones-ROF²⁹, que regula su gestión y establece, entre otros aspectos, la naturaleza y misión de la institución, las funciones generales, la estructura orgánica, las atribuciones de los titulares de las unidades orgánicas, el régimen laboral, económico, entre otros.

*La misión del INPE es: "Dirigir y controlar técnica y administrativamente el Sistema Penitenciario Nacional, asegurando la reeducación, rehabilitación y reincorporación del interno a la sociedad"*³⁰.

Entre otras, las funciones del INPE son:

- ✓ Dictar políticas y normas técnico-administrativas del INPE.
- ✓ Ejecutar las acciones de tratamiento penitenciario
- ✓ Llevar el registro de antecedentes de los procesados y sentenciados a penas privativas de libertad y limitativas de derechos.
- ✓ Planear, organizar, coordinar, ejecutar, controlar y evaluar la seguridad y servicios especiales del INPE.
- ✓ Administrar los recursos humanos, materiales, económicos y financieros.
- ✓ Planear, organizar, coordinar, ejecutar, y evaluar los programas de infraestructura penitenciaria.
- ✓ Adquirir a título oneroso o gratuito, bienes, muebles o inmuebles para el mejoramiento del sistema Penitenciario Nacional.
- ✓ Las demás que establece el Código de Ejecución Penal y su reglamento.

²⁹ Aprobado por Resolución Ministerial N° 040-2001-JUS.

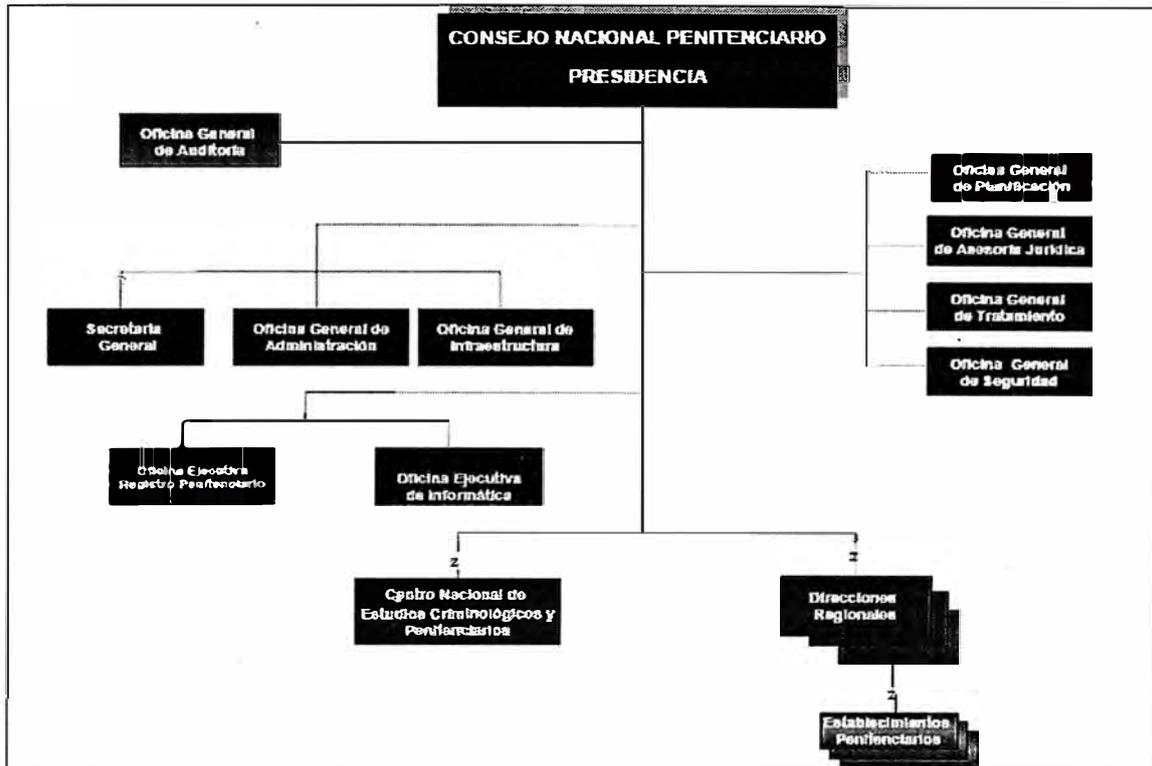
³⁰ Artículo N° 3 del ROF-INPE, que recoge el precepto constitucional del artículo N° 139, inciso 21, de la Constitución de 1993.

La estructura orgánica del INPE, está compuesta por:

- ✓ Un órgano de **Dirección**, encabezado por el Consejo Nacional Penitenciario, el mismo que está compuesto por un Presidente, un Vicepresidente y un Tercer Miembro.
- ✓ Un órgano de **Control**: la Oficina General de Auditoría.
- ✓ Órganos de **Asesoramiento y Normatividad Técnica**: la Oficina General de Planificación, la Oficina General de Asesoría Jurídica, la Oficina General de Tratamiento y la Oficina General de Seguridad.
- ✓ Órganos de **Apoyo Administrativo**: la Secretaria General, la Oficina General de Administración, y la Oficina General de Infraestructura.
- ✓ Órganos de **Apoyo Técnico**: la Oficina Ejecutiva de Informática y la Oficina Ejecutiva de Registro Penitenciario.
- ✓ Órganos de **Ejecución y Desconcentrados**: el Centro Nacional de Estudios Criminológicos y Penitenciarios y las Direcciones Regionales, de las cuales dependen los Establecimientos Penitenciarios.

El organigrama estructural se puede observar en el gráfico 1

Gráfico 1: Organigrama Estructural del Instituto Nacional Penitenciario



Fuente: www.inpe.gob.pe

Según el artículo 71º del ROF-INPE, las Direcciones Regionales son los órganos desconcentrados del INPE encargados de planificar, dirigir, evaluar y supervisar la aplicación de la política penitenciaria en los Establecimientos Penitenciarios, que a su vez, son los órganos desconcentrados de las Direcciones Regionales, encargadas de ejecutar acciones administrativas, de seguridad y tratamiento. Cada E.P. está a cargo de un Director; quien depende del Director General de la Región.

El INPE cuenta con 8 Direcciones Regionales³¹, y cada una de ellas dirige y administra un número determinado de establecimientos penitenciarios, los cuales se muestran en la Tabla IV. Actualmente existen 86 Establecimientos

³¹ Según ROF-INPE y ampliadas luego por Resolución Ministerial N° 393-2001-JUS.

Penitenciarios; de los cuales tres se encuentran inactivos y de los 83 restantes, la mayoría están administrados por el INPE y sólo tres están a cargo de la Policía Nacional del Perú-PNP³². Sin embargo, en cuanto a la dirección, a diferencia de la administración en el que está referido a los cargos de Director de estos establecimientos penitenciarios, se ha identificado que el INPE tiene 53 E.P. bajo su dirección, mientras que los restantes 31 E.P. están a cargo de la Policía Nacional del Perú.

Tabla IV: Establecimiento Penitenciarios por Direcciones Regionales

E.P. POR DIRECCIONES REGIONALES	
Dirección Regional Lima (15 E.P.)	EP Sentenciados de Huaraz EP Procesados de Chimbote EP Mujeres Chorrillos E.P. Rég. Cerrado Ord. Lurigancho E.P. Rég. Cer. Esp. Miguel Castro Castro E. P. Proc. Primarios Lima E. P. Rég. Cerrado Esp. Mujeres de Chorrillos E. P. del Callao E. P. Nuevo Imperial Cañete E. P. Proc. Carquín – Guacho E. P. Procesados de Yauyos E. P. Sent. de Ica E. P. Proc. de Tambo de Mora E. P. Sent. Aucallama – Huaral E. P. Rég. Cer. Esp. Piedras Gordas - Ancón
Dirección Regional Norte-Chiclayo (20 E.P.)	E. P. Proc. de Tumbes E. P. Sent. Castilla - Piura (Rio Seco) E. P. Proc. de Ayabaca E. P. Proc. Huancabamba E. P. Mujeres de Sullana E. P. Sent. Pícsi Chiclayo E. P. Máxima Seg. Pícsi E. P. Mujeres de Chiclayo (Pícsi) E. P. Sent. de Trujillo E. P. Mujeres de Trujillo E. P. Proc. Pacasmayo E. P. Proc. de Stgo. de Chuco E. P. Sent. de Cajamarca (Huacariz) E. P. Proc. de Cajabamba E. P. Proc. de Celendín E. P. Proc. de Chota E. P. Proc. Bambamarca - Hualgayoc E. P. Proc. de Jaén E. P. Proc. de San Ignacio E. P. Proc. de Santa Cruz

³²Según información de la página web, estos tres son: E.P. Rég. Cerrado Ord. Lurigancho, E.P. Rég. Cer. Esp. Miguel Castro Castro, E. P. Rég. Cerrado Esp. Mujeres de Chorrillos.

<p>Dirección Regional Centro Huancayo (11 E.P.)</p>	<p>E. P. Proc. de Oxapampa E. P. Sent. Huamancaca - Huancayo E. P. Proc. Mujeres de Concepción E. P. Proc. La Merced - Chanchamayo E. P. Proc. de Satipo E. P. Procesados Tarma E. P. Proc. La Oroya - Yauli E. P. Sent. Huancavelica E. P. Máx. Seg. Yanamilla - Ayacucho E. P. Proc. de Huanta E. P. Proc. San Miguel - La Mar (Inactivo)</p>
<p>Dirección Regional Nor Oriente-San Martín (8 E.P.)</p>	<p>E. P. Huancas Chachapoyas E. P. Sent. Iquitos - Maynas E. P. Anexo de Sentenciados de Iquitos E. P. Proc. Bagua G. Utcubamba E. P. Proc. Yurimaguas - Alto Amazonas E. P. Sent. de Moyabamba E. P. Proc. Juanjui - Mariscal Cáceres E. P. Proc. Tarapoto - San Martín</p>
<p>Dirección Regional Oriente Pucallpa (4 E.P.)</p>	<p>E. P. Sent. de Huánuco E. P. Proc. Unión - Dos de Mayo E. P. Sent. Pucallpa E.P. Cerro de Pasco</p>
<p>Dirección Regional Sur-Arequipa (8 E.P.)</p>	<p>E. P. Sent. Socabaya - Arequipa E. P. Mujeres de Socabaya E. P. Camaná E. P. Proc. Chivay - Caylloma EP Procesados Islay - Mollendo (Inactivo) E. P. Proc. de Moquegua E. P. Sent. Pocollay - Tacna E. P. Mujeres de Tacna</p>
<p>Dirección Regional Sur Oriente-Cusco (13 E.P.)</p>	<p>E. P. Sent. de Abancay E. P. Proc. de Andahuaylas E. P. Proc. de Cotabambas E. P. Proc. de Chincheros E. P. Sent. Quencoro - Cuzco E. P. Mujeres de Quencoro E. P. Proc. Sicuani - Canchis E. P. Proc. Chumbivilcas E. P. Proc. Yauri - Espinar E. P. Proc. Quillabamba - La Convención E. P. Proc. de Paucartambo E. P. Proc. Urcos - Quispicanchis E. P. Proc. Tambopata - Pto. Maldonado</p>
<p>Dirección Regional Altiplano-Puno (7 E.P.)</p>	<p>E. P. Proc. de Azángaro E. P. Proc. Macusani - Carabaya E. P. Proc. de Huancané E. P. Rég. Cer. Máx. Seg. La Capilla Juliaca E. P. Rég. Cer. Máx. Seg. Yanamayo E. P. Rég. Cer. Esp. Challapalca (Inactivo) E. P. Proc. Mujeres de Lampa</p>

Fuente: www.inpe.gob.pe

2.1.2 PROCESOS INTERNOS DEL INPE

En el INPE no se ha identificado los procesos y procedimientos sistematizados vinculados con los servicios brindados por esta institución, situación que podría estar generando problemas como por ejemplo en el Registro Penitenciario, que es uno de los procesos más complejos dentro del circuito secuencial para la prestación de los servicios del INPE.

En el Plan Operativo Institucional 2005, se indica que las Oficinas de Registro Penitenciario a nivel nacional no cuentan con un sistema que permita brindar información rápida y oportuna de las Personas Privadas de Libertad-PPL, que atienda los requerimientos de información de las autoridades del Poder Judicial, Policía Nacional del Perú, Ministerio de Justicia y del mismo INPE. Según el POI-2005 del INPE, esto estaría evidenciando la existencia de una limitada definición de los procedimientos que deben seguir las unidades orgánicas de registro penitenciario, especialmente en la Dirección Regional de Lima, que concentra el 50% de la población penal a nivel nacional. Esta situación se presentaría dentro de las funciones de recepción y registro de las resoluciones judiciales emitidas por el Poder Judicial, egresos de beneficios procesales y penitenciarios, emisión de antecedentes judiciales y constancias de reclusión.

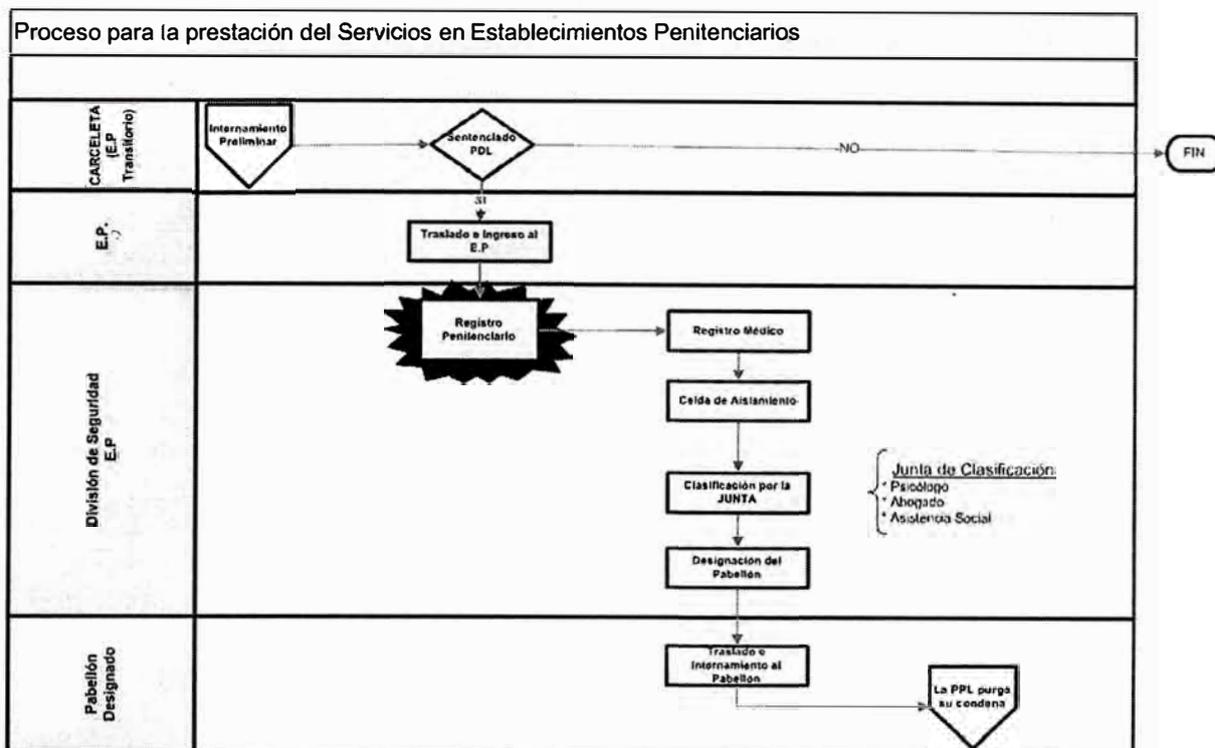
Por otro lado, si bien existe un circuito administrativo de los documentos emitidos por la administración penitenciaria, el circuito secuencial que se sigue desde que ingresa y egresa la PPL en los establecimientos

penitenciarios; no estarían sistematizados por las áreas competentes del INPE. Sin embargo, se ha esquematizado³³ uno de los procesos más complejos al interior del INPE, en donde se muestran los pasos que sigue una PPL desde que ingresa a un E.P y se instala en una celda designada a purgar su condena.

Estos pasos son: 1) *al momento de ingresar al E.P se realiza una revisión corporal y documentaría; 2) pasa a la División de Registro Penitenciario, donde se realiza el proceso el registro correspondiente, a través de la identificación y el fichaje, cuya información según el POI-2005 INPE no se encuentran sistematizados; 3) PPL pasa a un registro médico, que consiste en realizar una evaluación médica y asistencia; 4) es llevado a una celda de asilamiento como medida de seguridad; 5) la PPL es clasificado por la junta de clasificación conformada por un psicólogo, un abogado y una asistente social; 6) se designa el pabellón correspondiente y 7) finalmente se desplaza y se instala en el pabellón clasificado.*

³³Tomado del estudio de perfil del Programa de Inversión "Modernización del Sistema de Administración de Justicia Para la Mejora de los Servicios Brindados a la Población Peruana".

Gráfico 2: Circuito secuencial desde que ingresa y se instala en su celda la PPL



Fuente: PROGRAMA-15-2006-SNIP
Elaboración: Propia

También, se ha tomado como referencia el Texto Único de Procedimientos Administrativos-TUPA³⁴, en el cual se identifican varios procedimientos administrativos, de las cuales se destaca las correspondientes a la Oficina General de Tratamiento y Órganos de Ejecución y Desconcentrados del INPE. Esta unidad orgánica cuenta con catorce procedimientos, de los cuales las que están directamente relacionadas con los servicios que brinda el INPE son tres:

- ✓ **Admisión de la PPL al área laboral y talleres;** cuyo requisito es una solicitud dirigida al Director del Establecimiento Penitenciario y sin costo

³⁴ Fuente: <http://www.inpe.gob.pe/documentos>

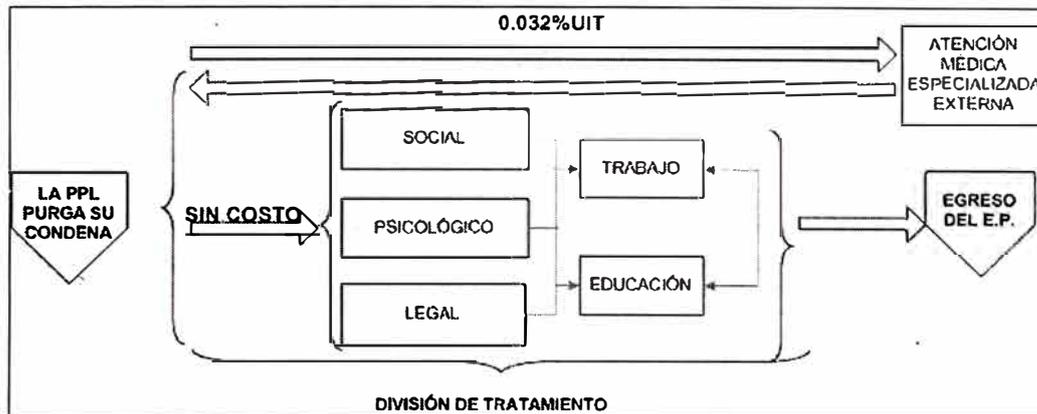
alguno. Cabe destacar que la calificación se da luego de 8 días, previa evaluación.

- ✓ **Admisión de la PPL a Centros Educativos** (Institución Educativa) del Establecimiento Penitenciario (Educación Básica Educación Técnico-Productiva); este procedimiento es sin costo alguno y al igual que en el caso anterior la calificación se da luego de 8 días previa evaluación.
- ✓ **Atención Médica Especializada externa;** cuyos requisitos son una solicitud dirigida al Director del Establecimiento Penitenciario y el recibo de pago expedido por el Órgano Administrativo del E.P. por un monto de 0.032% de UIT (100% en efectivo). El procedimiento dura 3 días y se inicia en la Dirección del E.P.

Continuando el circuito lógico anterior, una vez instalada la PPL, al interior de los E.P existen otros servicios como el de tratamiento y de salud, que forman parte de la misión del INPE, específicamente en la reeducación, rehabilitación y reincorporación de la PPL a la sociedad.

Los pasos generales que una PPL debe seguir hasta cumplir su tiempo de sentencia, construida sobre la base del TUPA de la institución se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 3: Circuito secuencial para la prestación de servicios de salud y tratamiento



Fuente: TUPA-INPE
Elaboración: Propia

2.1.3 PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO

Según el Plan Estratégico Institucional Evaluado 2004-2006, el cual constituye un instrumento orientador de la gestión institucional, la misión y visión del INPE es la siguiente:

Tabla V: Misión y Visión del INPE

Misión	Visión
"Contribuir a la administración de la justicia penal, cuidando y atendiendo a los detenidos y liderados, rehabilitando a los sentenciados para lograr su reinserción social positiva".	"Ser la Institución estatal que lidere la integración del esfuerzo de la sociedad y de sus propios servidores para reeducar, rehabilitar y reinsertar a los sentenciados y liberados; a través de una organización humanista y científica, eficiente y eficaz, que motive la convicción de adherencia y confianza de las personas atendidas en el proceso socializador".

Fuente: PEI reformulado 2004-2006-INPE

El análisis FODA realizado en este plan destaca como parte de las debilidades del INPE, entre otras cosas, los siguientes problemas:

- El personal se encuentra poco capacitado en las áreas especializadas que requiere dicha institución como son: Tratamiento, Seguridad y Administración Penitenciaria.

- Ausencia de proyectos de desarrollo
- Falta de un adecuado sistema de comunicación entre los E.P., Sedes Regionales, Sede Central y Unidades Especializadas.
- Carencia de medios logísticos, sistematización, y mantenimiento en las áreas de seguridad, tratamiento y administración.
- Políticas de personal sin soporte técnico (rotaciones, encargos, etc).
- Inadecuada e insuficiente infraestructura penitenciaria

En materia de presupuesto, en el 2006 el INPE representó en promedio el 13% del total del Sistema de Administración de Justicia (ver Tabla III), el cual en los últimos 5 años ha presentado una tendencia creciente.

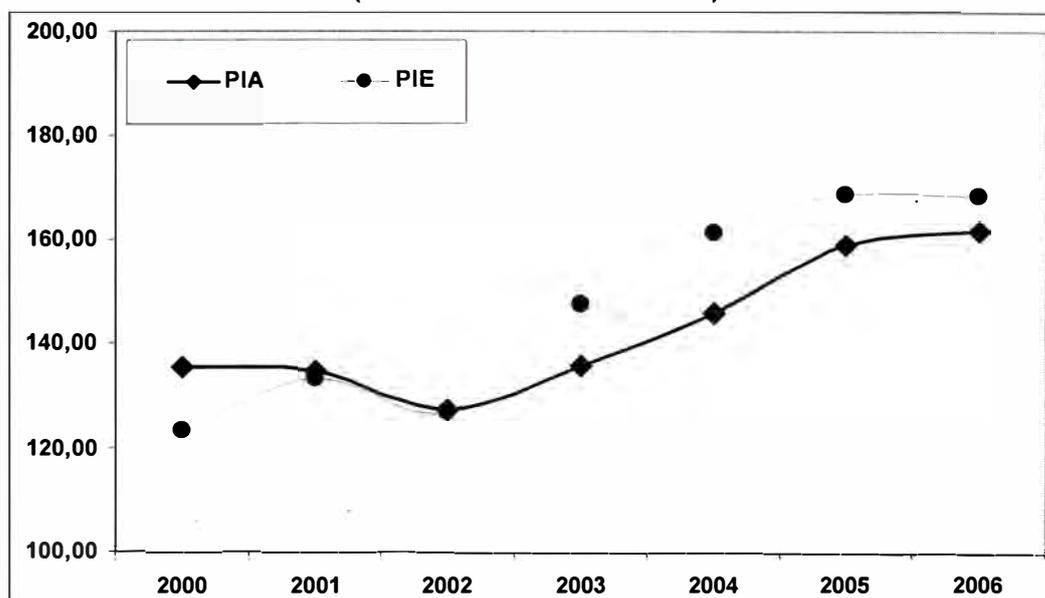
Tabla VI: Presupuesto del Sistema de Administración de Justicia

INSTITUCIONES	PIA 2006 S/.	%
Poder Judicial	727.627.037	58,0%
Ministerio Público	296.208.942	23,6%
Ministerio de Justicia	36.749.949	2,9%
Instituto Nacional Penitenciario	161.377.795	12,9%
Tribunal Constitucional	13.461.672	1,1%
Academia de la Magistratura	9.590.137	0,8%
Consejo Nacional de la Magistratura	10.112.561	0,8%
TOTAL DEL SISTEMA	1.255.128.093	100,0%

Fuente: SIAF-MEF
Elaboración: Propia

Si se considera el Presupuesto Institucional de Apertura -PIA respecto al Ejecutado, se observa que en los últimos 5 años el ejecutado es mayor, lo que indica que el INPE estaría presentando limitaciones presupuestales y por ende solicitar vía crédito suplementario mayor presupuesto para cubrir ese mayor gasto. Esto se puede observar en el gráfico 4; que muestra la evolución del PIA y PIE para el periodo 2000-2006.

**Gráfico 4: Presupuesto Institucional de Apertura Vs. Ejecutado
(Millones de nuevos soles)**

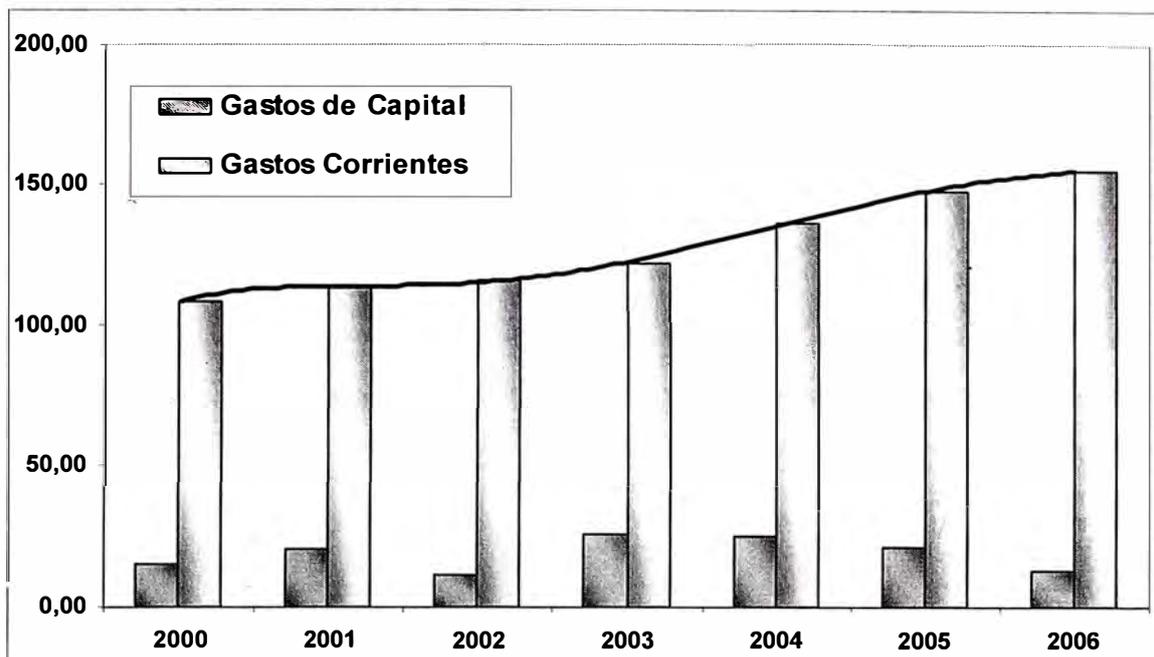


Fuente: SIAF-MEF
Elaboración: Propia

En lo que respecta al presupuesto ejecutado anual por tipo de gasto, el 87% representa a gastos corrientes, que en los últimos años viene incrementándose a una tasa promedio de 6% anual (ver Gráfico 5).

Por otro lado, los gastos de capital orientados a la inversión representan sólo el 13%, cuyos montos en el periodo 2000-2006 presentan variaciones, registrándose en promedio un gasto de S/. 19 millones al año. Esto podría estar significando una insuficiencia en cuanto a los fondos de inversión. Para el año 2006, el Presupuesto Institucional de Apertura para el INPE fue de S/. 161.4 millones, ejecutándose un monto de S/. 168.3 millones, de los cuales sólo el 8% (S/. 13.2 millones) corresponden a gastos de capital.

**Gráfico 5: Gasto Corriente Vs. Gasto de Capital
(Millones de nuevos soles)**



Fuente: SIAF-MEF
Elaboración: Propia

Si se considera el Presupuesto Institucional de Apertura del INPE para el año 2006, por unidad ejecutora y por tipo de gasto, se observa que en cuanto a gastos en bienes y servicios corresponden a las Direcciones Regionales de Lima y Norte-Chiclayo las mayores cifras que son aproximadamente S/. 32.5 y S/ 9.5 millones, dado que bajo su administración se encuentran el mayor número de establecimientos penitenciarios.

En lo que respecta a los gastos tanto de personal y obligaciones sociales, así como las obligaciones provisionales para el 2006 corresponden alrededor de S/. 77 millones, el cual de acuerdo a la estructura del SIAF, la unidad ejecutora encargada de administrar es la Sede Central de Administración-INPE.

En la Tabla VII, se observa que aproximadamente el 7% del PIA (S/. 11.2 millones) esta destinado para la partida de Infraestructura; que corresponde a la unidad ejecutora de la Dirección General de Infraestructura, de los cuales a rededor de S/ 8 millones corresponde a los gastos de inversión del INPE, de los cuales se ejecutaron S/. 7.8 millones.

**Tabla VII: Presupuesto INPE-2006 por Tipo de Gasto Vs. Unidad Ejecutora.
(Nuevos soles)**

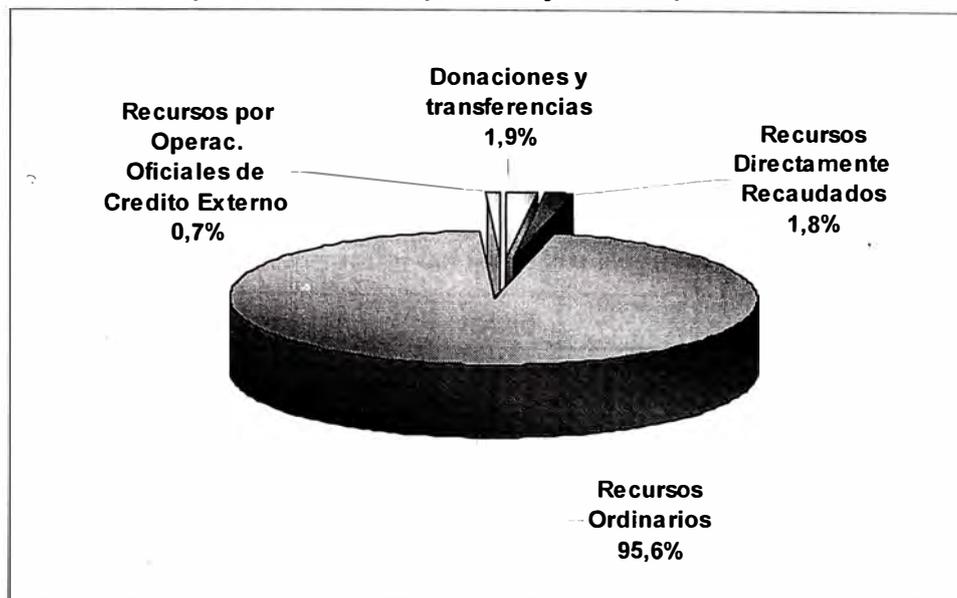
PRESUPUESTO INPE 2005	TOTAL	INPE-DIRECCIONES REGIONALES								Dirección General de Infraes.- DGI	Sede Central Admi-INPE
		Lima	Centro Huancayo	Nor Oriente San Martín	Norte Chiclayo	Oriente Pucallpa	Sur Arequipa	Oriente Cusco	Altiplano Puno		
GASTOS CORRIENTES	150.699.523	32.681.862	4.537.114	4.654.360	9.483.450	4.017.372	3.485.678	3.416.048	1.765.506	2.969.696	83.688.437
1 Personal y Obligaciones Sociales	70.023.692										70.023.692
2 Obligaciones Previsionales	7.280.686										7.280.686
3 Bienes y Servicios	73.004.576	32.481.862	4.498.114	4.624.215	9.456.771	3.985.372	3.470.676	3.402.305	1.755.506	2.969.696	6.360.059
4 Otros Gastos Corrientes	390.569	200.000	39.000	30.145	26.679	32.000	15.002	13.743	10.000		24.000
GASTOS DE CAPITAL	10.678.272	454.410	74.109	103.750	126.427	73.736	97.740	79.500	71.252	8.197.503	1.399.845
5 Inversiones	7.971.951									7.971.951	
7 Otros Gastos de Capital	2.706.321	454.410	74.109	103.750	126.427	73.736	97.740	79.500	71.252	225.552	1.399.845
TOTAL	161.377.795	33.136.272	4.611.223	4.758.110	9.609.877	4.091.108	3.583.418	3.495.548	1.836.758	11.167.199	85.088.282

Fuente: SIAF-MEF
Elaboración: Propia

Finalmente, si se considera el presupuesto ejecutado por fuente de financiamiento durante el periodo 2000-2006, se observa que los recursos ordinarios corresponden en promedio el 95.6% de participación, lo que refleja una alta dependencia del tesoro público y que los recursos directamente recaudados apenas alcanzan el 1.8%.

En lo que respecta a los recursos por operaciones oficiales de crédito externo, su participación es de 0.9%, y corresponden básicamente a las realizadas en los años 2003 y 2004, cuyos montos ejecutados fueron aproximadamente S/. 2.8 y S/. 5.2 millones, respectivamente.

Gráfico 6: Participación del Presupuesto Ejecutado por Fuente de Financiamiento



Fuente: SIAF-MEF
Elaboración: Propia

Una comparación del presupuesto asignado a nivel de fuentes de financiamiento de Recursos Ordinarios, en los últimos 10 años, se observa que mientras el presupuesto de apertura mantiene en promedio los mismos niveles, el costo per cápita por PPL por día muestra una tendencia decreciente, debido al incremento considerable de las PPL. Así, el costo promedio per capita por PPL diario disminuyó 46.8% entre los años 1995-2000, mientras que en un 11% entre los años 2000-2005.

Tabla VIII: Costo comparativo del gasto diario por PPL: 1995-2005
(en S/.)

Variables	1995	2000	2006
Fuente de Financiamiento			
Recursos Ordinarios	188 222 000	132 795 591	161 377 795
PPL promedio	20 899	27 739	37 445
Costo diario por PPL	24.67	13.12	11.81

Fuente: SIAF-MEF
Elaboración: Propia

2.1.4 PERSONAS

Al cierre de 2005, en el INPE se registró un total de 4 809 servidores activos de los cuales el 100% de ellos se encuentran nombrados por el régimen laboral Ley 276, tal como se detalla en la siguiente tabla.

Tabla IX: Personal del INPE por Régimen Laboral

UNIDAD EJECUTORA	TOTAL RR.HH INPE	Personal por Régimen Laboral y/o Modalidad de Contratación				
		Ley 276	Ley 728	SNP	Practicante	Secigrista
<i>Sede Central Administración Lima</i>	291	291	0	0	0	0
<i>Dirección General de Infraestructura</i>	12	12	0	0	0	0
<i>Dirección Regional Lima</i>	2177	2177	0	0	0	0
<i>Dirección Regional Norte Chiclayo</i>	604	604	0	0	0	0
<i>Dirección Regional Centro Huancayo</i>	386	386	0	0	0	0
<i>Dirección Regional Nor Oriente San Martín</i>	144	144	0	0	0	0
<i>Dirección Regional Oriente Pucallpa</i>	198	198	0	0	0	0
<i>Dirección Regional Sur Arequipa</i>	477	477	0	0	0	0
<i>Dirección Regional Sur Oriente Cusco</i>	296	296	0	0	0	0
<i>Dirección Regional Altiplano Puno</i>	224	224	0	0	0	0
TOTAL	4809	4809	0	0	0	0

Fuente: Estadísticas del INPE 2005

Elaboración: Propia

Es importante resaltar que la Dirección Regional de Lima concentra el 45.2% (2 177 servidores) del total de los servidores, debido a que en ella se encuentran 15 E.P. que presenta la mayor cantidad de la población penitenciaria (19 008 PPL)³⁵, luego está la Dirección Regional Norte Chiclayo que concentra el 12.5% del total de los servidores nombrados.

Si se considera el personal del INPE por estructura de profesionalización se observa que sólo el 19% se encuentran titulados, 14% son bachilleres, 10% técnicos y más del 50% se encuentran con estudios incompletos, tal como se muestra en la siguiente tabla.

³⁵ El análisis más detallado se presenta en el Análisis de los Servicios y Usuarios.

Tabla X: Personal del INPE por Estructura de Profesionalización

UNIDAD EJECUTORA	TOTAL RR.HH INPE	ESTRUCTURA DE PROFESIONALIZACION						
		Doctorado	Maestría	Titulado	Bachiller	Técnico	Estudios Incompletos	Otros
Sede Central Administración Lima	291	0	0	98	51	29	11	102
Dirección General de Infraestructura	12	0	0	2	3	2	0	5
Dirección Regional Lima	2177	0	0	503	313	150	231	980
Dirección Regional Norte Chiclayo	604	0	0	70	41	80	32	381
Dirección Regional Centro Huancayo	386	0	0	54	74	49	34	175
Dirección Regional Nor Oriente San Martín	144	0	0	11	15	15	7	96
Dirección Regional Oriente Pucallpa	198	0	0	34	24	24	16	100
Dirección Regional Sur Arequipa	477	0	0	102	82	46	44	203
Dirección Regional Sur Oriente Cusco	296	0	0	40	58	27	38	133
Dirección Regional Altiplano Puno	224	0	0	23	34	39	24	104
TOTAL	4809	0	0	937	695	461	437	2279
	100%	0%	0%	19%	14%	10%	9%	47%

Fuente: Estadísticas del INPE 2005

Elaboración: Propia

Por otro lado, si se considera por tipo de función que desempeñan al interior de cada una de las Direcciones Regionales, se observa que del total del personal del INPE, el 52% (2 482) de los servidores prestan servicios en el área de seguridad, 23% (1 124) en el área de tratamiento y el 25% (1 203) en el área administrativo, tal como se detalla en la siguiente tabla.

Tabla XI: Personal del INPE por Tipo de Función

UNIDAD EJECUTORA	TOTAL RR.HH INPE	Personal por tipo de función		
		Seguridad	Tratamiento	Administración
Sede Central Administración Lima	291	69	0	222
Dirección General de Infraestructura	12	5	0	7
Dirección Regional Lima	2177	1026	704	447
Dirección Regional Norte Chiclayo	604	349	127	128
Dirección Regional Centro Huancayo	386	244	65	77
Dirección Regional Nor Oriente San Martín	144	81	21	42
Dirección Regional Oriente Pucallpa	198	135	27	36
Dirección Regional Sur Arequipa	477	280	101	96
Dirección Regional Sur Oriente Cusco	296	177	42	77
Dirección Regional Altiplano Puno	224	116	37	71
TOTAL	4809	2482	1124	1203
	100%	52%	23%	25%

Fuente: Estadísticas del INPE 2005

Elaboración: Propia

Si se considera el personal de seguridad en las Direcciones Regionales respecto al número total de las PPL (37 445) se observa que en promedio

existe 1 personal de seguridad por cada 16 PPL a nivel nacional. En la Dirección Regional Nor Oriente San Martín, es una de las direcciones que cuenta con menor número de personal de seguridad, observándose en promedio 1 personal de seguridad para 33 PPL. Asimismo, en la Dirección Regional de Lima se observa que en promedio cuenta con 1 personal de seguridad para 17 PPL, tal como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla XII: Ratio PPL por personal de seguridad

<i>Dirección Regional</i>	<i>Personal de Seguridad</i>	<i>PPL</i>	<i>PPL x personal de seguridad</i>
<i>Dirección Regional Lima</i>	1026	19088	18,6
<i>Dirección Regional Norte Chiclayo</i>	349	6023	17,3
<i>Dirección Regional Centro Huancayo</i>	244	2534	10,4
<i>Dirección Regional Nor Oriente San Martín</i>	81	2653	32,8
<i>Dirección Regional Oriente Pucallpa</i>	135	2233	16,5
<i>Dirección Regional Sur Arequipa</i>	280	2044	7,3
<i>Dirección Regional Sur Oriente Cusco</i>	177	2024	11,4
<i>Dirección Regional Altiplano Puno</i>	116	846	7,3
TOTAL	2408	37445	15,6

Fuente: Estadísticas del INPE
Elaboración: Propia

El Instituto Nacional Penitenciario cuenta con el **Centro Nacional de Estudios Criminológicos y Penitenciarios (CENECP)**, que desde el reinicio de sus actividades en 1996, mediante la **Escuela de Formación** ha venido formando personal para el sistema penitenciario nacional bajo 2 modalidades: Especialistas en Tratamiento de Inconductas Sociales (ETIS) hasta el Primer Semestre de 1999 y Agentes de Seguridad Penitenciaria (ASP) a partir del Segundo Semestre de 1999. No obstante, en la actualidad se encuentra inoperativo.

Según la información registrada en su página web institucional (www.inpe.gob.pe), el CENECP tiene por misión: *“Seleccionar, Formar, Capacitar, Especializar y Perfeccionar al Potencial Humano del Sistema Nacional Penitenciario en todos sus niveles y efectuar Investigaciones en los campos Criminológico y Penitenciario”*.

Asimismo, tiene los siguientes objetivos:

- Incrementar el Potencial Humano en calidad a fin de asumir el control total de los Establecimientos penitenciarios en todo el país.
- Actualizar permanentemente al trabajador, acorde a los avances tecnológicos
- Facultar al personal directriz de las herramientas necesarias para la conducción óptima de los EE.PP.
- Brindar una formación eminentemente humanista, sustentada en una sólida base axiológica y científica
- Proveer una formación integral que coadyuve a alcanzar una adecuada salud psicofísica y espiritual.

El CENECP también cuenta con un **Centro de Investigación**, que tiene como misión *“programar, diseñar, ejecutar y difundir estudios e investigaciones sobre la problemática penitenciaria y criminológica en nuestro país, profundizando en las áreas de tratamiento del interno, seguridad y administración de penales.*

Asimismo, elaborar proyectos empresariales y educativos para los establecimientos penitenciarios y establecer coordinaciones con otras instituciones y universidades, promoviendo la ejecución de eventos y certámenes nacionales sobre delincuencia, prevención del delito, realidad penitenciaria y derechos humanos”.

2.1.5 INFRAESTRUCTURA

Con relación a la infraestructura, actualmente existen 83 Establecimientos Penitenciarios en operación, de las cuales según estadísticas del INPE a diciembre de 2006, se ha identificado que el 52% (43 E.P) de ellos tienen una antigüedad mayor a 20 años, y el 44.6% se encuentra en una situación de hacinamiento.

La situación de la infraestructura actual presenta condiciones inadecuadas de habitabilidad para las PPL, situación que ocasiona limitaciones para las acciones del proceso resocializador, así como un grave peligro de seguridad integral de los E.P.

Es importante resaltar el problema de la infraestructura penitenciario del régimen cerrado ordinario de Lurigancho, este penal es uno de los, más antiguos del Perú y en la actualidad es uno de los que más problemas han ocasionado en cuanto a su infraestructura penitenciaria. A diciembre de 2006, cuenta con 9,118 PPL y una capacidad de albergue de 2,012, presentando

una sobrepoblación de 7 106 (353%), índice alarmante con una tenencia de crecimiento muy elevada.

Otro de los aspectos a considerar sobre la infraestructura penitenciaria es la densidad poblacional de las PPL en los establecimientos penitenciarios, el cual se registra que el 48% (50 E.P) de ellos tienen una capacidad menor a 100 PPL, tal como se detalla en la siguiente Tabla.

Tabla XIII: Densidad poblacional (PPL) en los E.P.

DIRECCIÓN REGIONAL	DENSIDAD POBLACIONAL (PPL)					CANT. E.P.
	< 50	50 - 100	100 - 500	500 - 1000	> 1000	
DR NORTE - CHICLAYO	8	6	3	1	2	20
DR LIMA - LIMA	1	0	3	9	2	15
DR ORIENTE - PUCALLPA	1	0	1	2	0	4
DR NOR ORIENTE - SAN MARTIN	0	2	5	1	0	8
DR CENTRO - HUANCAYO	3	3	2	2	0	10
DR SUR ORIENTE - CUSCO	7	1	4	1	0	13
DR SUR - AREQUIPA	1	2	3	1	0	7
DR ALTIPLANO - PUNO	4	1	0	1	0	6
TOTAL E.P	25	15	21	18	4	83

Fuente: Estadísticas del INPE-2006

Elaboración: Propia

Otro de los factores a destacar es la inexistencia de normatividad, que según el diagnóstico del Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario, al no orientar el diseño y construcción de los E.P. han incidido en la elaboración de proyectos que no han presentado soluciones óptimas a las diversas problemáticas de funcionamiento, seguridad y servicio que deben tener los E.Ps.

Considerando los años de antigüedad y la situación de hacinamiento, como factores determinantes de la situación actual de la infraestructura penitenciaria, se ha identificado que el 54% de ellos presentan una

inadecuada infraestructura el cual, según el INPE, son calificadas como malas, y el 36% son calificadas como regulares.

Cabe destacar que la calificación que realiza el INPE gira en torno a cuatro zonas o servicios característicos que se presentan en todos los E.P según el peso que tienen cada uno de estos aspectos, los cuales son:

- ✓ Los servicios básicos
- ✓ La seguridad interior y exterior
- ✓ Zonas de Administración, Tratamiento y Servicios Generales
- ✓ Pabellones de Internamiento

Considerando estos aspectos, la Tabla XIV resume el estado situacional de los E.P. a nivel nacional. De los 83 establecimientos, se observa que 40 establecimientos a nivel nacional presentan una mala infraestructura de servicios básicos, en 29 de ellos el sistema de seguridad es mala; en 31 de ellos la administración sumado a los servicios complementarios y el tratamiento son salificados como malos y finalmente en 36 de ellos la infraestructura de los pabellones de internamiento son malos.

Según las ponderaciones y los pesos respectivos que el INPE le da a las calificaciones de las cuatro características mencionadas, existe un promedio

de 45 establecimientos penitenciarios a nivel nacional, cuyo estado situacional de la infraestructura es malo, tal como se resume en la Tabla XIV.

Esta situación ocasiona en muchos casos que se tenga que ir ocupando áreas destinadas para otras actividades y convertirlas en celdas o dormitorios comunes para que se siga albergando a las PPL, situación que atenta contra las normas de habitabilidad y no permite brindar un servicio de atención adecuada.

Tabla XIV: Situación de la Infraestructura Penitenciaria

RESUMEN ESTADO SITUACIONAL INFRAESTRUCTURA					
ESTADO	Servicios Básicos	Sistema de Seguridad	Administr. + Servicios Complem. + Tratam.	Pabellones de Internamiento	TOTAL
BUENO (B)	17	21	22	11	8
REGULAR (R)	26	33	30	36	30
MALO (M)	40	29	31	36	45
TOTAL EE.PP.	83	83	83	83	83

Fuente: Estadísticas del INPE-Diciembre 2006
Elaboración: Propia

2.2 SERVICIOS DEL INPE

Los principales servicios que brinda el INPE son:

- ✓ **Servicios de Albergue**, referidos a las condiciones de habitabilidad tales como alojamiento (con servicios básicos de agua, luz, etc), seguridad interna y externa; así como los regímenes respetuosos de los derechos de las Personas Privadas de Libertad-PPL.
- ✓ **Servicios de Salud**, referidos a las atenciones médicas, y alimentación de las PPL.

- ✓ **Servicios de Tratamiento**, referidos a los programas laborales, educación, asistencia legal, psicológica y social, en beneficio de las PPL.
- ✓ **Servicios de Medio Libre**, (Post penitenciario y Penas limitativas de derechos).

Los servicios que brinda el INPE están dirigidos a un solo tipo de usuario o beneficiario, como son las Personas Privadas de Libertad-PPL. Estos servicios los brinda en 86 establecimientos penitenciarios a nivel nacional conducidos como se indicó a través de ocho Direcciones Regionales³⁶, de los cuales las direcciones que tienen mayor número de establecimientos penitenciarios son la Dirección Regional de Norte-Chiclayo, con 20 (23%), Dirección Regional de Lima con 15 (17%), la Dirección Regional Sur Oriente Cuzco 13 (15%), tal como se detalla en la siguiente tabla.

Tabla XV: Establecimientos Penitenciarios por Región

DIRECCIONES REGIONALES	Nº de E.P	%
Dirección Regional Lima	15	17%
Dirección Regional Norte-Chiclayo	20	23%
Dirección Regional Centro Huancayo	11	13%
Dirección Regional Nor Oriente-San Martín	8	9%
Dirección Regional Oriente Pucallpa	4	5%
Dirección Regional Sur-Arequipa	8	9%
Dirección Regional Sur Oriente-Cusco	13	15%
Dirección Regional Altiplano-Puno	7	8%
TOTAL	86	100%

Fuente: Estadísticas del INPE-Diciembre 2006
Elaboración: Propia

³⁶ Según Estadísticas del INPE a diciembre de 2006.

2.2.1 SERVICIOS DE ALBERGUE

Los servicios de albergue consisten en brindar unidades de albergue en adecuadas condiciones de habitabilidad (con servicios básicos de agua, luz, seguridad interna y externa, etc). Por su parte, los usuarios son las PPL a nivel nacional, que en los últimos 10 años han registrado un incremento promedio anual de 5.2%, principalmente en lo que corresponde a la Dirección Regional de Lima, cuyo crecimiento promedio anual es de 6%.

En el Gráfico 7, se puede observar la brecha entre el número de PPL y la capacidad de albergue, el cual se viene incrementando considerablemente. Según estadísticas del INPE, en 1996 la sobrepoblación (brecha entre la PPL y la capacidad de albergue), a nivel nacional era de 3 675 PPL, cuyo porcentaje de ocupación representaba el 119%. Para el 2006, dicho porcentaje se ha incrementado a un 178%, puesto que la PPL alcanza un total de 37 445 y la capacidad de albergue es de sólo 21 059³⁷.

Si bien, en los últimos cinco años se han desarrollado algunos proyectos relacionados a la ampliación, remodelación de albergues y construcción de nuevos establecimientos, como es el caso del Complejo Penitenciario de Piedras Gordas I Etapa; éstas no han sido al mismo nivel que el crecimiento de las PPL, registrando por tanto el creciente déficit de la capacidad de albergue y que actualmente constituye uno de los aspectos más relevantes que afecta al Sistema Penitenciario Nacional. Por otro lado, el problema de la

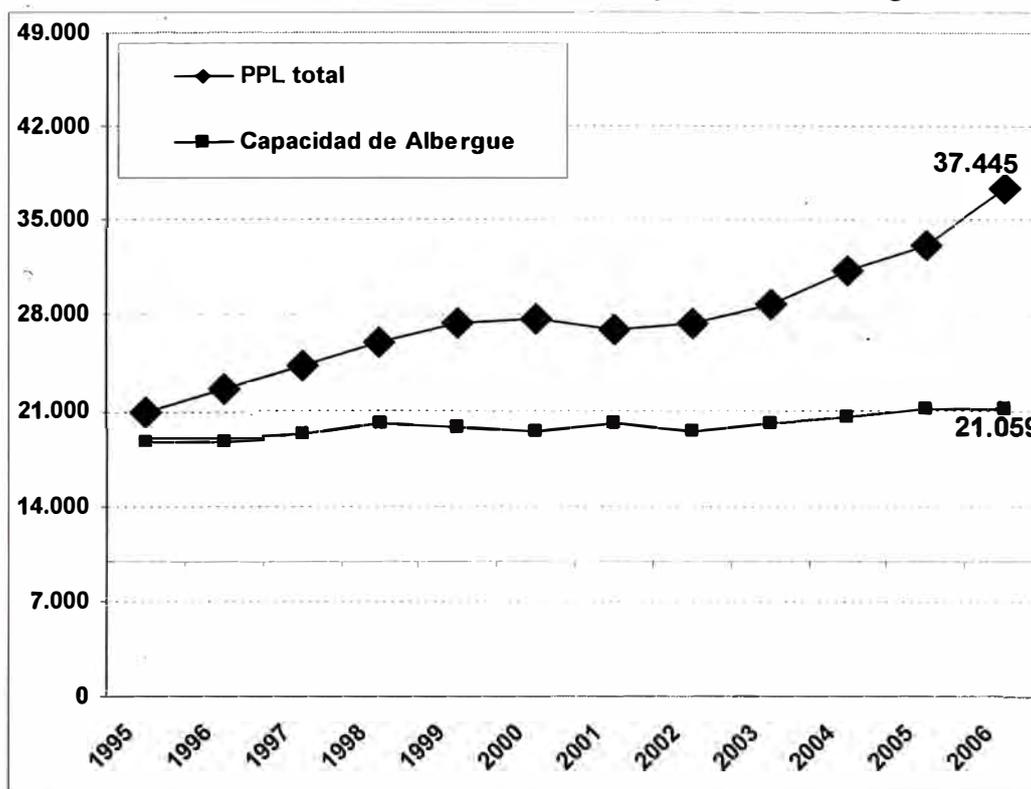
³⁷ Según Estadísticas del INPE a Diciembre de 2006.

sobrepoblación, que origina un estado de hacinamiento, está relacionado directamente con el alto número de las PPL sin condena, es decir la población cuya situación jurídica esta en calidad de procesado, el cual supera largamente al de la población sentenciada o condenada.

A diciembre de 2006, según datos del INPE, se ha identificado que el 67% (25 087) de las PPL se encuentra en calidad de procesados, y los restantes 33% (12 358) se encuentran en calidad de sentenciados, tal como se observa en el Gráfico 8. Según el *“Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Ministerio de Justicia”*.en su misión: *“Fortalecimiento de la Justicia en el Perú”_2002*, las posibles causas de esta diferencia se deben, entre otras, a una indebida utilización de las cárceles por parte del sistema judicial³⁸.

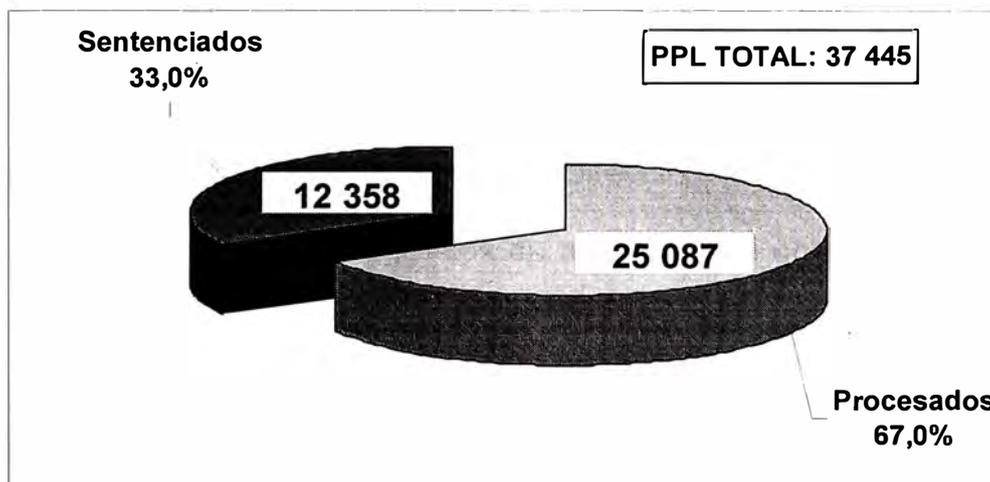
³⁸ *“El abuso de la prisión provisional descansa en factores más complejos. En primer lugar, lo elevado de las penas en los delitos patrimoniales hace que el riesgo de fuga – el motivo más importante que puede llevar a un juez para decretar la prisión preventiva - sea elevado. En segundo lugar existe una tendencia a utilizar esta institución aun cuando no existe material probatorio suficiente para inculpar a una persona”. De la Exclusión a la Confianza mediante el Acceso a la Justicia. Informe Revisado. Versión electrónica p. 96.*

Gráfico 7: Tendencia de las PPL vs. Capacidad de Albergue



Fuente: Estadísticas del INPE-Diciembre 2006
Elaboración: Propia

Gráfico 8: Situación Jurídica de las PPL a Nivel Nacional



Fuente: Estadísticas del INPE-Diciembre 2006
Elaboración: Propia

Otro de los problemas está referido a la situación actual de la infraestructura penitenciaria, al registrarse que cerca del 50% de los E.P. tienen una infraestructura que supera los 20 años de antigüedad, que sumado a la

sobrepoblación de las PPL se observa que existe una inadecuada prestación del servicio.

Si se considera la sobrepoblación por Direcciones Regionales, el hacinamiento depende de la distribución de las PPL a nivel nacional. A excepción de la Dirección Regional Altiplano-Puno, en general, la capacidad de albergue es superada por las PPL, siendo en algunos de ellos por más del cien por ciento.

En la Tabla XVI, se observa que el problema de la capacidad de albergue por su magnitud corresponde a la Dirección Regional de Lima, el cual presenta una sobrepoblación de 10 028 PPL y un porcentaje de ocupación³⁹ de 211%, encontrándose por tanto en una situación de hacinamiento⁴⁰. A continuación le siguen las Dirección Regional Nor Oriente San Martín y Oriente Pucallpa que tienen una porcentaje de ocupación de 234%, y 195%, respectivamente. Cabe destacar, que en el caso de la Dirección Regional Altiplano-Puno, no existe déficit en cuanto a unidades de albergue. No obstante, si se analiza al interior de cada Dirección Regional, el nivel de hacinamiento varía de un establecimiento penitenciario a otro.

³⁹ El Porcentaje de ocupación se estima el número de PPL entre la capacidad de albergue del E.P. multiplicado por el 100%.

⁴⁰ Según estadísticas del INPE, se considera como situación de hacinamiento cuando el porcentaje de ocupación supera el 125%.

A nivel nacional, se observa una sobrepoblación de 16 386 PPL, lo que significa que el porcentaje de ocupación es del 178% y por tanto se encuentra en una situación de hacinamiento.

Tabla XVI: PPL y Capacidad de Albergue por Dirección Regional

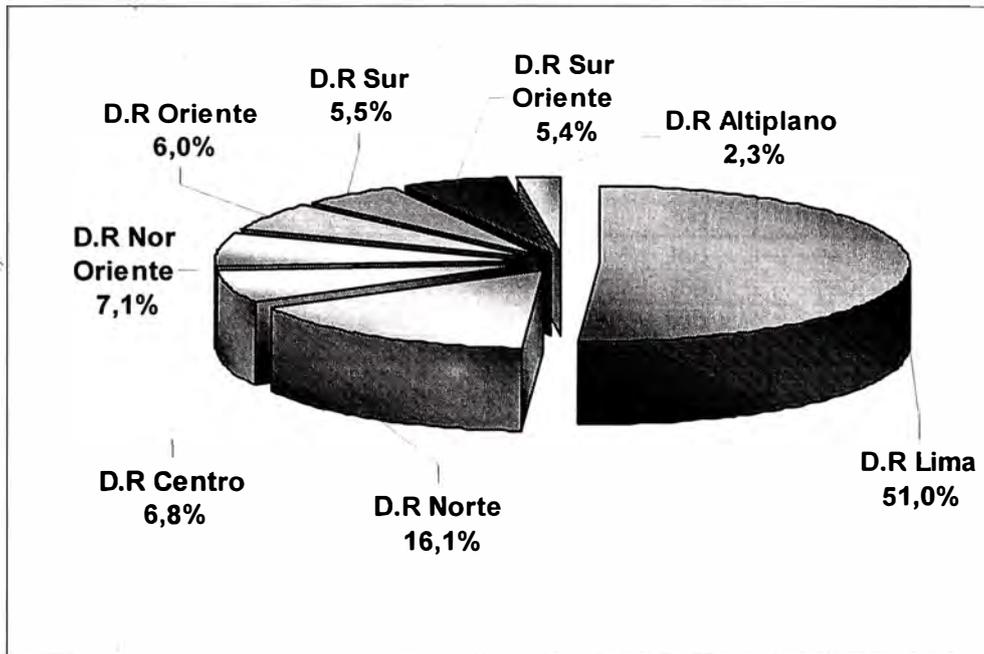
DIRECCIONES REGIONALES	Capacidad de Albergue (C)	PPL (P)	Sobrepoblación (P - C)	%Ocupación (P/C)*100	%Hacinamiento %Ocup. > 125%
Dirección Regional Lima	9.060	19.088	10.028	211%	SI
Dirección Regional Norte-Chiclayo	4.309	6.023	1.714	140%	SI
Dirección Regional Centro Huancayo	1.805	2.534	729	140%	SI
Dirección Regional Nor Oriente-San Marti	1.132	2.653	1.521	234%	SI
Dirección Regional Oriente Pucallpa	1.146	2.233	1.087	195%	SI
Dirección Regional Sur-Arequipa	1.061	2.044	983	193%	SI
Dirección Regional Sur Oriente-Cusco	1.392	2.024	632	145%	SI
Dirección Regional Altiplano-Puno	1.154	846	-308	73%	NO
TOTAL	21.059	37.445	16.386	178%	SI

Fuente: Estadísticas del INPE-Diciembre 2006

Elaboración: Propia

Considerando las PPL por Dirección Regional, se observa que las dos direcciones más grandes son la de Lima y Norte- Chiclayo, que representan el 51% y 16.1%, respectivamente. Por su parte, las direcciones de menor PPL son las direcciones de Sur-Oriente-Cusco y Altiplano-Puno, que representan el 5.4% y 2.3%, respectivamente, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 9: Participación de las PPL por Direcciones Regionales



Fuente: Estadísticas del INPE-Diciembre 2006
Elaboración: Propia

Sin embargo, si se considera los criterios de calificación del INPE, para el análisis de la infraestructura⁴¹ se observa que la capacidad de albergue optimizada en base a estos criterios es tan sólo para 8 961 PPL, el cual se mantendría constante si es que no existe ninguna intervención en los establecimientos penitenciarios.

Para estimar la capacidad de 8 961 PPL, se ha considerado a los establecimientos penitenciarios calificados como buenos y regulares. En el caso de regulares son aquellos que no se encuentran hacinados y por lo tanto podrían estar en adecuadas condiciones de acuerdo al criterio de calificación del INPE, tal como se detalla en la siguiente Tabla.

⁴¹ Ver diagnóstico de la Infraestructura de los E.P.

Tabla XVII: Capacidad de Albergue Optimizada de acuerdo a criterios de calificación INPE

DIRECCIÓN REGIONAL	DGI (Capacidad de Albergue)	Hacinamiento % O > 125 %	Calificación
E.P. de Procesados de Tumbes (Nuevo)	384	NO	R
E.P. de Sentenciados Picsi - Chiclayo	793	NO	R
E.P. de Máxima Seguridad Picsi - Chiclayo	300	NO	R
E.P. de Mujeres Trujillo	160	NO	R
E.P. de Sentenciados Huaraz	350	NO	R
E.P. de Procesados Cambio Puente (Chimbote)	500	NO	R
E.P.R.E. Miguel Castro Castro	1142	NO	R
E.P.R.C.E. de Mujeres de Chorrillos	288	NO	R
E.P. de Nuevo Imperial Cañete	567	NO	R
EPMS Piedras Gordas	972	NO	B
E.P. de Sentenciados de Huánuco	1074	NO	B
E.P. Anexo al EPS Iquitos	64	NO	B
E.P. de Sentenciados de Huamancaca - Huancayo	680	NO	R
E.P. de Procesados de La Oroya - Yauli	64	NO	R
E.P. de Quencoro - Mujeres	62	NO	R
E.P. de Sentenciados de Socabaya	600	NO	R
E.P. de Mujeres de Socabaya	67	NO	B
E.P. Camaná	78	SI	B
E.P. de Procesados de Mujeres Lampa	44	NO	B
E.P.R.C. Máxima Seguridad La Capilla - Juliaca	420	SI	B
E.P.R.C. Máxima Seguridad Yanamayo - Puno	352	NO	R
Total	8 961		

Fuente: Estadísticas-INPE Dic-2006
Elaboración: Propia

Análisis por E.P.

De los 83 establecimientos penitenciarios, se han identificado que más del 50% de dichos establecimientos tienen una capacidad inferior a 100 PPL, mientras que en algunos la capacidad de albergue superan los 1 000 PPL, como son el caso del E.P. Rég. Cerrado Ord. Lurigancho, E.P. Régimen Cerrado Miguel Castro Castro y el E. P. Rég. Cer. Esp. Piedras Gordas – Ancón.

Si se observa por establecimiento penitenciario, se observa que la capacidad de albergue de la Dirección Regional de Lima, la cual en promedio se ve superada por aproximadamente el 100% su capacidad por el número de PPL,

no estaría reflejando la situación de algunos E.P, como es el caso del E.P. Régimen Cerrado Ordinario de Lurigancho, que cuenta actualmente con una población penitenciaria 3.5 veces mayor de la que puede albergar, es decir una sobrepoblación de 7 106 y un porcentaje de ocupación de 453%.

Similar situación ocurre para los casos de los Establecimientos Penitenciarios del Callao con 342%, Procesados Primarios de Lima con 309% y de Mujeres Chorrillos con 238%; que son los establecimientos penitenciarios que presentan el mayor grado de hacinamiento en la Dirección Regional de Lima, tal como se muestra en la Tabla XVIII

Tabla XVIII: PPL y Capacidad de Albergue de los E.P de la Dirección Regional de Lima

DIRECCIONES REGIONALES	Capacidad de Albergue (C)	PPL (P)	Sobrepoblación (P - C)	%Ocupación (P/C)*100	%Hacinamiento %Ocup. > 125%
Dirección Regional Lima	9.060	19.088	10.028	211%	SI
EP Sentenciados de Huaraz	350	445	95	127%	SI
EP Procesados de Chimbote	500	607	107	121%	NO
EP Mujeres Chorrillos	450	1.072	622	238%	SI
E.P. Rég. Cerrado Ord. Lurigancho	2.012	9.118	7.106	453%	SI
E.P. Rég. Cer. Esp. Miguel Castro Castro	1.142	1.183	41	104%	NO
E. P. Proc. Primarios Lima	300	926	626	309%	SI
E. P. Rég. Cerrado Esp. Mujeres de Chorrillos	288	205	-83	71%	NO
E. P. del Callao	572	1.958	1.386	342%	SI
E. P. Nuevo Imperial Cañete	567	548	-19	97%	NO
E. P. Proc. Carquin - Huacho	452	762	310	169%	SI
E. P. Procesados de Yauyos	0	6	6	0%	NO
E. P. Sent. de Ica	450	662	212	147%	SI
E. P. Proc. de Tambo de Mora	330	652	322	198%	SI
E. P. Sent. Aucallama - Huaral	567	569	2	100%	NO
E. P. Rég. Cer. Esp. Piedras Gordas - Ancón	1.080	375	-705	35%	NO

Fuente: Estadísticas del INPE-Diciembre 2006

Elaboración: Propia

La Dirección Regional de Lima, comprende las provincias costeras centrales del país, incluye los departamentos de: Ancash, Ica, Lima y la provincia constitucional del Callao. En términos de capacidad de albergue es la mayor región del país. Los establecimientos penitenciarios se extienden en

capacidades de entre los 288 hasta un máximo de 2012 PPL, como es el caso de E.P. de Lurigancho.

Otra de las Direcciones Regionales a destacar es la del Norte- Chiclayo, ubicada en la parte costera del norte del país que comprende los departamentos de Cajamarca, La Libertad, Lambayeque, Piura, y Tumbes. Su capacidad de albergue es la segunda mayor de la región del país, además cuenta con 20 establecimientos penitenciarios con capacidades para la PPL de entre 20 y 793, tal como se observa en la Tabla XIX.

Entre los establecimientos que presentan mayor sobrepoblación en esta Dirección Regional, se encuentran el E. P. Sent. Castilla - Piura (Río Seco) con un porcentaje de ocupación (274%) y el E. P. Proc. de Jaén con (412%), este último debido a que la capacidad de albergue es sólo para 50 PPL.

De manera similar ocurre en los establecimientos penitenciarios de las demás Direcciones Regionales, cada uno con características particulares, que para fines de este trabajo sólo se han considerado las dos más grandes direcciones regionales a nivel nacional, como son la Dirección Regional de Lima y Norte- Chiclayo.

Tabla XIX: PPL y Capacidad de Albergue de los E.P Dirección Regional Norte- Chiclayo.

DIRECCIONES REGIONALES	Capacidad de Albergue (C)	PPL (P)	Sobrepoblación (P - C)	%Ocupación (P/C)*100	%Hacinamiento %Ocup. > 125%
Dirección Regional Norte-Chiclayo	4.309	6.023	1.714	140%	SI
E. P. Proc. de Tumbes	384	344	-40	90%	NO
E. P. Sent. Castilla - Piura (Rio Seco)	586	1.606	1.020	274%	SI
E. P. Proc. de Ayabaca	40	20	-20	50%	NO
E. P. Proc. Huancabamba	70	44	-26	63%	NO
E. P. Mujeres de Sullana	50	86	36	172%	SI
E. P. Sent. Pícsi Chiclayo	793	1.312	519	165%	SI
E. P. Máxima Seg. Pícsi	300	0	-300	0%	NO
E. P. Mujeres de Chiclayo (Pícsi)	64	0	-64	0%	NO
E. P. Sent. de Trujillo	750	1.576	826	210%	SI
E. P. Mujeres de Trujillo	160	98	-62	61%	NO
E. P. Proc. Pacasmayo	100	59	-41	59%	NO
E. P. Proc. de Stgo. de Chuco (Inactivo)	20	2	-18	10%	NO
E. P. Sent. de Cajamarca (Huacariz)	432	465	33	108%	NO
E. P. Proc. de Cajabamba	75	23	-52	31%	NO
E. P. Proc. de Celendín	80	29	-51	36%	NO
E. F. Proc. de Chota	65	65	0	100%	NO
E. P. Proc. Bambamarca - Hualgayoc	60	30	-30	50%	NO
E. P. Proc. de Jaén	50	206	156	412%	SI
E. P. Proc. de San Ignacio	150	35	-115	23%	NO
E. P. Proc. de Santa Cruz	80	23	-57	29%	NO

Fuente: Estadísticas del INPE-Diciembre 2006

Elaboración: Propia

En general, a nivel nacional, la sobrepoblación penitenciaria, la falta de celeridad en los procesos judiciales⁴² y el reducido presupuesto asignado a inversiones no solo contribuyen al deterioro acelerado de los establecimientos penitenciarios, sino que también generan dificultades para la realización de programas de tratamiento y limitan la posibilidad de clasificación adecuada de los PPL según criterios criminológicos y penitenciarios.

Este escenario provoca normalmente un clima de ansiedad permanente en las PPL, cuyos servicios penitenciarios devienen en más escasos y de menor calidad. Todo esto revierte negativamente en los costos de mantenimiento de condiciones de seguridad en los establecimientos. Las PPL reclaman dentro de este contexto de hacinamiento aspiraciones que constituye para ellos,

⁴² Según el INPE, en su Plan Operativo Institucional -2005

cuestiones fundamentales, como la mejora de la alimentación, salud, condiciones adecuadas de las visitas, obtención de beneficios penitenciarios, entre otros.

2.2.2 SERVICIOS DE SALUD

De acuerdo al Código de Ejecución Penal⁴³, las PPL tiene derecho a alcanzar, mantener o recuperar el bienestar físico y mental. La administración penitenciaria, en este caso el INPE, proveerá lo necesario para el desarrollo de las acciones de prevención, promoción y recuperación de la salud de las PPL.

Siguiendo estos lineamientos, el INPE brinda en todos los establecimientos penitenciarios diferentes atenciones de salud, tales como: Medicina General; Tópico; Sala de Observaciones; Servicio Odontológico; Farmacia; Salas de hospitalización (para Tuberculosis-TB, Psiquiátricos y Medicina General); Atenciones a la PPL infectados con el VIH-SIDA, entre otros.

Salud Penitenciaria

Según el INPE, las enfermedades que se atienden por mayor recurrencia son: *“dermatológicas (acarosis, piodermites, dermatomycosis), respiratorias (amigdalitis, faringitis, bronquitis, asma, TBC); gastro-intestinales (diarreas, enterocolitis, gastritis); traumatismos (heridas y lesiones por violencia);*

⁴³ Código de Ejecución Penal. Capítulo Cuarto. Derecho a la Salud, Artículo 76°.

*enfermedades de transmisión sexual- ETS (gonorrea, sífilis, VIH_SIDA, herpes); cardiovasculares (hipertensión arterial), endocrinas (diabetes)*⁴⁴.

La sola identificación de estas enfermedades en los establecimientos penitenciarios convierte a estos en un problema de salud pública dada la alta incidencia de todas estas enfermedades. Según el POI 2005 del INPE, en ese año se registraron 617 769 atenciones, el cual comprende consulta externa, odontológica, atención de las PPL por servicio de enfermería diario y guardia, atención de las PPL según servicios de apoyo al diagnóstico y programas, entre otros. Las atenciones por tipo de servicio se detallan en la siguiente Tabla.

Tabla XX: Atenciones de Salud en el 2005

SALUD PENITENCIARIA	Atenciones 2005	Atenciones/ Mes	Atenciones/ Día	%
Atención por consulta externa y odontología	176 179	14 682	489	28.5%
Atención por servicio de enfermería diario	140 136	11 678	389	22.7%
Atención por servicio de enfermería guardia	253 022	21 085	703	41.0%
Atención según servicio de apoyo al Diagnóstico y Programa	48 432	4 036	135	7.8%
TOTAL	617 769	51 481	1 716	100.0%

Fuente: POI INPE-2005. Análisis Situacional
Elaboración: Propia

Del total de las atenciones registradas, el 41% (253 022) corresponde a las atenciones por servicio de enfermería guardia, significando en promedio 703 atenciones por día a nivel nacional. Luego están las atenciones por consulta externa y odontología que representan el 28.5% y que en promedio se registraron 489 atenciones diarias.

⁴⁴Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario. Programa II, Salud Penitenciaria.

Según cifras registradas en la página web del INPE, en el año 2001 el número de PPL que se atendieron por consultorios externos (medicina general y odontología) fueron de 15 806 PPL, representando el 60% del total de PPL de ese año (26 394). Esto significa que tres de cada cinco PPL han sido atendidos por lo menos una vez en el servicio de salud del recinto penal donde está recluso.

Considerando la proporción registrada en el 2001 y la PPL del 2006I (37 445), se puede observar que el número de PPL con necesidades sentidas⁴⁵ de salud a nivel nacional ascienden aproximadamente a 22 467, tal como se detalla en la Tabla XVII

Las Direcciones Regionales con mayor número de PPL con necesidades sentidas son la de Lima (11 453) y Norte-Chiclayo (3 614), debido al mayor número de PPL que presenta cada una de ellas.

A un mayor nivel de estudio se podría analizar por establecimiento penitenciario, en el cual este porcentaje podría variar de acuerdo a las características particulares de condiciones de salubridad, hacinamiento y el mayor riesgo a enfermar física y psicológicamente dentro cada uno de ellos.

⁴⁵Aquellas PPL que sienten algún tipo de enfermedad.

Tabla XXI: PPL con necesidades sentidas

Dirección Regional	PPL	PPL con Necesidades Sentidas (60%)
D.R Lima	19 088	11 453
D.R Norte-Chiclayo	6 023	3 614
D.R Centro Huancayo	2 534	1 520
D.R Nor Oriente-San Martín	2 653	1 592
D.R Oriente Pucallpa	2 233	1 340
D.R Sur-Arequipa	2 044	1 226
D.R Sur Oriente-Cusco	2 024	1 214
D.R Altiplano-Puno	846	508
Total	37 445	22 467

Fuente: Estadísticas del INPE-Diciembre 2006
Elaboración: Propia

Otra de las enfermedades que se presentan en los establecimientos penitenciarios son las enfermedades respiratorias tales como la amigdalitis, faringitis, bronquitis, asma y específicamente la Tuberculosis-TB. El número promedio de PPL con TB y el número de atenciones por TB al año por Dirección Regional se observa en la Tabla XXII, el cual se ha estimado considerando lo siguiente:

Primero; se ha estimado el número de atenciones por consulta externa y odontología para la población con necesidades sentidas por Dirección Regional⁴⁶.

Segundo; se estima el número de PPL con sintomáticos respiratorios, los cuales según el promedio considerados en los proyectos formulados por el INPE sobre servicios de salud el 8% de las consultas externas podría ser la

⁴⁶ Esto resulta de multiplicar el número de PPL por 5.63 que es la proporción del número de atenciones por consulta externa del 2004 entre el número de PPL de ese año.

cantidad de las PPL que presentan un sintomático respiratorio⁴⁷, siendo por tanto, el promedio de PPL que presentan sintomáticos respiratorios a nivel nacional de 10 113.

Tercero; *para las atenciones en cuanto a enfermedades infecto-contagiosas, tales como la Tuberculosis (TBC), Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS) y VIH/SIDA, una aproximación se podría estimar considerando como un porcentaje de los sintomáticos respiratorios. De acuerdo a los porcentajes considerados en los principales proyectos del INPE sobre servicios de salud, en promedio el 2.8% de sintomáticos respiratorios podría tener tuberculosis, cifra que podría variar de acuerdo a las características geográficas, de hacinamiento, entre otros factores, como por ejemplo, en el caso del establecimiento penitenciario de Lurigancho⁴⁸, que en el año 2002 habían 179 PPL con TBC (35 casos crónicos, 121 nuevos casos y con primeras recaídas, y 23 multidrogos resistentes). Asimismo, en el caso de VIH-SIDA, según el informe de la Defensoría del Pueblo⁴⁹, se estima que la PPL asciende a 200 PPL, los cuales no reciben atención médica especializada.*

Por lo tanto, excluyendo casos atípicos como el E.P de Lurigancho, se estima que el número de PPL con TB a nivel nacional sería en promedio de 250, y considerando el número de atenciones promedio de un PPL (15⁵⁰ veces al año), se obtiene un total de 4 248 atenciones a nivel nacional por TBC. Cabe

⁴⁷ La mayoría de proyectos formulados por el INPE sobre servicios de salud consideran que este ratio ha sido contrastando con los y datos de la Dirección de Salud del INPE y el Ministerio de Salud- MINSa

⁴⁸ Según la Comisión Episcopal de Acción Social-CEAS, Diagnóstico sobre condiciones de vida en los E.P de Lurigancho, Santa Mónica, Huamancaca y Pucallpa.

⁴⁹ Defensoría del Pueblo, Derechos Humanos Y Sistema Penitenciario. Lima.2002.

⁵⁰ Promedio considerados en los proyectos formulados por el INPE sobre servicios de salud.

destacar, que en la actualidad, no sólo se requiere la realización de acciones de asistencia de los PPL enfermos, si no la adopción de medidas preventivas relacionadas con las condiciones ambientales de los establecimientos penitenciarios, de su ubicación geográfica, de las condiciones de higiene del mismo y el grado de adopción de la PPL al medio.

Tabla XXII: Atenciones de Medicina General

Dirección Regional	PPL	PPL con Necesidades Sentidas (60%)	Atenciones Por Consulta Externa y Odontología	PPL con Sintomático Respiratorio (8%)	PPL con TB (2.8%)	NºAtenciones de TB (15 veces/año)
D.R Lima	19 088	11 453	64 442	5 155	144	2 165
D.R Norte-Chiclayo	6 023	3 614	20 334	1 627	46	683
D.R Centro Huancayo	2 534	1 520	8 555	684	19	287
D.R Nor Oriente-San Martín	2 653	1 592	8 957	717	20	301
D.R Oriente Pucallpa	2 233	1 340	7 539	603	17	253
D.R Sur-Arequipa	2 044	1 226	6 901	552	15	232
D.R Sur Oriente-Cusco	2 024	1 214	6 833	547	15	230
D.R Altiplano-Puno	846	508	2 856	228	6	96
Total	37 445	22 467	126 416	10 113	283	4 248

Fuente: Estadísticas del INPE-Diciembre 2006
Elaboración: Propia

Otro aspecto importante en la salud de las PPL, es la alimentación, en la medida que se relaciona directamente con las condiciones de vida dentro del establecimiento penitenciario. Según el diagnóstico realizado por la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), se estima que el presupuesto para la alimentación por día y por PPL es de S/ 3.50, entendiendo que se deben cubrir las necesidades de las tres comidas diarias, así como los insumos correspondientes para su preparación (combustible, costos de agua luz entre otros factores). Las principales causas que estarían generando problemas en los servicios de salud en los establecimientos penitenciarios, entre otras cosas es el bajo índice de profesionales de la salud, tomando en cuenta la población penal. En

el 2003, se contaba con 58 médicos a nivel nacional, 23 cirujanos-dentistas, 23 obstetras, 18 enfermeros y 15 profesionales que brindan servicios especializados, registrándose un total de 137 profesionales de la salud. Esto significa que existe un médico por cada 510 PPL y un profesional o técnico de salud (de cualquier especialidad) por cada 216 PPL.

2.2.3 SERVICIOS DE TRATAMIENTO

2.2.3.1 Educación Penitenciaria

Dentro del marco de la Política Penitenciaria Nacional, la Educación Penitenciaria es considerada uno de los elementos fundamentales del tratamiento de las PPL, el desarrollo de las actividades educativas en los establecimientos penitenciarios a nivel nacional, contribuyen con el proceso de resocialización de la PPL.

En la Tabla XXIII, se observa el número de servicios por programa, nivel y modalidad educativa realizadas durante en el año 2004. Según el POI-2005, el INPE con el apoyo de otras instituciones a través de convenios de cooperación realizó capacitación a los PPL en los diferentes programas, niveles y modalidades educativas, tales como:

- **Programas Educativos**

El Programa de Alfabetización; a través del INPE y el apoyo del Ministerio de Educación, brindó el Programa de Alfabetización a los PPL a nivel nacional, atendiéndose 496 matriculas en el referido

programa, el mismo que representa el 6.3% de la cantidad de PPL estudiantes matriculados.

- **Capacitación en Niveles Educativos**

Este programa consiste en la capacitación a las PPL en los niveles de educación primaria y secundaria de adultos, en los Centros Educativos y Programas escolarizados y no escolarizados que se desarrollan en los establecimientos penitenciarios a nivel nacional. En el 2005 se matricularon en el nivel de educación primaria 1 252 PPL, que representa el 15.9% de la cantidad de PPL matriculados y en el nivel de educación secundaria se matricularon 621 PPL, que representa el 7.33% de la cantidad de PPL matriculados a nivel nacional.

- **Capacitación en la Modalidad Ocupacional**

Este programa consiste en brindar capacitación en la modalidad ocupacional en diferentes especialidades, entre la principales se tiene carpintería, confecciones, zapatería, sastrería, electricidad, manualidades, electrónica, artesanía, industria alimentaria, estructuras metálicas, tejido a maquina entre otros. Por modalidad ocupacional las actividades que demuestran una mayor demanda por parte de las PPL en el 2005 son: carpintería con el 13.12%; electricidad con el 3.69%; cerámica con el 1.56%; electrónica con el 1.46% y cosmetología 1.54%.

En el INPE, los principales factores por lo que no se desarrolla actividades educativas en la totalidad de los establecimientos penitenciarios son la sobrepoblación, inadecuadas infraestructuras, personal docente, entre otros.

Tabla XXIII: Educación Penitenciaria 2004

Programa, Nivel y Modalidad Educativa	Número de PPL que Estudian	%
PROGRAMA	496	6.3%
Alfabetización	496	6.3%
NIVELES	1 885	24.0%
Primaria	1 252	15.9%
Secundaria	621	7.9%
Superior	12	0.2%
MODALIDAD OCUPACIONAL	5 487	69.7%
Agropecuario	58	0.7%
Artesanía	96	1.2%
Carpintería	1 025	13.0%
Cerámico	122	1.6%
Computación	97	1.2%
Confecciones	38	0.5%
Coreóplástico	72	0.9%
Cosmetología	120	1.5%
Ebanistería	109	1.4%
Electricidad	288	3.7%
Electrónica	114	1.4%
Est.	124	1.6%
Ind. Alimentaria	264	3.4%
Ind. del	424	5.4%
Industria del	524	6.7%
Manualidades	600	7.6%
Mec. Automotriz	108	1.4%
Satrería	219	2.8%
T. Maquina	115	1.5%
Tejido a mano	150	1.9%
Otros	820	10.4%
TOTAL	7 868	100%

Fuente: POI INPE-2005. Análisis Situacional
Elaboración: Propia

2.2.3.2 Trabajo

El trabajo es un derecho y deber del PPL, según el código de Ejecución Penal⁵¹, sus condiciones son en lo posible similares al trabajo en libertad.

El trabajo Penitenciario esta considerado como uno de los elementos

⁵¹ Código de Ejecución Penal Título III, Capítulo Segundo. Trabajo, Artículo 65°.

fundamentales de Tratamiento de la PPL, constituye decisivamente en su proceso de resocialización. Cabe destacar, que el trabajo que realizan las PPL procesados tiene carácter voluntario.

Las actividades que se desarrollan en los establecimientos penitenciarios a nivel nacional son:

- ✓ Talleres como Carpintería, Zapatería, Tejido a maquina, Electrónica, Mecánica Automotriz, Soldadura y forja, Sastrería, Hidroponía, Confecciones, Cerámica y Telares.
- ✓ Actividades como Agricultura, Confección de Carteras, Taller de Cosmetología, Cornoplastía, Filigrama, Artesanía, Juguetería, Serigrafía, Talabartería, Tejido en yute, Cestería, Manualidades, Lavandería, Ad - honorem y otros.

Según el POI 2005, en promedio de 13 595 PPL (41.8%) laboraron en los diferentes talleres o programas ocupacionales que conduce la institución dentro del marco de Tratamiento Penitenciario. En lo que se refiere a PPL que realizan trabajo en los talleres se tiene un total de 3 048 PPL representando el 22.42%; actividades en talleres 8 029 PPL representando el 59.06%; actividades en patios, celdas y otros 2 104 PPL y ad-honorem 414 PPL, representando el 15.48% y 3.045% respectivamente.

Desagregando las actividades del trabajo penitenciario se observa que el 14.84% de la PPL realiza labores de carpintería en madera; el 24.3% manualidades; tejidos en yute 26.49%; tejidos manuales 8.24%; el 2.26% trabajos en cestería y el 1.98% trabajos de bordado, entre los más importantes como se aprecia en la siguiente Tabla.

Tabla XXIV: Trabajo Penitenciario 2005

Total General de PPL que Trabajan= 13595	Número de PPL promedio que trabajan			
	Talleres o Actividades en Patios o Celdas y otros	Actividades en Talleres	Actividades en patios celdas y otros	Ad-Honorem
Carpintería en Madera	2 018			
Cerámica	225			
Zapatería	165			
Costura Sastrería	153			
Tejido a máquina	84			
Carpintería Metálica	53			
Panadería	37			
Agricultura	35			
otros	277			
Manualidades		342	640.00	
Tejido en Yute		3 128	175.00	
Tejidos Manuales		2 384	1 217.00	
Cestería		1 104	16.00	
Bordados		271	37.00	
Trabajos en cuero		269		
Tallado en Madera o Piedra		241		
Tallado en Hueso		186		
Trabajos en cacho		104		
tejidos manuales			19.00	
Ad-Honorem				414.00
TOTAL	3 047	8 029	2 104	414

Fuente: POI INPE-2005. Análisis Situacional
Elaboración: Propia

De otro lado, mediante los Recursos Directamente recaudados por trabajo penitenciario se financia los proyectos de inversión que se ejecutan en los talleres de los Establecimientos Penitenciarios, actualmente se han ejecutado los siguientes proyectos:

Tabla XXV: Proyectos en algunos E.P.

PROYECTOS	E.P.
Confec. 100 Chalinas	EPM Chorrillos
Confec. 200 escoberos	EPM Chorrillos
Fabric. 200 Calzados Escolares	EPRCO Lurigancho
Fabric. 17 doc. Calzado Sport para Caballeros	EPRCO Lurigancho
Fabric. 264 unid. Mobiliarios para Implementar Talleres de Producción y aula Taller	EP Aucallama -Huaral
Fabric. 50 bancas	EP Aucallama -Huaral
Fabric. 205 unid. Mobiliarios para Implementar Talleres y aulas talleres para el EPRCE Mujeres Chorrillos.	EPPP Lima

Fuente: www.inpe.gob.pe

2.2.3.3 Asistencia Social, Psicológica y Legal

En la Tabla XXVI, se observa que en el 2005 se realizaron asistencia penitenciaria de 129 431 atenciones legales, 196 273 atenciones sociales y 172 946 atenciones psicológicas a nivel nacional.

Si se considera por mes, se observa un total de 16 356 atenciones sociales por mes, el cual comprende entrevista con las PPL, visitas domiciliarias, entrevista familiar, informes sociales, clasificación de las PPL, reclasificación de las PPL, consejería personalizada, visitas domiciliarias, evacuación de expedientes, atención a menores; 14 412 atenciones psicológicas por mes, que comprende entrevista, evaluaciones, consejería, clasificación, reclasificación, evaluación de expedientes, atención de psicoterapia y programas y, 10 786 atenciones legales por mes, en el cual comprende entrevistas de ingreso nuevos, libertades, atención de expedientes, evaluación de expedientes, seguimiento de proceso, clasificación y reclasificación.

Tabla XXVI: Asistencia Social, Psicológica y Legal - 2005

ASISTENCIA	Atenciones 2005	Atenciones/ Mes	Atenciones/ Día
SOCIAL	196 273	16 356	545
Atención Individualizada	183 924	15 327	511
Atención de Evaluación de Expedientes	9 405	784	26
Atención a menores	2 944	245	8
PSICOLOGIA	172 946	14 412	480
Actividad	136 736	11 395	380
Evaluación de Expediente	9 469	789	26
Acción de Psicoterapia y Programas	26 741	2 228	74
LEGAL	129 431	10 786	360
Atenciones a PPL	70 084	5 840	195
Actividades	59 347	4 946	165

Fuente: POI INPE-2005. Análisis Situacional
Elaboración: Propia

2.2.4 SERVICIOS DE MEDIOS LIBRES

En la actualidad, el Instituto Nacional Penitenciario como Sistema Penitenciario, ha orientado sus esfuerzos a conseguir que la labor de trabajo, educación, asistencia legal, social, salud, psicológica y religiosa que se viene realizando en los Establecimientos Penitenciarios como parte del tratamiento del PPL, liberado y sentenciados a penas limitativas de derechos sea cada día más eficiente y eficaz.

En tal sentido La Oficina de Tratamiento en el Medio Libre y Penas Limitativas de Derecho, según el ROF del INPE, aprobado con RM N° 040-2001-JUS es el Órgano encargado de normar, supervisar y evaluar la ejecución de los beneficios penitenciarios de semi-libertad, liberación condicional y la asistencia post penitenciaria, así como las penas limitativas de derechos.

Según la Oficina de Tratamiento en el Medio Libre y Penas Limitativas de Derecho, en la actualidad se cuenta con 71 unidades orgánicas de Medio Libre, en 32 de las cuales se ejecutan las Penas Limitativas de Derechos. Dichas unidades orgánicas están distribuidas a nivel nacional donde se brinda atención a 12 560 y 1 569 sentenciados a penas limitativas de derechos (datos de Dic. 2003 y Enero 2004 respectivamente).

El diagnóstico realizado de los servicios brindados por el Instituto Nacional Penitenciario, permite tener una clara visión de la situación actual de las prisiones en el Perú. La falta de infraestructura, de alimentos, de asistencia de salud y sanitaria hacen que el acceso a la justicia se vea limitado en la de la ejecución de las penas y que la finalidad rehabilitadora que constitucionalmente se le atribuye a la sanción penal sea no mas que una buena intención.

CAPITULO III:

MODELO ALTERNATIVO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS PARA EL CASO PERUANO.

3.1 Argumentos a favor y en contra de Establecimientos Penitenciarios administrados por el sector privado.

La privatización de servicios penitenciarios y carcelarios en centros de reclusión es una decisión que suscita grandes controversias ya que toca múltiples intereses y confronta las concepciones típicamente difundidas acerca del papel del Estado en las sociedades modernas. Aún las vertientes más ortodoxas y partidarias de la utilización de mecanismos tipo mercado para la provisión de servicios públicos, son tímidas a la hora de afirmar la conveniencia de privatizar centros de reclusión.

Luego de la revisión de las experiencias internacionales y haber desarrollado el diagnóstico del sistema penitenciario en el Perú, como preámbulo a la evaluación de que alternativa es más conveniente aplicar desde el punto de vista económico en nuestro país; es preciso conocer las opiniones internacionales que se defienden en los debates sobre el tema y especialmente en aquellos países en donde la estrategia privatizadora ha sido implementada.

De acuerdo al inventario detallado, de los argumentos que se esgrimen a favor y en contra de la existencia de centros de reclusión privados, realizados por Logan, Austin y Coventry⁵², a continuación se enumeran en forma esquemática según áreas de discusión:

ARGUMENTOS A FAVOR	ARGUMENTOS EN CONTRA
PROPIEDAD	
<ul style="list-style-type: none"> • Mejora el sistema de justicia penal al hacer la oferta carcelaria más responsable por los cambios en la demanda. • Los miembros de cuerpo privado de vigilancia y custodia tienen un incentivo para tratar a los reclusos de manera justa, con el objeto de aumentar su legitimidad, inducir la cooperación, disminuir los costos y asegurar la renovación de los contratos. • No pone en riesgo el debido proceso; tanto los guardias privados como los públicos están sujetos igualmente al régimen legal y deben responder a los mismos estándares constitucionales. • En conjunción con el monitoreo gubernamental, agrega un nivel de revisión independiente sobre las 	<ul style="list-style-type: none"> • Involucra una inapropiada delegación en manos privadas de poder coercitivo y autoridad. Existen ciertas responsabilidades que sólo pueden ser asumidas por el Estado, tales como protección de la seguridad pública y ambiental. Los principales dilemas sobre la distribución de competencias entre agencias estatales y privadas tienen que ver con privación de la libertad, el ejercicio del poder disciplinario y la protección de los derechos constitucionales de los reclusos. Otros asuntos problemáticos son el uso de la fuerza, la pérdida de créditos y la segregación. • Puede colocar el interés económico por encima del interés público o los propósitos de la privatización de la libertad.

⁵² Logan, C.H. (1990) Private Prisons: Cons and Pros. New York: Oxford University Press. pp.41-48. Tomado de Rey Barbosa; 2004.

<p>decisiones y acciones en los centros de reclusión, por lo cual aumenta la observancia del debido proceso.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Puede ayudar a clarificar los propósitos de la reclusión y las reglas y los procedimientos que definen el debido proceso. • Puede ayudar a clarificar los propósitos de la reclusión y las reglas y los procedimientos que definen el debido proceso. 	<p>Se incrementan los cuestionamientos legales acerca del uso potencial de la fuerza mortal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crea conflictos de intereses que pueden interferir con el derecho al debido proceso de los reclusos. • Amenaza los trabajos y los beneficios de los empleados públicos. • Puede erosionar el sentido de autoridad y la posición de los funcionarios correccionales, tanto adentro como afuera de los centros de reclusión.
---	---

COSTOS

<ul style="list-style-type: none"> • Permite que los centros de reclusión sean financiados, ubicados y construidos más rápidamente y a un menor costo; además las firmas privadas tienen mayor aptitud para diseñar con el objeto de lograr una operación eficiente. • Si el centro de reclusión es suprajurisdiccional es posible generar economías de escala. • Puede reducir los "excesivamente generosos" "beneficios y pensiones de los empleados públicos". • Generalmente el incremento de las tarifas pagadas a las firmas está indexado al IPC, mientras que los costos del Gobierno han mostrado un crecimiento mayor al del nivel general de inflación. • Desincentiva el desperdicio porque la prodigalidad reduce los beneficios. • Las compañías privadas generan oportunidades de desarrollo económico al contratar localmente y, en la medida de lo posible, comprar localmente. • Contraría la tendencia de las agencias gubernamentales a aumentar continuamente su tamaño y maximizar sus presupuestos. • Hace muy visibles los verdaderos costos del servicio, permitiendo que sean analizados, comparados y ajustados. • Evita los incómodos y rígidos procedimientos gubernamentales de adquisición; las firmas privadas pueden comprar más rápidamente, mantener bajo el costo de los inventarios y negociar mejores precios y valores. • Puede elevar la moral de los empleados y aumentar su productividad, disminuir el 	<ul style="list-style-type: none"> • Representa una mayor carga sobre los presupuestos porque agrega un margen de beneficio a todos los costos. • Hay que asumir un costo específico derivado del proceso contractual: negociar y administrar los contratos y monitorear el desempeño del contratista. • Puede resultar más costoso en el largo plazo como resultado de lowballing (ofertas inicialmente bajas seguidas por incrementos injustificados en los siguientes contratos) y porque los altos costos de capital pueden inhibir la entrada al mercado y restringir la competencia. • Tiene un costo extra para el Gobierno si el proceso implica el despido y la capacitación de los trabajadores gubernamentales desplazados. • Los contratos que prevén un ajuste fijo de la tarifa no incentivan la eficiencia y los que hacen flexible dicha tarifa son muy complejos y difíciles de administrar. • Puede tener costos marginales iniciales más altos en comparación con los que se generarían con la expansión de los servicios gubernamentales.
---	---

<p>ausentismo y la tasa de rotación a partir de una administración de personal más afectiva, mejores condiciones de trabajo y mejor entrenamiento.</p>	
CALIDAD	
<ul style="list-style-type: none"> • Genera un criterio alternativo contra el cual evaluar los servicios gubernamentales. • Motiva a los centros de reclusión privados y a los públicos a competir tanto en calidad como en costos. • Al crear una alternativa eleva los estándares para el Gobierno así como para los prestadores privados. • Agrega nuevas experiencias y habilidades especializadas. • Promueve la creatividad y al entusiasmo al introducir "nueva sangre" y nuevas ideas más frecuentemente de lo que es posible en el servicio civil. • Promueve la calidad y altos estándares al obligar a los funcionarios y al público a evaluar los gastos cuidadosamente. De esta forma no se encubren los costos a través de hacinamiento o condiciones por debajo de los estándares. • Amplía la preocupación política en relación con las reformas legislativas del sistema penitenciario y carcelario. • Los contratistas difícilmente pueden desempeñarse peor que algunos centros de reclusión estatales, en términos de calidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • La calidad de los servicios puede verse reducida debido a la presión por reducir costos (hacer las cosas en forma más fácil y más barata). • Puede producirse selección adversa: recepción de los "mejores reclusos" en centros de reclusión privados dejando a los estatales con los "peores". Esto haría que las firmas privadas parecieran mejores en términos de desempeño. • Disminuye el profesionalismo de los empleados de los centros de reclusión debido a las bajas remuneraciones, la inseguridad en el cargo y los obstáculos para desarrollar una carrera. • Los operadores privados pueden ser inexpertos en ciertos temas correccionales claves.
CANTIDAD	
<ul style="list-style-type: none"> • Los contratistas pueden ayudar a solucionar las crisis de capacidad al construir nuevos centros de reclusión más rápidamente que las agencias gubernamentales. • Permite una respuesta más pronta en el futuro frente a las necesidades cambiantes o las equivocaciones resultantes de predicciones inexactas o políticas defectuosas. • Facilita la distribución de los internos entre agencias o regiones, de tal forma que se mantienen las tasas de ocupación en un nivel de eficiencia. • Ayuda a limitar el tamaño del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crea incentivos para hacer cabildeo por leyes y políticas públicas que sirvan a los intereses de las firmas y no al interés público; particularmente, las compañías privadas de centros de reclusión pueden hacer cabildeo por leyes que incrementen las tasas de reclusión. • Se puede expandir indebidamente el uso de la privación de la libertad y debilitar la búsqueda de alternativas, ante la expansión de la capacidad. • La contratación sobre una base diaria por recluso da a los guardianes privados un incentivo para mantener los internos en los centros de reclusión tanto como sea posible. • Se crea una especie de Gobierno "paralelo" que representa en realidad un incremento en el tamaño del Estado.

FLEXIBILIDAD

<ul style="list-style-type: none"> • Permite mayor flexibilidad con lo cual se promueve la innovación, la experimentación y otros cambios en los programas, incluyendo su expansión y supresión. • Permite distribuir los costos de capital en el tiempo a través de, por ejemplo, el arrendamiento con opción de compra. • Reduce los niveles de burocracia involucrada en las decisiones administrativas. • Reduce parte de la presión política que interfiere con la buena administración. • Evita el régimen del servicio civil y otras restricciones gubernamentales (y algunas veces sindicales) que interfieren con una administración eficiente del personal. • Reduce la tendencia hacia la perpetuación de la burocracia. • Promueve la especialización para manejar reclusos con necesidades especiales. • Releva a los administradores públicos del manejo de las “molestias” diarias, permitiéndole dedicarse a planear, fijar políticas y supervisar. • El Gobierno puede mantener un margen de flexibilidad al limitar la duración del arreglo y especificar la misión del centro de reclusión contratado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Puede limitar la flexibilidad en el manejo de la política pública en materia correccional porque puede ser difícil ir más allá de los términos del contrato sin necesidad de renegociación. • Puede ver detenido su avance o aún ser reversada por reacciones políticas adversas, demandas legales o la oposición organizada de grupos de interés, incluyendo sindicatos de empleados públicos. • Reduce la capacidad para coordinar acciones con otras organizaciones estatales relacionadas con el sistema de justicia penal.
--	---

SEGURIDAD

<ul style="list-style-type: none"> • Puede mejorar la seguridad pública y de los reclusos a través de incremento en la capacitación del personal y la profesionalización. • Los funcionarios de los centros de reclusión con contrato son menos propensos a ir a la huelga porque son más vulnerables al despido. 	<ul style="list-style-type: none"> • Puede arriesgar la seguridad pública y de los reclusos por causa de insuficientes niveles de personal y deficiente capacitación. • Puede limitar la capacidad del Gobierno para responder a emergencias tales como huelgas, motines, incendios o escapes. • Incrementa el riesgo de huelgas, la cual puede no ser ilegal para personal contratado por firmas privadas. • Puede producir alta rotación de personal.
---	---

RESPONSABILIDAD

<ul style="list-style-type: none"> • Puede reducir el riesgo de que el Gobierno siga siendo objeto de demandas, como consecuencia de un mejor desempeño y la suscripción de pólizas sobre cada aspecto del servicio. 	<ul style="list-style-type: none"> • No le permite al Gobierno obviar su responsabilidad extracontractual. • Puede costarle más al Gobierno al incrementar su exposición a ser extracontractualmente responsable. • Aparta el riesgo del Gobierno, el cual es la parte en mayor capacidad para manejarlo.
---	--

RENDICIÓN DE CUENTAS

<ul style="list-style-type: none"> • Incrementa la rendición de cuentas ya que los mecanismos de control del mercado están unidos a los del proceso político. • Incrementa la rendición de cuentas porque es más fácil para el Gobierno monitorear y controlar un contratista que monitorearse y controlarse a sí mismo. • Promueve el desarrollo y el uso de medidas de desempeño objetivas. • Puede ayudar a que se atiendan los procedimientos y limitar o controlar la discrecionalidad en el régimen disciplinario de los reclusos. • Los centros de reclusión contratados son muy visibles y responsables en contraste con los estatales, los cuales, al menos históricamente, han sido ignorados por el público y por las cortes. • Los contratistas están forzados a ser más responsables frente a las actitudes y las necesidades de las comunidades locales cuando se está localizando un centro de reclusión. • Puede requerir de los centros de reclusión la certificación de que han alcanzado los estándares de una entidad reconocida, por ejemplo la Asociación Americana de Correccionales. • Motiva a los contratistas a actuar como guardianes en relación con sus competidores. • Incentiva un interés, involucramiento y participación mucho más amplia por parte de organizaciones no gubernamentales en los centros de reclusión. • Provee una solución de choque cuando la mala administración se ha atrincherado y resistido a las reformas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reduce la rendición de cuentas porque las firmas privadas están aisladas del público y no se encuentran sujetas a los mismos controles políticos que las agencias gubernamentales. • Puede volver difusa la responsabilidad: el Gobierno y los participantes privados pueden culparse unos a otros. • Puede alentar al Gobierno a negar o evitar asumir su responsabilidad frente a los centros de reclusión; la supervisión puede ser laxa. • Reduce la rendición de cuentas porque los contratos son difíciles de redactar y exigir.
---	---

CORRUPCIÓN

<ul style="list-style-type: none"> • Los administradores adquieren un especial interés en la reputación de sus instituciones. • El incentivo del beneficio es enfrentado a otros menos benignos que pueden presentarse entre aquellos cuyo trabajo es castigar a los criminales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Genera nuevas oportunidades para la corrupción (botines políticos, conflicto de intereses, sobornos, etc.).
--	---

DEPENDENCIA

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Puede incrementarse el número de proveedores, de tal manera que se reduce la vulnerabilidad frente a huelgas, retrasos o mala administración. | <ul style="list-style-type: none">• Disminuye la capacidad del Gobierno para proveer servicios y lo torna dependiente frente a los contratistas.• Implica el riesgo de bancarrota del contratista y la necesidad de contar con planes de contingencia.• Puede involucrar contratos exclusivos que simplemente reemplazan los monopolios públicos por monopolios privados. |
|---|---|

3.2 Enfoque sistémico de la administración de justicia penal peruano

En general se puede afirmar que la impartición de la justicia es un atributo del Poder Judicial, pero desde una perspectiva sistémica se puede deducir que junto a éste Poder del Estado, existen otras instituciones que contribuyen con dicho fin, según sus propias competencias. Estas instituciones son: el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional⁵³, la Policía Nacional, el Ministerio de Justicia, el Instituto Nacional Penitenciario y los de soporte AMAG y CNM.

En el marco del enfoque sistémico, los servicios⁵⁴ que brinda el Sistema de Administración de Justicia están referidos a los ámbitos o materias de aplicación como son: Penal, Civil, Familiar, Laboral, Constitucional, Contencioso Administrativo y el Comercial.

⁵³ Debido a la naturaleza de las funciones que cumple el Tribunal Constitucional: control de la constitucionalidad, resolución en última instancia de las denegatorias de acciones de garantía y resolución de conflictos de competencia, el lugar que ocupa este órgano constitucional dentro de la Estructura del Estado es el de supremo árbitro de los conflictos estatales y sus decisiones, que son vinculantes, lo ponen en una posición preeminente frente a los demás poderes y órganos del Estado.

⁵⁴ En el PROG-15-2006-SNIP, se denominan Macroservicios del Sistema de Administración de Justicia.

Como parte del cumplimiento de sus funciones, existe la interacción entre las instituciones vinculadas a cada servicio que presta el **Sistema de Administración de Justicia-SAJ**, brindando cada uno de ellos los sub servicios respectivos, cada uno ellos con sus características particulares.

Para el presente informe se tomará uno de los principales servicios que brinda el SAJ, el cual es materia de análisis a la problemática identificada. Este servicio se denomina Servicio de Administración de Justicia Penal.

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PENAL

Uno de los principales servicios que brinda el Sistema de Administración de Justicia-SAJ está referido a materia penal, donde interactúan en forma directa cuatro de las instituciones que conforman el sistema, brindando cada uno de ellos los denominados sub servicios.

Entre los sub servicios considerados se encuentran:

- Sub Servicio de Defensa de la Legalidad y los Intereses Públicos Tutelados por el Derecho (Ministerio Público)
- Sub Servicio de Administración de Justicia (Poder Judicial)
- **Sub Servicio de Internamiento de las Personas Privadas de Libertad-PPL (Instituto Nacional Penitenciario)**
- Sub Servicio de Defensa de Oficio (Ministerio de Justicia)

A continuación, se describe de manera general los procesos que los usuarios del servicio de administración de justicia penal siguen, desde que ingresan al sistema hasta que salen de ella. Cabe destacar que, el usuario puede salir del sistema en cualquier nivel de prestación de los sub servicios, no pudiendo pasar necesariamente por todas las etapas, tal como se detalla en el esquema planteado en el Gráfico 10.

El macroservicio de administración de justicia penal se inicia con la participación del Ministerio del Interior, quien a través de sus Direcciones Especiales y los servicios en las Comisarías, recopila indicios suficientes para determinar si existe o no presunción de delito, los cuales son elevados en forma de atestados y partes al Ministerio Público, constituyéndose como parte del sistema en forma de denuncias ingresadas (I1) (Ver (I1) en el Gráfico 10).

Asimismo, existen las denuncias de parte y de oficio que son ingresados directamente al Ministerio Público (I2), siendo revisados para dictaminar si procede una acusación fiscal o se archivan las denuncias. Cabe destacar que en el primer caso, si procede acusación fiscal, se constituyen como las denuncias formalizadas, y en el segundo caso se consideran denuncias archivadas , existiendo aquellas que son archivadas de forma definitiva y salen del sistema a este nivel; y aquellas que son archivadas de manera provisional y que pueden ser apeladas. Todos estos pasos constituyen el servicio derivado de la Defensa de la Legalidad y los Intereses Públicos Tutelados por el Derecho.

Luego que las denuncias son formalizadas, estas se derivan directamente al Poder Judicial, constituyéndose como expedientes ingresados (S2=I4). Adicionalmente, existen aquellas denuncias que ingresan en forma directa al Poder Judicial, como son las denuncias formalizadas de Ejercicio Privado de la acción penal (I3). Una vez ingresado al Poder Judicial estos expedientes, una vez atendidos salen del mismo en forma de Resoluciones Absolutorias (S3), que son resoluciones que determinan la inocencia del acusado y que por lo tanto salen del sistema a este nivel. Luego, se encuentran las Sentencias Condenatorias, que determinan una sanción ya sea con pena privativa de libertad efectiva (S5) y aquellas sin pena privativa de libertad efectiva (S4).

Por otro lado, existen aquellos procesos que al ser apelados son derivados a las instancias superiores, como son las cortes superiores y supremas (ver Gráfico 10). Todos estos pasos constituyen el Servicio de la Administración de Justicia que brinda el Poder Judicial.

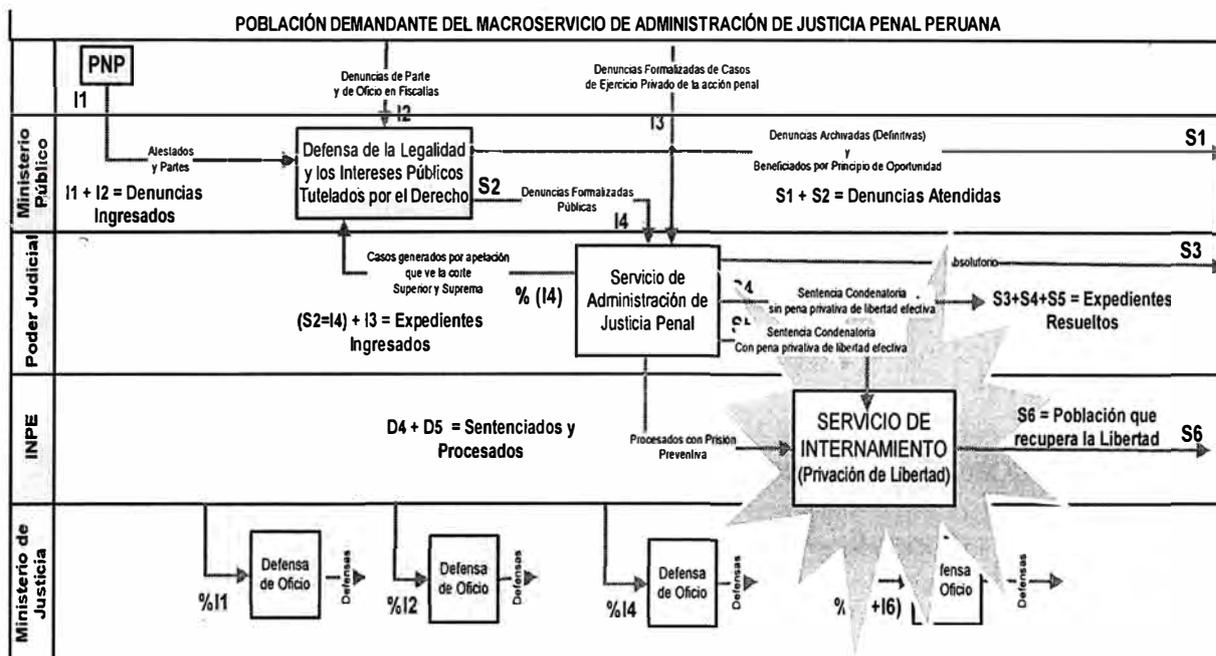
Luego de emitido la sentencia por parte del Poder Judicial, para los casos de sentencia condenatoria con pena privativa de libertad (I6), los sentenciados son derivados a los Establecimientos Penitenciarios que se encuentran en las ocho Direcciones Regionales a Nivel Nacional; denominándose a este nivel como las Personas Privadas de Libertad. Por otro lado, existen las personas procesadas con prisión preventiva (I5), que son aquellas personas acusadas que hacen uso del servicio de internamiento mientras dure su proceso. Todos

estos pasos constituyen el servicio derivado de Internamiento de las Personas Privadas de Libertad-PPL.

Finalmente, se observa el servicio de la Defensa de Oficio, que consiste en proveer el derecho a la defensa gratuita a personas de escasos recursos económicos, así como en los casos en los que las leyes procesales lo determinen. El ámbito de participación de la Defensa de Oficio en materia penal comprende : la actuación en las salas penales y los juzgados especializados en lo penal, los establecimientos penitenciarios, el fuero militar, las entidades policiales especializadas -Dirección de Investigación Criminal (DIRINCRI), Dirección Nacional Antidrogas (DINANDRO), Dirección Nacional Contra el Terrorismo (DINCOTE)-, así como los módulos básicos de justicia.

Cabe destacar que en materia penal, existen particularidades al interior de este macroservicio como son los casos apelados o en los que se interponen recursos de nulidad ante las Cortes Superiores y/o Corte Suprema (Ver Gráfico 10). Por otro lado, el esquema planteado sobre los procesos del Macroservicio de Administración de Justicia Penal, puede tener características particulares según tipo de delito y complejidades que puedan tener cada uno de ellos, los cuales se analizarán a un mayor nivel de estudio.

Gráfico 10: Esquema de los procesos de prestación del Servicio de Administración de Justicia Penal



Fuente: PROG-15-2006-SNIP
Elaboración: propia

Luego de describir los procesos que se siguen para la prestación del servicio de administración de justicia penal, nuestro análisis se centra principalmente en el sub-servicio de Internamiento de las Personas Privadas de Libertad-PPL, donde la institución encargada de brindar es el Instituto Nacional Penitenciario.

3.3 Administración del Estado Vs. Administración del Sector Privado a Través de la Concesión

Para evaluar que alternativa es más conveniente aplicar en la administración de los establecimientos penitenciarios en el país, se desarrolla una comparación desde el punto de vista económico entre la alternativa donde el Estado continúa administrando los establecimientos penitenciarios y la segunda alternativa, que es la participación del sector privado en la administración de los

Establecimientos Penitenciarios, considerando para ello el Modelo de Concesión, aquella en la que el sector privado financia, construye y administra el establecimiento nuevo mediante una concesión por un período de tiempo de 25 años. En éste último caso el gobierno se libera de los gastos y permite al particular diseñar la prisión de tal forma que pueda disminuir sus costos de operación.

Cabe destacar que para la alternativa de la concesión se toma como referencia lo planteado en el Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario, que como parte sus proyectos considera el “*Estudio sobre concesión de nuevos Establecimientos Penitenciarios*” realizado por la empresa Carter Goble Associates inc. por encargo de la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI) hoy PROINVERSION.

De esta forma, en el presente documento se realiza una aproximación de los costos en que incurre el sector estatal y el sector privado en la administración de los nuevos penales, observándose diferencias económicas y los beneficios generados a los usuarios del servicio que brindan los E.P. al ser administrados por el sector privado.

Para comparar ambas alternativas se considera la construcción de 20 establecimientos penitenciarios en los próximos 10 años (2 establecimientos

por año), cuya operación es por 25 años y la capacidad de albergue es de 2016 PPL⁵⁵ por cada E.P.

3.3.1 Costos de administrar nuevos establecimientos penitenciarios concesionados.

Según la propuesta planteada por PROINVERSIÓN, donde considera la construcción de establecimientos penitenciarios con capacidad para 2016 PPL y con una concesión a 25 años; el costo diario por cada Persona Privada de Libertad (costo Per Diem⁵⁶) en un Establecimiento Penitenciario bajo la alternativa de concesión es en promedio S/. 28.94 (US\$ 8.72), cuyo detalle se observa a continuación:

Según la propuesta, los costos de inversión por PPL al día (Per Diem) en el horizonte de 25 años representa S/. 3.49 por PPL (US\$ 1.05), cuyo detalle se muestra en la siguiente tabla.

Vida Útil (años)	25
Días por año	365
T.C (S/.x US\$)	3.32
Capacidad del E.P	2016

⁵⁵ Estudio de Carter Goble Associates inc.

⁵⁶ Per Diem (por día)

Tabla XXVII: Costo de Inversión por PPL (Per Diem) bajo la Concesión

Componente del Costo	Costo en US\$	Costo en S/.
Edificio y Terreno de Construcción	16 591 000	55 082 120
Costo Básico de Construcción	13 800 000	45 816 000
Sistemas de Seguridad (Incl Perímetro, 5%)	690 000	2 290 800
Inmobiliaria y Equipos (6.5% construcción)	897 000	2 978 040
Reserva de Agua	100 000	332 000
Contingencias (8% construcción)	1 104 000	3 665 280
Costos Directos	897 000	2 978 040
Honorarios arquitectos e ingenieros (5.5%)	759 000	2 519 880
Contingencias de costo de proyecto (1% construcción)	138 000	458 160
Costos Indirectos	440 910	1 463 821
Honorarios Gerencia de Proyecto (2.5%)	367 425	1 219 851
Asesores Legales y Financieros (0.5%)	73 485	243 970
Costo Financiación de Construcción (8% total costos)	1 434 313	4 761 919
Costo Total Estimado	19 363 223	64 285 900
Costo promedio/cama	9 605	31 888
Costo promedio/cama al año (25 años)	384	1276
Costo promedio/cama al día	1.05	3.49

Fuente: Carter Goble Associates
Elaboración: Propia.

Por su parte, los costos de operación por PPL al día (Per Diem) en el horizonte de 25 años representa S/. 22.34 por PPL (US\$ 6.73), cuyos márgenes de beneficios varían según la propuesta en función a los años de operación, tal como se muestra en la siguiente Tabla.

Días por año	365
T.C (S/.x US\$)	3.32
Capacidad del E.P	2016

**Tabla XXVIII: Costo de Operación y Beneficios por PPL (Per Diem)
bajo la Concesión**

	Costo diario por interno en US\$	Costo Anual US\$	Costo diario por interno en S/.	Costo Anual S/.
Componente del Costo				
Salarios de empleados	2.58	1 898 467	8.57	6 302 911
Alimentación	1.00	735 840	3.32	2 442 989
Atención Médica	0.35	257 544	1.16	855 046
Costos de Operación General	2.00	1 471 680	6.64	4 885 978
Servicios Públicos	0.30	220 752	1.00	732 897
Mantenimiento, limpieza, lavandería	0.50	367 920	1.66	1 221 494
TOTAL COSTO DE OPERACION	6.73	4 952 203	22.34	16 441 315
Costos Indirectos y Beneficios Esperados (17.5%)	1.18	866 636	3.91	2 877 230
TOTAL	7.91	5 818 839	26.25	19 318 545
Costos Indirectos y Beneficios Esperados (15%) Después de 5 años de operación	1.01	742 830	3.35	2 466 197
TOTAL	7.74	5 695 034	25.70	18 907 512
Costos Indirectos y Beneficios Esperados (12.5%) Después de 10 años de operación	0.84	619 025	2.79	2 055 164
TOTAL	7.57	5 571 229	25.14	18 496 479
Costos Indirectos y Beneficios Esperados (10.5%) Después de 15 años de operación	0.71	519 981	2.35	1 726 338
TOTAL	7.44	5 472 185	24.69	18 167 653

Fuente: Carter Goble Associates
Elaboración: Propia.

De esta forma, y considerando la construcción de 20 establecimientos penitenciarios en los próximos 10 años (2 establecimientos por año), se estiman los costos que el Estado asumiría cada año por los PPL albergados en los establecimientos penitenciarios concesionados.

Así considerando además:

Tasa de Actualización⁵⁷	14%
TIPO DE CAMBIO	3.32
Número de días	365
PPL por EP Concesionado	2016
EP Concesionado por año	2
Pago al Privado por PPL Perdiem (US\$)	11.4
Pago al Privado por PPL Perdiem (US\$) - Inversión	1.1
Pago al Privado por PPL Perdiem (US\$) - Op. y Mant.(Primeros 5 años)	7.91
Pago al Privado por PPL Perdiem (US\$) - Op. y Mant.(Después 5 años operación)	7.74
Pago al Privado por PPL Perdiem (US\$) - Op. y Mant.(Después 10 años operación)	7.57
Pago al Privado por PPL Perdiem (US\$) - Op. y Mant.(Después 15 años operación)	7.44
Vida Útil del EP Concesionado (años)	25
Mantenimiento	10%

Costo de Operación Total Anual de 2 E.P. al año en S/.	
Primeros 5 años de operación	38 637 089
Después de 5 años de operación	37 815 024
Después de 10 años de operación	36 992 958
Después de 15 años de operación	36 335 305

En la Tabla XXIX, se muestra la estructura de los costos que el Estado asumiría bajo el modelo de concesión, en el cual se distinguen los costos de inversión y los de operación y mantenimiento⁵⁸. Asimismo, se considera los costos que asumiría una parte de las PPL, expresado como la capacidad de pago⁵⁹ por el servicio que tendrían estos, y se estima como un porcentaje de los costos de operación.

⁵⁷ La tasa de actualización se considera el 14%, el cual es el promedio de los costos indirectos y beneficios considerados como son. 17.5%(primeros 5 años de operación); 15%(después de 5 años de operación); 12.5% (después de 10 años de operación); 10.5% (después de 15 años de operación); a su vez coincide con la Tasa Social de Descuento a precios reales y constantes estipulado en el Anexo 09 del Sistema Nacional de Inversión Pública.

⁵⁸ Para el caso de los Costos de Mantenimiento se está considerando el 10% sobre los costos de inversión.

⁵⁹ Como una aproximación se ha considerado que la capacidad de pago representa el 4.5% de los costos de operación, porcentaje que según estadísticas el INPE corresponde básicamente a la PPL considerados como profesionales antes de ingresar a los E.P., que podrían asumir también el costo del servicio que reciben.

Tabla XXIX: Estructura de Costos de la Alternativa de Concesión de Establecimientos Penitenciarios (Precios de Mercado).

	VAC	Costo Total \$/.	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
COSTO DE CONCESION	1 474 760 968	10 589 828 348	35 346 586	77 847 385	120 348 183	162 848 981	205 349 779	247 850 578	289 447 104	331 043 630	372 640 156	414 236 682	420 486 622	418 678 077	416 869 532
COSTO DE INVERSIÓN	161 729 721	353 465 863	35 346 586	35 346 586	35 346 586	35 346 586	35 346 586	35 346 586	35 346 586	35 346 586	35 346 586	35 346 586	35 346 586	35 346 586	35 346 586
COSTO DE OPERACIÓN	1 193 664 770	9 305 784 077	0	38 637 089	77 274 179	115 911 268	154 548 357	193 185 447	231 000 470	268 815 494	306 630 518	344 445 541	382 260 565	380 616 434	378 972 302
		930 578 408	0	38 637 089	38 637 089	38 637 089	38 637 089	38 637 089	38 637 089	37 815 024	37 815 024	37 815 024	37 815 024	37 815 024	36 992 958
		930 578 408	0	0	38 637 089	38 637 089	38 637 089	38 637 089	38 637 089	37 815 024	37 815 024	37 815 024	37 815 024	37 815 024	36 992 958
		930 578 408	0	0	0	38 637 089	38 637 089	38 637 089	38 637 089	38 637 089	37 815 024	37 815 024	37 815 024	37 815 024	37 815 024
		930 578 408	0	0	0	0	38 637 089	38 637 089	38 637 089	38 637 089	38 637 089	37 815 024	37 815 024	37 815 024	37 815 024
		930 578 408	0	0	0	0	0	38 637 089	38 637 089	38 637 089	38 637 089	38 637 089	38 637 089	37 815 024	37 815 024
		930 578 408	0	0	0	0	0	0	38 637 089	38 637 089	38 637 089	38 637 089	38 637 089	37 815 024	37 815 024
		930 578 408	0	0	0	0	0	0	0	38 637 089	38 637 089	38 637 089	38 637 089	38 637 089	38 637 089
		930 578 408	0	0	0	0	0	0	0	0	38 637 089	38 637 089	38 637 089	38 637 089	38 637 089
		930 578 408	0	0	0	0	0	0	0	0	0	38 637 089	38 637 089	38 637 089	38 637 089
		930 578 408	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	38 637 089	38 637 089	38 637 089
		930 578 408	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	38 637 089	38 637 089
		930 578 408	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	38 637 089
COSTO DE MANTENIMIENTO	119 366 477	930 578 408	0	3 863 709	7 727 418	11 591 127	15 454 836	19 318 545	23 100 047	26 881 549	30 663 052	34 444 554	38 226 057	38 061 643	37 897 230
		93 057 841	0	3 863 709	3 863 709	3 863 709	3 863 709	3 863 709	3 781 502	3 781 502	3 781 502	3 781 502	3 781 502	3 781 502	3 699 296
		93 057 841	0	0	3 863 709	3 863 709	3 863 709	3 863 709	3 863 709	3 781 502	3 781 502	3 781 502	3 781 502	3 781 502	3 699 296
		93 057 841	0	0	0	3 863 709	3 863 709	3 863 709	3 863 709	3 863 709	3 781 502	3 781 502	3 781 502	3 781 502	3 781 502
		93 057 841	0	0	0	0	3 863 709	3 863 709	3 863 709	3 863 709	3 863 709	3 781 502	3 781 502	3 781 502	3 781 502
		93 057 841	0	0	0	0	0	3 863 709	3 863 709	3 863 709	3 863 709	3 863 709	3 863 709	3 863 709	3 781 502
		93 057 841	0	0	0	0	0	0	3 863 709	3 863 709	3 863 709	3 863 709	3 863 709	3 863 709	3 781 502
		93 057 841	0	0	0	0	0	0	0	3 863 709	3 863 709	3 863 709	3 863 709	3 863 709	3 863 709
		93 057 841	0	0	0	0	0	0	0	0	3 863 709	3 863 709	3 863 709	3 863 709	3 863 709
		93 057 841	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3 863 709	3 863 709	3 863 709	3 863 709
COSTO ASUMIDO POR EL USUARIO (4.5%)	53 714 915	418 760 283	0	1 738 669	3 477 338	5 216 007	6 954 676	8 693 345	10 395 021	12 096 697	13 798 373	15 500 049	17 201 725	17 127 740	17 053 754
COSTO TOTAL	1 421 046 054	10 171 068 064	35 346 586	76 108 716	116 870 845	157 632 974	198 395 103	239 157 233	279 052 083	318 946 933	358 841 782	398 736 632	403 284 896	401 550 337	399 815 779

Elaboración: Propia

	VAC	Costo Total \$/.	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
COSTO DE CONCESION	1 474 760 968	10 589 828 348	415 060 988	413 252 443	411 443 898	409 816 208	408 188 518	406 560 828	404 933 138	403 305 448	402 582 030	401 858 612	401 135 194
COSTO DE INVERSIÓN	161 729 721	353 465 863	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
COSTO DE OPERACIÓN	1 193 664 770	9 305 784 077	377 328 171	375 684 039	374 039 908	372 560 189	371 080 471	369 600 753	368 121 034	366 641 316	365 983 664	365 326 011	364 668 358
		930 578 408	36 992 958	36 992 958	36 992 958	36 992 958	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305
		930 578 408	36 992 958	36 992 958	36 992 958	36 992 958	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305
		930 578 408	36 992 958	36 992 958	36 992 958	36 992 958	36 992 958	36 992 958	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305
		930 578 408	37 815 024	36 992 958	36 992 958	36 992 958	36 992 958	36 992 958	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305
		930 578 408	37 815 024	37 815 024	36 992 958	36 992 958	36 992 958	36 992 958	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305
		930 578 408	37 815 024	37 815 024	37 815 024	36 992 958	36 992 958	36 992 958	36 992 958	36 992 958	36 992 958	36 992 958	36 335 305
		930 578 408	37 815 024	37 815 024	37 815 024	37 815 024	37 815 024	36 992 958	36 992 958	36 992 958	36 992 958	36 992 958	36 335 305
		930 578 408	38 637 089	37 815 024	37 815 024	37 815 024	37 815 024	37 815 024	36 992 958	36 992 958	36 992 958	36 992 958	36 992 958
		930 578 408	38 637 089	38 637 089	37 815 024	37 815 024	37 815 024	37 815 024	37 815 024	36 992 958	36 992 958	36 992 958	36 992 958
COSTO DE MANTENIMIENTO	119 366 477	930 578 408	37 732 817	37 568 404	37 403 991	37 256 019	37 108 047	36 960 075	36 812 103	36 664 132	36 598 366	36 532 601	36 466 836
		93 057 841	3 699 296	3 699 296	3 699 296	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531
		93 057 841	3 699 296	3 699 296	3 699 296	3 699 296	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531
		93 057 841	3 699 296	3 699 296	3 699 296	3 699 296	3 699 296	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531
		93 057 841	3 781 502	3 699 296	3 699 296	3 699 296	3 699 296	3 699 296	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531
		93 057 841	3 781 502	3 781 502	3 699 296	3 699 296	3 699 296	3 699 296	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531
		93 057 841	3 781 502	3 781 502	3 699 296	3 699 296	3 699 296	3 699 296	3 699 296	3 699 296	3 699 296	3 633 531	3 633 531
		93 057 841	3 781 502	3 781 502	3 781 502	3 781 502	3 699 296	3 699 296	3 699 296	3 699 296	3 699 296	3 699 296	3 633 531
		93 057 841	3 781 502	3 781 502	3 781 502	3 781 502	3 781 502	3 699 296	3 699 296	3 699 296	3 699 296	3 699 296	3 699 296
		93 057 841	3 863 709	3 781 502	3 781 502	3 781 502	3 781 502	3 781 502	3 699 296	3 699 296	3 699 296	3 699 296	3 699 296
		93 057 841	3 863 709	3 863 709	3 781 502	3 781 502	3 781 502	3 781 502	3 699 296	3 699 296	3 699 296	3 699 296	3 699 296
COSTO ASUMIDO POR EL USUARIO (4.5%)	53 714 915	418 760 283	16 979 768	16 905 782	16 831 796	16 765 209	16 698 621	16 632 034	16 565 447	16 498 859	16 469 265	16 439 670	16 410 076
COSTO TOTAL	1 421 046 054	10 171 068 064	398 081 220	396 346 661	394 612 103	393 051 000	391 489 897	389 928 794	388 367 691	386 806 589	386 112 765	385 418 942	384 725 118

Elaboración: Propia

	VAC	Costo Total S/.	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041
COSTO DE CONCESION	1 474 760 968	10 589 828 348	400 411 776	399 688 359	359 719 523	319 750 687	279 781 851	239 813 015	199 844 179	159 875 343	119 906 508	79 937 672	39 968 836
COSTO DE INVERSIÓN	161 729 721	353 465 863	0	0	0								
COSTO DE OPERACIÓN	1 193 664 770	9 305 784 077	364 010 706	363 353 053	327 017 748	290 682 443	254 347 137	218 011 832	181 676 527	145 341 221	109 005 916	72 670 611	36 335 305
		930 578 408	36 335 305	36 335 305	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		930 578 408	36 335 305	36 335 305	36 335 305	0	0	0	0	0	0	0	0
		930 578 408	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	0	0	0	0	0	0	0
		930 578 408	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	0	0	0	0	0	0
		930 578 408	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	0	0	0	0	0
		930 578 408	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	0	0	0	0
		930 578 408	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	0	0	0
		930 578 408	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	0	0
		930 578 408	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	0
		930 578 408	36 992 958	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305	36 335 305
COSTO DE MANTENIMIENTO	119 366 477	930 578 408	36 401 071	36 335 305	32 701 775	29 068 244	25 434 714	21 801 183	18 167 653	14 534 122	10 900 592	7 267 061	3 633 531
		93 057 841	3 633 531	3 633 531	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		93 057 841	3 633 531	3 633 531	3 633 531	0	0	0	0	0	0	0	0
		93 057 841	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	0	0	0	0	0	0	0
		93 057 841	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	0	0	0	0	0	0
		93 057 841	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	0	0	0	0	0
		93 057 841	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	0	0	0	0
		93 057 841	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	0	0	0
		93 057 841	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	0	0
		93 057 841	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	0
		93 057 841	3 699 296	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531	3 633 531
COSTO ASUMIDO POR EL USUARIO (4.5%)	53 714 915	418 760 283	16 380 482	16 350 887	14 715 799	13 080 710	11 445 621	9 810 532	8 175 444	6 540 355	4 905 266	3 270 177	1 635 089
COSTO TOTAL	1 421 046 054	10 171 068 064	384 031 295	383 337 471	345 003 724	306 669 977	268 336 230	230 002 483	191 668 736	153 334 988	115 001 241	76 667 494	38 333 747

Elaboración: Propia

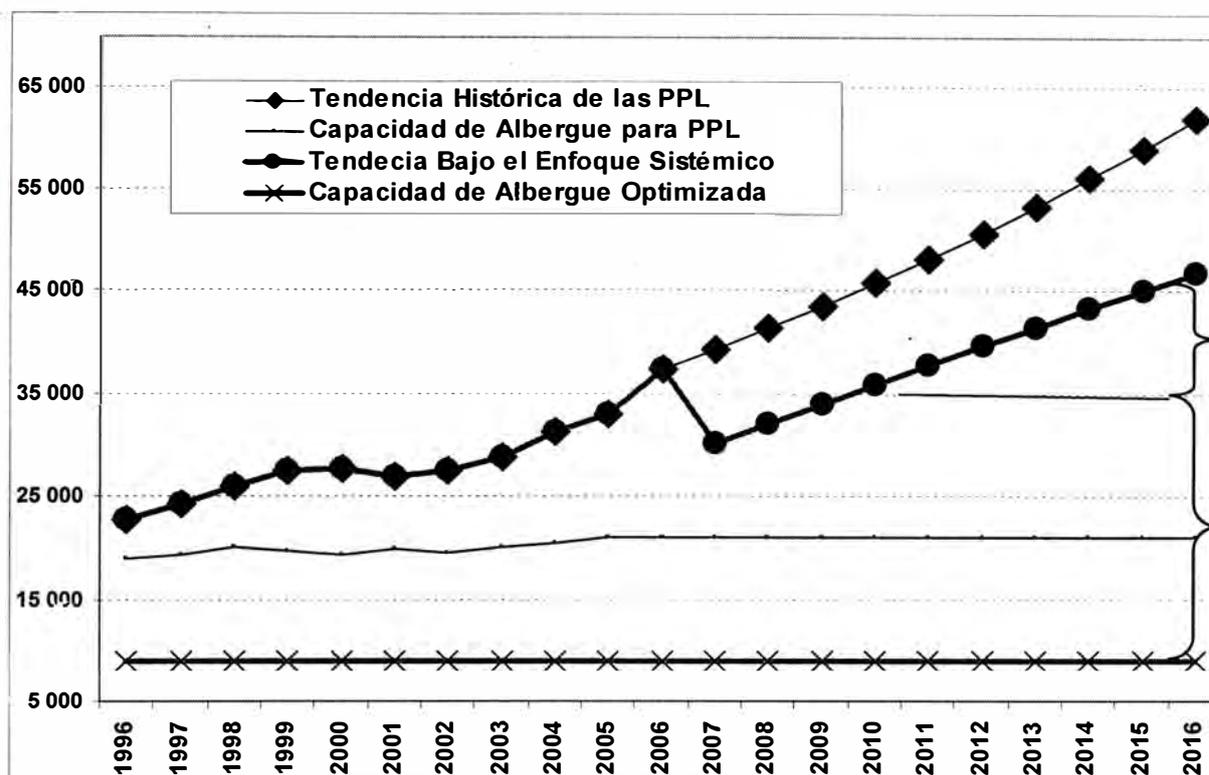
Cabe destacar, aun cuando se plantea la concesión de 20 nuevos establecimientos penitenciarios en un horizonte de 10 años, existiría al alrededor de 10 mil PPL (Ver Tabla XXX) que seguirían en inadecuadas condiciones de habitabilidad, o la brecha que no cubriría la concesión bajo la proyección de la PPL bajo el enfoque sistémico (ver Gráfico 11). Esta situación podría analizarse desarrollando los efectos de la actuación de las demás instituciones que conforman el Sistema de Administración de Justicia; considerando además la posibilidad de crear una Unidad de Supervisión que se encargue de la regulación de los Establecimientos Penitenciarios concesionados y determinándose además que institución estaría a cargo de dicha unidad, de acuerdo a un marco jurídico que la respalde.

Tabla XXX: PPL en E.P. Concesionados

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Tendencia de la PPL bajo Enfoque Sistémico	30 153	32 070	33 981	35 880	37 765	39 630	41 473	43 290	45 079	46 836
PPL en EP Concesionados	4 032	4 032	4 032	4 032	4 032	4 032	4 032	4 032	4 032	4 032
PPL acumulado en EP Concesionados		4 032	8 064	12 096	16 128	20 160	24 192	28 224	32 256	36 288
PPL en EP Inadecuados	26 121	28 038	25 917	23 784	21 637	19 470	17 281	15 066	12 823	10 548

Elaboración: Propia

Gráfico 11: Brecha de PPL no cubiertas por la Concesión en el horizonet de 10 años



Elaboración: Propia

3.3.2 Costos de administrar nuevos establecimientos penitenciarios a cargo del Estado.

Tal como se mencionó en el numeral 1.3 del capítulo II sobre Planeamiento y Presupuesto del INPE, actualmente el gasto promedio diario del Estado en una Persona Privada de Libertad es de S/ 11.81 (US\$ 3.56), el cual brinda los servicios internos en inadecuadas condiciones de calidad, tal como se ha descrito en el diagnóstico del INPE.

Sin embargo, para comparar los gastos del estado frente a los gastos en un escenario de concesión, los Establecimientos Penitenciarios (EP) nuevos deben brindar los servicios en adecuadas condiciones a las PPL. En ese

sentido, se ha tomado como referencia los costos del Establecimiento Penitenciario Piedras Gordas, que en términos de una adecuada prestación de servicio es equivalente a un penal concesionado.

Según cifras del consideradas en el PIP 2363⁶⁰, el costo total de la PPL por día de operación y mantenimiento (perdiem), es de S/. 39.52 (US\$ 11.90), tal como se detalla en la Tabla XXXI.

Tabla XXXI: Costo total de Operación por PPL (Per Diem)

Costo de seguridad	228 089
Costo de tratamiento	1 071 911
Costo de Personal *	1 862 400
Costo total del penal (S/.)	3 162 400
Costo total del penal (US\$)	952 530
Número de internos	265
Número de días	365
Costo anual por interno (US\$)	3 594
Costo diario por interno (US\$)	9.85
Sede central del INPE (S/.)	82 550 220
Numero de internos a nivel nacional	33 124
Costo administrativo por interno año (S/.)	2 492
Costo Administrativo por interno día (S/.)	6.83
Costo Administrativo por interno día (US\$)	2.06
Costo total del interno día operación (US\$)	11.90
Costo total del interno día operación (S/.)	39.52

* Sólo se esta considerando (194) personas

Fuente: PIP 2363
Elaboración: Propia

Por otro lado, se ha estimado que el costo de inversión para un PPL por día (Per Diem) es de S/. 5.26 (US\$ 1.60). Dado que el penal de Piedras Gordas

⁶⁰ Complejo Penitenciario De Piedras Gordas: Construcción De La Etapa I -: Establecimiento Penitenciario Piedras Gordas. Establecimiento Penitenciario de Máxima Seguridad Piedras Gordas

es de máxima seguridad y por tanto considera un costo alto por este rubro, no se considera la inversión en seguridad, tal como se muestra en la Tabla XXXII.

Tabla XXXII: Costo total de Inversión por PPL (Per Diem)

Inversión (US\$)	12 000 000,00
Inversión en Sistemas de Seguridad (US\$)	354 300,00
Inversión sin Sistemas de Seguridad (US\$)	11 645 700,00
Número de internos	1 000
Número de años	20
Inversión por interno (US\$)	11 646
Inversión por interno al año (US\$)	582
Inversión por interno al día (US\$)	1,60
Inversión por interno al día (S/.)	5,26

Fuente: PIP 2363
Elaboración: Propia

Cabe destacar, que en esta alternativa también se esta considerando la capacidad de pago de la PPL, similar a la alternativa de concesión, sujeto a que en el siguiente nivel de estudio se realicen estudios específicos que garanticen la viabilidad de la propuesta.

De esta forma, y considerando la construcción de 20 establecimientos penitenciarios en los próximos 10 años (2 establecimientos por año), se estiman los costos de inversión y operación y mantenimiento que el Estado asumiría cada año por los PPL albergados en los establecimiento penitenciarios nuevos administrados por el INPE.

Así considerando además:

Tasa social de descuento	14%
TIPO DE CAMBIO	3.32
Número de días	365
Costo de Inversión para Construcción de 1 EP (US\$)	29 347 164
PPL por EP Construido	2016
EP Construidos por año	2
Costo de Operación por PPL Perdiem	11.90
Vida Útil del Establecimiento Penitenciario (años)	25
Mantenimiento	10%

Costo de Operación Total Anual de 2 E.P. al año en S/.	
Costos de Operación Anual (25 años)	58 164 593

En la Tabla XXXIII, se muestra la estructura de los costos a precios de mercado que el Estado asumiría bajo su administración, el cual se distingue los costos de inversión y los de operación y mantenimiento⁶¹.

⁶¹ Para el caso de los Costos de Mantenimiento también se considera el 10% sobre los costos de inversión.

Tabla XXXIII: Estructura de Costos de Alternativa Administración de E.P a cargo del Estado (Precios de Mercado)

	VAC	Costo Total \$/.	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
COSTO PARCIAL	2 282 258 962	16 595 449 672	58 694 328	122 728 354	186 762 379	250 796 405	314 830 430	378 864 456	442 898 481	506 932 507	573 966 533	635 000 558	640 340 256	640 340 256	640 340 256
COSTO DE INVERSIÓN	268 558 248	586943 280	58 694 328	58 694 328	58 694 328	58 694 328	58 694 328	58 694 328	58 694 328	58 694 328	58 694 328	58 694 328	0	0	0
COSTO DE OPERACIÓN	1 829 122 579	14 541 148 192	0	58 164 593	116 329 186	174 493 778	232 658 371	290 822 964	348 987 557	407 152 149	465 316 742	523 481 335	581 645 928	581 645 928	581 645 928
		1 454 114 819	0	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593
		1 454 114 819	0	0	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593
		1 454 114 819	0	0	0	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593
		1 454 114 819	0	0	0	0	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593
		1 454 114 819	0	0	0	0	0	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593
		1 454 114 819	0	0	0	0	0	0	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593
		1 454 114 819	0	0	0	0	0	0	0	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593
		1 454 114 819	0	0	0	0	0	0	0	0	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593
		1 454 114 819	0	0	0	0	0	0	0	0	0	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593
		1 454 114 819	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	58 164 593	58 164 593	58 164 593
		1 454 114 819	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	58 164 593	58 164 593
		1 454 114 819	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	58 164 593
		1 454 114 819	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
COSTO DE MANTENIMIENTO	184 578 135	1 467 358 200	0	5 869 433	11 738 866	17 608 298	23 477 731	29 347 164	35 216 597	41 086 030	46 955 462	52 824 895	58 694 328	58 694 328	58 694 328
		146 735 820	0	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433
		146 735 820	0	0	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433
		146 735 820	0	0	0	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433
		146 735 820	0	0	0	0	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433
		146 735 820	0	0	0	0	0	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433
		146 735 820	0	0	0	0	0	0	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433
		146 735 820	0	0	0	0	0	0	0	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433
		146 735 820	0	0	0	0	0	0	0	0	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433
		146 735 820	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433
		146 735 820	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5 869 433	5 869 433	5 869 433
		146 735 820	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5 869 433	5 869 433
COSTO ASUMIDO POR EL USUARIO (4.5%)	82 310 516	654 351 669	0	2 617 407	5 234 813	7 852 220	10 469 627	13 087 033	15 704 440	18 321 847	20 939 253	23 556 660	26 174 067	26 174 067	26 174 067
COSTO TOTAL	2 199 948 446	15 941 098 003	58 694 328	120 110 947	181 527 566	242 944 185	304 360 804	365 777 422	427 194 041	488 610 660	550 027 279	611 443 898	614 166 189	614 166 189	614 166 189

Elaboración: Propia

	VAC	Costo Total S/.	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041
COSTO PARCIAL	2 282 258 962	16 595 449 672	640 340 256	640 340 256	576 306 230	512 272 205	448 238 179	384 204 153	320 170 128	256 136 102	192 102 077	128 068 051	64 034 026
COSTO DE INVERSIÓN	268 558 248	586 943 280	0	0									
COSTO DE OPERACIÓN	1 829 122 579	14 541 148 192	581 645 928	581 645 928	523 481 335	465 316 742	407 152 149	348 987 557	290 822 964	232 658 371	174 493 778	116 329 186	58 164 593
		1 454 114 819	58 164 593	58 164 593	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		1 454 114 819	58 164 593	58 164 593	58 164 593	0	0	0	0	0	0	0	0
		1 454 114 819	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	0	0	0	0	0	0	0
		1 454 114 819	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	0	0	0	0	0	0
		1 454 114 819	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	0	0	0	0	0
		1 454 114 819	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	0	0	0	0
		1 454 114 819	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	0	0	0
		1 454 114 819	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	0
		1 454 114 819	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593	58 164 593
COSTO DE MANTENIMIENTO	184 578 135	1 467 358 200	58 694 328	58 694 328	52 824 895	46 955 462	41 086 030	35 216 597	29 347 164	23 477 731	17 608 298	11 738 866	5 869 433
		146 735 820	5 869 433	5 869 433	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		146 735 820	5 869 433	5 869 433	5 869 433	0	0	0	0	0	0	0	0
		146 735 820	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	0	0	0	0	0	0	0
		146 735 820	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	0	0	0	0	0	0
		146 735 820	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	0	0	0	0	0
		146 735 820	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	0	0	0	0
		146 735 820	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	0	0	0
		146 735 820	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	0
		146 735 820	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433	5 869 433
COSTO ASUMIDO POR EL USUARIO (4.5%)	82 310 516	654 351 669	26 174 067	26 174 067	23 556 660	20 939 253	18 321 847	15 704 440	13 087 033	10 469 627	7 852 220	5 234 813	2 617 407
COSTO TOTAL	2 199 948 446	15 941 098 003	614 166 189	614 166 189	552 749 570	491 332 951	429 916 332	368 499 713	307 083 094	245 666 476	184 249 857	122 833 238	61 416 619

Elaboración: Propia

De esta forma, luego de evaluar los costos en cada una de las alternativas considerando la construcción de 20 establecimientos penitenciarios en los próximos 10 años (2 establecimientos por año) y cuya operación es por 25 años, se observa que en un escenario de concesión de E.P. el Estado ahorraría en promedio US\$ 4.54 al día por PPL frente a la alternativa de que las E.P sea administrado por el INPE.

Tabla XXXIV: Costo diario por PPL (Per Diem) en US\$

	ADMINISTRADO POR EL INPE		CONCESIÓN
	EP Actual	EP Adecuado	EP Adecuado
Costos de Inversión	0.24	1.60	1.05
Costos de Operación	3.32	11.90	6.73
Margen de Ganancia			1.18
Costo total Por PPL (Per Diem)	3.56	13.50	8.96
Ahorro por PPL (Per Diem)			4.54

Elaboración: Propia

En resumen, para el horizonte de evaluación considerado, se observa la concesión de 20 penales durante los siguientes 10 años (2 E.P por año) y cuya operación es de 25 años para cada E.P. generaría un costo total al estado de S/. 1 421 millones, frente a los S/. 2 199 millones que gastaría el estado si construyera E.P similares al Complejo Penitenciario Piedras Gorgas (descontado el nivel de seguridad).

En ese sentido, el ahorro generado para el Estado por el tema de Concesión es de aproximadamente S/. 778 millones.

Tabla XXXV: Ahorro generado por la Concesión

	VAC (S/.)	Costo Total S/.
COSTO TOTAL (Concesión)	1 421 046 054	10 171 068 064
COSTO TOTAL (INPE)	2 199 948 446	15 941 098 003
AHORRO	778 902 392	5 770 029 939

Elaboración: Propia

3.4 Condiciones Necesarias para la participación del sector privado.

Más allá de la viabilidad desde el punto de vista económico analizado en el presente informe, existen otros aspectos o condiciones que se deben analizar con mayor profundidad, aspectos que para el presente estudio se deben considerar como grandes supuestos o condiciones necesarias para llevarse a cabo la participación del sector privado.

OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN

La participación del sector privado en el Perú y dependiendo de las condiciones, puede darse también bajo los siguientes cuatro modelos⁶²:

A. Desarrollo “llave en mano” completo de una prisión a través del sector privado. La única responsabilidad del Gobierno sería de supervisar el contrato con el inversor privado. Este acercamiento ha sido utilizado solo

⁶² CARTER GOBLE ASSOCIATES, INC., Proyecto: Concesión de Nuevos Establecimientos Penitenciarios, Perú, 2002,00559.

- en los estados unidos donde un promotor encuentra el terreno, financia, construye y administra todos los servicios de la prisión, inclusive servicios de custodia. En algunas instancias, el inversor privado es incluso responsable para el transporte de reclusos a tribunales, instalaciones médicas, u otras prisiones.
- B. Otro modelo es una modificación del primer ejemplo. La única excepción de los servicios previstos bajo el segundo modelo es que el gobierno provee el terreno y en efecto, arrienda/compra la prisión. Todas las otras funciones y servicios serian provistos por el sector privado. Este es generalmente el modelo de gran bretaña, Australia, y Sudáfrica.
- C. Otra variación equivaldría al segundo modelo, a excepción de los servicios de custodia. Bajo este modelo (el francés), el gobierno seria responsable de la seguridad de la prisión, mientras que el edificio y todos los otros servicios serian la responsabilidad del inversor privado. Este modelo requiere una interacción diaria continua entre el promotor/inversor y el gobierno para coordinar servicios y responsabilidades. Chile ha adoptado este modelo para sus prisiones nuevas.
- D. El cuarto modelo incluye dos sectores, el privado y el Estado. El privado sirve de agente del gobierno para el diseño, construcción y financiamiento de la prisión según las especificaciones establecidas en la oferta pública. El estado pagara un arrendamiento anual por la prisión, pero asume todas las responsabilidades de operación y mantenimiento. Este modelo fue utilizado en argentina.

CONDICIONES POLITICAS

- Determinación del modelo de participación del sector privado en el tratamiento penitenciario, y por consiguiente del Estado, rol que se reservara para si.
- La decisión mas critica es la voluntad de pago por los servicios que puedan ser ofrecidos.
- Utilización de mecanismos como contratos de estabilidad, seguros de inversión y garantías gubernamentales que han sido usados para las iniciativas privadas en la industria de la comunicación, servicios comunitarios y concesiones de minería. Todas estos campos están asociadas a un servicio critico para la economía, pero debe entenderse que los establecimientos penitenciarios son esenciales para la seguridad publica.
- Interés del gobierno en un programa de largo plazo, necesario para lograr el nivel de cambio requerido en el régimen penitenciario. El sostenimiento del interés se ve afectado porque la reforma de las prisiones en el Perú simplemente no es de alta prioridad y además es un servicio no rentable, que requerirá una fuente de egresos importante y continua por parte del sector publico.

CONDICIONES LEGALES

- Legislación necesaria para asegurar la disponibilidad de fondos de largo plazo para satisfacer los contratos anuales con el sector privado. Esta condición servirá para atraer a las compañías que vayan a invertir grandes sumas de capital para la construcción de penales nuevos, así como el reclutamiento y formación de empleados para una operación adecuada antes de recibir cualquier pago del gobierno.
- La legislación que soportara contratos de estabilidad y las garantías de pago deberá estar establecida antes de la firma de contratos.
- Facultad para organizar asociaciones sindicales con los empleados dentro de los penales.
- Al mismo tiempo, la legislación deberá tomar en cuenta el rol del gobierno en caso de huelga en prisiones manejadas privadamente.
- Se requiere una legislación para que Organismos Gubernamentales compren un cierto porcentaje de artículos del INPE o de las prisiones concesionadas, esta legislación aseguraría una generación de renta.
- Preparar una declaración de interés (DI), Solicitud/Licitación de propuestas (LP) y el contrato modelo que se usara para solicitar ofertas de compañías capacitadas.

CONDICIONES ECONOMICAS

- El marco para atraer a inversores deberá delinear claramente los elementos de "riesgo y recompensa".

- El operador asumirá muchos de los riesgos normalmente asignados al sector público, pero sin las garantías asociadas con un servicio del sector público, por ello el sector privado debe ser compensado justamente por el riesgo asumido.
- Es clave el reconocimiento del gobierno del probable diferencial entre costos por día por recluso actuales y costos que resultaran de una iniciativa de concesión. El costo actual promedio por recluso por día de menos de 12 soles no es una base para medir las propuestas económicas de los privados. Este reconocimiento anticipado de la diferencia en los costos entre los sectores públicos y privados, es vital para asegurar que la iniciativa de concesión ha sido emprendida con una clara comprensión de los factores que conducirán los gastos del sector privado.
- Un calendario de pagos garantizado por un seguro, bonos o cuentas de custodia deben ser considerados en el proceso de concesión. El potencial inversor debe sentirse seguro de que el gobierno respetara el calendario de pagos, a pesar de cambios económicos, sociales o políticos.
- Los costos reales estimados estarán disponibles sólo después del recibo de propuestas y la negociación de un contrato.

CONDICIONES SOCIALES

- Generar el interese en el público, sobre la importancia del Sistema Penitenciario en la seguridad pública, aunque a menudo para el público tenga la importancia directa, pues las condiciones de calidad de vida no se ven alteradas por las condiciones de los penales. Sin embargo, si se

analiza bajo un enfoque sistémico resultan de suma importancia para la sociedad.

- Aceptación, de parte de la sociedad, del nuevo modelo de prisión, donde al interno se le rodea de condiciones que respetan su condición humana y busca su rehabilitación.

CONCLUSIONES

A partir de la década de los años ochenta muchos países particularmente desarrollados han adoptado programas de privatización. Las razones son atribuidas al llamado fracaso de los gobiernos ante su imposibilidad de atender los asuntos que se supone resolverían y que condujo a buscar alternativas de solución.

La participación del sector privado en los establecimientos penitenciarios en las experiencias internacionales aparece ante la conformación de diversos factores:

- El descontrolado crecimiento de la población reclusa que provocó la necesidad de espacio físico.
- La incapacidad financiera de los gobiernos de los estados para construir los establecimientos penitenciarios necesarios que atendieran esta urgencia.
- El reclamo de políticas de control al crimen.
- El abrumador incremento del costo en justicia criminal.

- Y, se sumaría la euforia social al considerar la participación privada en el ámbito penitenciario como una alternativa benéfica para favorecer la reducción en la tributación, ante la fuerte restricción de fondos disponibles para construir y operar establecimientos penitenciarios públicos hasta antes de 1983.

Esta alternativa ofrece a los gobiernos federal, estatal y local diversas y atractivas modalidades. Las empresas sostienen ser capaces de proveer el mismo nivel de servicios o quizás superarlo a un costo menor que las que brinda el Estado. Ésta perspectiva de ahorro de costos se viene acentuando en los últimos años como una motivación significativa para algunos gobiernos que seriamente lo consideran o en algunos casos ya lograron adoptarlos.

Por otro lado, existe una fuerte oposición por parte de organizaciones no gubernamentales y grupos sociales en general en contra del sistema privado. La idea de negociar con la justicia no la conciben. E inclusive, algunas organizaciones han comparado la privatización carcelaria con un retroceso a la esclavitud donde antes se subastaban esclavos, ahora subastan jóvenes a las compañías que ofrecen los mejores precios. Sin embargo, todas las inquietudes externadas se han visto minimizadas ante la euforia del ahorro que representa para los gobiernos y en consecuencia para los contribuyentes. El tema del ahorro ha desatado un sin número de estudios que hasta el momento sólo han sido controversiales.

Si bien no se debe considerar únicamente el análisis económico que demuestre la existencia o inexistencia de la reducción de costos (ahorro). Tampoco debe existir la actitud negativa hacia la alternativa privada.

De las experiencias internacionales se observa que al privatizar establecimientos penitenciarios, en muchos casos, los gobiernos han logrado por un lado mejorar su economía; y, por el otro contribuir con la carga de presupuestos, sean estatales o federales; convirtiendo en un sostenible conducto de cambios más substantivos tanto en la política penitenciaria como en el escenario económico y social.

Frente a este contexto, y tomando como referencia las experiencias internacionales en la administración privada de los establecimiento penitenciarios y los estudios en cuanto a la viabilidad de esta alternativa en el Perú; en el presente informe se ha podido probar, desde el punto de vista económico, que existen formas alternativas de administrar los establecimientos penitenciarios diferentes a lo que actualmente realiza el Estado; cumpliendo un rol resocializador; y, en su operación generando beneficios económicos para el Estado y la Sociedad.

Luego de realizar el diagnóstico de la situación actual del sistema penitenciario peruano, en el que a pesar de los diversos esfuerzos por parte de las entidades involucradas con el actual sistema penitenciario, el Estado peruano no está logrando reeducar, rehabilitar y reinsertar adecuadamente a las Personas Privadas de Libertad a la sociedad.

Si bien la participación del sector privado en la administración de los penales, actualmente genera controversias al considerar los diversos aspectos, el análisis realizado en el presente documento se centra básicamente a la una evaluación y comparación desde el punto de vista económico entre la alternativa en el Estado continúa administrando los establecimientos penitenciarios frente a la participación del sector privado en la administración de los Establecimientos Penitenciarios, considerando para ello el Modelo de Concesión, aquella en la que el sector privado financia, construye y administra el establecimiento nuevo mediante una concesión por un período de tiempo de 25 años.

Para comparar ambas alternativas se consideró la construcción de 20 establecimientos penitenciarios en los próximos 10 años (2 establecimientos por año), cuya operación es por 25 años y la capacidad de albergue es de 2016 PPL por cada penal construido.

Luego de las evaluar los costos en cada una de las alternativas considerados, se observa que en un escenario de concesión de E.P. el Estado ahorraría en promedio US\$ 4.54 al día por PPL frente a la alternativa de que las E.P sea administrado por el INPE (Estado). Es decir para el horizonte de evaluación considerado, el ahorro generado para el Estado por el tema de Concesión es de aproximadamente S/. 778 millones.

Adicionalmente, se ha estimado de manera aproximada los costos de transacción en las que incurren las PPL y sus familias en la situación actual de los E.P. Y por tanto,

los ahorros que le generaría mediante la Concesión de los Establecimientos Penitenciarios. Estos beneficios sociales considerando el horizonte de evaluación representan aproximadamente S/. 184.6 millones.

Finalmente, si bien se ha demostrado que desde el punto de vista económico es viable la participación del sector privado; el punto no es continuar únicamente con análisis económicos que demuestren la existencia o inexistencia de la reducción de costos. Si bien, el ahorro representa una innovación importante pero no debe ser el único aspecto en la agenda de la privatización.

En ese sentido existen varios aspectos que regularmente deben ser evaluados para dar paso a establecimientos penitenciarios administrados por el sector privado, tales como:

- **Constitucional y legal:** ¿Qué es delegable y qué no es privatizable de las actividades que implica la ejecución de la pena?
- **Político criminal:** ¿Cuáles son las ventajas o desventajas de las “cárceles privadas” en miras a la resocialización del interno y la prevención del delito?.
- **Relación simbiótica:** La privatización penitenciaria es un negocio rentable pareciera entonces que el confinamiento de personas resulta de lo más conveniente para el propósito del mismo. Este argumento conlleva a referir uno de los factores más preocupantes de la relación empresa-gobierno. Las compañías en el afán de ofertar el ahorro a los gobiernos y conseguir más contratos, conducen una política reductiva de servicios y por el otro lado el

gobierno adopta políticas criminales más fuertes incrementando las penas por delitos no violentos y al tratamiento punitivo en la lucha contra las drogas, bajo la perspectiva de que los reclusos cumplan condenas más largas y así aseguren los ingresos.

- **Social:** ¿Realmente se están preocupando por evitar que los internos vuelvan a delinquir? No se trata de responder clasificando modelos. Es decir, las prisiones en el mundo es sinónimo de pobreza, violencia, alborotos, abuso de presos y de autoridades; por lo tanto no es exclusivo de las prisiones privadas. Justamente, la privatización se orientó a convencer que el modelo representaba no sólo ahorrar costos sino también mejores técnicas de tratamiento.
- **Conocimiento:** El escaso conocimiento que se tiene al interior de los establecimientos penitenciarios privados en el mundo, ha provocado protestas ante el incremento de la represión hacia los grupos menos favorecidos. Las implicaciones socioeconómicas expuestas no satanizan el modelo, por el contrario, es sólo un esquema de resultados bajo una estrategia prometedora de que el sector privado pruebe los efectos a largo plazo. No se trata de mirarlo únicamente como un sistema avanzado de prisiones basado en la reducción de costos; también conviene agregar la reducción en la reincidencia fortaleciendo las áreas de educación, formación profesional, derechos humanos de los reclusos, etc.

Por lo anterior me permito plantear las siguientes recomendaciones:

- Aún cuando las consecuencias reales de la privatización sean económicas ó sociales, de origen existe un determinado marco jurídico que va desde la

aprobación de normas en contra del crimen mediante una clasificación, hasta llegar a los que ameriten prisión.

- La posibilidad de riesgos en la política reduccionista de costos de la privatización afecta un elemento primario de la privación de la libertad: la seguridad. De continuar bajo ésta perspectiva omisa a la larga puede llegar a suponer un mayor gasto para los gobiernos como las escandalosas fugas de reclusos y los motines.
- La alternativa “privada” no va a desaparecer, sin embargo el sistema como tal debe recapitular sus alcances y sobre todo sus consecuencias asumiendo en todo momento la responsabilidad de acatar limitaciones y excesos. Dada la trascendencia del tema me permito agregar un comentario final sugerente para nuestro país. Perú enfrenta problemas de sobrepoblación reclusa que provoca necesariamente hacinamiento, corrupción, carencia de programas de rehabilitación, etc. La realidad de todos los penales es la misma a nivel nacional y los proyectos no han tenido trascendentes variaciones.
- El sistema penal intenta ser rescatado mediante la opción de privatizarlo como se han expresado algunas autoridades y se han planteado en diversos estudios considerando las experiencias de otros países. Al respecto, ésta debe ser estudiado con mayor profundidad, considerando todos los aspectos acorde con nuestra realidad. Sin embargo, mientras el crimen continúe representando una preocupación social para nuestro país, la tendencia se inclina fuertemente hacia plantear la participación del sector privado de los establecimiento penitenciarios peruanos. La idea es considerar el aprendizaje más que producir un sistema que sea menos costoso pero tan ineficaz como el sistema público penitenciario.

BIBLIOGRAFÍA

- **PROG-15-2006-SNIP/ PROGRAMA DE INVERSIÓN PÚBLICA** de: *“Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la Mejora de los Servicios Brindados a la Población Peruana”*, Jun 2006.
- **BITRÁN, Eduardo y SAAVEDRA, Eduardo** (1992) “Después de las privatizaciones hacia el Estado regulador”. En *Algunas reflexiones en torno al rol regulador y empresarial del Estado*. Oscar Muñoz editor, CIEPLAN, Santiago.
- **STIGLITZ, Joseph** (2002) “La Economía del Sector Público”. Ediciones Bosch, 3da edición, Barcelona.
- **MUSGRAVE, Richard A. y Musgrave Peggy B.** (1991) “HACIENDA PÚBLICA Teórica y Aplicada”. Ediciones McGRAW-HILL, quinta edición, España.
- **ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES** “*Análisis del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2001*” (Nov 2000) Guatemala. <http://www.asies.org.gt/economico/proyecto-presupuesto/analisis.htm>
- **COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA – CERIAJUS**; Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia (PNRIAJ), abril de 2004.
- **ALFAGEME R.L María Augusta. y GUABLOCHE C. María Judith.** “Estado, Gasto Público y Desarrollo de las Capacidades: Una Aproximación”. www.bcrp.gob.pe/bcr/dmdocuments/Publicaciones/Revista/RevAbr98/GtoPub.pdf
- **SAVAS, E.S. Privatization, New Jersey, Chathan House Publisher, 1989.** Citado por Cohen, S. (2001) Marco conceptual para delegar la responsabilidad y las funciones del

Gobierno al sector privado. En: Revista de Economía Institucional, No. 4. Primer Semestre. Pontificia Universidad Javeriana.

- **FRANCISCO, José Folch y VALDIVIESO AHNFELT Carlos. Chile 1996.** Fundación Paz Ciudadana: Sector Privado Y Sistema Carcelario: Una Mejor Rehabilitación
- **INSTITUTO INTEAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS;** Manual de Buenas Prácticas Penitenciarias – Las reglas mínimas de Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos. Primera Edición, San José de Costa Rica 2000.
- **GRUPO DE TRABAJO DE ALTO NIVEL (GTAN)** (*Conformado mediante el Convenio de Cooperación Interinstitucional para la Coordinación del Proceso de Modernización del Sistema Nacional de Administración de Justicia, suscrito por el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Ministerio Público, el Ministerio de Justicia, el Consejo Nacional de la Magistratura y la Academia de la Magistratura*) *Plan Estratégico: Modernización del Sistema Nacional de Administración de Justicia.* Octubre del 2001, Lima-Perú.
- **PLAN NACIONAL DE TRATAMIENTO PENITENCIARIO-PNTP;** R.M. No 343-2002-JUS, 2003.
- **MINISTERIO DE JUSTICIA-INPE,** Informe Estadístico Diciembre 2006. Oficina General de Planificación- Oficina de Estadística, Lima, 2007.
- **CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL-** D.L.654.-Lima, 1991.
- **CÓDIGO PENAL-** D.L.635. -Lima, 1991.
- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ,** 1993, en su Título I.
- **CARTEL GOBLE ASSOCIATES INC.** Proyecto: Concesión de Nuevos Establecimientos Penitenciarios, Perú, 2002.