

**¿Qué Motivos Hacen al Sector Penitenciario Poco Atractivo Para el
Desarrollo de Asociaciones Público Privadas?**

Diana Bautista Vidal

Área temática: AT1

Categoría: RT

Tema y N°: Sistema de justicia (AN9)

Situación del sistema penitenciario (N°8)

Ámbito: Nacional

Índice

<i>1. Motivación-Justificación.....</i>	<i>3</i>
<i>2. Estado de la Cuestión.....</i>	<i>5</i>
<i>3. Marco Teórico o Conceptual</i>	<i>7</i>
<i>4. Metodología</i>	<i>9</i>
<i>5. Principales Hallazgos y Aporte al Campo de Estudio.....</i>	<i>11</i>
Bibliografía	22
Anexos	26

1. Motivación-Justificación

De acuerdo al informe estadístico penitenciario (INPE, 2019), hasta el 2019 la población de internos era de 95,548 personas, las cuales se encuentran hacinadas en cárceles que solo pueden albergar a 40,137 personas. Del total de internos, un 74.39% son reingresantes y solo un 48% cuentan con sentencia. Estas cifras muestran la precariedad de su condición, lo cual los hace vulnerables en temas de salud, alimentación, seguridad y otros aspectos. Además, la escasez de recursos profesionales especializados y de infraestructura adecuada hacen insuficientes los esfuerzos del personal penitenciario por atender estas necesidades. Hasta febrero del 2020, estos penales albergaban 170 niños (90 varones y 80 mujeres) y a otros grupos vulnerables como adultos mayores, discapacitados, extranjeros, población indígena y LGTBI, sobre los cuales no existe información oportuna.

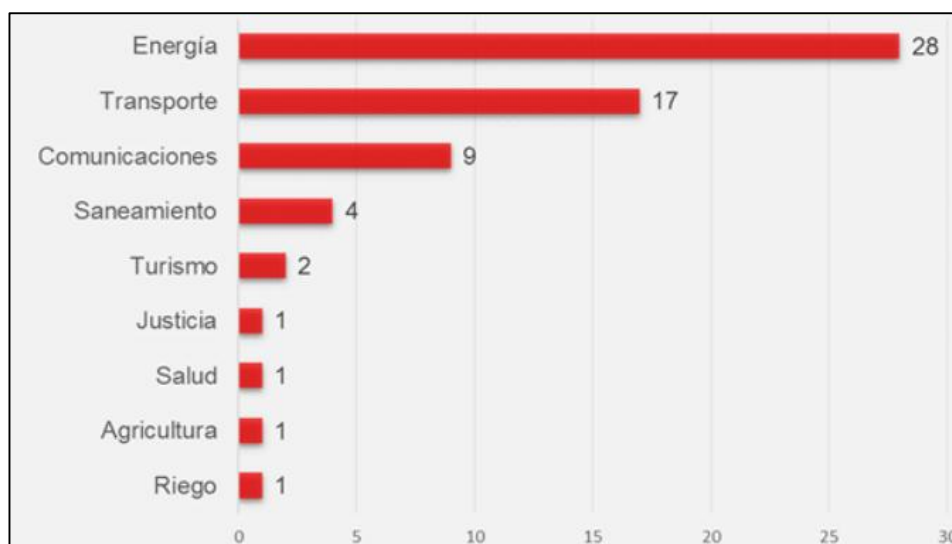
El Estado ha desarrollado diversas oportunidades de inversión que involucran al sector privado en la generación de valor público, entre ellas, las Asociaciones Público Privadas (en adelante, APP). Desde mediados de la década de los 90, las APP han sido proyectos de inversión aplicados en diversos países para hacer frente a las limitaciones presupuestales e incluir su experiencia para operar en la entrega de bienes y servicios públicos a diversos sectores, entre ellos, el penitenciario. Esta participación dentro del sector permite insertar competitividad, reducir inversión pública y mejorar la calidad de vida de los reos. En países como el Perú, resulta ser la alternativa más oportuna frente a la escasa infraestructura penitenciaria, brindando una estadía en condiciones dignas (Allen & English, 2013).

Las APP han sido una tendencia aplicada en sectores como vivienda, educación o salud de manera exitosa, pero de acuerdo al Gráfico 1 no se ha replicado en el sector penitenciario debido a la escasez de proyectos. A diferencia de otros sectores, el penitenciario trabaja con personas en condición de marginación, las cuales no necesariamente son población prioritaria de las políticas públicas. A partir del 2008, han existido cuatro intentos por formalizar una APP

en el sector penitenciario; no obstante, debido a diversas condiciones, solo una ha conseguido llegar a la ejecución.

Gráfico 1

Iniciativas público privadas en el Perú por sectores



Fuente: MEF (2018)

El primero de estos intentos fue la Concesión de Establecimiento Penitenciario en la región Lima (2010). El proyecto planteaba un aporte privado para el diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de un establecimiento penitenciario en Lima; sin embargo, se canceló por tener un diseño que no brindaba condiciones adecuadas a los reos (Minjus, 2012). El segundo fue el proyecto Reubicación de Establecimientos Penitenciarios (2012), el cual se detuvo en su etapa inicial debido a la pérdida de interés por el cambio de autoridad. El tercero fue Tinkuy Plaza (2014), que buscaba entregar al sector privado el ex Penal San Jorge a cambio de la construcción de un penal en Huaral; no obstante, se canceló debido a protestas mediáticas de personas ajenas que querían obtener el terreno (SNB, 2013). El cuarto intento fue el sistema de bloqueadores, y es el único que llegó a la ejecución. Este fue desarrollado por Proinversión en su totalidad, pero tiene deficiencias en el sistema de creación de penalidades (La República, 2018).

El objetivo principal de esta investigación es analizar los factores que determinan la suscripción de un contrato bajo la modalidad APP dirigida al sector penitenciario en el Perú, considerando a esta etapa como el éxito del proyecto. Para ello, se identificaron las bases teóricas y contextuales aproximadas a las APP y el sector penitenciario peruano, con el fin de reconocer los factores bibliográficos y determinar la validez y pertinencia de estos en base a entrevistas con los stakeholders que tuvieron participación en la experiencia peruana.

Con esta investigación, se busca dar mayor visibilidad a una industria poco investigada, aportar al debate académico sobre las particularidades del sector penitenciario, promover una alternativa a la estrategia vigente y, para las ciencias de la gestión, realizar un análisis interinstitucional sobre la influencia de los stakeholders y su capacidad de coordinación en un proyecto de inversión.

2. Estado de la Cuestión

En el Perú, el INPE¹ es el organismo ejecutor del sector justicia, rector del sistema penitenciario nacional, con personería jurídica de derecho público y con autonomía económica (INPE, 2020), que vela por la administración del sistema penitenciario. Las APP son modalidades de participación de la inversión privada en las que se incorpora experiencia, conocimientos, equipos, tecnología, y se distribuyen riesgos y recursos (preferentemente privados) con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública o proveer servicios públicos (MEF, 2018), siendo promocionadas y desarrolladas por Proinversión². Estos proyectos tienen cinco etapas: el planeamiento, donde se inicia a considerar la APP en diversas instituciones; la formulación, que comprende el diseño del proyecto; la estructuración, el diseño del modelo de negocio; la transacción, en el cual se realiza el concurso y firma del proyecto con el privado; y la ejecución contractual, que comprende la

¹ Instituto Nacional Penitenciario

² Agencia de promoción de la inversión privada

vigencia del proyecto (MEF, 2018). Sobre estas etapas es que se evalúa los motivadores que han dejado a la mayoría de los proyectos de APP penitenciarias en medio del proceso de transacción.

Múltiples autores han analizado las APP y su vínculo con el sector penitenciario a través de varias ópticas. Además, autores como Sharma (2007)³, Liu, T., & Wilkinson, S. (2015)⁴, el Centro de Políticas Públicas (2017)⁵ y el Banco Interamericano de Desarrollo (2019)⁶ han realizado un diagnóstico sobre los factores que influyen en el desarrollo de este tipo de proyectos como la coordinación interinstitucional, la estabilidad política, la consistencia del proceso, entre otros. Por otro lado, enfocado en la situación del sistema penitenciario, Cárcamo et al. (2015)⁷ y García, Rebaza y Toledano (2013)⁸ realizaron una revisión de los factores que afectaban al sector, entre los cuales resaltaban las fallas durante el proceso de la APP, un diseño poco aproximado al reo peruano, escasos incentivos al sector privado, entre otras.

Un debate reiterativo en las publicaciones revisadas ha sido aquel sobre lo oportuno de la participación privada en el sector penitenciario. Las posturas son diversas; por un lado, la búsqueda de la eficiencia puede precarizar aún más las condiciones de vida de los reos, perjudicando los propósitos iniciales del proyecto (Defensoría del Pueblo, 2011). No obstante, con una participación privada bien regulada por el sector público como supervisor, sí sería posible consolidar un proyecto con beneficios reales para la población penitenciaria (Lui et al., 2015). Esto explica la diferencia en los resultados de las APP penitenciarias de Europa o Asia con las latinoamericanas, al existir un Estado mucho más sólido administrativamente, es posible asegurar los resultados. Desafortunadamente, las revisiones académicas de experiencias latinas

³ Exploring best practices in PPP in e-Government through select Asian case studies

⁴ Critical factors affecting the viability of using public-private partnerships for prison development

⁵ Sistema carcelario en Chile: propuestas para avanzar hacia una mayor efectividad y reinserción

⁶ Evaluando el entorno para las APP en América Latina y el Caribe: Infrascopio 2019

⁷ APP en el sistema penitenciario: una alternativa de solución para la inseguridad en el Perú.

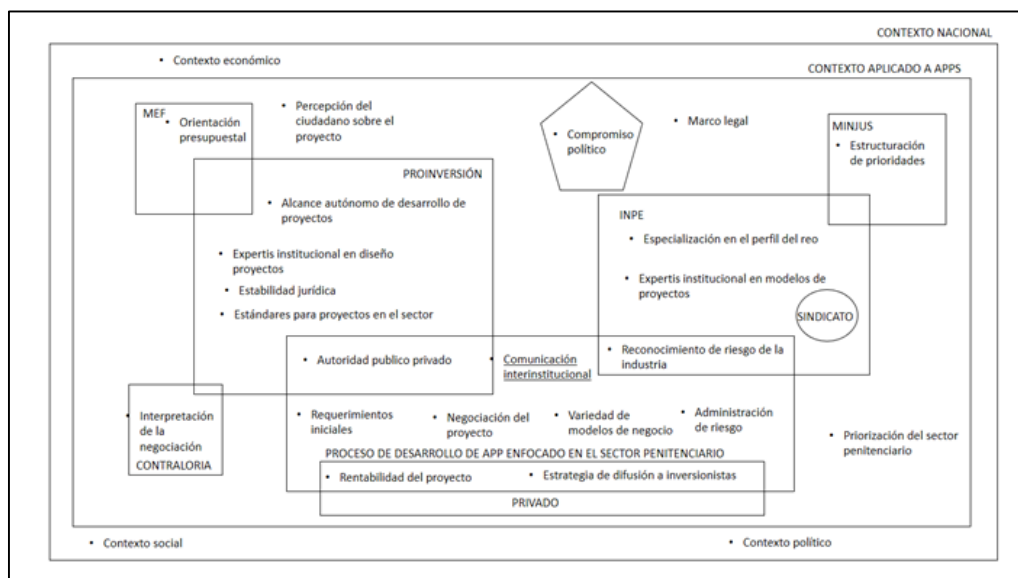
⁸ Factores críticos de éxito en las concesiones de cárceles en el Perú

no son alentadoras. No obstante, hasta el momento esta ha sido la única propuesta vigente, alternativa a la inversión pública, que pueda responder a la crítica situación del sector. Por ello, la presente investigación busca entender las complejidades del sector interpretando la experiencia peruana y examinando los factores que desmotivaron la suscripción de esta clase de proyectos.

Esta revisión bibliográfica ha permitido mapear los factores e instituciones detrás de cada uno de estos, los cuales son presentados en el Gráfico 2.

Gráfico 2

Mapeo de factores en una APP penitenciaria peruana.



Fuente: Elaboración propia

3. Marco Teórico o Conceptual

El sistema penitenciario puede ser entendido como una “organización estatal destinada a la efectiva ejecución de las sanciones penales, sean propiamente penas o medidas de seguridad que impliquen restricción de la libertad” (Vizcardo, 2000). Esto sin perder la protección de la dignidad humana y los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en Tratados Internacionales (INPE, 2019).

De acuerdo al BID (2017), las APP son un “contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad gubernamental para proporcionar un activo o servicio público en el que la parte privada conlleva un riesgo significativo, una responsabilidad administrativa y la remuneración está vinculada al desempeño” (p. 16).

La teoría de administración pública ha evolucionado en la sociedad a través de tres etapas: la administración pública tradicional, la nueva gestión pública y la nueva gobernanza. La primera de ellas tiene objetivos sociales determinados por funcionarios electos y se implementa a través de una línea de mando dirigida por los burócratas (Stoker, 2006). Posteriormente, surge un cambio de paradigma que incorporan herramientas de gestión orientadas a la promoción de la competencia y teniendo al ciudadano como “cliente”, bajo el nombre de la segunda etapa (Bryson, Crosby y Bloomberg, 2014). Es en esta promoción de la competencia, que la participación privada es integrada, y se realiza por medio de la contratación de terceros o *contracting out* a fin de obtener eficiencia, aprovechar el *know-how*, distribuir riesgos y contar con sistemas administrativos más ágiles, como lo que sucede con las APP (Benavente, Escaffi, Segura y Távara, 2017).

Sobre las APP, Skelcher (2007) considera que son cinco los tipos de estructura:

- 1) Apalancamiento público: el Gobierno prepara tierras para el desarrollo industrial, ofrece excepciones de impuestos;
- 2) Subcontratación: prestación de servicios públicos bajo contrato por parte de empresas,
- 3) Franquicias: el Gobierno otorga una licencia comercial para prestar el servicio,
- 4) Empresas conjuntas: contrato entre el Gobierno y socios privados que cubren obras de capital y costos operativos y

5) Asociaciones estratégicas: relación a largo plazo y abierta entre actores públicos y privados basada en la confianza y la mutualidad en lugar del contrato formal.

Esta teoría permite interpretar el funcionamiento de las APP y su aporte en la forma de administrar un centro penitenciario, conforme a la evolución de la teoría pública y el crecimiento del aporte privado en intervenciones públicas.

4. Metodología

El alcance de la investigación es exploratorio-explicativo debido a que examina un tema poco estudiado que no se ha abordado antes. Asimismo, busca responder a las causas de diversos sucesos y en qué condiciones se manifiestan entre las variables (Hernández, 2010). El enfoque cualitativo desea comprender los fenómenos reales desde la subjetividad y generar una construcción conceptual guiada siempre por un interés teórico y una postura epistemológica (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014).

La población objetivo de la investigación son funcionarios públicos vinculados al desarrollo de APP penitenciarias. Para ello, se realizó una elección de la muestra no probabilística por conveniencia y por bola de nieve. Esto implica seleccionar una muestra según la facilidad de acceso que tenga el investigador (Ponce & Pasco, 2015). El tamaño de la muestra ha sido de diez entrevistados en la primera ronda y 21 en la segunda, tomando en cuenta el punto de saturación. Seleccionamos la técnica de muestro heterogénea, ya que utiliza su criterio para elegir participantes con características diversas para proporcionar la máxima variación posible (Saunders et al, 2016); en este caso, entre los ejecutores, quienes tomaron decisiones en los proyectos de APP, las personas que lo han visto desde la academia o posteriormente. Estos perfiles incluyen a funcionarios de instituciones vinculadas en el desarrollo de este tipo de proyectos (INPE, MINJUS, Proinversión, MEF, consultores en administración pública).

El diseño de investigación considera dos estrategias. La primera, el método Delphi: un proceso iterativo, bajo rondas de preguntas (dos, para este caso), cuyo propósito es la exploración abierta acerca de un tema hasta llegar a un consenso a partir de las contribuciones repetidas de todo el grupo (Somerville, 2008). La segunda, la teoría fundamentada: un proceso idóneo para desarrollar una teoría basada en datos empíricos y experiencia relacionada a un fenómeno específico, y es justamente esta estrategia la que permitirá definir cuáles son los factores aplicables a la experiencia en APP penitenciarias (Páramo, 2015).

El método Delphi implica 4 fases: 1) la definición del tema; 2) conformación del equipo de trabajo; 3) ejecución de las rondas de consulta y 4) presentación de resultados (Reguant & Torrado, 2016). En la primera se realizó una revisión exhaustiva de información a partir de diversas fuentes bibliográficas relacionadas. La segunda buscó determinar los expertos a consultar en las dos rondas y establecer la guía de entrevistas en base a factores encontrados en la revisión bibliográfica. En el tercero se realizaron entrevistas semiestructuradas con los especialistas de la primera y segunda ronda para que brinden aproximaciones sobre los factores identificados, esto con la finalidad de validar las categorías emergentes con los hallazgos y enriquecer la información obtenida. Asimismo, los especialistas entrevistados representan la totalidad de los stakeholders involucrados y, considerando que estos tienen opiniones diversas de acuerdo a su experiencia, se ha tratado de confrontar los argumentos y obtener una posición equilibrada en la determinación de los factores. Finalmente, se presentan los resultados en base al análisis de la información obtenida.

Como se mencionó, en este proceso existen dos herramientas para el recojo de la información: primero, la revisión bibliográfica para determinar el estado actual del tema de estudio desde una perspectiva teórica y contextual. Segundo, el análisis y la sistematización de los artículos referidos a factores de éxito y fracaso en una APP (Izaguirre, Rivera, & Mustelier, 2010) y las entrevistas semiestructuradas para recolectar información a profundidad, desde la

perspectiva subjetiva y vivencial de los actores seleccionados, con la finalidad que validen o complementen a los primeros (Saunders et al.,2009).

Con la información obtenida de las entrevistas a través de grabaciones y anotaciones, se realizaron transcripciones y se procesó la data por medio de la codificación abierta, axial y selectiva (Strauss y Corbin, 2002). Con esta información, se procedió a la construcción de categorías emergentes y la triangulación con evidencia. Finalmente, los hallazgos permiten definir la influencia de cada factor en base a tres criterios: a) Influencia positiva o negativa, b) Influencia directa o indirecta: acorde a la intención de las instituciones vinculadas y c) Influencia baja, media y alta acorde al impacto.

La investigación reconoce la propiedad intelectual de las fuentes utilizadas haciendo uso correcto de las debidas normas de citación. Además, en cada entrevista se realizó la solicitud de consentimiento informado y confidencialidad de identidad a través de la codificación de los actores. No obstante, existieron algunas limitaciones, como el hecho que la base de la información no considere datos cuantificables, la escasas de APP penitenciarias para compararlas y las condiciones propias de la disponibilidad de los entrevistados o la magnitud de los factores.

5. Principales Hallazgos y Aporte al Campo de Estudio

Se expondrán los hallazgos en base al trabajo de campo con la finalidad de identificar y examinar los factores que determinan la suscripción de un contrato de APP aplicado al sector penitenciario. La organización de los factores fue bajo la distribución de categorías, variables y factores⁹. Los 19 factores se clasifican bajo 12 variables y 3 categorías, las cuales se muestran en el Gráfico 3.

⁹ Anexo 1

Gráfico 3

Categorías y variables



Fuente: Elaboración propia

C.1: Contextual

Existen factores transversales como el marco legal, económico, social y político, que pueden influir en la suscripción de la APP dependiendo del entorno donde esta se desarrolle.

V.1: Entorno Legal

F: Modificaciones constantes en la normativa durante la creación de APP penitenciarias

Las normas legales aplicadas a las APP han estructurado procesos adecuados para llevar esta clase de proyecto. No obstante, pese a la buena normativa, no se tienen herramientas o metodologías a usar durante el proceso que generen estándares de ejecución adecuadas.

V.2: Entorno económico

F: Favorable clima de inversiones y tendencias de APP penitenciaros

El contexto de desarrollo de las APP estaba definido por una bonanza económica que atrajo muchos inversionistas. No obstante, el ingreso del Gobierno de Humala generó un impacto directo en las políticas económicas y el estado de las APP penitenciarias. Pese a las buenas condiciones iniciales, el interés de los inversores se fue reduciendo conforme había escasos progresos de las APP en desarrollo.

V.3: Contexto Político

F: Inconsistencia de las decisiones y compromisos de las autoridades públicas

El contexto estaba definido por los roles y decisiones de las autoridades en ese momento. La mayoría de entrevistados coincidió en la importancia de sostener las decisiones de la entidad a largo plazo, pero el cambio de perspectiva de un Gobierno a otro no lo garantizó.

V.4: Contexto social

F.1: Insensibilidad frente a la vulneración de los derechos de la población penitenciaria

El rechazo social dirigido a la población penitenciaria persiste desde hace muchos años, por lo que debe señalarse que queda pendiente la tarea de sensibilizar a la población. Dada la percepción de la ciudadanía sobre los reos, las condiciones en las que viven no generan indignación y, por tanto, no se concibe como problema público.

F.2: Desconfianza en torno a la integridad de la participación privada en las APP

Los entrevistados revelaron que existen estigmas negativos sobre la participación del privado en las APP, propias consecuencias de los antecedentes de la experiencia de estos en proyectos públicos. Esta percepción ha sido sostenida por muchos años.

F.3: Rechazo de la sociedad frente a una expansión de la infraestructura penitenciaria

En el Perú, las iniciativas públicas buscan priorizar infraestructuras de salud, educación, entre otros, por sobre las penitenciarias. Esta es una reacción natural de la población, pues buscan promover oportunidades que desarrollen la infraestructura de colegios, carreteras u hospitales en su comunidad, pero nadie desea un centro penitenciario cerca.

C.2: Actores

De acuerdo a la revisión, se requiere priorizar el rol de las instituciones públicas, debido a que sus responsabilidades en el proceso son las que garantizan la viabilidad del proyecto (Cheung, 2009). Estas instituciones públicas con participación activa en el proceso son las siguientes: Proinversión, INPE, MEF, MINJUS, Contraloría y Defensoría del Pueblo.

V.1: Proinversión

F: Estructura de trabajo: Capital humano y procesos

El capital humano tiene un perfil mucho más digital y especializado en su rama de conocimiento. Asimismo, existe un *expertise* adquirido con base en el paso del tiempo y los profesionales involucrados; sin embargo, no existe un mecanismo que administre los aprendizajes. Por otro lado, en sus procesos, el papel del consultor trae experiencia y conocimiento al proyecto. No obstante, estos responden a requerimientos de la institución sin mucha libertad de criterio. Para estas participaciones, existe una necesidad de garantizar que las consultorías referentes a ellas tengan la profundidad técnica necesaria y discrecionalidad.

V.2: INPE

F: Estructura de trabajo: Capital humano y procesos

Acorde al capital humano, el rol de los sindicatos está restringido a sus funciones de defensa de derechos laborales sin intervenir en decisiones críticas de la entidad; sin embargo, su participación tiene justificación basada en el impacto que este tendría en la estabilidad laboral

de los funcionarios y frente a posibles despidos. Asimismo, sus procesos tienen un enfoque institucional por las obras públicas, ya que entiende mejor el trasfondo social de la entidad. Esto hace que persista la negativa por integrar las APP, ya que este sector no siempre es sinónimo de tener un modelo rentable.

V.3: Contraloría

F: Excesivas auditorías para detectar desaciertos en las APP penitenciarias

Las atribuciones de la Contraloría han evolucionado con el tiempo, pasando de una etapa retroactiva en el pasado al acompañamiento preventivo o concurrente en la actualidad. Un problema de esto es que puede crear procesos más burocráticos y desacelerar la toma de decisiones.

V.4: MEF

F: Nula prioridad del sector penitenciario en la asignación del presupuesto adicional

Los entrevistados reconocen que los otros sectores tienen una mayor asignación justificada; sin embargo, al sector penitenciario se le ha excluido de las iniciativas de largo plazo y su presupuesto actual resulta escaso para las necesidades que tiene.

V.5: MINJUS

F: Diferencias de la concepción del problema público entre el MINJUS e INPE

Los entrevistados coinciden en que el sector ha definido sus prioridades para mejorar el sistema judicial, porque determinan el número de reos. No obstante, de acuerdo con el objetivo principal del INPE, resulta insuficiente ver mejoras solamente en las condiciones de vida cuando el objetivo principal no es garantizar la supervivencia, sino la resocialización del reo.

V.6: Defensoría del pueblo

F: Ausencia de modelos de APP oportunas a las características penitenciarias

Los modelos de negocio desarrollados en el Perú fueron escasos y con pocos avances. El acercamiento de los proyectos al contexto nacional trae consigo una adaptación necesaria sobre el perfil de los reos y las necesidades del sistema penitenciario. Las APP penitenciarias desarrolladas no consideraron el impacto de este factor y sus necesidades para una vida digna, lo cual descalificó la viabilidad de estos proyectos.

C.3: Etapas de desarrollo de APP penitenciarias

Los entrevistados coinciden en que la calidad del proceso tiene mucho impacto sobre la viabilidad del proyecto, pero estos pueden tener su origen en el sector involucrado. En este caso, los factores se dividen en dos variables: las estructuras de incentivos del sector público y del privado.

V.1: Estructura de incentivos del sector público

F.1: Escasa participación del INPE en el desarrollo de las APP

La participación del INPE se fue reduciendo mediante el incremento de la incertidumbre acerca de las decisiones especializadas por parte de esta entidad que requerían ser más ágiles. La experiencia demuestra que su aporte puede crear largos debates, pero excluir este aporte genera problemas de estructuración, lo que coloca a la entidad en una situación de desventaja.

F.2: Desconfianza del Estado por la creación de valor público desde el sector privado

La desconfianza al privado es una de las razones que desmotivaron al INPE a seguir apostando por la APP penitenciaria: era muy riesgoso autorizar a la empresa privada la asignación del valor público. Sin embargo, el Estado sostiene su rol de controlador sin colocar en riesgo la APP, pues no debería perder el poder como regulador de lo que hace el privado,.

F.3: Inconsistencia en la participación de los actores en las fases de una APP

Muchos de los proyectos se despersonalizaron de la necesidad del INPE en el diseño de su APP y se concentraron en hacerlo viable, lo cual generó modelos de ganancias que no necesariamente prosperaron. El INPE tiene muy claras las iniciativas que deben tomarse para cumplir con la resocialización, pero el reducir su participación a solo unas etapas y no a todas puede perder de vista este objetivo.

F.4: Dificultad para articular a los actores dentro del proceso de toma de decisiones

La comunicación interinstitucional ha sido una de las grandes deficiencias en el desarrollo de las APP, así como la falta de compromiso de los representantes de cada institución por hacerla sostenible. Estos elementos deben cumplirse si se quiere garantizar la agilidad en el proceso de desarrollo.

V.2: Estructura de incentivos del sector privado

F.1: Asimetría de información a favor del sector público sobre la necesidad penitenciaria

La definición de los indicadores depende de los especialistas públicos involucrados en el desarrollo de la APP y su conocimiento sobre los centros penitenciarios. Esta información no es tan clara para el sector privado, lo cual puede colocar en desventaja el potencial de su inversión.

F.2: Alto riesgo de inversión del sector penitenciario con la del mercado latinoamericano

Los entrevistados coinciden en que no existe riesgo comparativo en Latinoamérica, pero resulta desalentadora su viabilidad por problemas que se dieron en la experiencia peruana. Sobre estos riesgos, el país está en promedio con otros de la región, pero las condiciones de la política peruana desalentaron la inversión en estos proyectos.

F.3: Altas barreras para entrar y mantenerse en el proceso de selección de la APP

La asignación de los requisitos iniciales parte de Proinversión y son elementales para considerar a algún privado que pueda involucrarse. Estos estándares iniciales son un soporte para asegurar el compromiso de la empresa, los cuales pueden desmotivar su interés, pero garantizan la seguridad de participación.

La presencia de estos factores permite determinar dos posiciones fuertemente divididas tanto a favor como en contra del desarrollo de una APP penitenciaria. Los primeros consideran que es posible suscribir una APP bajo las condiciones adecuadas; no obstante, existen factores que requieren acciones a largo plazo que puedan garantizar el proyecto desde su planeamiento. Entre estas condiciones en discusión se encuentran:

La coordinación y empatía entre instituciones involucradas. Tanto el rol de Proinversión como el del INPE requiere mayor colaboración en el desarrollo de la iniciativa; sin embargo, resulta complicado garantizarlo frente al desconocimiento del *know how*. Por el perfil profesional, Proinversión cuenta con ello pero no así el INPE, debido a que tiene su especialización concentrada en tratamiento penitenciario y no ha sido posible consolidarlo. Esta situación explica lo importante que es empatizar con las características propias de cada institución, reconocer sus particularidades y trabajar desde la cocreación asertiva que considere los objetivos de la institución y no la perjudique.

Necesidad de sensibilización social sobre las condiciones del reo. El hablar de esta población implica considerarlos como subhumanos, lamentablemente, como sociedad, los hacemos responsables de su situación, interpretando su ingreso a la cárcel como un castigo. No obstante, hay factores mucho más profundos de carácter educativo, familiar y social que han podido promover dicha situación, así que la estadía en el penal debe ser vista como un periodo de reinserción social bajo condiciones dignas de vida.

Garantizar un dueño del proyecto hasta la ejecución de la APP. La inestabilidad política hizo que muchas autoridades involucradas en el proyecto permanezcan un corto periodo y que los nuevos no puedan garantizarla después de esos cambios. Al ser proyectos de largo plazo, las APP deberían considerar tener dueños que los protejan de esos cambios y aseguren la consistencia de este desde el diseño hasta la ejecución.

Repercusiones de procesos adversos a la innovación. El rol de un profesional del sector público tiene varios puntos de control, desde su propia institución como la OCI (Órgano de Control Institucional) y otros externos como la Contraloría. Bajo este contexto, la toma de decisiones puede ser limitada ya que deben basarse primordialmente en antecedentes. No obstante, al hablar de APP, es posible encontrar una gran variedad de modelos de negocio que puedan ser aplicados; no obstante, apostar por uno de estos modelos puede traer consecuencias legales. Por ello, es necesario insertar mayor flexibilidad en la etapa de diseño a fin de reconocer etapas de iteración y renegociaciones frente a nuevas condiciones.

Una sobrerregulación que limita al mercado: La normativa peruana, en lo que respecta a APP, ha sido actualizada en muchas ocasiones. Estos cambios han agregado procesos burocráticos que no resuelven la necesidad principal con la eficiencia deseada. Frente al entorno cambiante y de lento avance, resulta desalentador para el privado invertir en un proyecto del que no se sabe si llegará a concretarse. Por ello, el interés de estas empresas por concretar una APP se perdió hace mucho tiempo, y el riesgo de perder el prestigio empresarial ha socavado la posibilidad que se concrete la propuesta.

Por otro lado, una posición que se desliga de la propuesta de investigación, pero está muy presente en los hallazgos, es que no es necesario contar con una APP para mejorar la condición penitenciaria. Estos factores refuerzan la necesidad de tener un Estado eficiente y

transparente a lo largo de la cadena de justicia antes de promover una propuesta sin ningún antecedente positivo en la región.

Las APP y su dependencia al contexto regional: La bibliografía revisada y los entrevistados confirmaron que las APP en Latinoamérica no tuvieron los resultados deseados. Muchas de ellas han tenido denuncias por dar condiciones paupérrimas a los reos o casos de corrupción, a pesar de recibir una subvención del Estado. No obstante, la dinámica en países de primer mundo es diferente, debido a una menor población penitenciaria y un Estado mucho más fortalecido y digital. La propia concentración de reos y condiciones de mercados ha hecho que las propuestas se vean inviables en el Perú a fin de evitar un impacto peor al que tienen actualmente.

Solo estamos viendo un eslabón de la cadena: La situación penitenciaria actual es consecuencia de una larga cadena mal administrada o desatendida de justicia. La población sin sentencia responde a un sistema de justicia sumamente burocrático en el que la desigualdad social para acceder a una defensa puede llevarte a la cárcel. En estos casos, la propuesta debería considerar una reforma digital en el sector a fin de agilizar los procedimientos antes de ingresar a alguien a la cárcel.

Antecedentes negativos que desalientan la propuesta: Las iniciativas desarrolladas han tenido, en su mayoría, críticas sobre su diseño debido a vacíos que existían en puntos clave del contrato sobre la calidad de vida del reo o por requisitos para la penalidad difíciles de cumplir. Frente a estos antecedentes, resulta complicado replicar una propuesta que pueda ejecutarse adecuadamente. Debido a ello, las instituciones usuarias han decidido concentrar sus esfuerzos en proyectos como los “Megapenales” con presupuesto público.

Ambas posiciones son correctamente argumentadas; no obstante, durante los últimos 20 años, ha sido mucho más rápido desarrollar una APP que generar la eficiencia necesaria en el

sector justicia, lo cual explica los intentos realizados. Sin embargo, frente al contexto cambiante, los riesgos y las posibles repercusiones de la suscripción del contrato son que Proinversión se limitara a desarrollar APP autofinanciadas, mientras el INPE gestaba la construcción de penales con presupuesto público. En conclusión, estos factores deberían ser revisados y atendidos como un diagnóstico previo a realizar el diseño de este tipo de APP. Para ello, debemos considerar una propuesta que empatice con los propósitos de cada institución, sistematice la burocracia insertada en los procesos, articule la posición de los stakeholders sin ceder temas como calidad de vida y determine un plan de reinserción social aterrizado a la realidad. Además, decidir por esta clase de proyectos necesita articularse con los objetivos propios del sistema de justicia y los esfuerzos que se están concentrando en este.

Bibliografía

- Allen, R., & English, P. (2013). *Public-Private Partnerships in Prison Construction and Management*.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2017). *Evaluación de Asociaciones público-privadas en infraestructura*. Nueva York: BID. Recuperado de <http://www.iadb.org/ove/PPP>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2019). *Evaluando el entorno para las asociaciones público privadas en América Latina y el Caribe: Infrascopes 2019: Guía del índice y metodología*. London. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx>.
- Benavente, P., Escaffi, J. L., Segura, A., & Távora, J. (2017). *Las alianzas público-privadas (APP) en el Perú: beneficios y riesgos*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public administration review*, 74(4), 445-456.
- Cárcamo, E., Guarnizo, A., Mendoza, M., Pajares, C., & Vignolo, G. (2015). *Asociaciones público-privadas en el sistema penitenciario: una alternativa de solución para la inseguridad en el Perú*. Universidad ESAN.
- Centro de políticas públicas. (2017). *Sistema carcelario en Chile: propuestas para avanzar hacia una mayor efectividad y reinserción*. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile. Recuperado de

<https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wpcontent/uploads/2017/05/Art%C3%ADculo-Sistema-carcelario-en-Chile.pdf>

Cheung, E. (2009). Developing a best practice framework for implementing public private partnerships (PPP) in Hong Kong (Doctoral dissertation, Queensland University of Technology).

Defensoría del Pueblo. (2011). Informe Defensorial N.º 154-2011/DP. El sistema penitenciario: componente clave de la seguridad y la política criminal. Problemas, retos y perspectivas. Lima: Defensoría del Pueblo.

García Calderón, P. D., Rebaza Romero, A. G. & Toledano Herrera, M. A. (2013). Factores críticos de éxito en las concesiones de cárceles en el Perú. Tesis para optar el Grado de Magíster en Finanzas. Lima: Universidad ESAN.

Hernández, R., (2010). *Metodología de la investigación*. Mc Graw Hill.

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. McGRAW-HILL.

Instituto Nacional Penitenciario (INPE). (2019). *Informe estadístico*. INPE, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Instituto Nacional Penitenciario (INPE). (2020). *Informe estadístico*. INPE, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Izaguirre, R. R., Rivera, O. R., & Mustelier, N. S. (2010). *La revisión bibliográfica como paso lógico y método de la investigación científica*. Universidad Nacional de Guinea Ecuatorial.

Liu, T., & Wilkinson, S. (2015). Critical factors affecting the viability of using public-private partnerships for prison development. *Journal of management in engineering*, 31(5), 05014020. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)ME.1943-5479.0000324](https://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000324)

La República. (2018). Piura: director de penal sigue esperando instalación de bloqueadores. <https://larepublica.pe/sociedad/1334749-piura-director-penal-sigue-esperando-instalacion-bloqueadores/>

Ministerio de Economía y Finanzas. (2018). Lineamientos para el diseño de contratos de asociación público privada. https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivosdescarga/Lineamientos_diseno_contratos_APP.pdf

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú (2012). No es lo mismo concesionar un penal que una carretera. Blog, Mayo 3 del 2012
<https://www.minjus.gob.pe/blog/opinion-y-analisis/no-es-lo-mismo-concesionar-un-penal-que-una-carretera-2/>

Páramo, M. D. (2015). La teoría fundamentada (Grounded Theory), metodología cualitativa de investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, 119 - 146.

Ponce, M. D., & Pasco, M. (2015). *Guía de investigación en Gestión*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Reguant, Á. M., & Torrado, F. M. (2016). El método Delphi. *REIRE*, 87 - 102.

Saunders, M., Thornhill, A., & Lewis, P. (2009). *Research methods for business students* [Métodos de investigación para estudiantes de negocios] (5a ed.). Pearson Education.

- Saunders, M., Thornhill, A., & Lewis, P. (2016). *Research methods for business students* [Métodos de investigación para estudiantes de negocios] (6a ed.). Pearson Education.
- Sharma, S. (2007). Exploring best practices in public–private partnership (PPP) in e-Government through select Asian case studies. *The International Information & Library Review*, 39, 203-210.
- Skelcher, C. (2007). Public–private partnerships and hybridity. Edited by Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr., and Christopher Pollitt. In the *Oxford handbook of public management*.
- Somerville, J. A. (2008). *Effective Use of the Delphi Process in Research: Its Characteristics, Strengths and Limitations*. Corvallis.
- Strauss, A., & Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Universidad de Antioquia.
- Stoker, G. (2006). Public value management: a new narrative for networked governance? *The American review of public administration*, 36 (1), 41-57.
- Superintendencia Nacional de Bienes Estales. (2013) Ex penal San Jorge se convertirá en una moderna ciudad judicial. Lima. Recuperado el 21 de enero del 2019 de [https:// www.sbn.gob.pe/ex-penal-san-jorge-se-convertira-en-una-moderna-ciudad-judicial](https://www.sbn.gob.pe/ex-penal-san-jorge-se-convertira-en-una-moderna-ciudad-judicial)
- Vizcardo Wilfredo. (2000). “Derecho Penitenciario Peruano”. Pro derecho-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Lima, Perú.

Anexos

Anexo 1

Cuadro de resumen de los factores identificados

Categoría	Variables	Factores	Influencia		
Contextuales	Legal	Modificaciones constantes en la normativa durante la creación de APP penitenciarias	Media	Positiva	Directa
	Económico	Favorable clima de inversiones y tendencias de APP penitenciaros	Media	Positiva	Indirecta
	Político	Inconsistencia de las decisiones y compromisos de las autoridades públicas	Media	Negativa	Directa
	Social	Insensibilidad frente a la vulneración de los derechos de la población penitenciaria	Media	Negativa	Indirecta
		Desconfianza en torno a la integridad de la participación privada en las APP	Alto	Negativa	Directa
		Rechazo de la sociedad frente a una expansión de la infraestructura penitenciaria	Alta	Negativa	Directa
Actores	Proinversión	Estructura de trabajo: Capital humano y procesos	Media	Negativa	Directa
	INPE	Estructura de trabajo: Capital humano y procesos	Media	Negativa	Indirecta
	Contraloría	Excesivas auditorías para detectar desaciertos en las APP penitenciarias	Alta	Negativa	Directa
	MEF	Nula prioridad del sector penitenciario en la asignación del presupuesto adicional	Alta	Negativa	Directa
	MINJUS	Diferencias de la concepción del problema público entre el MINJUS e INPE	Media	Negativa	Directa
	Defensoría del Pueblo	Ausencia de modelos de APP oportunas a las características penitenciarias	Alta	Negativa	Directa
Proceso de desarrollo de APP penitenciaria	Estructura de incentivos del sector público	Escasa participación del INPE en el desarrollo de las APP	Media	Negativa	Directa
		Desconfianza del Estado por la creación de valor público desde el sector privado	Baja	Negativa	Directa

		Inconsistencia en la participación de los actores en las fases de una APP	Media	Negativa	Directa
		Dificultad para articular a los actores dentro del proceso de toma de decisiones	Media	Negativa	Indirecta
	Estructura de incentivos del sector privado	Asimetría de información a favor del sector público sobre la necesidad del sector penitenciario	Media	Positiva	Directa
		Alto riesgo de la inversión en el sector penitenciario promedio con la del mercado latinoamericano	Alta	Negativa	Directa
		Altas barreras para entrar y mantenerse en el proceso de selección del ganador de la buena pro	Media	Negativa	Directa