



**ESCUELA UNIVERSITARIA DE POSGRADO**

LA GESTIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN EL INPE Y EL HACINAMIENTO  
DE LA POBLACIÓN PENAL EN EL PERÚ, PERIODO 2007 – 2018

**Línea de investigación:**

**Economía pública e internacional**

Tesis para optar el grado de académico de Doctor en Economía

**Autor:**

Peña Levano, Juan Cesar

**Asesor:**

Paredes Soria, Alejandro  
(ORCID: 0000-0003-1773-1718)

**Jurado:**

Pongo Aguila, Oscar Eduardo  
Coayla Coayla, Adalberta Edelina  
Novoa Uribe, Carlos Alberto

**Lima - Perú**

**2021**



**Referencia:**

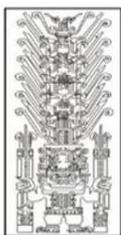
Peña, J. (2021). *La gestión del presupuesto público en el INPE y el hacinamiento de la población penal en el Perú, periodo 2007 – 2018*. [Tesis de doctorado, Universidad Nacional Federico Villarreal]. Repositorio Institucional UNFV. <http://repositorio.unfv.edu.pe/handle/UNFV/5907>



**Reconocimiento - No comercial - Sin obra derivada (CC BY-NC-ND)**

El autor sólo permite que se pueda descargar esta obra y compartirla con otras personas, siempre que se reconozca su autoría, pero no se puede generar obras derivadas ni se puede utilizar comercialmente.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



Universidad Nacional  
**Federico Villareal**

Vicerrectorado de  
**INVESTIGACIÓN**

## **ESCUELA UNIVERSITARIA DE POSTGRADO**

**LA GESTIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN EL INPE Y EL HACINAMIENTO DE LA  
POBLACIÓN PENAL EN EL PERÚ,  
PERIODO 2007 – 2018**

**LINEA DE INVESTIGACIÓN:  
ECONOMÍA PÚBLICA E INTERNACIONAL**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO DE ACADÉMICO DE  
DOCTOR EN ECONOMÍA**

**AUTOR:**

**PEÑA LEVANO, JUAN CESAR**

**ASESOR:**

**PAREDES SORIA, ALEJANDRO**

**JURADO:**

**PONGO AGUILA, OSCAR EDUARDO  
COAYLA COAYLA, ADALBERTA EDELINA  
NOVOA URIBE, CARLOS ALBERTO**

**LIMA – PERÚ**

**2021**

## **DEDICATORIA**

*A mis Padres Mauricio Nicanor y María Olivia desaparecidos Físicamente, pero que espiritualmente están siempre junto a mí, quienes me dieron la vida y forjado como persona.*

*A mis hermanos Roberto, Jaime, Gloria, Daniel, Olivia, Juan, Manuel, Domitila y Yuri por su comprensión y apoyo moral que me han brindado en todo momento.*

**Juan Cesar.**

## AGRADECIMIENTOS

*A mis Profesores del Doctorado en Economía de la Universidad Nacional Federico Villareal, por sus Conocimientos transmitidos.*

*A mi Asesor Dr. Alejandro Paredes Soria, por su asesoramiento en el desarrollo de la Tesis.*

*A la Dra. Imelda Iraida Trancón Peña, Primera Revisora de esta investigación, por sus valiosos Aportes y sugerencias.*

*Al Dr. Willian Sebastián Flores Sotelo, Segundo Revisor del presente estudio, por sus importantes recomendaciones.*

*Al Dr. Jorge Luis Ambrosio Reyes, Tercer Revisor del presente estudio, por sus importantes Aporte y recomendaciones.*

## Índice

|  |            |
|--|------------|
| <b>Dedicatoria.....</b>                    | <b>i</b>   |
| <b>Agradecimientos.....</b>                | <b>ii</b>  |
| <b>Índice.....</b>                         | <b>iii</b> |
| <b>Índice de Tablas .....</b>              | <b>ix</b>  |
| <b>Índice de Figuras.....</b>              | <b>xi</b>  |
| <b>Acrónimo.....</b>                       | <b>xii</b> |
| <b>Resumen.....</b>                        | <b>xiv</b> |
| <b>Abstract.....</b>                       | <b>xv</b>  |
| <b>Resumo.....</b>                         | <b>xvi</b> |
| <b>I. Introducción.....</b>                | <b>1</b>   |
| 1.1 Planteamiento del problema.....        | 2          |
| 1.2 Descripción del Problema.....          | 7          |
| 1.3 Formulación del Problema.....          | 21         |
| 1.3.1.Problema general.....                | 21         |
| 1.3.2.Problemas específicos.....           | 21         |
| 1.4 Antecedentes.....                      | 21         |
| 1.4.1 Antecedentes internacionales.....    | 24         |
| 1.4.2 Antecedentes nacionales.....         | 28         |
| 1.5 Justificación de la investigación..... | 33         |
| 1.5.1. Teórica.....                        | 34         |
| 1.5.2. Práctica.....                       | 34         |
| 1.5.3 Metodológica.....                    | 34         |

|   |           |
|---|-----------|
| 1.5.4. Social.....  | 35        |
| 1.6 Limitaciones de la investigación.....                             | 35        |
| 1.7 Objetivos.....  | 36        |
| 1.7.1. Objetivo general.....  | 36        |
| 1.7.2. Objetivos específicos.....                                     | 36        |
| 1.8 Hipótesis.....  | 36        |
| 1.8.1. Hipótesis General.....   | 36        |
| 1.8.2. Hipótesis Específicas.....                                     | 37        |
| <b>II. Marco Teórico.....</b>   | <b>38</b> |
| 2.1 Marco conceptual.....   | 38        |
| 2.1.1. Gestión del Presupuesto Público en el INPE.....                | 38        |
| 2.1.2. Inversión en Infraestructura Penitenciaria.....                | 39        |
| 2.1.3. Gasto en Resocialización.....                                  | 40        |
| 2.1.4. Efectividad en la Gestión Administrativa.....                  | 41        |
| 2.1.5. Hacinamiento de la Población Penal.....                        | 41        |
| 2.1.6. Capacidad de Albergue.....                                     | 43        |
| 2.1.7. Mandato de Detención Preventiva con Privación de Libertad..... | 43        |
| 2.1.8. Reincidencia Penitenciaria.....                                | 45        |
| 2.1.9. Establecimiento Penitenciario.....                             | 46        |
| 2.1.10. Sistema Penitenciario.....                                    | 46        |
| 2.1.11. Régimen Penitenciario.....                                    | 46        |
| 2.1.12. Política Pública.....   | 47        |
| 2.1.13. Política Penitenciaria.....                                   | 47        |

|  |     |
|--|-----|
| 2.1.14. Política Criminológica.....  | 47  |
| 2.1.15. Seguridad Pública.....   | 47  |
| 2.1.16. Seguridad Ciudadana.....   | 48  |
| 2.2 Teorías Generales Relacionadas al Tema.....                              | 48  |
| 2.2.1. Teoría del Presupuesto Público.....                                   | 48  |
| 2.2.1.1. El Presupuesto tradicional .....                                    | 54  |
| 2.2.1.2. El Presupuesto por programas (PPP).....                             | 55  |
| 2.2.1.3. Presupuesto base cero (PBC).....                                    | 56  |
| 2.2.1.4. El Presupuesto Por Resultados (PpR).....                            | 57  |
| 2.2.2. Teoría del Gasto Público.....   | 62  |
| 2.2.3. Teoría de la Resocialización.....                                     | 66  |
| 2.2.4. Teoría de la Inversión pública en Infraestructura Penitenciaria.....  | 69  |
| 2.2.5. Teoría de la Administración Pública.....                              | 73  |
| 2.2.6. Teoría del Hacinamiento.....  | 89  |
| 2.3 Bases Teóricas especializadas.....                                       | 92  |
| 2.3.1. El Delito y la Pena.....  | 92  |
| 2.3.1.1. La Teoría del Delito.....   | 92  |
| 2.3.1.2. Teorías sobre Justificación y Fines de la Pena.....                 | 93  |
| A. Justificación de la pena.....   | 93  |
| B. Teorías y Fines de la pena.....   | 94  |
| 2.3.2. La Economía y el estudio del crimen.....                              | 97  |
| 2.3.2.1. El crimen desde la perspectiva de Economía y otras Disciplinas..... | 97  |
| 2.3.2.2. La Economía y su Utilidad en el Estudio del Crimen.....             | 100 |

|             |  |            |
|-------------|--|------------|
| 2.3.2.3.    | El costo y el Mercado del Crimen.....  | 105        |
| 2.3.2.4.    | El sistema de control criminal.....  | 108        |
| 2.3.3.      | Propiedad y Gestión de la Prestación de Servicios en Infraestructura.....            | 109        |
| 2.3.3.1.    | Propiedad y Gestión Pública de la Prestación de Servicios<br>en infraestructura..... | 109        |
| 2.3.3.2.    | Propiedad y Gestión Privada de la Prestación de Servicios<br>en infraestructura..... | 109        |
| A.          | Modalidades de Participación Privada.....  | 109        |
| B.          | Tipos de Asociaciones Público – Privada.....   | 112        |
| C.          | Las Asociaciones Publicas-Privadas en el Perú.....                                   | 114        |
| D.          | La Privatización Carcelaria en el Mundo.....   | 116        |
| E.          | Intentos por Privatizar Cárceles en el Perú.....                                     | 117        |
| 2.3.4.      | Opciones a la Prisión Carcelaria.....  | 119        |
| <b>III.</b> | <b>Método.....</b>   | <b>122</b> |
| 3.1         | Tipo de investigación.....   | 122        |
| 3.2         | Población y Muestra.....   | 122        |
| 3.3         | Operacionalizacion de Variables.....   | 124        |
| 3.3.1.      | Variable Independiente: Gestión de Presupuesto Público en el INPE.....               | 124        |
| 3.3.2.      | Variable Dependiente: Hacinamiento de la Población Penal el Perú.....                | 125        |
| 3.3.3.      | Variables en el Modelo Econométrico.....   | 126        |
| 3.4         | Instrumentos.....  | 127        |
| 3.5         | Procedimientos.....  | 128        |
| 3.6         | Análisis de Datos.....   | 130        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>IV. Resultados .....</b>   | <b>131</b> |
| 4.1 Resultados Preliminares.....  | 131        |
| 4.2 Contrastación de Hipótesis.....                                     | 140        |
| 4.2.1. Modelo General.....  | 141        |
| 4.2.1.1. Formulación de Hipótesis Estadística.....                      | 141        |
| 4.2.1.2. Estadística de Prueba.....                                     | 144        |
| 4.2.1.3. Decisión.....  | 148        |
| 4.2.2. Modelo Específico N° 01.....                                     | 156        |
| 4.2.2.1. Formulación de Hipótesis Estadística.....                      | 156        |
| 4.2.2.2. Estadística de Prueba.....                                     | 159        |
| 4.2.2.3. Decisión.....  | 163        |
| 4.2.3. Modelo Específico N° 02 .....                                    | 164        |
| 4.2.3.1. Formulación de Hipótesis Estadística.....                      | 164        |
| 4.2.3.2. Estadística de Prueba.....                                     | 168        |
| 4.2.3.3. Decisión.....  | 172        |
| 4.2.4. Modelo Específico N° 03.....                                     | 172        |
| 4.2.4.1. Formulación de Hipótesis Estadística.....                      | 173        |
| 4.2.4.2. Estadística de Prueba.....                                     | 176        |
| 4.2.4.3. Decisión.....  | 180        |
| <b>V. Discusión de Resultados.....</b>                                  | <b>182</b> |
| 5.1 Confiabilidad entre Resultados Obtenidos e Hipótesis Planteada..... | 182        |
| 5.2 Discusión de Resultados.....  | 183        |
| <b>VI. Conclusiones.....</b>  | <b>186</b> |

|  |             |
|--|-------------|
| <b>VII. Recomendaciones.....</b>   | <b>.189</b> |
| <b>VIII. Referencias.....</b>  | <b>192</b>  |
| <b>IX. Anexos.....</b>   | <b>204</b>  |
| • <b>Anexo A:</b> Matriz de consistencia.....  | 205         |
| • <b>Anexo B:</b> Propuestas y Estrategias de la Política Penitenciaria para<br>Reducir el Hacinamiento (2003 – 2018)..... | 207         |
| • <b>Anexo C.</b> Privatización Establecimientos Penitenciarios en el Perú.....  | 216         |
| • <b>Anexo D.</b> Alternativas a la Pena Privativa de Libertad.....  | 219         |
| • <b>Anexo E.</b> Prevención y Reducción del delito.....   | 223         |
| • <b>Anexo F.</b> Sistema de Variables, Dimensiones e Indicadores .....  | 227         |
| • <b>Anexo G.</b> Obtención de los datos Estadísticos.....   | 228         |
| • <b>Anexo H.</b> Criterios de selección para determinar los modelos para<br>la investigación.....                         | 236         |

## INDICE DE TABLAS

|  |     |
|--|-----|
| <b>Tabla 1</b> Etapas del Ciclo Económico Presupuestal.....  | 51  |
| <b>Tabla 2</b> De la Administración a la Gestión: Propuestas de la NGP.....  | 84  |
| <b>Tabla 3</b> Operacionalización de la variable independiente.....  | 125 |
| <b>Tabla 4</b> Operacionalización de la variable dependiente.....  | 126 |
| <b>Tabla 5</b> Datos Recolectados y Procesados para la investigación 2007-2018.....                                  | 132 |
| <b>Tabla 6</b> Resultados de Estimación del Modelo General.....  | 134 |
| <b>Tabla 7</b> Resultados de Estimación del Modelo Específico N° 01.....   | 136 |
| <b>Tabla 8</b> Resultados de Estimación del Modelo Específico N° 02.....   | 138 |
| <b>Tabla 9</b> Resultados de Estimación del Modelo Específico N° 03.....   | 140 |
| <b>Tabla 10</b> Comportamiento de las Variables Planteadas en la Hipótesis,<br>Periodo 2007 - 2018.....              | 150 |
| <b>Tabla 11</b> Inversión en infraestructura en relación al Presupuesto INPE.....                                    | 158 |
| <b>Tabla 12</b> Gasto Anual en Resocialización y población Anual Reincidente.....                                    | 167 |
| <b>Tabla 13</b> Efectividad en la Gestión Administrativa y considerando Presupuesto y<br>Metas del Tratamiento ..... | 175 |
| <b>Tabla 14</b> Variabilidad de los datos estadísticos .....   | 183 |
| <b>Tabla A7-1</b> Capacidad de Albergue 2007-2018 .....  | 229 |
| <b>Tabla A7-2</b> Población Penal Sentenciada y Procesada 2007-2018.....   | 230 |
| <b>Tabla A7-3</b> Población Penal Reincidente 2007-2018.....   | 231 |
| <b>Tabla A7-4</b> Presupuesto de Inversión en infraestructura Penitenciaria 2007-2018.....                           | 232 |
| <b>Tabla A7-5</b> Presupuesto en Tratamiento Penitenciario 2007-2018.....  | 233 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>Tabla A7-6</b> Efectividad de la Gestión Administrativa 2007-2018.....           | 234 |
| <b>Tabla A8-1</b> Estadísticos Descriptivos de Variables en Estado Natural.....     | 239 |
| <b>Tabla A8-2</b> Matriz de Correlaciones.....                                      | 242 |
| <b>Tabla A8-3</b> Selección de Modelos de Regresión Lineal en la Investigación..... | 243 |

## INDICE DE FIGURAS

|   |     |
|---|-----|
| <b>Figura 1</b> Evolución de la Población Penal en el Perú: 1980 – 2018.....                                | 11  |
| <b>Figura 2</b> Evolución de Población Penal Vs. Capacidad de Albergue 1996-2018.....                       | 14  |
| <b>Figura 3</b> El Proceso de Ejecución del Gasto Público.....  | 64  |
| <b>Figura 4</b> Pilares de la Nueva Gestión Publica.....  | 83  |
| <b>Figura 5</b> Gestión Pública Tradicional Vs. Nueva Gestión Pública.....                                  | 86  |
| <b>Figura 6</b> Nuevo Enfoque de Gestión Pública.....   | 89  |
| <b>Figura 7</b> Esquemas de Participación privada en la prestación de<br>Servicios de Infraestructura ..... | 110 |
| <b>Figura 8</b> Modelo General: Región de rechazo de $H_0$ .....  | 148 |
| <b>Figura 9</b> Modelo Especifico 1: Región de rechazo de $H_0$ .....                                       | 163 |
| <b>Figura 10</b> Modelo Especifico 2: Región de rechazo de $H_0$ .....                                      | 171 |
| <b>Figura 11</b> Modelo Especifico 3: Región de rechazo de $H_0$ .....                                      | 180 |
| <b>Figura A8-1</b> Comportamientos de las variables y Subvariables en su nivel original...236               | 236 |
| <b>Figura A8-2</b> Frecuencia de las Variables en sus niveles originales.....240                            | 240 |
| <b>Figura A8-3</b> Dispersión de las Variables en su estado natural.....241                                 | 241 |

## ACRONISMOS

|           |   |
|-----------|---|
| APM       | : Asignación Programación Multianual                          |
| APP       | : Asociación Publica Privada                                  |
| BID       | : Banco Interamericano de Desarrollo                          |
| CA        | : Capacidad de Albergue                                       |
| CENECP    | : Centro Nacional de Estudios Criminológicos y Penitenciarios |
| CEPAL     | : Comisión Económica Para América Latina                      |
| DNPP      | : Dirección Nacional de Presupuesto Publico                   |
| EGA       | : Efectividad en la Gestión Administrativa                    |
| E.P.      | : Establecimiento Penitenciario                               |
| GPP-INPE  | : Gestión de Presupuesto Público en el INPE                   |
| GR        | : Gasto en Resocialización                                    |
| HAC-POPE  | : Hacinamiento de la Población Penal                          |
| ICPR      | : Instituto para la Investigación de Políticas Criminales     |
| IIP       | : Inversión en Infraestructura Penitenciaria                  |
| INPE      | : Instituto Nacional Penitenciario                            |
| MDP-PL    | : Mandato de Detención Preventivo con Privacion de Libertad   |
| MEA       | : Meta Ejecutada Anual  |
| MEF       | : Ministerio de Economía y Finanzas                           |
| MINJUS-DH | : Ministerio de Justicia y Derechos Humanos                   |
| MPA       | : Meta Programada Anual                                       |
| MINEDU    | : Ministerio de Educación                                     |

|          |  |
|----------|--|
| MINSA    | : Ministerio de Salud  |
| MINTRA   | : Ministerio de Trabajo                                      |
| NGP      | : Nueva Gestión Pública                                      |
| OCDE     | : Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| ONU      | : Organización Naciones Unidas                               |
| PBC      | : Presupuesto Base Cero                                      |
| PBD      | : Presupuesto Basado en Desempeño                            |
| PCA      | : Programación del Compromiso Anual                          |
| PEA      | : Presupuesto Ejecutado Anual                                |
| PIM      | : Presupuesto Institucional Modificado                       |
| POI      | : Plan Operativo Institucional                               |
| POPE     | : Población Penal  |
| PPA      | : Presupuesto Programado Anual                               |
| PPP      | : Presupuesto por Programas                                  |
| PpR      | : Presupuesto por Resultados                                 |
| SINAPLAN | : Sistema Nacional de Planificación                          |

## Resumen

El Hacinamiento de la Población Penal es un fenómeno complejo, además de demandar recursos públicos, limita las acciones de tratamiento para la resocialización del interno e incide en la inseguridad ciudadana; se le considera efecto por su existencia, y, en sí mismo se le considera causa, porque constituye la principal fuente de violaciones a la dignidad y a los derechos humanos en una prisión. El presente estudio, tiene como objetivo determinar, si la Gestión del Presupuesto Público en el INPE puede constituirse en una acción, para reducir este fenómeno. La investigación es de tipo aplicada y por su rigor metodológico es de nivel correlacional; porque, permite conocer cómo se comporta la variable Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, Periodo 2007 al 2018; conociéndose el comportamiento de la variable Gestión del Presupuesto Público en el INPE. El diseño de la investigación es no experimental longitudinal y en el estudio se considera información secundaria. El proceso de relacionar las variables, se realizó a través del programa EViews, realizándose la contrastación de hipótesis a través de la certeza empírica y pruebas estadísticas. El resultado del estudio demostró que existe una relación inversa entre las variables estudiadas; recomendándose que el trabajo se ponga a disposición del INPE a fin de orientar la formulación e implementación de la política penitenciaria y en mejorar la gestión del presupuesto público, para reducir el hacinamiento de la población penal.

**Palabras claves:** Sistema penitenciario, instituto nacional penitenciario, gestión, presupuesto público, hacinamiento de la población penal, infraestructura penitenciaria, resocialización.

## Abstrac

Overcrowding of the Criminal Population is a complex phenomenon, in addition to demanding public resources, it limits treatment actions for the re-socialization of the inmate and affects citizen insecurity; It is considered an effect because of its existence, and, in itself, it is considered a cause, because it constitutes the main source of violations of dignity and human rights in a prison. The purpose of this study is to determine if Public Budget Management in the INPE can be an action to reduce this phenomenon. The research is of an application type and due to its methodological rigor it is correlational; because, it allows to know how the Overcrowding of the Criminal Population in Peru behaves, Period 2007 to 2018; knowing the behavior of the Public Budget Management variable in the INPE. The research design is non-experimental longitudinal and in the study secondary information is considered. The process of relating the variables was carried out through the EViews program, the hypothesis being verified through empirical certainty and statistical tests. The result of the study showed that there is an inverse relationship between the variables studied; It is recommended that the work be made available to INPE in order to guide the formulation and implementation of prison policy and to improve the management of the public budget, to reduce the overcrowding of the criminal population.

**Keywords:** Penitentiary system, national penitentiary institute, management, public budget, overcrowding of the penal population, penitentiary infrastructure, resocialization.

## Resumo

A superlotação da população criminal é um fenômeno complexo, além de exigir recursos públicos, limita as ações de tratamento para a ressocialização do preso e afeta a insegurança do cidadão; É considerado um efeito por causa de sua existência e, por si só, é considerado uma causa, porque constitui a principal fonte de violações da dignidade e dos direitos humanos em uma prisão. O objetivo deste estudo é determinar se a Gestão do Orçamento Público no INPE pode ser uma ação para reduzir esse fenômeno. A pesquisa é do tipo aplicação e, devido ao seu rigor metodológico, é correlacional; porque permite saber como se comporta a superlotação da variável População Criminal no Peru, período de 2007 a 2018; conhecer o comportamento da variável Gestão do Orçamento Público no INPE. O desenho da pesquisa é longitudinal não experimental e, no estudo, são consideradas informações secundárias. O processo de relacionar as variáveis foi realizado através do programa EViews, verificando-se a hipótese através de certeza empírica e testes estatísticos. O resultado do estudo mostrou que existe uma relação inversa entre as variáveis estudadas; Recomenda-se que o trabalho seja disponibilizado ao INPE, a fim de orientar a formulação e implementação da política penitenciária e melhorar a gestão do orçamento público, reduzir a superlotação da população criminosa.

**Palavras chaves:** Sistema penitenciário, instituto penitenciário nacional, gestão, orçamento público, superlotação da população carcerária, infraestrutura penitenciária, ressocialização.

## I. Introducción

En el Perú, el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) es el ente rector del Sistema Penitenciario Nacional; forma parte del Sistema de Seguridad Ciudadana y es el último eslabón dentro del Sistema de Justicia Penal. Además, es altamente dependiente de otras instituciones y entidades públicas y privadas para hacer realidad los productos principales que brinda a la población penal: La provisión de seguridad, la provisión de condiciones de vida básicas y brindar tratamiento conducente a la Resocialización del interno.

De acuerdo a la Constitución Política del Perú y al Código de Ejecución Penal, Es responsabilidad del Estado, a través del INPE brindar los citados productos a los internos; sin embargo, para cumplir con estas obligaciones, requiere de recursos públicos, los cuales deben de gestionarse eficiente y eficazmente a fin de que el Sistema Penitenciario alcance sus objetivos. Siendo el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú el principal problema al que se enfrenta la Administración Penitenciaria, para ello se requieren medidas efectivas y sostenibles, para hacer realidad sus productos.

La tesis, pretende verificar si la política gubernamental en la Gestión del Presupuesto Público en el INPE para la inversión en Infraestructura Penitenciaria, desarrollo de acciones de tratamiento para la resocialización y su efectividad en la gestión permitirán reducir el Hacinamiento de la Población Penal: Primero se diseña el trabajo a investigar, luego después de recopilar, procesar y analizar los datos, se determina la relación existente entre las variables y en base a los resultados que se obtengan contrastar las hipótesis; finalmente, proponer políticas para mejorar las estrategias y la aplicación de la Política Penitenciaria; la investigación pretende contribuir a este esfuerzo.

## 1.1 Planteamiento del Problema

A nivel mundial, la mayoría de países se enfrentan a una realidad compleja para solucionar la problemática penitenciaria; el principal obstáculo que afrontan es el exceso de internos sobre la capacidad de albergue, lo que determina el hacinamiento de la población penal; este fenómeno es un mal endémico, considerado como “(...) el germen de una serie de problemas que se presenta al interior de un establecimiento penitenciario (...)” (Small, 2006, p.12). Además, esta situación influye negativamente en su finalidad de resocializar al interno y a contribuir con la seguridad ciudadana.

El hacinamiento de la población penal es generado por varios factores, además actúa y guarda una doble condición:

Es efecto y causa al mismo tiempo. Efecto, por cuanto su existencia se deriva del incremento de las conductas delictivas con privación de la libertad, el aumento del quantum de la pena de prisión, el abuso de la privación de la libertad como medida de aseguramiento, etc. Causa, en sí mismo considerado, el hacinamiento constituye una de las principales fuentes de las violaciones a la dignidad y a los derechos humanos en las cárceles (...). (Defensoría del Pueblo de Colombia, s.f., p. 5)

En el informe final emitido en la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP, 2013) relacionado a una evaluación realizada por un panel independiente, al Sistema Penitenciario; se indica que este, tiene por objeto lograr la reinserción social de las personas adultas infractoras de la ley penal; para ello, debe garantizar condiciones de seguridad y de vida adecuadas, así como el incremento de conocimientos, habilidades y aptitudes para su reeducación, rehabilitación y reincorporación a la sociedad.

El informe, también señala que el sistema enfrenta serios problemas que impiden el adecuado cumplimiento de estas responsabilidades: **Primero**, carece de un marco lógico que le permita definir con precisión sus productos, actividades y resultados institucionales. Esto no facilita que su organización y presupuesto estén alineados a la misión institucional; **Segundo**, la sobrepoblación de personas privadas de libertad, se agrava año a año, afectando las capacidades del INPE para ofrecer seguridad, condiciones de vida digna y tratamiento adecuado; y **Tercero**, la sobrepoblación es resultado de un conjunto de factores, la mayoría de ellos ajenos a la responsabilidad exclusiva del INPE.

En la evaluación realizada al sistema penitenciario, el informe de la DNPP también indica: Además del insuficiente presupuesto para financiar obras de infraestructura penitenciaria, para dar mantenimiento e incrementar la capacidad de albergue; así, como atender programas de Tratamiento para la Resocialización, para la seguridad y para sufragar otros gastos de gestión; y, la baja calidad y capacidad de gasto institucional, limita que se obtenga éxito en la gestión administrativa y penitenciaria.

En relación a la ejecución presupuestal en el INPE, usando los conceptos de gestión por resultados, no se cuenta con información precisa acerca de los criterios para la asignación de recursos en su interior; la situación observada en el gasto institucional, han sido para atender principalmente tres necesidades: cobertura, personal e infraestructura. Se carece de un estimado del costo mínimo global por interno y del personal requerido para su seguridad, tratamiento y sostenimiento; tampoco se cuenta con un mecanismo para estimar el posible incremento anual de la población penal, sobre la base de la tendencia de los años precedentes.

Esta situación se agrava, ante el incremento de la delincuencia debido a que la sociedad presiona al Estado, quien se ve obligado a tomar drásticas medidas contra este flagelo social,

tipificando nuevos delitos, incrementando penas y limitando beneficios penitenciarios; al respecto, Peña (2013), señala:

Ante el incremento de la inseguridad ciudadana, la sociedad pide medidas más duras que, en general, es lo mismo que pedir más cárcel, sobre la base de pensar que “la cárcel funciona”, hay que tener mano dura y poner penas ejemplares; este estado de opinión, hace más difícil el trabajo de los jueces que han de afrontar su trabajo ante una opinión pública que pide sentencias más duras y penas de prisión más largas (pp. 3-4).

En el sistema penitenciario, el Poder Judicial es quien decide, quién y cuantas personas ingresan o salen y por cuanto tiempo están en una prisión; el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es quien autoriza y asigna el monto presupuestal para financiar la infraestructura penitenciaria, para garantizar la seguridad y para atender el gasto de los programas de tratamiento para la resocialización; el congreso de la Republica es quien aprueba nuevos delitos, ampliación de penas y la restricción de beneficios penitenciarios. “Generalmente las instituciones con responsabilidad indirecta en el sistema penitenciario no toman en consideración el impacto que sus decisiones tendrán sobre éste” (DNPP, 2013, p. 8).

El crecimiento económico en el Perú, ha permitido que el Estado paulatinamente haya ido incrementando la asignación presupuestal al INPE; lo que ha permitido mejorar en algo la problemática en el interior de las cárceles; sin embargo, la velocidad del crecimiento de la población penal ha sido mayor que el aumento de la capacidad de albergue; para contrarrestar esta situación la Administración Penitenciaria desde que aparece el hacinamiento penal en las cárceles del Perú, ha presentado cuatro documentos, con sus respectivas estrategias y propuestas para frenar y reducir el hacinamiento penal (Anexo N° 02 Propuestas y Estrategias en la Política Penitenciaria para reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú).

Estos documentos son: El Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario, aprobado con Resolución Ministerial N°187-2003-JUS de fecha 20 de mayo de 2003; Políticas Penitenciarias aprobadas con Resolución Ministerial N°419-2007-JUS publicada el 29 de Octubre de 2007; “10 Medidas de Reforma del Sistema Penitenciario” (implementada a partir del 2012); y, Política Nacional Penitenciaria y Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2016-2020, aprobado con D.S. N° 005-2016-JUS; estas propuestas, han buscado dar solución a la problemática del hacinamiento a través de una mejor asignación y gestión del Presupuesto; sin que se haya logrado una solución definitiva, más bien el sistema continua su camino al colapso.

“La crisis en el sistema existe y desde hace tiempo, no solo existe, sino que se agrava cada año” (Peña, 2013, p. 4), y está por colapsar el sistema penitenciario; para Carbajal (2007), el hacinamiento de la población penal en las cárceles peruanas debe de encontrar una solución urgente debido a sus consecuencias en su interior. Sin embargo, esta problemática continúa agravándose; pese al esfuerzo del Estado por reducirlo y neutralizarlo.

Ante esta situación, las alarmantes cifras del crecimiento de la población penal: 12% promedio anual, en el quinquenio 2012-2016 y el continuo crecimiento en el índice de hacinamiento; a inicios del año 2017 el gobierno de turno, indicaba:

(...) el Sistema Nacional Penitenciario viene atravesando una aguda crisis, en las últimas décadas, debido principalmente a la sobrepoblación de internos en los establecimientos penitenciarios, los mismos que han sido rebasados en su capacidad de albergue, así como por la falta de los medios necesarios, como recursos humanos, logísticos, presupuesto y servicios penitenciarios para el tratamiento, salud y seguridad penitenciaria, lo cual dificulta el proceso de resocialización del interno (Decreto Legislativo N° 1325, 2017).

Ante esta situación, según artículo 1 del Decreto Legislativo N°1325 (2017) se declaró en emergencia el Sistema Penitenciario y el INPE, por razones de seguridad, salud, hacinamiento y deficiente infraestructura por el período de veinticuatro meses, para revertir la aguda crisis que atraviesan los establecimientos penitenciarios a nivel nacional.

Además de la declaratoria de emergencia, el gobierno también se proponía reestructurar el Sistema Penitenciario en lo que respecta a su organización, infraestructura y administración, incluyendo revisar el marco normativo para la inversión en infraestructura, administración, tratamiento y seguridad; al no contar con ese marco normativo que permita implementar la Política Nacional Penitenciaria; decide a través del Decreto Legislativo N° 1328 (2017), fortalecer el Sistema Penitenciario Nacional y el INPE, para dotarlo de un nuevo marco normativo e impulsar el trabajo articulado entre las entidades públicas y privadas, que conlleven a alcanzar los objetivos de la política pública penitenciaria y la resocialización.

La declaratoria de emergencia termino en enero 2019; sin embargo, la implementación de estas medidas en un primer momento hizo que la tasa promedio anual de sobrepoblación después de llegar a su nivel más alto, disminuya de 127% en el 2016 a 116% en el 2017; sin embargo, en el 2018 nuevamente se ha disparado a 126% encendiéndose las alarmas, de una eterna crisis.

Por lo expuesto, podemos afirmar que el propio Estado no viene cumpliendo con el mandato constitucional y con el rol que le ha asignado el Código de Ejecución Penal al INPE; es decir, con la finalidad de Reeducar, Rehabilitar y Reincorporar a las personas privadas de libertad. Esta es una realidad que nos lleva a pensar que el Estado hace tiempo renuncio a sus responsabilidades o es que ya demostró su incapacidad para dirigir el sistema penitenciario y manejar el problema carcelario.

En este contexto, por lo antes mencionado, nace la necesidad de investigar; ¿De qué manera la Gestión del Presupuesto Público en el INPE puede constituirse en una acción para reducir el hacinamiento de la población penal en el Perú?

## **1.2 Descripción del Problema**

Uno de los problemas más graves en un sistema penitenciario es la sobrepoblación, que se mide por la diferencia entre la población penal y la capacidad de albergue y es el indicador que sirve para comparar los establecimientos penitenciarios en todo el mundo (DNPP, 2013). Carranza (Citado por INPE, 2018a) señala: “cuando la sobrepoblación excede o es igual al 20% de la capacidad de albergue, se denomina sobrepoblación crítica, lo que el Comité Europeo para los Problemas Criminales ha entendido como Hacinamiento” (p. 10).

Según lo investigado por Walmsley (2018), más de 11 millones de personas se encuentran en las cárceles en todo el mundo; entre los 10 países con mayor población penal se encuentran: con 2,1 millones Estados Unidos de América, con 1.65 millones China, con 690,000 Brasil, con 583,000 Federación Rusa, con 420,000 India, con 364,000 Tailandia, con 249,000 Indonesia, con 233,000 Turquía, con 230,000 Irán y con 204,000 México.

Los datos estadísticos investigados, también señalan que los 10 países con mayor tasa de prisión; es decir, del número de presos por cada 100.000 habitantes de la población nacional son: Estados Unidos (655 por 100,000), El Salvador (604), Turkmenistán (552), Islas Vírgenes de los Estados Unidos (542), Tailandia (526), Cuba (510), Maldivas (499), Islas Marianas del Norte - U.S.A. (482), británica Islas Vírgenes (470) y Ruanda (464). Para las Naciones Unidas la tasa mundial de población reclusa, basada en Estimaciones de la población nacional es de 145 por 100.000.

Las tasas de población de la prisión varían considerablemente entre las diferentes regiones del mundo y entre diferentes partes del mismo continente. Por ejemplo, en el continente Americano, la tasa media para los países de América del Sur es 233 mientras que para los países de América Central es 316; en el Perú es de 270 siendo la segunda más alta en Sudamérica, después del Uruguay que tiene 310; esto quiere decir, por encima de la tasa mundial.

De acuerdo al estudio de Walmsley (2018), desde aproximadamente el año 2000 el total de la población penal ha crecido en un 24%, que es casi lo mismo que el aumento estimado en la población general del mundo sobre el mismo período; en América creció en un 41%, particularmente en Sudamérica se registró grandes aumentos (175%). En el Perú, del 2000 al 2018 el crecimiento de la población penal fue superior al promedio de Sudamérica y muy elevada (220%) en comparación a su población nacional (24%).

Los datos investigados por Walmsley y publicados por el Instituto para la Investigación de Políticas Criminales (ICPR) el 12 de mayo 2019, muestra que el hacinamiento en países de América Latina, es alarmante; los cinco países que presentan el índice de hacinamiento más alto son: Guatemala (267.5%), El Salvador (249.2%), Bolivia (212.1%), Perú (132.2%) y Costa Rica (96%); es decir somos el cuarto país más hacinado en América Latina y el segundo en América del Sur.

Esta medición, del ICPR, con datos del 2017-2018 (salvo cuatro excepciones), en todos los países a la fecha de su última medición había sobrepoblación crítica, excepto en Chile (0.4%), México (-5.6%), Panamá (11.6%) y Uruguay (12.1%). Sin embargo, estos países si muestran la tasa de encarcelados por cada 100,000 de la población nacional por encima de la tasa promedio mundial; el nivel delincencial podría ser alto y podrían estarla enfrentando con políticas expansivas, en la capacidad de albergue.

El impresionante crecimiento de la población penitenciaria ha generado hacinamiento en la mayoría de países en la región nunca antes visto y que sin duda es uno de los principales problemas en un Sistema Penitenciario. El hacinamiento frena la resocialización y contribuye en la inseguridad de las ciudades.

El incremento de población penal, la falta de presupuesto o la mala administración, entre otras variables, han desembocado en que el sistema carcelario de América Latina esté fallando. Así, en lugar de ser un complemento al control de la criminalidad muchos centros penitenciarios se han convertido en verdaderas "universidades del delito", donde la vida intramuros permite e incluso auspicia la generación de organizaciones criminales. De ahí la importancia de pensar si el sistema carcelario es realmente parte de la solución al problema de la inseguridad o se ha transformado en un problema que ayuda a su agravamiento (Dammert y Zúñiga, 2008, p. 8).

En la figura 1. Evolución de la población penal, se observa que, en el Perú, en el lapso de las dos últimas décadas del siglo pasado, la población penal se incrementó en 59.68% (En 1980 la población penal fue de 17,368 internos y en el 2000 fue de 27,734 internos); sin embargo, dentro de este periodo en el año 1981 (-0.45%), 1986 (-28.06%) y 1991 (-21.81%) la población penal registro tasas negativas. A partir del año 1992 la población penal inicia una tendencia creciente, aunque el ritmo de crecimiento es elevado en 1993 luego empieza a disminuir, pero ya era una señal, de que esta podía crecer a una mayor velocidad y no se tomaron las previsiones del caso.

También se muestra que, en los años transcurridos del presente siglo, excepto el año 2001 que se tuvo una tasa negativa de crecimiento, la población penal no ha parado de crecer, incluso con tasas de crecimiento que superan los dos dígitos (2007, 2012 y 2013).

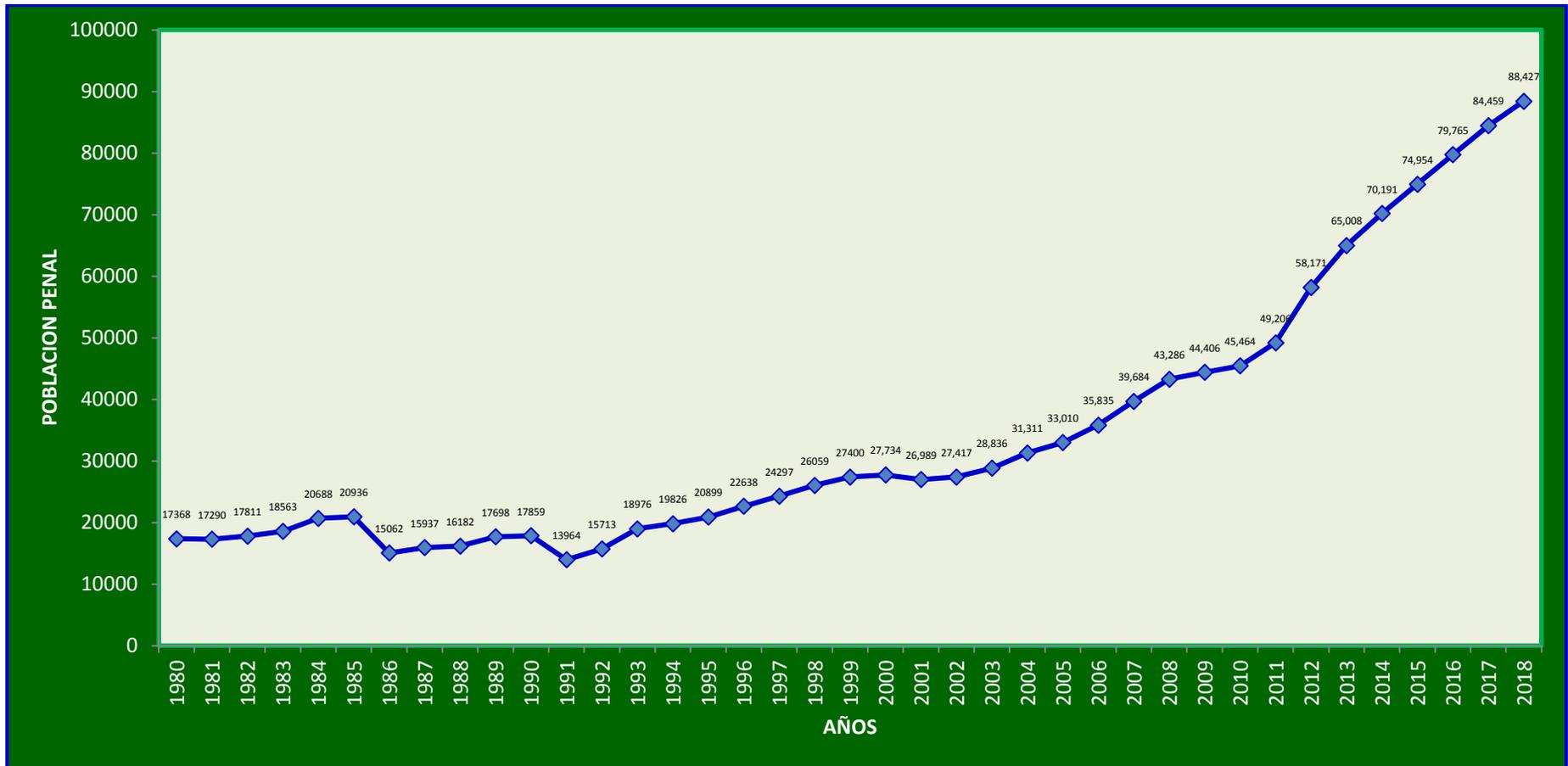
Asimismo, es necesario tener en cuenta que la población penal con la menor cantidad de internos en la década del 80, fue en el año 1986 (15,062 internos), en la década de los 90 fue en el año 1991 (13,964 internos), en la primera década del presente siglo fue en el 2001 (26,989 internos) y en la presente década fue en el año 2011 (49,206 internos). La evolución de la población penal (Figura 1) ha sido dramática y preocupante si comparamos estos años, con la del 2018 (88,427 internos).

En la figura 2, observamos que en los últimos 23 años (1996-2018), la población penal se incrementó en 290.6% (de 22,638 a 88,427), en este mismo periodo la capacidad de albergue solo aumento en 106.4% (de 18,968 a 39,156); en los últimos 12 años (2007-2018, periodo que comprende el presente estudio), la población penitenciaria se incrementó en 122.8% (de 39,684 a 88,427), pero la ampliación de la capacidad de albergue fue de 66.9% (de 23,462 a 39,156) y el mayor crecimiento de la población penal se registró en el 2012 con 17.9% (de 49,134 a 57,940) sin embargo, la capacidad de albergue solo aumento en 1.9% (de 28,492 a 29,043). Esta situación, ha generado que en estos últimos años, el margen entre la capacidad de albergue y la sobrepoblación penal se haya ampliado considerablemente.

De acuerdo a la información estadística del Instituto Nacional Penitenciario (INPE, 2018b), en el mes de diciembre 2018 se tenía una capacidad de albergue para 39,156 internos y la población penal promedio de este último mes del año fue de 90,934 internos, siendo la sobrepoblación penal de 51,778 internos, que representa 132% de hacinamiento, equivalente al déficit de la capacidad de albergue del Sistema Penitenciario Nacional. Entonces, la gravedad de la situación de los internos, queda evidenciada al comparar la capacidad de albergue y la población penal; al mes de diciembre 2018, se registraba una ocupación del 232%.

**Figura 1**

*Evolución de la Población Penal 1980-2018*



*Nota.* Adaptado de La Inversión en Infraestructura Penitenciaria y el Hacinamiento de la población penal en el Perú, periodo 2000-2012 (p. 169), por J. Peña (2013).

Según el INPE (2018b), de los 68 Establecimientos Penitenciarios: 51 (74%) se encuentran sobrepoblados y albergan a 83,823 internos, representando el 92% de la población penal total y 49 (71%) se encuentran con sobrepoblación crítica y albergan 82,256 internos, que representan el 90.5% de la población penal que viven hacinados. De estos Establecimientos hacinados, 37 de ellos sobrepasan el 100% de sobrepoblación y de estos 12 la sobrepasan en 300%; las condiciones de la población penal son dramáticas en las cárceles más hacinadas, por ejemplo, en las que sobreviven los internos del E.P. Jaén que tiene el índice más alto de hacinamiento (500%). Dicho establecimiento fue construido para albergar a 50 internos y a la fecha aloja a 300 seres humanos. Similar situación ocurre en el E.P. Chanchamayo que registra una sobrepoblación del 463%, en el E.P. Callao con un exceso de población penal de 440%, en el E.P. Camana con un déficit de cupos disponibles del 410% y el E.P. Miguel Castro Castro con un déficit de 393% de plazas.

El déficit de infraestructura penitenciaria es impresionante, El Ministerio de Justicia en la Política Nacional Penitenciaria detalla que, ante la necesidad de capacidad de albergue, entre los años 1990 y 2011 se construyeron 9,836 unidades de albergue; los cuales resultaron insuficientes ante la gran demanda de la población penal. También se indica que entre julio de 2011 y noviembre de 2015 se han construido 5,431 unidades de albergue en 18 establecimientos penitenciarios.

No obstante, a pesar de los esfuerzos por incrementar la capacidad de albergue, cabe precisar que los mismos no han incidido en los penales con mayor población penitenciaria, como el E.P. de Jaén que supera 550% de sobrepoblación y otros establecimientos penitenciarios que superan 300% de sobrepoblación (Decreto Supremo N° 005, 2016). De la misma manera entre enero de 2016 y diciembre de 2018 se han construido 5,431 unidades de albergue y esto no incide ni logra frenar el hacinamiento en las prisiones más hacinadas.

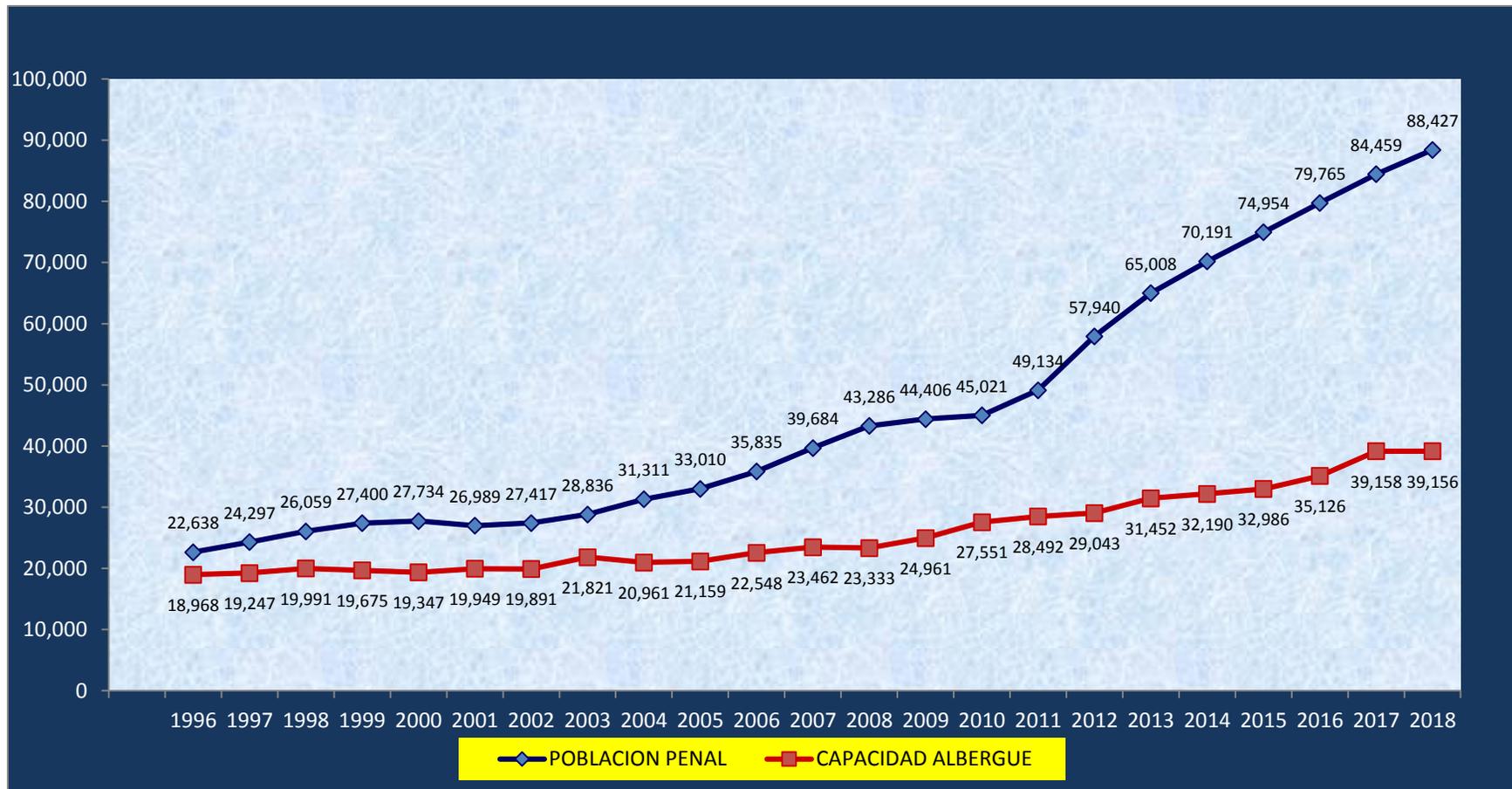
En la figura 2, si nos ubicamos en el año 1996 vemos que la población penal era de 22,638 internos y la capacidad de albergue fue de 18,968 unidades; es decir, se tenía una brecha de 3,670 cupos y si ahora nos ubicamos en el año 2018 la población penal llegó a 88,427 internos y se tuvo una capacidad de albergue de 39,156 unidades, siendo la brecha en este año de 49,271 unidades; si comparamos ambas brechas, la diferencia es abismal.

Un estudio prospectivo, realizado por la Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJU-DH, 2015), determinó que en la actualidad es insuficiente la rehabilitación social de la población penal, de acuerdo a las siguientes causas: Inadecuada e insuficiente infraestructura penitenciaria, Insuficiente cobertura de las acciones de tratamiento, Limitado control dentro de los establecimientos penitenciarios, Limitada capacidad de gestión operativa de los establecimientos Penitenciarios; todas estas causas provienen de una misma rama que se traduciría en la ejecución de una política reactiva frente a los problemas que se presentan día a día, careciéndose de una estrategia integral y prospectiva.

Este estudio también indica que dicha problemática genera diversos efectos: a) Desconfianza de la ciudadanía en el sistema penitenciario y su capacidad para rehabilitar al interno, b) Niveles elevados de hacinamiento y c) Riesgo de levantamientos y conflictos en el interior de las prisiones, generados por la falta de control; teniéndose como efecto final al incremento de la delincuencia y de la inseguridad Ciudadana, siendo el más relevante ante la insuficiente rehabilitación social y elevados niveles de hacinamiento, existiendo evidencias empíricas sobre el proceso de “contaminación” de la población penal dentro de los establecimientos penitenciarios. Existiendo una alta probabilidad para la reincidencia y que aumente la inseguridad ciudadana.

**Figura 2**

*Evolución de la Población Penal Vs. Capacidad de Albergue 1996-2018*



Nota. Adaptado de La Inversión en Infraestructura Penitenciaria y el Hacinamiento de la población penal en el Perú, periodo 2000-2012 (p. 170), por J. Peña (2013).

El MINJU-DH (2015) ha proyectado tanto la población penitenciaria, como las unidades de albergue, a través del modelo de regresión lineal, para estimar su comportamiento a veinte años (2015-2035), teniendo como línea base los últimos años de crecimiento. Los resultados obtenidos, dan un crecimiento promedio del 5.3% anual, y se estima que la población penitenciaria alcanzaría los 222,487 internos e internas al año 2035. En contraste, la capacidad de albergue, crecería en promedio el 2.8% anual, estimando que las unidades de albergue disponible llegarían a 58,187 unidades, lo que determinaría un hacinamiento del 282%.

Para la DNPP (2013), la pena privativa de la libertad impuesta por la sociedad, no implica la restricción de los derechos fundamentales, por cuanto la pérdida de la libertad ya es un severo castigo; el INPE debe de proveer condiciones de vida digna, mínimo, debe de garantizar alojamiento adecuado con acceso a servicios básicos de agua, desagüe, electricidad, alimentación y salud, así como facilitar la relación con las familias; sin embargo, la situación actual de sobrepoblación no permite que estas condiciones de vida mínimas sean garantizadas por cuanto la capacidad de alojamiento está largamente sobrepasada por la población reclusa.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR, 2018) señala que en el E.P. Callao: “Una celda destinada para cuatro personas puede convertirse en un espacio habitado por 15 internos. Los privados de libertad que no alcanzan lugar en el cuarto deben dormir en colchones que se colocan en los pasadizos”.

Al mes de diciembre del 2018, de la totalidad de los internos solo 55,217 (equivalente al 60.72%) tienen sentencia. Esto significa que 35,717 (39.28%) internos están en calidad de procesados y tienen que convivir con criminales convictos puesto que debido al déficit de infraestructura la clasificación de los mismos no es la adecuada y el riesgo de contaminación criminal es alto.

El director de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia, Carlos Vásquez, asegura que “Perú necesita políticas públicas que respondan en el nivel de la prevención del delito, ya que entre 1.200 y 1.500 internos salen de prisión antes de cumplir un año, por lo que nunca debieron de haber entrado. Como hubo presión social, en vez de comparecencia fueron condenados a prisión preventiva” (Fowks, 2013).

El promedio anual de la población penal reincidente, en el 2012 alcanzó 30.75% (17,817 internos) habiendo sido la más alta en el Perú y a partir de este periodo en cifras relativas la tendencia es decreciente, en el año 2018 se registró 25.88% (22,887 internos). Esta apariencia podría ser una señal positiva; sin embargo, en números absolutos continúa aumentando y aun es alto.

En el mercado laboral existe una alta competencia para un puesto de trabajo y las oportunidades son pocas para una persona que no ha pasado por un establecimiento penitenciario, imagínese una persona que acaba de salir de la cárcel. Podemos invertir y tener las mejores prisiones, los mejores sitios para enseñar, capacitar para el trabajo, todo lo que se necesita para una resocialización, pero si no cambia la mentalidad de la sociedad que rechaza a los ex internos, se pierde lo invertido; aparece el reincidente y nuevamente a resocializarlo.

Otro problema crítico del Sistema Penitenciario es el exiguo presupuesto que se asigna al INPE sobre todo para la Inversión en Infraestructura Penitenciaria, sea para mejorar, ampliar, rehabilitar o crear nueva Infraestructura Penitenciaria situación que influye en el hacinamiento de la población penal a nivel nacional, que además de ser insuficiente, conforme al artículo 3 del Decreto Legislativo N° 654 (1991) no permite que “El interno ocupe un ambiente adecuado y tenga un tratamiento integral desde su ingreso hasta su liberación”.

Además de la deficiente ejecución presupuestal en los últimos años, sobre todo en inversión para la ampliación y/o construcción de nuevos penales se presentan dificultades desde el inicio de las obras, en muchos casos el presupuesto se pierde. En el año 2013 el vicepresidente del INPE, Julio Magán, informó que el presupuesto de S/. 28 millones para la ampliación del penal de Pocollay se perdió porque no se ejecutó la obra en el tiempo previsto; Este presupuesto debió ejecutarse el año pasado, ahora hay que gestionar uno nuevo, que puede ser mayor, debido a la actualización en el precio de los materiales de construcción, mano de obra y del equipamiento. Magán recordó la obra no pudo concretarse por la negativa del alcalde distrital de Pocollay, de otorgar la licencia de construcción (Vega, 2013).

En relación al costo anual de un reo en una cárcel, en el estudio realizado por la Comisión Episcopal de Acción Social y la Defensoría del Pueblo (2006); se indica que el costo anual de mantener en el Perú a una persona en la cárcel es superior a los 1,300 dólares. Por tanto, todo proyecto de Ley penal que se apruebe tendrá efectos económicos directos sobre el Sistema Penitenciario y la sociedad en su conjunto, lo que debe tenerse en cuenta al momento de planificar el incremento de internos y el costo que implicaría para el Estado.

Macara (2018), indica que del cálculo en base al presupuesto anual del INPE y a la población penal, el Estado dedica alrededor de US\$ 3.135 anuales por reo, es decir, S/28 diarios. Sin embargo, de esta última cifra, lo único que se puede dar como un hecho es que el Estado destina S/4,5 por alimentación para las tres comidas diarias. Aquí, surge una pregunta ¿el resto como se gasta? Si bien el gasto anual es comparable con el de países como Colombia (US\$3.128) o México (US\$3.889), difiere de países como Chile (US\$13.786), España (US\$22.069) o Estados Unidos (US\$34.704), que lo superan ampliamente.

El INPE debe de otorgar un tratamiento penitenciario adecuado para modificar el comportamiento de la población penal, con el fin de resocializarla y evitar la comisión de nuevos delitos. Es progresivo y comprende el desarrollo de programas que involucra el trabajo y la educación, ambos permiten reducir el tiempo de la pena. En el informe emitido en el INPE (2017), relacionado a la transferencia de la gestión periodo agosto 2016 a Setiembre 2017, se indica:

El tratamiento penitenciario evidenciaba una población penitenciaria ociosa que favorecía a la comisión de delitos asociados al crimen organizado desde el interior de los establecimientos penitenciarios. Según la estadística al mes de agosto de 2016, del 100% de la población penitenciaria recluida, solo el 29% desarrollaba actividades vinculados al trabajo productivo, el 20% estudiaba en los Centros de Educación Básica CEBAS, instalados al interior de los penales; mientras que el mayor porcentaje equivalente al 51% no trabajaba ni estudiaba. (p. 4)

Esto agrava la problemática penitenciaria para lograr el objetivo de resocialización; además para brindar un adecuado tratamiento se requieren recursos; en la evaluación realizada al INPE: Los evaluadores observan que las condiciones en que se efectúa el tratamiento, el limitado número de servidores para el desarrollo de actividades de psicología, social, legal, educación y trabajo dirigida a la población penal, es una condición que repercute en una inadecuada clasificación, intervención, evaluación, monitoreo y seguimiento del interno dentro de las acciones de tratamiento (DNPP, 2013).

Además, tampoco se dispone de infraestructura adecuada, es así que en el interior de la cárcel a nivel nacional no se cuenta con espacios para el desarrollo de las actividades de intervención personal tanto grupales como individuales, a nivel educativo las aulas y talleres son gran parte improvisados dentro de los pabellones, teniendo por tanto escasa capacidad instalada,

sin la implementación mínima y materiales didácticos que favorezcan el aprendizaje, lo que limita la cobertura de atención.

Toda esta situación, no permiten la implementación de programas de intervención focalizados, que solo cobertura al 2% aproximado de la población penitenciaria. Un aspecto no menor, es que el presupuesto asignado a las actividades de tratamiento representa solo el 7% del presupuesto total, por lo que resulta importante que actores como el MINSA, el MINEDU y el MINTRA tengan un rol más activo en el proceso de tratamiento.

Toda esta realidad, reflejada en el déficit de infraestructura, exceso de población penal y el insuficiente presupuesto en el INPE, no permite contar con suficientes Médicos y comprar medicinas a fin de neutralizar el riesgo que genera el hacinamiento, el tiempo de permanencia del interno y los visitantes; lo cual convierten a los Establecimientos Penitenciarios en lugares de transmisión de enfermedades infectocontagiosas con grave peligro en la sociedad. En este contexto:

La realidad penitenciaria en el Perú es muy desoladora, ya que no se cumple con las disposiciones establecidas por organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU); así, como con lo establecido en la Constitución Política del Perú (CPP) y el Código de Ejecución Penal (CEP); esta situación, no es un fenómeno aislado ya que nuestra realidad es muy similar a la mayoría del resto de países de América Latina, sobre todo con los países sudamericanos (Peña, 2013, p. 5).

El INPE es una institución estatal altamente dependiente de otras organizaciones para hacer efectivo los tres servicios que provee al interno, servicio de seguridad a la población penal; servicios para condiciones de vida básicas durante la privación de la libertad; así como para el tratamiento para la Resocialización del interno (DNPP, 2013).

En una entrevista el Doctor Solís (2006) afirmó lo siguiente: El principal causante de los problemas carcelarios es el sistema legislativo debido a que las leyes que se dan no van de acuerdo con la capacidad de las cárceles. Es ilógico condenar a una persona a más de veinte años; eso solo aumenta la sobrepoblación carcelaria. El poder legislativo y ejecutivo creen que con penas altas se podrá solucionar o disminuir los delitos que se cometen día a día, pero eso no ocurre, así que lo mejor sería una reforma en las leyes y políticas de construcción carcelaria.

“La Defensoría ha advertido en sucesivas ocasiones sobre la pérdida de control en los penales y ha instado al Estado a ejecutar una reforma penitenciara integral y urgente” (Jiménez, 2010). La situación del hacinamiento viene a ser como una respuesta, ante el incremento de la inseguridad ciudadana y debe de enfrentarse desde diferentes puntos de vista.

Las altas tasas de sobrepoblación penal pueden reflejar que no hay cárceles suficientes o que hay un uso excesivo de la privación de libertad por la justicia penal. Lo que queda claro es que, dado el rápido crecimiento de la población penal, cualquier esfuerzo de ampliación de la capacidad de albergue parece condenado al fracaso si no va acompañado de medidas que reduzcan el recurso a la prisión preventiva, promuevan sanciones alternativas a la cárcel y flexibilicen la dureza de la legislación penal (...). (Costa, 2012, p. 9).

Otra de las soluciones planteadas al problema del hacinamiento carcelario y a la ineficiencia manifiesta del Estado para manejar el problema, tanto a nivel del sistema como al nivel del interior de los penales, ha sido concesionar las cárceles al sector privado; sin embargo, la concesión total ha sido descartado por el momento, debido a que esta función constitucional en el Perú, legalmente solo corresponde a la entidad estatal.

Razones suficientes tiene la Defensoría del Pueblo (2011), donde luego de la evaluación a la supervisión realizada en el periodo agosto 2006 – julio 2011 concluye:

La situación del sistema penitenciario no puede ser resuelta mediante medidas aisladas, (...). Para la sostenibilidad del sistema penitenciario se requiere voluntad política desde del más alto nivel gubernamental, principalmente con el apoyo decidido del Ministerio de Justicia y de los sectores del Interior, Salud, Educación y Trabajo, entre otros. Asimismo, del apoyo de la sociedad civil y de los medios de comunicación (p. 216).

### **1.3 Formulación del Problema**

#### **1.3.1 Problema General**

¿De qué manera la Gestión del Presupuesto Público en el INPE puede constituirse en una acción para reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2007 - 2018?

#### **1.3.2 Problemas Específicos**

- a. ¿En qué medida la Inversión en Infraestructura Penitenciaria puede constituirse en un conjunto de obras que incrementan la capacidad de albergue para reducir el hacinamiento de la población penal en el Perú, periodo 2007 - 2018?
- b. ¿En qué forma el Gasto en Resocialización puede constituirse en una acción para reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2007 - 2018?
- c. ¿De qué manera la Efectividad de la Gestión Administrativa puede ayudar a reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2007 - 2018?

### **1,4 Antecedentes**

La evolución histórica de la cárcel, permitirá comprender el actual sistema penitenciario, según Burgos (Citado por Cabrera, s.f.):

En épocas primitivas la pena tomaba la forma de venganza, de violencia por violencia, como no existía una organización política que concentrase el poder y fijase los límites de esa reacción, la venganza se convertía en una reacción directa, desproporcionada, inhumana, ilimitada y que trascendía al autor de la conducta lesiva (p. 1).

Cabrera (s.f.), también señala: Desde los orígenes del hombre hasta las formas incipientes de organización social, no existió la cárcel entendida como el lugar donde se ejecutaban las sanciones; cuando existe una organización sobre la base de la primacía del elemento religioso, es posible la existencia de la cárcel en forma incipiente.

En los diferentes países de Europa, se aprecia una marcada evolución en lo que respecta a la aplicación de sanciones, ubicándonos a finales de la edad media y moderna. Se universalizan las celdas donde se debe cumplir la pena. Los primeros métodos que se aplicaban en las prisiones de Europa hasta bien entrado el siglo XVIII se basaban en los principios de retribución y disuasión. Rivera (Citado por Cabrera, s.f.), señala:

El movimiento surgido a principios del siglo XIX como reacción a los peores excesos del sistema penal imperante, dio como resultado el surgimiento de un espíritu más humanitario, y en mayor grado se llegó a la comprensión de que la certidumbre de la detención, procesamiento y riesgo de condena lleva en sí mayor eficacia preventiva que la simple severidad del castigo ( p. 3).

En el transcurso de la segunda década del siglo XX, se establecieron y organizaron: Los cuerpos policiales para reprimir la delincuencia y los sistemas con métodos que reemplazaron las sanciones más crueles. Small (2016), en una de sus conferencias nos refiere: Después de la segunda guerra mundial, el hombre deseoso de vivir en paz, se da cuenta, que la vida humana es lo más importante y que la dignidad de la persona es lo primero, para protegerlo el 10 de diciembre de

1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la “Declaración Universal de los Derechos Humanos”; incluyéndose esta, en la Constitución Política del Perú de los años 1979 y 1991 respectivamente.

Small, también señala que el ser humano se da cuenta que existen personas separada de la sociedad, los privados de su libertad; lo cual requería de un documento complementario que protegiera sus derechos en prisión; entonces, surge el tratado de derechos civiles y políticos de Costa Rica, cuya declaratoria se dio en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos, llevada a cabo en San José de Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969 - CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José), entro en vigencia el 18 de julio de 1978. Asimismo, entre otros documentos importantes, se aprobaron, las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955. Esto dignifica al ser humano, afirmándose que la persona ingresa a la cárcel y el delito queda en la puerta.

Por otro lado, el Doctor Small (2012), señala que en el Perú la normativa penitenciaria la podemos determinar a partir del 15 de abril de 1969 cuando se dicta el Decreto Ley N° 17581 conocida como “Unidad de Normas para la Ejecución de Sentencias Condenatorias” en la que se consolida como forma de tratamiento penitenciario el Sistema Progresivo.

La Constitución política de 1979 en su artículo N° 234 estableció “que el tratamiento penitenciario tiene por objeto la rehabilitación para efectos de reinserción social, se llevara a cabo mediante un código de ejecución penal”; se conformó una comisión para el diseño y estructura del código de ejecución penal que fue promulgado en marzo de 1985, mediante el decreto legislativo N° 330 entre otros aspectos estableció la finalidad de la pena y en el artículo 4 “que el tratamiento

penitenciario se lleva a cabo mediante el sistema progresivo”. La importancia también radica en la creación del INPE, como ente rector del sistema penitenciario nacional.

A la vigencia del código penal de 1991 y penas distintas a las que establecía el código penal de 1924, en las que estaba marcada el código de ejecución penal de 1985, fue necesaria su modificación a los efectos de incorporar la nueva nomenclatura penal ya vigente, razones que determinaron la conformación de la comisión revisora, redactora del código de ejecución penal que dio origen al Decreto Legislativo 654 de 1991 que promulga el código de ejecución penal vigente que en líneas generales mantiene la estructura del Código de Ejecución Penal anterior.

#### ***1.4.1 Antecedentes Internacionales***

Encontrar una solución sostenible al crecimiento continuo de la población penitenciaria ha sido y es un desafío para muchos países; situación preocupante para los gobiernos de turno que ante la escases de recursos económicos para construir más prisiones y costear el gasto de programas para el tratamiento de internos, buscan alternativas a la pena privativa de libertad; sin embargo, ante la violencia y delincuencia la seguridad ciudadana se ve amenazada y la sociedad presiona para que se imponga más sanciones y penas duras, que es lo mismo que pedir más cárcel.

Al respecto, **Castro (2017)** realizó la investigación: *El hacinamiento en Colombia. ¿Una situación perpetua?*, en la Facultad de Derecho, de la Universidad Santo Tomas de Colombia. La investigación llegó a las siguientes principales conclusiones:

La reforma y la readaptación social de los condenados, son el fin principal de la imposición de las penas privativas de la libertad; los Estados, deben diseñar y adoptar su política criminal y penitenciaria, debiendo: i) estar fundamentado en la continuidad, ii) contar con un marco jurídico adecuado, iii) tener un presupuesto suficiente y iv) garantizar la integración institucional. En ese

diseño, se debe tener en cuenta los principios de justicia social, el respeto por la dignidad humana, atender los retos de la política criminal universal y se debe tener en cuenta que somos un Estado Social de Derecho.

El hacinamiento de la población penal; impide su separación por categorías y genera un alto índice de violencia al interior de las cárceles; esto impide que a los internos se les brinde condiciones mínimas de vida digna, lo que transgrede los derechos a la vida e integridad personal de los reclusos. Asimismo, vulnera el derecho que tienen las personas privadas de la libertad a estar en permanente contacto con sus familias, como escenario indispensable para su resocialización, lo que desvirtúa de manera absoluta los fines del tratamiento penitenciario y además, no todos los condenados tienen el acceso a programas de educación o trabajo que les permita la redención de penas y su resocialización.

Las principales causas del hacinamiento carcelario son i) política criminal con mayores niveles de encarcelamiento como solución a los problemas de seguridad ciudadana, ii) el uso excesivo de la prisión como medida preventiva, pese a que esta tiene carácter excepcional, ligada al principio de proporcionalidad y necesidad, frente al derecho de libertad, iii) la aprobación de proyectos de Leyes penales sin estudios de impacto previos, y iv) la falta de presupuesto tanto para la construcción de nuevos centros de reclusión, para el mejoramiento en el sostenimiento de los ya existentes, como para sufragar los costos de la judicatura con el objeto de que los procesos tengan celeridad y eficacia.

Castro, propone una integración institucional. Es decir, que las ramas del poder público trabajen de manera conjunta y coordinada conforme a las funciones que tiene cada una. El Legislativo no debe continuar expidiendo leyes que engrosen el Código Penal sin un estudio de impacto previo, más bien debe procurar establecer penas alternativas. El Ejecutivo, debe velar para aumentar el presupuesto para mejorar el servicio penitenciario; prevenir la reincidencia y ampliar los programas de actividades productivas. En la rama judicial, sus operadores deben tramitar el proceso penal dentro de un plazo razonable y deben capacitarse en torno al carácter excepcional de la prisión preventiva; y, se

debe de continuar con el seguimiento del estado de cosas inconstitucional por hacinamiento; de lo contrario, el hacinamiento carcelario será una situación perpetua.

**Jaitman y Torre (2017)** por encargo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desarrollaron el capítulo “Los costos del encarcelamiento” en la investigación: *Los costos del Crimen y la Violencia – Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*.

Estos investigadores dicen: Cuando se piensa en el costo del encarcelamiento, se deben considerar tanto los costos directos como indirectos. Esto incluye el gasto del sector público en el sistema penitenciario, los costos sociales que provienen de tener población inactiva (si en la cárcel no realiza actividades productivas), los costos en términos de bienestar para sus familias, y los costos del mercado laboral cuando los reclusos egresan del sistema penitenciario, entre otros.

El gasto público en la administración de prisiones es uno de los componentes del gasto público en seguridad ciudadana; parte de ese presupuesto público de ese gasto, se utiliza en la construcción, operación y mantenimiento de las cárceles. Sin embargo, el efecto de incapacitación que produce el encarcelamiento no se limita a la actividad delictiva (inhabilitación-disuasión) sino que en general incluye también a la actividad productiva.

Si bien en algunos casos las personas privadas de libertad realizan actividades productivas en las prisiones, en la mayor parte de las cárceles de América Latina y el Caribe no se cuenta con programas que promuevan la productividad de los reclusos. De esta manera, la supresión de la actividad delictiva consiste también en la supresión de una fuente de ingresos en la economía.

En este estudio después de analizar el costo del encarcelamiento en 17 países de América Latina y el Caribe se concluye: El fuerte incremento en el número de reclusos en la región en los últimos años se ha visto reflejado en mayores costos de encarcelamiento para la sociedad. Por un lado, más dinero del presupuesto público se ha destinado a la administración de los sistemas

penitenciarios de la región, cifra que llega aproximadamente al 0,20% del PIB. Por el otro lado, la reclusión de un número creciente de personas en edad productiva ha privado a la sociedad de un flujo de ingresos que estimamos en un 0,19% del PIB en promedio.

Ambos componentes del costo no guardan relación entre sí (hay países que tienen gastos de administración altos y pérdidas de ingresos bajas, y otros donde se observa lo contrario), ni tampoco con la tasa de homicidios (bajos niveles de violencia no se asocian ni con altos ni con bajos costos de encarcelamiento). En resumen, estos números arrojan serios interrogantes sobre la eficacia de la política penitenciaria de varios países de la región. Parece haber espacio, entonces, para pensar reformas que reduzcan simultáneamente los niveles de violencia y el costo del encarcelamiento en numerosos países de la región.

Los resultados de la investigación de **Jaitman y Torre** son importantes para que se consideren al momento de diseñar las políticas públicas y también se tomaran en cuenta en la presente investigación como guía orientador al objetivo que se persigue sobre todo en el aspecto exclusivo del costo directo e indirecto por encarcelar.

**Noel (2015)**, investigo el hacinamiento y desarrollo el trabajo: *Hacinamiento Penitenciario en América Latina: Causas y Estrategias para su Reducción. Para la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)*. La investigación llegó a las siguientes principales conclusiones:

- Hasta ahora las medidas adoptadas por los Estados para controlar y reducir el hacinamiento no han dado resultados positivos, ya que en lugar de atacar las causas que lo originan han atendido sólo sus efectos.
- La ausencia de una política pública en materia penal ha llevado a que la situación de la prisión no sea abordada de manera integral. No es posible alcanzar soluciones satisfactorias

interviniendo solamente uno de los subsistemas del sistema penal, el penitenciario, pues éste es un eslabón al final de la cadena del sistema penal.

- Aunque la eficacia de las medidas para combatir el hacinamiento varíe según la situación concreta y el sistema de justicia penal de cada Estado, esas medidas deberían formar parte de una estrategia integral de prevención del delito y justicia penal, que incluya el diseño e implementación de una política pública en materia penal y penitenciaria, garantista y que respete los derechos humanos
- Los Estados deberían promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la aplicación de las medidas sustitutivas del encarcelamiento; alentar la implementación de medidas que faciliten la libertad anticipada, mecanismos como el arresto domiciliario y la conmutación de la pena y asegurar el uso limitado y excepcional de la pena privativa de libertad

#### ***1.4.2 Antecedentes Nacionales***

En el país, no se encuentran estudios que contengan todos los problemas de la realidad penitenciaria, solo existe, en forma parcial, uno que otro trabajo de investigación que abarca algún o algunos aspectos de la realidad del sistema penitenciario; entre los que más se asemejan a la presente investigación, tenemos a:

**Flores (2018)**, realizó la investigación: *Gestión penitenciaria por procesos y hacinamiento poblacional en penales de Lima Metropolitana – 2017*, en la escuela de postgrado de la Universidad Cesar Vallejo. La investigación llegó a las siguientes principales conclusiones:

**Primera:** Los resultados de la investigación reportan la existencia de una relación negativa entre la gestión penitenciaria que realizan los directivos y el hacinamiento de internos en penales de Lima Metropolitana. Esto indica que la identificación y secuencia de los procesos, la

descripción de los procesos, el seguimiento y medición de los procesos y la mejora de los procesos, que se dan medianamente, no tiene relación positiva con el hacinamiento en los penales de Lima Metropolitana. A una gestión regular le corresponde un nivel alto de hacinamiento.

**Segunda:** Se evidencia la existencia de una relación negativa entre la gestión penitenciaria referida a la identificación y secuencia de los procesos y el hacinamiento en penales. Esto es, la institución se encarga medianamente garantizar el desarrollo del sistema de gestión para minimizar el hacinamiento, implementar gestión de procesos para reducir el hacinamiento, despliegue de estrategias mediante un esquema de procesos, procesos de organización y sistemas estandarizados, entre otros, no se relacionan positivamente con el hacinamiento; es decir, el trabajo de gestión por procesos que realizan, aunque medianamente, le corresponde un nivel alto de hacinamiento de internos en los penales.

**Tercera:** Existe una relación negativa media entre la gestión penitenciaria referida a la descripción de los procesos y el hacinamiento en penales. Esto indica que la gestión penitenciaria respecto al desarrollo de un sistema de procesos, el establecimiento de prioridades de procesos clave, identificación de distintos grupos de interés que se ven afectados, entre otros, que se dan medianamente, se evidencia un nivel alto de hacinamiento de internos en los penales de Lima Metropolitana.

**Cuarta:** Existe una relación negativa entre la gestión penitenciaria referida al seguimiento y medición de los procesos y el hacinamiento en penales. Es decir, el implantar un proceso que permita medir, revisar y mejorar los resultados de la gestión; revisar la efectividad del esquema de procesos clave a la hora de llevar a efecto la política y estrategia penitenciaria, que se dan medianamente, no se relacionan positivamente con el hacinamiento de internos en los penales. A una gestión regular le corresponde un nivel alto de hacinamiento.

**Quinta:** Se evidencia una relación negativa entre la gestión penitenciaria referida a mejora de los procesos y el hacinamiento en penales. Esto significa que, al darse en un nivel regular la implantación del proceso para estimular a los actores del centro penitenciario, procesos de planificación de actividades, procesos de mejora de la creatividad en los actores del centro penitenciario, entre otros, no se relacionan positivamente con el hacinamiento de internos en los penales. A una gestión regular le corresponde un nivel alto de hacinamiento.

Flores, demuestra que existe una relación inversa entre la Gestión penitenciaria por procesos y el hacinamiento poblacional en penales de Lima Metropolitana; así como sus dimensiones: la identificación y secuencia de los procesos, la descripción de los procesos, el seguimiento y medición de los procesos y la mejora de los procesos; que también se relacionan negativamente. En todos los casos el nivel de relación es medio, es decir, la Gestión Penitenciaria por procesos y sus dimensiones influyen regularmente sobre el hacinamiento poblacional.

Este resultado es de vital importancia para fines de comparación al momento de obtener la relación entre las variables que se están considerando en el presente estudio; los resultados de ambos estudios permitirán complementarse para proponer y recomendar políticas viables para contrarrestar el hacinamiento.

**Cuba (2017)**, autor de la Tesis: *“Reinserción Social de los Internos en los Centros Penitenciarios del Estado Peruano”* en la Escuela de Posgrado, de la Universidad Cesar Vallejo. Los hallazgos de esta investigación, fruto del análisis cualitativo, muestran las deficiencias del proceso de reinserción social con el que deben beneficiarse los reos, a quienes la ley reconoce como sujetos de derechos, aunque hayan perdido su libertad. Dichas deficiencias consisten en que la rehabilitación psicológica ni la reeducación, ni la capacitación laboral son efectivas, debido a la falta de presupuesto y recursos por parte del INPE, así como a otros factores como la

sobrepoblación, la corrupción y el control de grupos organizados para seguir delinquiendo aun dentro del centro penitenciario.

La investigación llevo a las siguientes principales conclusiones:

- La rehabilitación psicológica de los reos es deficiente debido a la falta de especialistas idóneos, tanto en número como en calidad y experiencia profesional.
- El establecimiento penitenciario estudiado no realiza el proceso de reeducación de los reos, debido a que no cuenta con el personal idóneo y necesario, ni con los ambientes ni los materiales adecuados.

Los resultados de esta investigación muestran que el presupuesto es importante para el logro de objetivos, además se tomaran como referencia al momento de proponer medidas que impacten significativamente sobre el hacinamiento de la población penal.

**Cabana (2015)**, autor de la Tesis: Abuso del mandato de Prisión Preventivo y su incidencia en el crecimiento de la Población Penal en el Perú, en la Escuela de Postgrado, de la Universidad Andina “Néstor Cáceres Velásquez”. entre las principales conclusiones señala:

- La prisión preventiva constituye una medida cautelar de carácter personal, cuya finalidad acorde con su naturaleza, es la de garantizar el proceso en sus fines característicos, y el cumplimiento de la futura y eventual pena que pudiera imponerse.
- El crecimiento acelerado de la población penal se da por muchos factores que se podrían manejar de mejor manera. El abuso del mandato de prisión preventiva, es decir, personas que, pese a que debería tener la presunción de inocencia, han sido enviadas a un penal a la espera de su juicio tiene mayor incidencia en la sobrepoblación carcelaria.
- En el Perú, el 51% de la población penitenciaria se encuentra recluida en prisión preventiva. Según los datos del propio INPE, de un promedio de 11 mil reos que salen de la cárcel por diversos

motivos, unos 8 mil lo hacen porque se cambia su situación a comparecencia. La prisión preventiva se dio de forma apresurada, y se gastaron recursos del Estado, se contribuyó al hacinamiento y afectaron los derechos de la persona y de su familia.

Según lo investigado por Cabana, la prisión preventiva incide en el hacinamiento de la población penal; por lo que se debe tener en cuenta al momento de imponerse.

En el documento de reflexión que contiene el trabajo de investigación *“La cárcel en el Perú: Conocer la realidad para transformarla”*, elaborado por la Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS, 2015); llego a las siguientes principales conclusiones:

- Por sus consecuencias altamente despersonalizadoras, desocializadoras y estigmatizadoras la pena de prisión debe quedar limitada para aquellos delitos de cierta gravedad que carezcan de una alternativa capaz de garantizar convenientemente las exigencias de la prevención general.
- Un concepto realista de tratamiento no puede centrarse exclusivamente en métodos psicológicos de tipo conductista que insistan en cambiar la personalidad del condenado, sino que debe concebirse más ampliamente como formación de personas a través de la realización de actividades formativas, culturales, laborales u ocupacionales que contribuyan a que el interno al salir de prisión pueda llevar una vida pacífica sin reincidir.
- Las infraestructuras, las condiciones de habitabilidad y los recursos materiales son también importantes no sólo para el buen desarrollo del tratamiento sino también para el mantenimiento del buen orden dentro del establecimiento. La sobreocupación y saturación dificultan en gran medida el buen éxito del tratamiento y constituyen una seria amenaza para la disciplina y el buen orden dentro de los establecimientos.

## 1.5 Justificación de la Investigación

El presente estudio se justifica porque los efectos del hacinamiento repercuten en la economía, en la priorización de políticas, en la sociedad y en el campo penitenciario por la loable labor que cumple el INPE como ente rector del Sistema Penitenciario Nacional que es resocializar a las personas privadas de libertad. Asimismo, porque el sistema penitenciario está relacionado con el sistema de seguridad ciudadana y sistema de justicia penal.

En el sistema de Seguridad Ciudadana intervienen aparte de la sociedad civil, instituciones pertenecientes a los tres niveles de gobierno, convirtiéndola en intersectorial; en el sistema de justicia penal, de acuerdo al actual código de procedimiento penal interviene la Policía Nacional del Perú (PNP), la Fiscalía, el Poder Judicial y el INPE. En ambos casos, el INPE se encarga de alojar a las personas con mandato de detención impuestas por el Juez, para su custodia, seguridad y resocializar a través del tratamiento penitenciario; sin embargo, para cumplir este objetivo requiere del presupuesto público.

Además, el Sistema Penitenciario juega un rol importante:

**En el contexto exterior:** Debido a que es uno de los aspectos más críticos de la crisis de seguridad ciudadana y de las necesidades de reforma judicial que caracteriza a la mayoría de los países latinoamericanos. Por lo que se requiere mejorarlo, para que la Seguridad Ciudadana haga al país más atractivo a las inversiones y al turismo.

**En el contexto nacional:** Por la Inversión en Infraestructura Penitenciaria y el gasto en Resocializar al interno, lo cual tiene efectos en el corto plazo sobre nuestra economía; sobre todo, en el costo de oportunidad de los recursos públicos que se utilizan.

Asimismo, la presente investigación se justifica desde los siguientes puntos de vista:

### ***1.5.1 Teórica***

Aplicar técnicas Estadísticas, Matemáticas y la Computación en el tratamiento de la variable dependiente Hacinamiento de la Población Penal (HAC-POPE) y variable independiente Gestión del Presupuesto Público en el INPE (GPP-INPE), para encontrar la Ecuación de Regresión que relaciona ambas variables y con dicha ecuación hacer la prueba o contrastación de las hipótesis. El uso de los métodos cuantitativos para probar las hipótesis de la investigación enriquecerá las herramientas y técnicas de la Administración Penitenciaria, en particular, y de la política gubernamental, en general.

### ***1.5.2 Práctica***

Se pretende optimizar la Gestión del Presupuesto Público en el INPE (GPP-INPE), específicamente en los niveles de Inversión en Infraestructura Penitenciaria y en el gasto para la resocialización implementando políticas penitenciarias adecuadas para revertir el índice de hacinamiento, sus efectos y demás problemas derivados. El presente trabajo, podrá ser utilizado como herramienta técnica de consulta: Por el INPE para proponer políticas penitenciarias realistas; por el gobierno para que guie su aprobación e implementación; y, también podrá ser considerado como material de consulta, para trabajos de investigación académicos.

### ***1.5.3 Metodológica***

Las hipótesis planteadas en la tesis se probarán mediante el uso de las técnicas estadísticas y matemáticas, así con la ayuda del programa informático denominado EVIEWS Versión 10.

#### **1.5.4 Social**

La Gestión del Presupuesto Público en el INPE (GPP-INPE), orientada a mejorar, ampliar o crear Infraestructura Penitenciaria y a resocializar al interno para que no reincida tiene importancia, porque su finalidad es reducir o aliviar los niveles de hacinamiento de internos en los Establecimientos Penitenciarios; lo cual permitirá reincorporar al Interno a la sociedad y contribuir a la seguridad ciudadana.

#### **1.6 Limitaciones de la Investigación**

La investigación para obtener la evidencia empírica en general, se limitará a la población penal, capacidad de albergue y la Gestión del Presupuesto asignado por el gobierno central y ejecutado por el INPE en infraestructura y resocialización. El periodo de análisis referido a la evidencia empírica es del 2,007 al 2,018.

Es decir, la Tesis se limitará a investigar la Gestión del Presupuesto Público en el INPE (GPP-INPE), siendo este uno, de una serie de factores que pueden incidir y determinar el índice de hacinamiento de la población penal en el Perú. Asimismo, en su medición se utilizarán solo tres dimensiones Inversión en Infraestructura Penitenciaria, gasto en resocialización y la efectividad de la Gestión; respecto al Hacinamiento de la Población Penal (HAC-POPE) se medirá a través de la capacidad de albergue, internos con prisión preventiva y la reincidencia.

No se consideraran otros factores, como la población nacional, dispositivos legales incompatibles con la función de Resocialización que directa o indirectamente impactan sobre el hacinamiento, derechos de gracia (Indulto, Amnistía y Conmutación de la Pena), beneficios penitenciarios, incremento de la actividad delincencial (Desocupación, falta de valores, influencia

de medios de comunicación, etc), medidas alternativas para disminuir la población penal (Penas Limitativas de Derecho, conversión de la Pena Privativa de la Libertad, etc), entre otros.

## **1.7 Objetivos**

### ***1.7.1 Objetivo General***

Determinar si la Gestión del Presupuesto Público en el INPE puede constituirse en una acción para reducir el Hacinamiento de la Población Penal, en el Perú, periodo 2007 - 2018.

### ***1.7.2 Objetivos Específicos***

- a. Determinar si la Inversión en Infraestructura Penitenciaria puede constituirse en un conjunto de obras que incrementan la capacidad de albergue para reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2007 – 2018.
- b. Determinar si el Gasto en Resocialización puede constituirse en una acción para reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2007 – 2018.
- c. Determinar si la efectividad de la Gestión Administrativa puede ayudar a reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2007 – 2018.

## **1.8 Hipótesis**

### ***1.8.1 Hipótesis General***

Mejorar la Gestión del Presupuesto Público en el INPE permitirá reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2007 – 2018.

### ***1.8.2 Hipótesis Específicas***

- a. Incrementar la Inversión en infraestructura Penitenciaria permitirá reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2007 – 2018.
- b. Mejorar la calidad del Gasto en Resocialización permitirá reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2007 – 2018.
- c. Aumentar la Efectividad de la Gestión Administrativa permitirá reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2007 – 2018.

## II. Marco Teórico

### 2.1 Marco Conceptual

#### 2.1.1 *Gestión del Presupuesto Público en el INPE*

**Gestión:** Es un conjunto de acciones u operaciones relacionadas con la administración y dirección de una organización. **En el sector privado**, la gestión empresarial implica el diseño, implementación y control de medidas y estrategias relacionadas con procesos de administración y producción y **en el sector público**, Córdova (citado por Gonzales, 2015) dice: “Hablar de la Gestión Pública es referirse, de forma novedosa, al papel que juegan las instituciones y los organismos de gobierno en la vida social de un país y, en particular, de quienes se encuentran al frente de los mismos” (parr. 1).

En relación a la **Nueva Gestión Pública**, según Aguilar (citado por Gonzales, 2015) surge como necesidad de “Usar los recursos con la máxima eficiencia para lograr satisfacer las demandas de los ciudadanos, aprovechar las oportunidades de un mundo globalizado y competitivo para alcanzar sociedades más acordes con los deseos colectivos” (parr. 4) y Sánchez (citado por Gonzales, 2015) señala: “tiene que ver con la introducción en el sector público de las técnicas y métodos del sector privado con el fin de hacer más eficientes y eficaces las organizaciones públicas” (parr. 5).

**Presupuesto:** Conjunto de gastos e ingresos previstos para un determinado período de tiempo. El artículo 13 del Decreto Legislativo N° 1440 (2018), que crea al Sistema Nacional de Presupuesto Público, indica:

El presupuesto constituye el instrumento de gestión del Estado para el logro de resultados a favor de la población, a través de la prestación de servicios y logro de metas de coberturas

con eficacia y eficiencia por parte de las Entidades. Asimismo, es la expresión cuantificada, conjunta y sistemática de los gastos a atender durante el año fiscal, por cada una de las Entidades que forman parte del Sector Público y refleja los ingresos que financian dichos gastos.

**Instituto Nacional Penitenciario (INPE):** En el año de 1985, en virtud de los artículos 153° a 161° del primer Código de Ejecución Penal (CEP), se creó el INPE en sustitución de la Dirección General de Establecimientos Penales y Readaptación Social, con autonomía normativa, económica, financiera y administrativa, integrante del sector justicia y que además formaba un presupuesto propio.

**La Gestión del Presupuesto Público en el INPE,** es el conjunto de actividades, orientadas a gestionar de una manera eficiente y eficaz el presupuesto que el MEF le asigna anualmente al INPE a fin de lograr las metas y objetivos propuestos en el Plan Operativo Institucional (POI); de acuerdo a los servicios que presta y a sus funciones como Entidad.

### ***2.1.2 Inversión en Infraestructura Penitenciaria***

**Inversión:** En el campo de la economía y finanzas se entiende que una inversión es la disposición de un capital en una operación o actividad económica que genere rendimientos y ganancias a largo plazo.

**Infraestructura:** El Banco Interamericano de Desarrollo (2000, citado por la CEPAL, 2004) la define así: “conjunto de estructuras de ingeniería e instalaciones, por lo general de larga vida útil, que constituyen la base sobre la cual se produce la prestación de servicios considerados necesarios para el desarrollo de fines productivos, políticos, sociales y personales” (p. 9).

**Infraestructura Penitenciaria:** Según Balarezo (citado por Peña, 2013): “Es el conjunto de instalaciones físicas cuya finalidad es albergar a los individuos privados de la libertad por infracciones al código penal y garantizar el cumplimiento de la pena” (p. 37), teniendo como objetivo resocializarlos para reintegrarlos a la sociedad.

**Inversión en Infraestructura Penitenciaria:** Es el Presupuesto o los Recursos Financieros, asignados anualmente por el gobierno al INPE para que, a través de la Oficina de Infraestructura Penitenciaria, lo ejecute en Proyectos de Inversión u obras para mejorar, ampliar o construir Establecimientos Penitenciarios; teniendo como propósito mantener recuperar o crear capacidad de albergue con ambientes para desarrollar programas de tratamiento penitenciario, orientados a la Resocialización.

### **2.1.3 Gasto en Resocialización**

**Gasto:** Es la acción de gastar (emplear el dinero en algo, deteriorar con el uso). En un sentido económico, se conoce como gasto a la cantidad que se gasta o se ha gastado.

**Resocialización:** El Centro Nacional de Estudios Criminológicos y Penitenciarios (CENECP. 1998) señala que “Es el proceso de socializar nuevamente al hombre delincuente, y esto plantea, formarlo nuevamente, el lograr que asuma valores y conductas acordes con el orden social, (...)” (pp. 19-20). Es decir, hay que reeducarlo para que asuma como propio el orden social de la sociedad.

**Gasto en Resocialización:** Es el presupuesto ejecutado en el Tratamiento Penitenciario del interno durante su permanencia en un Establecimiento Penitenciario.

#### ***2.1.4 Efectividad en la Gestión Administrativa***

**Gestión Administrativa:** Es un proceso, consistente en actividades de planeación, organización, ejecución y control desempeñado para determinar y alcanzar objetivos, utilizando una serie de recursos. Es medido por la **efectividad**, que es la característica de la Gestión Administrativa que es eficiente y que además es eficaz.

Edenred (s.f.), señala que los términos eficiencia, eficacia y efectividad hacen referencia a diferentes aspectos y su correcta diferenciación y cálculo ayuda a la empresa a evaluar el desempeño, los procesos y aplicar acciones para la mejora continua. Asimismo, indica:

**La eficiencia** supone conseguir que los máximos resultados, sean los previstos a partir de unos recursos mínimos. (Ejemplo: Un trabajador que consigue generar 10 artículos con la mitad de materia prima que otro será más eficiente).

**La eficacia** se refiere al grado de consecución de unos objetivos determinados, (Ejemplo: Si el segundo empleado consigue crear 10 bienes cada hora, mientras que el primero solo 7, podrá considerarse más eficaz, aunque sea menos eficiente).

**La efectividad** está relacionada con el equilibrio de estos dos conceptos de eficiencia y eficacia, definiéndose como la capacidad de llevar el máximo trabajo previsto con los menores recursos posibles.

#### ***2.1.5 Hacinamiento de la Población Penal***

**Hacinamiento:** Implica la presencia de un gran número de personas en un espacio reducido. Teniendo como consecuencia la generación de un ambiente no apto para la supervivencia de todos ya que tanto los recursos como los elementos característicos de ese espacio empiezan a perder sus rasgos esenciales (el aire se vuelve denso e irrespirable, el agua y los alimentos no

alcanzan para todos, los desechos son muy altos y por lo tanto contaminan el espacio, etc).

El artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1328 (2017) define a la **Población Penal**, como:

**Población Penitenciaria.** - Está compuesta por las personas procesadas con medidas de detención o prisión preventiva y personas sentenciadas a pena privativa de libertad que se encuentran en los establecimientos penitenciarios o transitorios, asimismo, personas liberadas con beneficio penitenciario de semilibertad o liberación condicional y personas sentenciadas a pena limitativa de derechos, y otras penas alternativas que son atendidas en los establecimientos de medio libre.

En la presente investigación, se considera población penal, a las personas que se encuentran al interior de un Establecimiento Penitenciario por mandato judicial en calidad de sentenciados y/o procesados.

Noel (2015), señala: “Sobrepoblación penitenciaria es la situación en la que la densidad penitenciaria es mayor que 100, porque hay más personas presas que la capacidad establecida para una prisión o para la totalidad del sistema” (p. 13). Cuando la capacidad de albergue en un Establecimiento Penitenciario llega al 120% o más existe sobrepoblación crítica o hacinamiento.

**Hacinamiento de la Población Penal:** Es la concentración de internos en un Establecimiento Penitenciario, que sobrepasa la capacidad de albergue para los cuales fueron contruidos y diseñados, los cuales originan situaciones de promiscuidad, problemas de salubridad, actos de violencia, deterioro y destrucción de la infraestructura, disminución de la cobertura de los servicios, tensión en el personal y dificultad para el control del Establecimiento.

### **2.1.6 Capacidad de Albergue**

“Es la posibilidad de albergar o alojar algo en el interior de un determinado espacio físico. También se denomina capacidad de refugio, porque puede albergar a un determinado número de personas en condiciones de supervivencia” (Peña, 2013, p. 37).

En el campo penitenciario, Noel (2015), señala que a nivel internacional no existe una definición de plaza o cupo penitenciario que permita definir o conceptualizar la capacidad penitenciaria, de allí la determinación de la densidad carcelaria. La densidad penitenciaria resulta de la fórmula: número de personas alojadas/número de cupos disponibles x 100. Sin embargo, “Algunos países han definido el concepto de plaza o cupo penitenciario utilizando algunos parámetros internacionales<sup>1</sup> brindados por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT) “ (Noel, 2015, p.14).

Asimismo, Noel (2015), también nos dice que “La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), considerando la jurisprudencia europea y otros documentos del ámbito europeo, observó que siete metros cuadrados por cada persona privada de libertad es una guía aproximada y deseable para una celda de detención” (p. 15).

### **2.1.7 Mandato de Detención Preventiva con Privación de la Libertad**

**Mandato de detención preventivo:** La libertad es un derecho fundamental que sólo puede ser privado, con la emisión de una sentencia de última instancia u otra de grado inferior que se haya dejado consentir, sin embargo, en el derecho procesal penal, existe una figura denominada

---

<sup>1</sup> El CPT considera 4 metros cuadrados por persona como requerimiento mínimo en un alojamiento compartido y 6 metros cuadrados en alojamiento individual; el CIRC 3.4 metros cuadrados en dormitorios colectivos y 5.4 metros cuadrados en celdas individuales.

“**mandato de detención**”, figura que opera como excepción a la regla y su utilización debe ser “excepcional”, pues ella sólo puede hacerse efectiva cuando concurren tres (3) requisitos que deben ser imputables “sin duda alguna” a determinado procesado.

El artículo 135 del Decreto Legislativo N° 957 (2004), señala estos tres requisitos son los que el Código Procesal Penal recoge:

**El primero**, que existan suficientes medios probatorios de la comisión de un delito que vincule al imputado como autor o participe del mismo.

**El segundo**, que la sanción a imponerse o la suma de ellas sea superior a un año de pena privativa de libertad, es decir, las sumas de los años por cada delito puestos en el Código Penal deben de superar el año.

**El tercero**, (contiene dos hipótesis) es el más difícil de cumplir, a) que existan suficientes elementos probatorios para concluir que el imputado intenta eludir la acción de la justicia o b) que existan suficientes elementos probatorios para concluir que el imputado intenta perturbar la acción probatoria.

**Pena Privativa de Libertad:** Es la sanción penal que se impone al sujeto que ha cometido un acto delictivo, declarado así por un tribunal a través de un proceso público celebrado con todas las garantías, y que consiste en la privación del derecho a la libertad en un lugar determinado durante el tiempo que se establezca en la sentencia condenatoria, sometido a un específico régimen de vida

**El Mandato de Detención Preventiva con Pena Privativa de Libertad:** Cuando el mandato de detención es efectivo, se le denomina mandato de detención con privación de libertad; debido que el procesado se le priva de su libertad, también se le conoce como prisión preventiva.

Esta situación aunada a la lentitud en la Administración de Justicia o la demora durante las diferentes etapas del proceso judicial como son: la calificación, la tramitación, sentencia y ejecución; pueden elevar el tiempo de permanencia de un procesado, cuando no ameritaba su detención. Es decir, “..., las deficiencias procesales permiten que la prisión preventiva se aplique de forma arbitraria, irresponsable y abusiva. Se impone aún en situaciones que notoriamente no la requieren” (Ramos, 2018, p. 241).

### ***2.1.8 Reincidencia Penitenciaria***

Interno con dos o más veces de ingreso a un Establecimiento Penitenciario, por volver a cometer el mismo u otro delito. En una investigación realizada por un grupo de profesionales, se señala:

En sentido amplio, se considera reincidencia la comisión de un nuevo delito cuando previamente ya se ha cometido otro u otros.

Como sabemos, el estudio de la criminalidad presenta siempre una cifra negra importante: no existe la posibilidad de saber cuál es el total de personas que han cometido un delito. En consecuencia, tampoco se puede saber cuántas de estas personas han reincidido.

Siendo, pues, imposible cuantificar la reincidencia real o general, hallamos diferentes aproximaciones en el estudio cuantitativo de la reincidencia que facilitan datos parciales del fenómeno y que suelen resultar de interés para el estudio de sectores determinados (Capdevila et al., 2015, p. 16).

### **2.1.9 Establecimiento Penitenciario**

Es la unidad física arquitectónica, administrativa y funcional perteneciente a la administración penitenciaria que alberga internos tanto procesados como sentenciados y que debe reunir condiciones mínimas de habitabilidad con los servicios necesarios. El artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1328 (2017) señala que:

Es la instalación administrada por el INPE en donde se desarrolla la ejecución de las medidas y penas privativas de libertad efectivas, donde además se aplican acciones de custodia y tratamiento a fin de lograr la resocialización de la persona privada de libertad.

### **2.1.10 Sistema Penitenciario**

Sistema Penitenciario se considera a la “Organización estatal, con una estructura coherente, encargada de la ejecución de las penas y medidas de seguridad, orientada al logro del objetivo de resocializar a los internos, bajo cuya orientación subyacen o pueden primar determinadas teorías o principios penitenciarios” (Solís, 2008, p. 5).

El artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1328 (2017) indica que el Sistema Penitenciario Nacional: “Está constituido por instituciones públicas que intervienen en el proceso de la resocialización del penado, en el marco de la Política Nacional Penitenciaria, teniendo como ente rector al Instituto Nacional Penitenciario, conforme al Código de Ejecución Penal”.

### **2.1.11 Régimen Penitenciario**

“Es el conjunto de condiciones y medidas que se ejercen sobre un grupo de internos que presentan características similares. Asimismo, cada régimen cuenta con una reglamentación o norma particular que lo diferencia de los otros” (Solís, 2008, p. 7).

### ***2.1.12 Política Pública***

Las Políticas Públicas son las acciones de gobierno, es la acción emitida por éste, que busca cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, como señala Chandler y Plano (citados por Ruiz y Cadenas, s.f.), se pueden entender como la utilización de estrategias en aprovechamiento de recursos para aliviar los problemas sociales.

### ***2.1.13 Política Penitenciaria***

Comprende las acciones y decisiones que las autoridades de cada país toman dentro del ámbito penitenciario. A través de su intervención se pretende controlar el sistema penitenciario del país para proporcionar los recursos necesarios en el proceso de resocialización del penado, estableciendo las directrices para su buen funcionamiento.

### ***2.1.14 Política Criminológica***

Esta ciencia tiene como objeto de estudio los medios de prevención de las conductas antisociales. La política criminal es la ciencia o arte que se sirve el estado para prevenir y reprimir los delitos.

### ***2.1.15 Seguridad Pública***

La seguridad pública es un servicio que debe ser universal para proteger la integridad física de los ciudadanos y sus bienes. Para esto, existen las fuerzas de seguridad, que trabajan en conjunto con el Poder Judicial.

### **2.1.16 Seguridad Ciudadana**

La seguridad ciudadana es un derecho, un bien común que se articula mediante la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía y de otras organizaciones. Busca asegurar la convivencia pacífica, eliminar la violencia, el uso pacífico y ordenado de las vías y de espacios públicos; así como evitar todo acto que conlleve a la comisión de delitos y faltas contra las personas y sus bienes.

## **2.2 Teorías Generales Relacionadas al Tema**

### **2.2.1 Teoría del Presupuesto Público**

Según Marcel et al. (2014), los presupuestos son consecuencia de la evolución de las instituciones públicas y se generan en el lapso del siglo XIX para limitar el poder, las ambiciones y la extravagancia de los gobernantes, en perjuicio del ciudadano; así surgen los presupuestos públicos, desempeñando diversos roles en el transcurrir de los años.

Inicialmente, al presupuesto se le considero como un plan financiero anual a través del cual se detallaba: La distribución de los recursos públicos, los mecanismos de pago y su posterior fiscalización. La ampliación de las funciones del gobierno, el aumento del gasto público y la carga tributaria de mediados del siglo XX, hicieron que se reconociera la importancia económica y política del presupuesto, considerándose un instrumento de gestión macroeconómica y de planificación.

Marcel et al. (2014) afirman:

El hecho de que tantos actores —economistas, ministros, parlamentarios, funcionarios públicos y medios de comunicación— se preocupen por un documento que, a simple vista,

parece una interminable e incomprensible lista de números, sugiere que es mucho lo que hay detrás del presupuesto (p. 33).

Es por ello, que estos autores, indican que todo ello ocurre porque el presupuesto público cumple varias funciones a la vez: político-institucional, económico y gerencial:

**Funciones institucionales:** El presupuesto público es institucional porque se basa en acuerdos políticos; su finalidad es que el ejecutivo rinda cuenta del uso de los recursos públicos y de fijar un marco legal adecuado para su asignación y desembolso. El Estado al tener el poder de recaudar impuestos, es necesario un instrumento legal que autorice su distribución y al mismo tiempo sirva para fiscalizar su utilización; entonces, el presupuesto es decisión y negociación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, involucrando a mucha gente.

**Función gerencial:** El presupuesto Público se caracteriza por su flexibilidad, en el desarrollo de la gestión pública. Determina los recursos con que operarán las instituciones públicas durante el año y determina los límites financieros a dicha gestión; es decir, su elaboración es un proceso en la que interactúan las entidades públicas y la autoridad presupuestaria, estableciéndose compromisos, responsabilidades y obligaciones.

La negociación y el compromiso que se da con el presupuesto público sustituye en la gestión pública, el papel que desempeña en el sector privado el mercado como asignador de recursos. Hay Entidades públicas que no compiten, sino que ejercen su poder monopolístico por mandato de la ley; estas, desempeñan diversas funciones y obtienen resultados difíciles de medir; además de proveer servicios gratuitos, lo que mejor establecido está dentro de su gestión es su presupuesto.

**Función económica:** Desde el punto de vista microeconómico, el presupuesto público refleja la asignación de recursos públicos entre usos alternativos y competitivos, relacionándose

directamente con la gestión. En el ámbito macroeconómico, el presupuesto público obtiene los recursos públicos de un poder legal que tiene el Estado, por lo que forma parte y depende de la política fiscal.

También nos dicen que una buena gestión presupuestaria es algo más que una cuestión técnica o económica. Lo que implica una definición de la calidad de la gestión financiera pública compuesta por cuatro elementos:

1. **Efectividad macro:** lograr los objetivos de la política fiscal macroeconómica.
2. **Eficiencia en la asignación de recursos:** distribuir los recursos públicos de modo que se reflejen las prioridades y preferencias de la ciudadanía.
3. **Eficiencia en el uso de los recursos:** lograr optimizar el uso de los fondos y los recursos humanos para alcanzar las metas comprometidas.
4. **Transparencia en la generación y uso de los recursos fiscales:** Los recursos se obtienen de la ciudadanía en el ejercicio de potestades otorgadas a través de la legislación.

Asimismo, Marcel et al. (2014) refieren que el presupuesto público se ha convertido en algo repetitivo porque todo lo que involucra, se da dentro de plazos limitados en el proceso institucional. Pese a los debates sobre la inconveniencia de un presupuesto anual para la gestión, no hay ninguna democracia capaz de convencer a los legisladores de dejar el tradicional ciclo anual. El ciclo presupuestario se estructura en cinco etapas y cada etapa tiene sus insumos, objetivos, actores y productos específicos (tabla 1).

**Tabla 1***Etapas del Ciclo Económico Presupuestal*

| <b>Etapa</b>                | <b>Objetivos</b>   | <b>Insumos</b>  | <b>Producto</b>  | <b>Actores</b>  |
|-----------------------------|--|---|--|---|
| <b>Programación</b>         | Identificar prioridades en la asignación de recursos                       | Programa de gobierno, plan de desarrollo, propuestas sectoriales  | Estructura programática de presupuesto (clasificador), sectores prioritarios | Ministerio de Finanzas, Planificación, Centro de Gobierno                         |
| <b>Formulación</b>          | Asignación eficiente de recursos dentro de restricción macro               | Prioridades programáticas, desempeño en el ejercicio anterior, compromisos legales, propuestas sectoriales y sus resultados esperados | Proyecto de presupuesto público  | Ministerios sectoriales, organismos públicos, Ministerio de Finanzas, Presidencia |
| <b>Aprobación</b>           | Autorización legal para disponer de recursos públicos                      | Propuestas del Ejecutivo, informes de entes externos, opiniones parlamentarias  | Ley anual de presupuestos y normas para su ejecución                         | Legislatura, líderes de opinión, Ministerio de Finanzas,                          |
| <b>Ejecución</b>            | Aplicar recursos públicos con eficiencia, dentro de marco legal            | Presupuesto aprobado, normas sobre administración financiera, cambios en entorno, contingencias                                       | Presupuesto ejecutado  | Ministerios sectoriales, organismos públicos                                      |
| <b>Control y evaluación</b> | Verificar el cumplimiento de obligaciones legales y compromisos de gestión | Ejecución presupuestaria, indicadores de gestión, evaluaciones, auditorías  | Informes financieros auditados, rendición de cuentas                         | Órganos de control interno y externo, órganos de evaluación, planificación        |

*Nota.* Tomado de Presupuesto para el Desarrollo de América Latina (p. 49), por M. Marcel, M.

Guzmán y M. Sanginés, 2014, (<https://publications.iadb.org/es/publicacion/14253/presupuestos-para-el-desarrollo-en-america-latina>)

En el Perú, el proceso presupuestario se detalla en el Título IV del Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público (Decreto Legislativo N° 1440, 2018) y comprende las fases de Programación Multianual, Formulación, Aprobación, Ejecución y Evaluación del Presupuesto:

**La Fase de Programación Multianual**, El artículo 23 del Decreto Legislativo N° 1440 (2018) indica que comprende tres años. Según el artículo 24 del Decreto Legislativo N° 1440 (2018), se basa en la Asignación Presupuestal Multianual (APM), viene hacer el techo presupuestal que es el límite máximo de los créditos presupuestarios de los Pliego y por encima de este no puede programarse ningún gasto; se caracteriza por su carácter vinculante para el primer año (año 1) e indicativo para los dos años siguientes (año 2 y año 3); en cada año es revisada y modificada, siempre y cuando se produzcan cambios en cualquiera de los factores considerados en su estimación.

**Fase de Formulación Presupuestaria**, Según el artículo 27 del Decreto Legislativo N° 1440 (2018), es la desagregación del primer año de la APM en cada uno de los niveles según el clasificador presupuestal; también se fijan las metas y se asignan las cadenas de gasto y las fuentes de financiamiento; para lo cual, los Pliegos presupuestarios proceden a distribuir la APM del año 1 considerando los Clasificadores de Ingresos y Gastos, conforme a: Las prioridades de la política nacional y a las prioridades institucionales de acuerdo con las competencias y funciones de la Entidad; articulándose con el SINAPLAN.

El artículo 29 del Decreto Legislativo N° 1440 (2018), refiere que los anteproyectos de la Ley de Presupuesto y de la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público, elaborados por la DGPP, los propone el MEF para su aprobación por el Consejo de Ministros y

remitidos como proyectos de Ley por el Presidente de la República al Legislativo, de acuerdo al procedimiento y plazos establecidos por la Constitución Política del Perú.

El artículo 30 del Decreto Legislativo N° 1440 (2018) señala que toda Ley de Presupuesto, aprobadas por el Congreso de la República, así como los demás presupuestos, representan el crédito presupuestario, que comprende el límite máximo de gasto a ejecutarse durante el año fiscal; dicha Ley va acompañada con los créditos presupuestarios estructurados siguiendo las clasificaciones de gasto: Institucional, Funcional, Programático y Genérica de Gasto; y las clasificaciones de ingreso: Institucional, Fuente de Financiamiento y Genérica de Ingreso.

El artículo 33 del Decreto Legislativo N° 1440 (2018) establece: **La Ejecución Presupuestaria**, se inicia el 1 de enero y culmina el 31 de diciembre de cada año fiscal, es en este período que se perciben los ingresos públicos y se atienden todas las obligaciones que genera el gasto público, dentro del techo presupuestal o créditos presupuestarios autorizados en las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público y sus modificaciones.

El artículo 35 del Decreto Legislativo N° 1440 (2018) señala: La DGPP realiza **el control presupuestario**, a través del seguimiento de los niveles de ejecución de gastos respecto a los créditos presupuestarios autorizados por la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público y sus modificaciones, dentro del marco normativo que regula a la Administración Financiera del Estado.

Según el artículo 55 del Decreto Legislativo N° 1440 (2018) en **La fase de Evaluación Presupuestaria**, se realiza el análisis sistemático y continuo de la gestión presupuestal en el logro de los resultados prioritarios y de los objetivos estratégicos institucionales; con la finalidad de ayudar a la calidad del gasto público. Esta fase comprende el seguimiento y la evaluación; es así que las recomendaciones y conclusiones obtenidas en la evaluación deben ser consideradas en el proceso presupuestario.

“El Presupuesto es el sistema nervioso de una economía pública, es el equivalente al mercado en el sector privado” (Ortega, citado por Prieto, 2012, p. 29). El presupuesto público es considerado como un documento político que sintetiza desde la perspectiva económica y financiera el plan de actuación que presidirá la gestión, **se caracteriza:** Por ser un documento de carácter jurídico, de elaboración y ejecución periódica, se expresa en forma contable, constituye un acto de previsión, y representa la concreción del plan económico del grupo político en el poder (El Presupuesto del Sector Público, s.f.).

Marcel et al. (2014), refiere que la necesidad de tener instituciones públicas solidas con capacidad de detener las fallas del Estado en la asignación de recursos, se han desarrollado técnicas que buscan fortalecer la disciplina y rigurosidad de análisis y preparación del presupuesto. Es así, que después del Presupuesto tradicional que se basa en el incrementalismo puro, aparecen dos técnicas que antecedieron al presupuesto por resultados (PpR), y se las contrasta con el incrementalismo presupuestario tradicional que estas han tratado de modificar.

**2.2.1.1 El Presupuesto Tradicional.** Se fundamenta en el principio contable; es una técnica que se basa en el registro ordenado de la información presupuestal de acuerdo a clasificaciones predeterminadas. Su objetivo es controlar las partidas presupuestarias, en las que se utilizan los recursos públicos, que tiene como límites el crédito presupuestal aprobado.

Esta metodología emplea el procedimiento incrementalista para elaborar un presupuesto, el cual consiste en proyectar una cuantía adicional para el siguiente ejercicio, con respecto a las partidas presupuestales. A pesar del tiempo transcurrido (década de los 50 del siglo XX) y la aparición de nuevas técnicas, aún continúa su uso en algunas entidades públicas.

Años más tarde, aparece la contabilidad por actividades, entonces el presupuesto tradicional considero la clasificación por actividades específicas, con medidas de costes unitarios y recursos asignados a una actividad, con la finalidad de mejorar la racionalidad en su asignación. A pesar de todo esto, esta técnica continua aun con su forma incrementalista. Marcel et al. (2014), señalan:

(...) el incrementalismo presupuestario no es un mecanismo óptimo para la asignación eficiente de los recursos públicos y la programación financiera. Más aún: el incrementalismo presupuestario tiende a profundizar en el proceso presupuestario las fallas de estado (...).

Por esta razón, a partir de la década de 1960 surgieron técnicas presupuestarias destinadas a combatir el incrementalismo, introduciendo elementos de mayor racionalidad en la asignación de los recursos públicos, y a complementar la planificación de la acción del Estado. Las técnicas más conocidas a este respecto son el presupuesto por programas (PPP) y el presupuesto de base cero (PBC). (p. 56)

**2.2.1.2 El Presupuesto por Programas.** “El presupuesto por programas (PPP) surgió como un procedimiento estructurado de decisión y planificación gubernamental” (Schick, citado por Marcel et al, 2014, p. 56). Esta técnica incorpora recursos de diferentes fuentes alineados al gasto en los programas del gobierno; estos recursos pueden unirse a objetivos de política de tal manera que se pueda priorizar los programas para la asignación presupuestal en una serie de servicios públicos alcanzables con los recursos asignados a cada programa.

Esta técnica se basa en tres componentes: i) conceptual, caracteriza al Estado en la forma de programas, con objetivos y mecanismos de ejecución específicos; ii) contable, ordena los

recursos presupuestales alrededor de los programas, y iii) cuantitativo, mide de una manera estandarizada, los niveles de actividad o producción que se dan en los programas públicos.

En la década de 1960 esta técnica se originó en Estados Unidos, expandiéndose por todo el mundo; en su implementación se presentaron dificultades respecto a sus componentes, sobre todo a que: No todas las actividades y funciones del estado podían expresarse como programas; la contabilidad programática presentaba ambigüedades en su clasificación; y existían bienes y servicios públicos que no podían medirse a través de indicadores de producción.

Con las experiencias obtenidas con esta técnica, no se obtuvieron buenos resultados ni en su implementación, ni en los efectos esperados; sin embargo, actualmente se sigue aplicando o la han transformado en una clasificación programática del presupuesto.

**2.2.1.3 Presupuesto Base Cero.** En la década de 1970, la atención recibida inicialmente por el PPP se volcó hacia una nueva técnica presupuestaria: el presupuesto de base cero (PBC). “Esta técnica busco recomponer el proceso presupuestario, con el objeto de que este se orientara a revisar los programas gubernamentales desde sus fundamentos” (Sarant y Lynch, citado por Marcel et al, 2014, p. 57).

Marcel et al. (2014) nos dicen que el PBC se caracterizó por considerar objetivos de políticas, programas e instituciones públicas determinando la vía más viable de lograrlos y elaborando los presupuestos en base a un estricto costeo de las actividades; también involucra divergencias en los programas públicos vigentes, y se pregunta la necesidad de llevarlos a cabo o sobre la existencia de alternativas más eficientes. Es así que el PBC indaga para encontrar presupuestos en los que: Se ha optimizado el uso de recursos y el gasto se encuentra justificado en actividades para la provisión de bienes y servicios.

Para la práctica del PBC es necesario una preparación estratégica previa, siendo necesario contar con información y estudios necesarios para el logro del objetivo perseguido. Esta práctica, requiere tiempo para ejecutarse y tiempo para implementar sus conclusiones, debido a que cuando ya se tiene una configuración óptima de los programas, todavía se requiere la transición.

El PPP surgió en tiempos de fuerte expansión del gasto y de las funciones públicas, que buscaban el equilibrio presupuestal con la planificación como mecanismo de priorización y programación del Estado, el PBC se generó al finalizar esta etapa de expansión y cuando las restricciones se acentuaron, necesitándose nuevas fuentes de ahorro y ganancias de eficiencia.

**2.2.1.4 El Presupuesto Por Resultados (PpR).** Las técnicas del PPP y del PBC, que se desarrollaron en las décadas de 1960 y 1970, respectivamente; representan un esfuerzo temprano para fortalecer la vinculación entre el presupuesto y los resultados de la gestión pública y desafiar la inercia del incrementalismo presupuestario. Son antecesores del actual concepto de PpR.

Es así **que la metodología del PpR** surge como consecuencia de la evolución de los procedimientos de gestión presupuestal en la gestión pública, Marcel et al. (2014) expone: Procesos y cambios como la profundización de la democracia, la globalización, el desarrollo de la sociedad civil y los mecanismos de mercado dieron como resultado mayor exigencia al Estado, sobre todo con la efectividad, transparencia, integridad y eficiencia. Es difícil cambiar los sistemas del presupuesto no solo por las rutinas que son rígidas, sino por el costo a equivocarse.

Toda reforma en el proceso presupuestal enfrenta alguna resistencia de sus actores, lo importante es que estas tengan una base conceptual sólida para enfrentarlas; esta solidez es fundamental para reducir los costos de su implementación y garantizar su sostenibilidad en el

tiempo. En los últimos años, varios países a través de sus autoridades están de acuerdo con desarrollar un sistema de PpR o basado en desempeño<sup>2</sup>.

El concepto de este sistema presupuestal surge a inicios de la década de 1990, siendo al parecer Finlandia el primer país que lo ha utilizado y aplicado en su actual significado; en este país, se definió la reforma que modificó los presupuestos con la flexibilización del manejo de los gastos operacionales de las instituciones públicas. A nivel mundial el Presupuesto basado en desempeño (PBD) fue recogida y divulgada a mediados de la década de 1990 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y las Naciones Unidas.

Desde mediados de la década de 1990 varios países desarrollados impulsaron reformas para vincular presupuesto y desempeño, estos avances se prolongaron por 10 años o más. El desarrollo del PBD en estos países desarrollados no fue un fenómeno aislado, sino que formó parte de un proceso de reforma más amplio guiado por el enfoque de la Nueva Gerencia Pública (NGP), este importante concepto es el elemento fundamental para completar la cadena autonomía-rendición de cuentas-asignación de recursos.

Entre los critérios para diseñar el Presupuesto por Resultados, Paredes, (2018) señala:

a. **Eje ciudadano.** El diseño sobre el cual se sostiene el PpR se basa en que la gestión pública tiene como eje central el bienestar del ciudadano y no la eficiencia o efectividad de las agencias públicas.

---

<sup>2</sup> Se utiliza el concepto de presupuesto basado en desempeño (PBD) para englobar una serie de términos similares que se encuentran en la literatura especializada y en las formulaciones de política pública, como “presupuesto por resultados”, “presupuesto por desempeño” o “presupuesto para resultados”.

b. **Racionalidad-lógica de la prestación.** Un PpR requiere definir y relacionar Productos (bienes y servicios a la ciudadanía) a Resultados (cambios esperados), los que a su vez provienen de la misión y la visión de desarrollo de cada país.

c. **Visión de proceso.** El PpR incide en el ciclo continuo e integrado de la programación, formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto, aplicando instrumentos que aseguren, en cada fase, el desarrollo de una gestión presupuestaria que llega al ciudadano e incide en su bienestar.

d. **Evaluaciones e información del desempeño para la asignación:** La acción del Estado, materializada en las asignaciones del presupuesto público,

e. **Modernización de sistemas administrativos,** La implantación de un PpR representa una modernización total del sistema presupuestario, para facilitar y potenciar sus beneficios, los demás sistemas administrativos del Estado deben ser consistentes con la gestión por resultados, por lo que se requiere modernizar los sistemas complementarios del gasto público.

Paredes (2018), considera que para aplicar estos criterios se identifica algunas **herramientas o instrumentos** presupuestarios, los cuales no sólo deben ser diseñados apropiadamente, sino que serán de suma importancia al momento de implantar el PpR:

a. **El Presupuesto Público estructurado en Resultados y Productos.** La implementación de un PpR contendrá la clasificación del gasto basada en Resultados y Productos, es decir, tendrá que superarse progresivamente la naturaleza institucional-incremental de la mayoría de Presupuestos por Línea basados únicamente en insumos, para definir los resultados prioritarios con los productos que tienen que ser provistos para lograrlos, incluyendo sus respectivos costos totales.

b. **Costeo total de productos.** La relación entre los insumos (gastos de personal, materiales, etc.) y sus productos (número de fiscalizaciones, número de usuarios atendidos, etc.) no es una práctica común en muchas administraciones públicas de América Latina y, por supuesto, trae consigo fuertes requerimientos de adaptación a procesos específicos y de información

c. **Información oportuna y veraz.** Como herramienta de gestión el PpR debe ser capaz de brindar información precisa y oportuna para lo cual se utilizan herramientas apropiadas para el seguimiento y monitoreo (con indicadores de calidad), así como evaluaciones apropiadas.

d. **Incentivos.** Los sistemas modernos de PpR incluyen mecanismos de premios y castigos dirigidos a cambiar la conducta tradicional de los burócratas, apegados a no mirar más allá de la legalidad de sus acciones y del cumplimiento de sus funciones.

. Según Marcel et al., (2014), en el 2007, tres organismos internacionales publicaron estudios que presentan avances en las definiciones en esta área. El primero de ellos, Robinson, del Fondo Monetario Internacional (FMI), define el presupuesto basado en desempeño (PBD) como:

Los mecanismos de financiamiento público y los procesos diseñados para fortalecer el vínculo entre la entrega de recursos y los resultados (productos e impactos) a través del uso sistemático de información formal sobre desempeño, con el objetivo de mejorar la eficiencia distributiva y técnica del gasto público (p.129).

La OCDE, que ha venido abordando el tema desde hace más de una década, en su última publicación reitera su definición de PBD de 2005 y la describe como: “Una forma de presupuestación que vincula los fondos asignados con resultados medibles” (p.129).

Por su parte, Shah y Shen, en un libro editado por el Instituto del Banco Mundial, definen al PBD como:

El sistema de presupuestario que presenta el propósito y los objetivos para los que se requieren los fondos, los costos de los programas y actividades asociadas para alcanzar esos objetivos, y los productos o servicios que se van a producir bajo cada programa (p.129).

Como puede apreciarse, cada una de estas definiciones pone el acento en puntos distintos de la vinculación entre presupuesto y resultados. Adicionalmente, en relación al presupuesto por resultados, Prieto (2012), lo resume de la siguiente manera:

El presupuesto por resultados es una metodología en la que cada incremento de gasto se vincula expresamente a un incremento en la producción de bienes, provisión de servicios públicos y/o en sus resultados. Para ello requiere de un desarrollo de programas de gasto articulados con sus componentes, acciones, productos, resultados que genera e indicadores para su seguimiento y evaluación; metodologías de costeo de actividades y programas por unidades de producto o servicios; sistemas de información integrados sobre clasificadores de gasto, costos, acciones y programas y la contabilidad; y nuevas capacidades en recursos humanos (p. 33).

Sobre los sistemas presupuestarios, la reforma más avanzada se relaciona con el PpR, instrumento que basa las asignaciones presupuestarias en función a los resultados esperados y a los productos requeridos. En teoría esta técnica aparece como una alternativa óptima para asignar recursos públicos, en la práctica su diseño e implementación son tareas complejas, por lo que aun pocos países en desarrollo lo han implantado.

Su funcionamiento requiere que haya necesidades reales amplias y variadas para solucionar la problemática social; en su implementación no solo basta la decisión política y del liderazgo

necesario, sino también se requieren el uso de herramientas de apoyo para enfrentar las fuerzas que se resisten a los cambios sobre todo en el interior del gobierno debido a intereses creados.

### **2.2.2 Teoría del Gasto Público**

El gasto público se genera en la fase de ejecución presupuestal, es un egreso de los recursos públicos para atender la priorización de las múltiples necesidades de la sociedad.

El enfoque de las teorías del crecimiento del gasto público es el de explicar la tendencia histórica hacia el incremento que se ha observado en la evolución del gasto público. No hay, por tanto, que confundirlo con la tipificación de los llamados fallos de eficiencia en el comportamiento del sector público, aunque en ocasiones se solapen. Esto es así porque no todo incremento en el gasto público constituye un comportamiento ineficiente, hay aumentos que pueden traducirse en mejoras generales del bienestar social. Y a la inversa, no toda ineficiencia en el sector público supone necesariamente un incremento del nivel de gasto. Por ejemplo, una reasignación en el uso de los recursos públicos puede ser ineficiente porque es derrochadora, o favorece sólo a unos pocos, y no mejora el bienestar social, y, sin embargo, no conlleva un aumento del nivel de gasto público (Gastos e Ingresos Públicos, s.f., p. 2).

A lo largo del tiempo, el gasto público se convierte en una de las variables más importantes dentro de la política económica de un país; a través de este, el estado satisface las necesidades de la sociedad, incidiendo en la redistribución de la renta y riqueza del país entre sus ciudadanos. Es decir, un país puede atender gastos de servicios como la seguridad, la defensa, la justicia, la salud pública o la educación; servicios que no pueden ser gestionados por terceros.

Los servicios pueden ser brindados tanto por el sector público como por el privado. No obstante, algún tipo de servicios solo pueden ser brindados por el sector público porque requieren algún grado de desvinculación de los intereses particulares que podría tener un agente económico privado. Algunos ejemplos al respecto pueden ofrecerlo la seguridad y la justicia. En otros casos, en cambio, puede existir una alternativa tanto privada como pública, como por ejemplo sucede con el caso de la educación o el caso de la salud. No obstante, es preferible que el estado deje vía libre a los servicios que pueden ser llevados a cabo por el sector privado, es decir, que se abstenga de generarlos porque suele ser muy ineficiente en esta tarea (Importancia del Gasto Publico, 2014).

La Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, Ley N° 28112 (2003), señala en su artículo 14, “el Presupuesto del Sector Público es el instrumento de programación económica y financiera, de carácter anual y es aprobado por el congreso de la Republica”.

En relación a la clasificación del gasto público el artículo 16 de la citada norma indica que: Los Gastos del Sector Público o del Estado están agrupados en Gastos Corrientes, Gastos de Capital y Servicio de la Deuda, que se desagregan conforme a los clasificadores correspondientes.

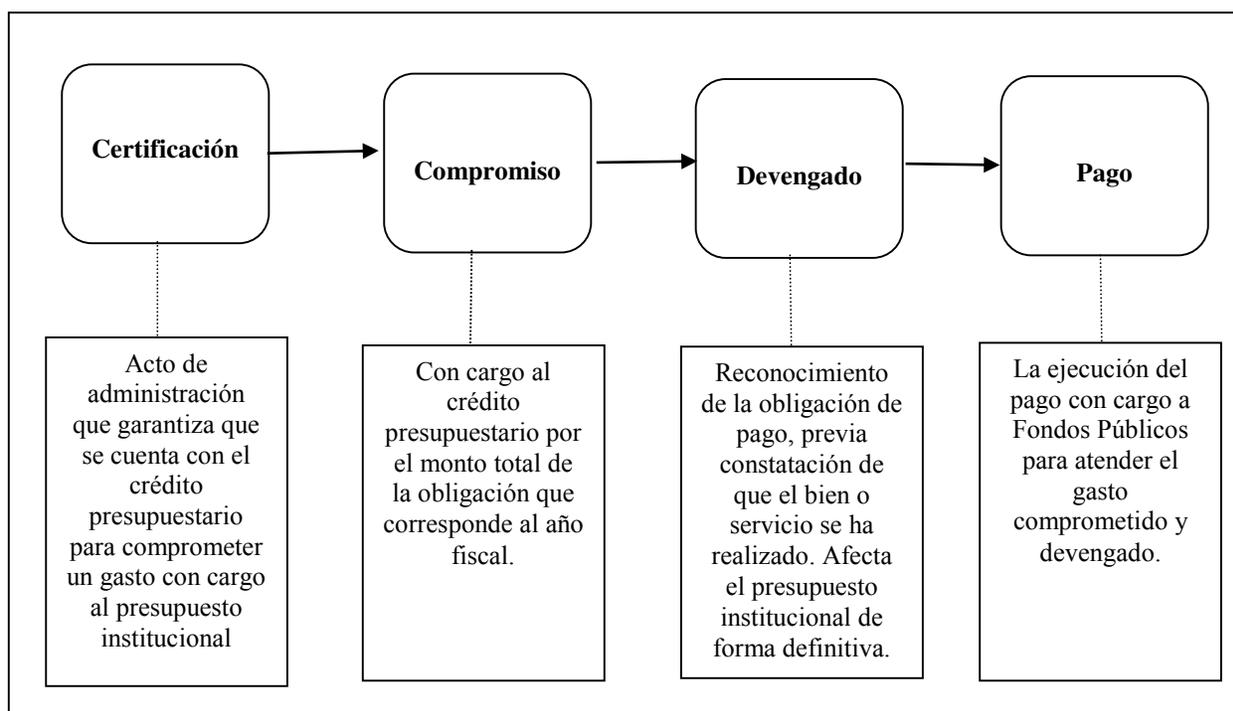
- a. Gasto corriente, son los gastos destinados al mantenimiento u operación de los servicios que presta el Estado.
- b. Gasto de capital, son los gastos destinados al aumento de la producción o al incremento inmediato o futuro del Patrimonio del Estado.
- c. Servicio de la deuda, son los gastos destinados al cumplimiento de las obligaciones originadas por la deuda pública, sea interna o externa.

Dentro del ciclo del presupuesto; en la fase de ejecución presupuestal, se realiza la

ejecución del Gasto público. El artículo 12 de la Directiva N° 001-2019-EF/50.01 aprobada con Resolución Directoral N° 003-2019-EF/50.01 (2019), indica que la ejecución del gasto público viene hacer el proceso por medio del cual se atienden las obligaciones derivadas del gasto a fin de financiar los requerimientos de bienes y servicios para obtener resultados, siempre dentro del crédito presupuestario autorizado en el pliego, en concordancia con la Programación del Compromisos Anual (PCA) y dentro del Principio de Legalidad.

### Figura 3.

*El proceso de ejecución del gasto público*



*Nota.* Adaptado de la Directiva N° 001-2019-EF/50.01 (art. 12), aprobada por Resolución Directoral N° 003-2019-EF/50.01 (2019).

En el artículo 13 de la Directiva N° 001-2019-EF/50.01 indica que la certificación del crédito presupuestario es requisito indispensable cada vez que se prevea realizar un gasto, suscribir un contrato o adquirir un compromiso, adjuntándose al respectivo expediente; siendo un acto administrativo para garantizar el crédito presupuestario disponible y libre de afectación, para comprometer un gasto con cargo al presupuesto institucional autorizado en el año fiscal, en función a la PCA, previo cumplimiento de las disposiciones legales vigentes que regulen el objeto materia del compromiso.

El artículo 16 de la Directiva N° 001-2019-EF/50.01 señala que el compromiso es el acto administrativo donde el funcionario facultado a contratar y comprometer el presupuesto a nombre de la entidad acuerda, después de cumplir con los trámites establecidos, realizar los gastos previamente aprobados, por un importe determinado o determinable, afectando los créditos presupuestarios, dentro de los límites aprobados, la PCA y las modificaciones presupuestarias realizadas; es decir, todo compromiso se efectúa después de generada la obligación nacida de acuerdo a Ley, contrato o convenio, afectándose a su cadena de gasto, que reduce el del saldo disponible del crédito presupuestario, a través del respectivo documento oficial.

El artículo 17 de la Directiva N° 001-2019-EF/50.01 refiere que el devengado es el acto administrativo que reconoce una obligación de pago, resultante de un gasto aprobado y comprometido, que se sustenta y acredita previa documentación ante el órgano competente de la realización de la prestación o el derecho del acreedor; su reconocimiento afectar al presupuesto institucional, en forma definitiva con cargo a la cadena de gasto correspondiente, en su reconocimiento el área usuaria tiene la responsabilidad de verificar el ingreso real de los bienes, la efectiva prestación del servicio o la ejecución de obra, como acción previa a la conformidad correspondiente.

Asimismo, el artículo 18 de la Directiva N° 001-2019-EF/50.01 señala “El pago es el acto de administración mediante el cual se extingue, en forma parcial o total, el monto de la obligación reconocida, debiendo formalizarse a través del documento oficial correspondiente”.

### **2.2.3 Teoría de la Resocialización**

El tratamiento penitenciario, es parte de la resocialización o readaptación social; en este sentido Peña (2008), en su investigación menciona dos escuelas o teorías doctrinarias sobre la Readaptación Social y son las siguientes:

**El Correccionalismo.** Para esta teoría el término de Resocialización aparece por primera vez en el año 1927, introducido por Von Listz como palabra que significa educación y mejora. El termino nace según García de Pablos, como resocialización, o la supresión del Derecho Penal, pero ya a finales del siglo pasado, por medio de concepción Arenal, y con el nacimiento del correccionalismo de Dorado Montero, se plantea el delito como un déficit o trastorno del proceso de socialización del individuo. El delincuente, desde esa perspectiva, es un hombre retrasado que rompe los marcos legales.

El Correccionalismo, como escuela penal, nace en Alemania a partir de las obras sobre filosofía del derecho de Krause, siendo ROEDER, quien aplica aquellas ideas al problema de la lucha contra la criminalidad. Según Muñoz y García: “Los correccionalistas parten de una idea radicalmente individualizada de la resocialización. Se trata de ayudar cuanto sea posible al delincuente, para que se someta a una metamorfosis total.”

Para esta corriente, el delito no interesa como tal, sino que se valora como un síntoma de la peligrosidad social del autor. Con la ejecución de la pena el sujeto reflexionara sobre su conducta

delictiva. La pena, desde el punto de vista resocializador tiene para el correccionalismo, dos efectos sobre el delincuente: La expiación y la mejora.

**La Teoría de la Defensa Social.** Posteriormente, dentro de las opciones netamente individualizadoras de la resocialización, se incluye la nueva defensa social. En 1945 GRAMÁTICA crea el Centro Internacional de Estudios de Defensa Social, cuyos principios, pragmáticos, se orientan hacia la lucha contra el delito y por la resocialización del individuo. Según Muñagorri: “La pena-tratamiento es uno de los elementos fundamentales de la Política Criminal de la Nueva Defensa Social”.

El tratamiento es un medio central dentro de las concepciones penales y político-criminales de esta corriente. La Política Criminal, debe estar orientada hacia el tratamiento del delincuente, pero ese tratamiento forma parte de la acción general de protección que constituye un aspecto primordial de la lucha contra la criminalidad; HERZOG (citado por Peña, 2008), ofrece una definición importante de la nueva defensa social, indicando:

El tratamiento debe ser individualizado, tomando en cuenta la personalidad del delincuente. La resocialización para la Nueva defensa Social, es la finalidad de la pena-tratamiento. Será extensiva a aquellos que la necesiten y planteada más como un proceso de capacitación, que como una imposición (pp. 6-7).

### **La Idea de Resocialización en el Perú:**

En el Perú, el CENECP-INPE expone:

El termino Resocialización no tiene contenido constitucional, es recién con normas de rango inferiores que la desarrollan, es así que ni siquiera el Código de Ejecución Penal la cita; pero si, el Código Penal expresa el termino Resocialización como una función de la

pena y eso si, en la parte pertinente de Tratamiento del Reglamento de Ejecución Penal, aprobado con D.S. N° 015-2003-JUS expresa ya reiteradamente el termino resocialización, pero debe recordarse que la data o antigüedad es recién a partir del año 2003 (Peña, 2013, pp. 30-31).

Constitucionalmente, se establece: “El principio de que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad” (Constitución Política del Perú, art. 139, 1993). Esta norma, no se refiere a la ejecución de las penas, sino al objeto del régimen penitenciario.

El Código de Ejecución Penal, no se refiere al término resocialización; sin embargo, en la Exposición de Motivos de esta norma identifica a la resocialización como objetivo fundamental del Sistema Penitenciario a través de un tratamiento científico, coincidiendo con formulaciones legales de otros países (Peña, 2013).

El Sistema Penitenciario en el Perú tras la entrada en vigor del Código de Ejecución Penal, ha de enfocar la política penitenciaria hacia la reeducación y reinserción social del delincuente; por ello, el Art. II, del Decreto Ley N° 654 (1991) refiere que se mantiene la resocialización limitada al campo penitenciario: La ejecución de la pena tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad. La misma regla se aplica al procesado, en cuanto le fuere pertinente.

El CENECP-INPE señala lo siguiente: “Si pretendiéramos prescindir de la resocialización involucraríamos o retrocederíamos a muchos años de desarrollo del Derecho Penal y del Derecho de Ejecución Penal, sería un retorno al pasado de los regímenes absolutos de los modelos penitenciarios” (Peña, 2013, p. 32).

Entonces, se concluye que el objetivo resocializador o de readaptación social se consigue mediante el Tratamiento Penitenciario, que viene hacer el conjunto de acciones, métodos y técnicas que se ejercitan con el interno a fin de lograr que cambie su comportamiento criminoso y no vuelva a cometer delitos, convirtiéndolo además en una persona útil a la sociedad.

#### **2.2.4 Teoría de la Inversión Pública en Infraestructura Penitenciaria**

La inversión según Leroy (1986) “puede considerarse como una actividad que emplea recursos en tal forma que permitan mayor producción y por ende, mayor consumo en el futuro” (p. 247). Por otro lado, se considera que “la inversión consiste en los aumentos de los stocks o fondos de capital, edificios, equipos y existencias durante un año e implica el sacrificio de consumo actual para aumentar el consumo futuro” (Samuelson y Nordhaus, 2004, p. 418).

La inversión puede ser realizada por el sector público o por el sector privado o por ambos. Para optimizar y elevar la calidad de las inversiones se han implementado los Sistemas Nacionales de Inversión Pública con resultados favorables en la administración del ciclo de proyectos y el fortalecimiento de una cultura de proyectos para una adecuada conducción de las inversiones (Andia, 2005).

Toda inversión busca una rentabilidad; Independientemente de quien la financié, en este caso; se presenta un dilema: invertir en infraestructura penitenciaria o en los programas de prevención; en toda situación, esta debe de realizarse previo a un estudio que evalué su rentabilidad social, Mertz y Reyes (1999) en su investigación: *Inversión en Cárceles Rentabilidad Social y coherencia con los objetivos del BID; entre otras Política Pública, recomendaron:*

La estimación de la rentabilidad de la inversión en cárceles o en prevención deberá de realizarse sobre la base de estudios particulares a cada proyecto. En primer lugar, la cárcel es un

elemento importante de la política criminal de un país. Aun cuando exista un catálogo amplio de sanciones no privativas de libertad, existe un conjunto de delitos que, debido a su extrema gravedad, requieren de la inhabilitación del hechor con el fin de no poner en riesgo al resto de la sociedad. La importancia con relación a las demás sanciones es un tema a ser resuelto por cada país, pero cualquier estudio acerca de la conveniencia de invertir en cárceles debe considerar los beneficios que esta acarrea debido a la inhabilitación de un determinado grupo de delincuentes y, consecuentemente, de un cierto número de delitos que son evitados debido a la reclusión de ciertas personas.

Además de este beneficio social directo, los estudios acerca de la rentabilidad social de la cárcel también deben considerar su efecto de disuasión general sobre potenciales delincuentes. Aun cuando otro tipo de penas puede cumplir esta función, la escala de penalidades en uso en un determinado país en términos de la duración de las distintas sanciones y su contenido punitivo, pueden implicar que la pena considerada más fuerte por parte de los delincuentes sea la cárcel, por lo que puede tener un efecto disuasivo y mayor a las demás sanciones. En consecuencia, la gravedad de las penas debe ser considerada en los análisis de rentabilidad de las cárceles, ya que su uso puede implicar la disuasión de un mayor número de delitos que la generada por otras modalidades de sanción.

Dejando de lado la perspectiva del estudio de Mertz y Reyes (1999); hay que tener en cuenta que la cárcel es la modalidad de sanción más cara de ejecutar, ya que requiere de grandes inversiones en infraestructura y tiene altos gastos operativos. Además, la utilidad de la cárcel en la sociedad, se deriva de sus propias funciones que desarrolla para contribuir y cumplir el rol que le compete en el sistema de justicia penal y en el sistema de seguridad ciudadana.

De acuerdo con Jeremy Bentham (1780), la cárcel cumple con al menos tres funciones: incapacitar, rehabilitar y disuadir. La incapacitación se refiere a quitarle al sentenciado la posibilidad de cometer más delitos. La rehabilitación se centra en la eliminación del deseo de delinquir. La disuasión busca causarle temor, tanto al sentenciado como a la población en general, de violar la ley y ser sancionado por ese motivo. (México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2012, p. 4)

La cárcel puede cumplir diferentes y múltiples propósitos: prevención, rehabilitación-reinserción, incapacitación o disuasión. **La prevención** se refiere a la reclusión de la persona que recibió una sentencia condenatoria como una forma de protección a la población de futuros crímenes por el mismo individuo. **La rehabilitación** busca la reorientación y reeducación del interno sentenciado con el fin de que cuando salga no vuelva a delinquir. El principio de rehabilitación considera al encarcelado y al Estado como colaboradores en un proceso diseñado para mejorar la salud mental del interno, de ahí que el concepto evolucionó a readaptación y a reinserción. **La incapacitación** implica sacar al infractor de la sociedad y físicamente privarlo de la posibilidad de reincidir. Finalmente, **la cárcel como método disuasivo** se refiere a la imposición de una condena que sirva de ejemplo a los demás y genere incentivos a otros de no transgredir la ley. (México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2012).

En el Perú, en el año 2000 se promulgo la Ley N° 27293 Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, dando inicio a la implementación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Posteriormente, en el 2016 se reemplazó por otra, en donde el art. 1 del Decreto Legislativo N° 1252 (2016), indica “(...) con la finalidad de orientar el uso de los recursos públicos destinados

a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país (...).

**La inversión pública y el sistema penitenciario nacional:**

A la infraestructura penitenciaria, se le conoce como un conjunto de instalaciones físicas, actualmente llamados Establecimientos Penitenciarios; que es la unidad física que alberga a la población penal, el cual debe de reunir condiciones mínimas de habitabilidad y contar con los servicios necesarios que permita el desarrollo de actividades de tratamiento orientadas a la resocialización.

El art. 95 del Decreto Ley N° 654 (1991) señala; Los Establecimientos Penitenciarios se clasifican en: Establecimientos de Procesados, Establecimientos de Sentenciados, Establecimientos de Mujeres y Establecimientos Especiales. En algunos de los casos esta clasificación se da en un mismo Establecimiento.

El art. 96 del Decreto Ley N° 654 (1991) indica; Los Establecimientos Procesados son aquellos destinados a la detención y custodia del interno en proceso de investigación y juzgamiento. En estos Establecimientos funcionan Centros de Observación y Clasificación. Además, el art. 97 del Decreto Ley N° 654 (1991) también menciona: Los Establecimientos de Sentenciados están destinados al interno condenado a pena privativa de libertad y según el art. 97 del Decreto Ley N° 654 (1991) son: De régimen cerrado, de régimen semi-abierto y de régimen abierto.

El presente trabajo de investigación considera a los Establecimientos de régimen cerrado, los cuales según el art. 98 del Decreto Ley N° 654 (1991) se clasifican en: Establecimientos de régimen cerrado ordinario, que se caracterizan por el estricto control y limitación en las actividades comunes y en las relaciones con el exterior; y en Establecimientos de régimen cerrado especial,

que son destinados al interno sentenciado de difícil readaptación y, excepcionalmente, en ambientes separados al procesado que tenga esa condición, dando cuenta a la autoridad competente.

En el Perú, el art. 39 del D.S. N° 009-2007-JUS (2007) refiere que el INPE, Organismo Público Descentralizado perteneciente al sector justicia, a través de la Oficina de Infraestructura Penitenciaria se encarga de realizar los estudios de pre inversión e inversión de los proyectos de inversión pública de la infraestructura penitenciaria, así como de ejecutar obras civiles para la construcción, refacción, remodelación y mantenimiento de la infraestructura de los Establecimientos Penitenciario; y realizar la supervisión de estos, de acuerdo a la normatividad.

En la investigación realizada por Peña (2013), se demostró que “... la inversión en infraestructura penitenciaria influye significativamente sobre el hacinamiento de la población penal en el Perú, periodo 2000 – 2012 ...” (pp. 156-157); asimismo, este autor llegó a la conclusión de que una mayor asignación de presupuesto en inversión puede disminuir el hacinamiento de la población penal, en un determinado periodo, siempre que: La asignación presupuestal se ejecute; esa ejecución financie nuevas plazas o que haya puesto en funcionamiento las inoperativas; y, si en el periodo: a) La capacidad de albergue tiene la capacidad de respuesta de crecer con mayor velocidad con que se incrementa la población penal y b) Que las unidades de albergue existentes y usadas por la población penal continúen operativas.

### ***2.2.5 Teoría de la Administración Pública***

Las actividades del poder y la división de poderes represento el nacimiento de la administración pública; siendo Aristóteles, considerado el Padre del Constitucionalismo, él se basó en la división de poderes. El pensamiento de autores de Grecia y Roma es un verdadero

antecedente de lo que muchos siglos después; la Ciencia de la Administración Pública logro gran importancia sobre todo a finales del siglo XX y principios del XXI.

La actividad estatal que hoy conocemos como "Administración"; se define como: "Proceso cuyo objeto es la coordinación eficaz y eficiente de los recursos de un grupo social para lograr sus objetivos con la máxima productividad " (Galindo, 2000, p. 3).

Galindo (2000), también señala:

La Teoría de la Administración Pública es una ciencia de carácter social, que fundándose en los principios del Derecho Constitucional y del Administrativo, formula los suyos propios a efecto de cumplir con los proyectos, programas, planes y aspiraciones elaborados por la Ciencia Política, para concretarlos por medio de actos jurídicos y materiales, en el marco de la función ejecutiva, para la satisfacción de las necesidades comunitarias a través de los servicios públicos, atribuciones, tareas, encomiendas o cometidos que corresponden a las facultarles que la ley le otorga a los órganos que la realizan (pp.10-11).

La administración pública recorrió un largo proceso histórico para ser considerada como Ciencia de la Administración Pública y se basa en las actividades que desarrolla el Estado y sus órganos; pero también es cierto que paralelamente existe la Administración Privada, que se ha formado como ciencia, teniendo sus principios y reglas, así como, objeto, fin y métodos propios.

Existe una fuerte relación entre la Administración Pública y la Economía:

Esta relación se deriva del hecho que para realizar las actividades, atribuciones, tareas o encomiendas de la administración pública es menester tener conocimiento preciso de todos y cada uno de los recursos con que cuenta la misma, especialmente los de índole económico para objetivar sus actividades, De lo expuesto resalta la importancia que tiene el presupuesto de ingresos y el presupuesto de egresos del ejecutivo para realizar el contenido

de la administración pública centralizada y la paraestatal, ya que estas tareas y encomiendas solamente pueden llevarse a cabo si se cuenta con los recursos financieros necesarios para la realización de las tareas específicas que conciernen a la administración pública, que siempre están determinados en la Ley o presupuesto público (Galindo, 2000, p. 14).

De acuerdo a Galindo, entre los más importantes teóricos que dieron su aporte a la administración pública, tenemos a:

**Carlos Luis de Secondat, Barón de Montesquieu (1689-1755)**, Su obra fue determinante para considerar, desde entonces, que el poder u órgano ejecutivo y solo él podía realizar los actos inherentes a la administración pública y de ello se deriva la influencia que tuvo en la Revolución Francesa, que como es sabido es la fuente de donde emanó, con amplia divulgación, un nuevo sistema de organización política y administrativa.

**Carlos Juan Bautista Bonnin (1772-1834)**, considerado, como fundador de la Ciencia de la Administración Pública. La más importante de sus obras para nuestra disciplina es la de "Principios de la Administración Pública", sostiene que la administración tiene los siguientes puntos fundamentales:

- 1°. Que la administración nació con la asociación o comunidad.
- 2°. Que la conservación de ésta es el principio de la administración.
- 3°. Que la administración es el gobierno de la comunidad.
- 4°. Que la acción social es carácter, y atribución en la ejecución de las leyes de interés general."

**Henry Fayol (1841-1925)**, en su calidad de Ingeniero de Minas fue Director de una importante compañía metalúrgica de Francia, a la que logró salvar de la ruina con un método que revolucionó a la administración privada y que denominó administración positiva. Al poner en

práctica su método basado en la experimentación, logró una aplicación exitosa que posteriormente le permitió formular principios de la Ciencia de la Administración Privada.

Henry FAYOL sostiene que, para dirigir una empresa simple o compleja, pequeña o grande, se requiere del uso y aplicación de operaciones o funciones básicas, como son: las técnicas, las comerciales, las financieras, las de seguridad, las de contabilidad y las administrativas. De esta manera acepta que el gobierno de la empresa o institución es el todo, mientras que la administración es una de sus partes y que el acto administrativo para la eficacia del mismo debe estar fundado en la previsión, la organización, la dirección, la coordinación y el control.

**Max Weber (1864-1920).** Hace una exaltación de la burocracia que se presenta especialmente en las asociaciones grandes y complejas, como lo son, el Estado, en el ramo de la administración pública y la empresa capitalista en el ramo de la administración privada. El papel de la burocracia en las instituciones a las que llama de dominación legal, tiene para él su fundamento en seis principios de acción, para la administración:

- 1.- Especialización. Auspicia la formación de personal altamente calificado.
- 2.- Jerarquización. Los cargos se encuentran organizados en una pirámide.
- 3.- Formalización. Principios y reglamentos para decisiones y acciones en los cargos.
- 4.- Personal Operativo. El personal de operación realiza las actividades básicas.
- 5.- Impersonalidad. El funcionario debe sujetarse al contenido de su función.
- 6.- Carrera Profesional. Se ofrece formación de carreras, existiendo el escalafón.

**Frederik Winslow Taylor (1856-1915),** en 1903 presentó sus principios científicos de la administración de talleres que se constituyó en la teoría de la administración científica privada. Esta teoría ya había sido sometida al rigor científico de la inducción analítica, que son: la observación, la experimentación, la comprobación y la confirmación de la hipótesis. Se orientó al

estudio y conocimiento de un mejor uso de la mano de obra, de los materiales, de la coordinación de esfuerzos, a la división del trabajo y especialización, y a la planificación para obtener una mejor productividad.

**La Gestión Pública.** Las actividades del sector público han cambiado notablemente. En un sistema económico, regido por postulados de la economía clásica las actividades económicas quedan en manos de los agentes privados y el Estado únicamente interviene en determinadas materias (defensa, justicia, provisión de bienes públicos, etc.).

Ante la creciente complejidad de la sociedad unida a que la actuación de los agentes privados no es capaz de afrontar eficazmente los problemas de crisis, han provocado que las funciones del sector público se extiendan más allá. Hoy día el sector público no se limita a regular la actividad del sector privado, sino que interviene activamente y compite por la adquisición de los recursos escasos para tratar de satisfacer las necesidades de los administrados (Derecho UNED, s.f.).

Entonces, el sector público actúa como gestor y no se limita a administrar ciertos recursos, sino que adopta las decisiones necesarias para obtener los mismos y trata de coordinar y motivar a las personas necesarias para lograr tales fines. Las funciones generales de la gestión, según Allison (Citado por Derecho UNED, s.f.) son:

**Estrategia**, en determinación de fines que el sector público plantea alcanzar, así como determinación de prioridades y procedimientos operativos para la consecución de sus objetivos.

**Gestión de los elementos internos**, es necesario estructurar el sistema, establecer los procedimientos que se emplearán para la organización, determinar el destino de los recursos

humanos para facilitar su optimización, y articular los mecanismos que permitan controlar a los funcionarios.

**Gestión de los elementos externos**, se requiere un trato y comunicación fluida con otras organizaciones, con los administrados y con la prensa.

Tradicionalmente la gestión pública se ha caracterizado por lo siguiente:

**Continuidad y regularidad** para proporcionar seguridad a ciudadanos de modo que los servicios públicos no se vean afectados por los cambios políticos.

**Neutralidad**, el mismo trato a los administrados y no interferir en decisiones individuales. Es coherente con la idea del Estado mínimo de los clásicos.

**Gestión estable y rutinaria**, la estructura administrativa con escasa complejidad y escasos cambios, estas características garantizan la rutina.

La articulación interna del sistema se basa en el modelo de Weber<sup>3</sup>: división de competencias, fuerte reglaje, normas procedimentales estrictas, principio de legalidad y personal funcional organizado jerárquicamente. Estos son los elementos que conforman el modelo clásico el cual ha sido superado actualmente dados los inconvenientes que plantea: excesiva rigidez y falta de adaptabilidad, impersonalidad, segmentación competencial, fragmentación e inoperatividad.

La relación existente entre poder y función, marca la esencia de la administración pública; el funcionamiento del Estado, se origina en el cumplimiento de sus funciones, del cual se desprenden un conjunto de actividades, operaciones y tareas para actuar. Gestipolis (s.f.), define

---

<sup>3</sup> Modelo burocrático de organización de Max Weber, quien fue considerado uno de los fundadores del estudio moderno de la Sociología y Administración Pública.

a la gestión pública como el conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidas por el Poder Ejecutivo.

Los modelos alternativos de gestión pública describen un cambio permanente en el enfoque de la ciencias gerenciales, desde el modelo burocrático de gestión basado en la fragmentación de tareas y la subordinación jerárquica, hasta la nueva gestión pública que introduce nuevos requerimientos como el desarrollo de una cultura de la cooperación y de capacidades específicas orientadas a la gestión por resultados.

**La Nueva Gestión Pública (NGP).** En la Universidad de Salamanca en España, García se pronuncia ante el dilema clásico sobre el tamaño óptimo del sector público y la eficiencia en el desarrollo de sus funciones; surge la necesidad en seleccionar al gestor que mejor gestione los intereses de la sociedad: la función pública o la iniciativa privada.

García (2007), señala:

(...) en la década de los 70 del siglo XX, comienza la preocupación por las ineficacias detectadas en la ejecución de los programas públicos, surgiendo el planteamiento de “los fallos de la intervención del estado” en la economía, asociados a la burocracia, la competencia política o derivados de la propia naturaleza de los bienes públicos.

La pérdida de credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano viene acompañado de manifestaciones que exigen y obligan a que las instituciones públicas actúen aplicando principios de economía, eficiencia y eficacia. (...). Así, las administraciones estatales, autonómicas, provinciales y locales se ven envueltas en procesos de regeneración, de cambio. Nuevos patrones de actuación y comportamiento,

comunes internacionalmente, son los que han llevado a diseñar un nuevo sistema operativo público, una nueva filosofía de actuación: la nueva gestión pública (p. 38).

La nueva gestión pública, según Hood (citado por García, 2007), es la unión del nuevo institucionalismo y la gerencia profesional. En la amplia variedad de enfoques o teorías económicas en que se construye el Nuevo Institucionalismo, Hood destaca su formación a partir de los pensamientos de la Teoría de la Elección Pública, la Teoría de los Costes de Transacción y la Teoría de la Agencia. Estas doctrinas buscan reformas administrativas con ideas relacionadas a la competencia, elección, transparencia y control. Por su parte, la gerencia profesional, definida principalmente a partir de las ideas de los Neo-Tayloristas (Pollitt, citado por García, 2007, p. 39), “se centra en el estudio de la organización burocrática interna de la administración”.

**La teoría de la elección pública o “public choice”.** Se puede definir, “Como el estudio económico de las decisiones que se adoptan al margen del mercado o como la aplicación de la Economía a la Ciencia Política” (Mueller, citado por García, 2007, p. 39). “Sus propuestas giran en torno a los problemas que la burocracia administrativa plantea en la obtención de la eficiencia en la actuación pública, criticando implacablemente el monopolio estatal bajo el que actúan” (Downs, citado por García, 2007, P. 39).

Las medidas que proponen para evitar el monopolio burocrático pueden resumirse en las siguientes (Niskanen, citado por García, 2007).

- a. Más competencia al proveer los servicios públicos.
- b. Privatización para reducir el gasto público.
- c. Brindar información respecto a costos y alternativas de los servicios públicos ofertados para su privatización o contratación.

**Teoría de los costes de transacción.** Esta teoría sostiene que la perspectiva de la elección pública sobre el beneficio de la competencia no es correcta. García (2007) dice: “Pues, la competencia puede generar costes adicionales los cuales están ausentes en la tradicional forma burocrática de provisión de los servicios” (p. 40).

La existencia de costes de transacción en los intercambios realizados en el mercado proporciona una explicación de las ventajas comparativas de organizar la producción en el ámbito público: cuantos mayores sean los costes de las transacciones externas, mejor será producir dentro de la administración, situándose el límite de la intervención pública, en el punto donde se igualen sus costes con los de contratar en el exterior.

**El neo-tailorismo.** Según Martín, Peters y Waterman:

Para el neo-tailorismo, el carecer de un sistema de gestión adecuado —información fidedigna relativa a los costes de las actividades y a los logros conseguidos— y el perfil tradicional de los gestores públicos son los factores más importantes que impiden la consecución de la ansiada eficiencia (García, 2007, pp. 40-41).

Las técnicas que propuso esta teoría son: La separación entre política y gestión; la reducción de las normas de actuación, especialmente las de los órganos directivos, pues se persigue el gerencialismo o profesionalización del gestor; el incremento de los controles económicos y financieros que permiten exigir responsabilidades personales; y la aplicación de mecanismos para premiar logros y sancionar fallos.

**La teoría de la agencia.** Sobre esta teoría, García (2007) la explica así:

Como resume Gimeno Ruiz, la Teoría de la Agencia, entendiendo cualquier ente como un conjunto de contratos entre un individuo (principal) que contrata a otro (agente) delegando

en él la ejecución de una determinada tarea, viene definida por la divergencia entre las funciones de utilidad de cada una de las partes del contrato. A esta situación debe añadirse la posibilidad de que el agente cuente con información preferente o asimétrica que impida un control exhaustivo sobre él por parte del principal. Así, bajo esta teoría la consecución de los objetivos del principal depende de las acciones que realice el agente, las cuales se ven afectadas por la información preferente que este último posea (p. 41).

Identificados los aspectos fundamentales de las teorías básicas que han dado lugar a la nueva gestión pública, debe indicarse que cada una de ellas aporta elementos significativos que permiten obtener **“un gobierno que cueste menos y trabaje mejor”** (Gore, citado por García, 2007, p. 43). En beneficio de la sociedad en su conjunto.

De acuerdo a estas teorías la NGP no es: Una corriente internacional, un conjunto de ideas novedosas, un modelo de organización de servicios públicos, o una pura teoría. La idea central es hallar las mejores respuestas, según las circunstancias, a las cuestiones de cómo estructurar, gestionar y controlar, individual y colectivamente, los sistemas burocráticos públicos.

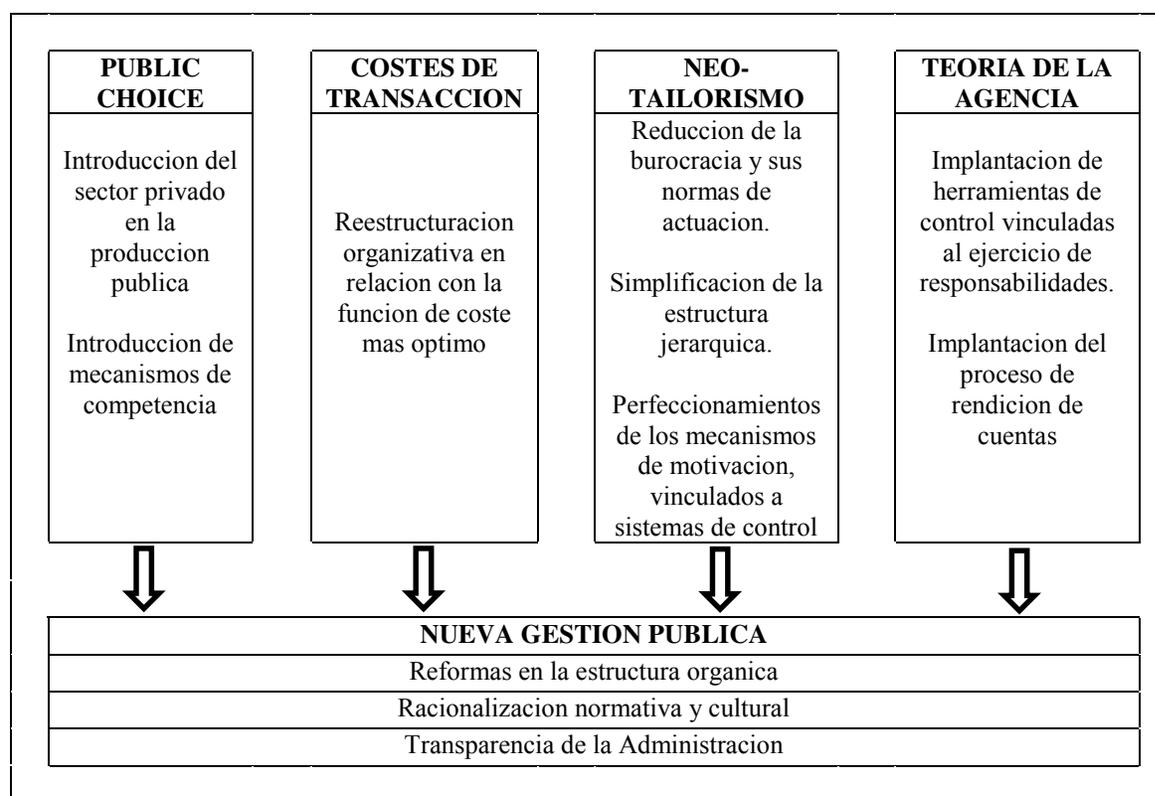
El actual sistema de actuación pública se mueve en un nuevo escenario por lo que se afirma que la NGP persigue la creación de una administración eficiente, eficaz y que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor costo posible, introduciendo para ello mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad.

Las líneas principales de actuación dentro de cada una de estas teorías diseñan las distintas acciones que deben realizarse para lograr la reforma del sector público, estas se orientan a desarrollar acciones que permitan mejorar la eficiencia y efectividad en la provisión de servicios al ciudadano. Estas líneas de acción, buscan servicios de mayor calidad y se encuentran resumidas

en la figura 4, todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que se perfeccione el sistema de elección y se favorezca la participación ciudadana.

**Figura 4**

*Pilares de la Nueva Gestión Pública*



*Nota.* Tomado de La Nueva Gestión Pública: Evolución y tendencias (p. 43), por I. García, 2007, ([http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/\\$FILE/47\\_GarciaSanchez.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/$FILE/47_GarciaSanchez.pdf))

Lograr la participación ciudadana, es vital y muy importante para el objetivo que persigue la Nueva Gestión Pública; por un lado, erradicar la burocracia y por otro mejorar el servicio al

ciudadano. Para eso, se han desarrollado una serie de actuaciones, en determinadas propuestas relacionadas con reformas, racionalización normativa y transparencia, detalladas en la Tabla 2.

**Tabla 2**

*De la Administración a la Gestión: Propuestas de la NGP*

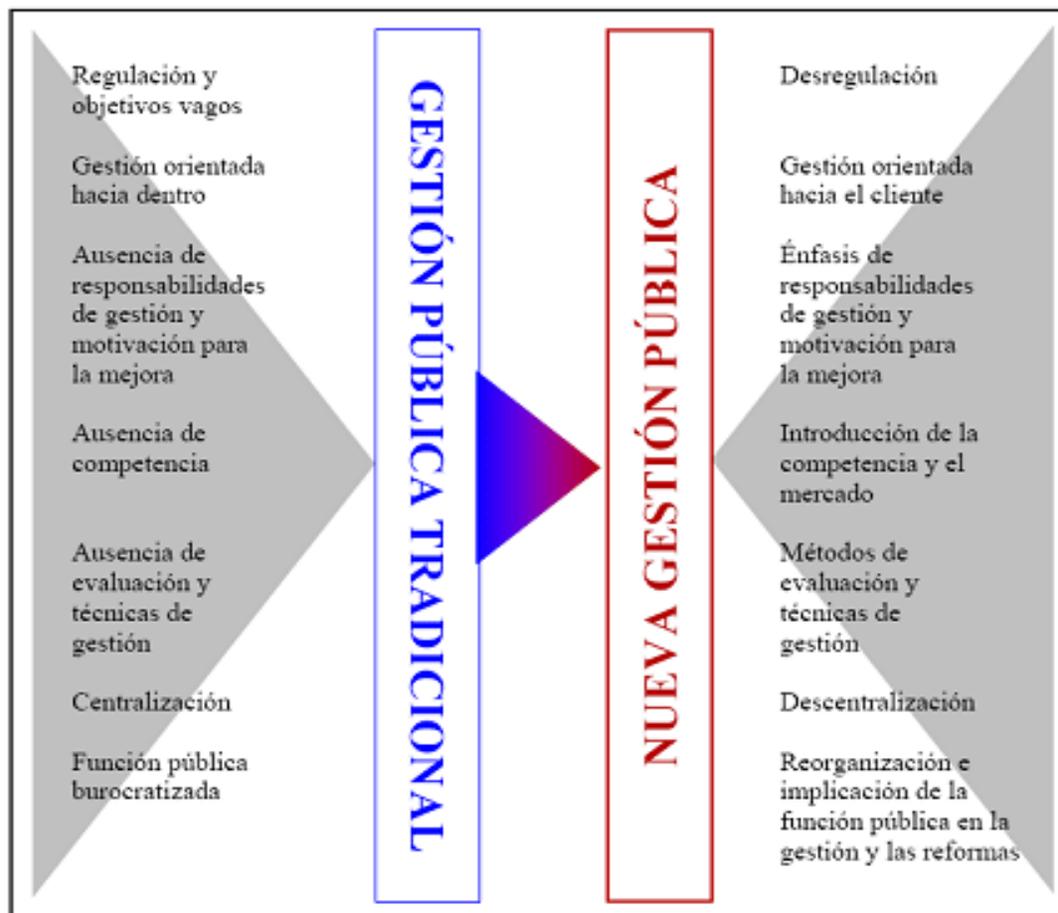
| <b>Fundamento</b>   | <b>Propuesta</b>                                 | <b>Actuaciones</b>                              |   |
|---|--|---|---|
| Elección pública, costes de transacción y teoría de la burocracia | Reformas en la estructura organizativa           | Reducciones puras de la dimensión del Estado    | Privatizaciones                                   |
|   |  |   | Gestión indirecta de servicios                    |
|   |  | Reducciones híbridas de la dimensión del Estado | Cooperación con la iniciativa privada             |
|   |  |   | Introducción de competencia externa               |
|   | Modificaciones en el diseño organizativo         | Creación de competencia interna                 |   |
| Gerencialismo   | Racionalización normativa y cultural             | Racionalización normativa                       | Simplificación de la estructura jerárquica        |
|   |  |   | Descentralización                                 |
|   |  |   | Desburocratización                                |
|   |  | Racionalización cultural                        | Racionalización de procedimientos administrativos |
|   |  |   | Políticas de personal                             |
|   |  |   | Introducción de técnicas de gestión privada.      |
|   | Aprovechamiento de las innovaciones tecnológicas |   |   |
| Teoría de la Agencia  | Transparencia de la Administración               | Comunicación externa                            | Memorias, informes, resoluciones                  |
|   |  | Dación de cuentas                               | Comparecencias parlamentarias                     |
|   |  | Participación ciudadana                         | Cartas de servicios                               |

*Nota.* Tomado de La Administración a la Gestión, la NGP (p, 15), por V. Pastor y R. Hernández s.f., ([http://ocw.uv.es/ciencias-sociales-y-juridicas/gestion-publica/tema\\_4\\_gp.pdf](http://ocw.uv.es/ciencias-sociales-y-juridicas/gestion-publica/tema_4_gp.pdf))

Según Gestipolis (s.f.) la Nueva Gestión Pública se fundamenta en: La formulación estratégica de políticas de desarrollo y gestión; la gradual eliminación del modelo burocrático hacia una gestión por resultados; la creación del valor público; el desarrollo de instituciones y dimensionamiento del Estado; y el mejoramiento de las conquistas macroeconómicas y equidad social.

La OCDE (citado por Gestipolis, s.f.) considera que esta nueva forma de gestión se caracteriza por las líneas maestras que se exponen a continuación:

- a. Desregulación. Busca la disminución de reglas y normas en el Sector Público, intentando a la vez que las que existan permitan un planteamiento estratégico de la gestión a través de la flexibilidad en su aplicación.
- b. Descentralización de los poderes de la gestión. La idea es crear unidades más reducidas, con flexibilidad en las normas a aplicar.
- c. Énfasis en las responsabilidades de los gestores y motivación para la mejora.
- d. Reforzamiento de capacidades estratégicas, junto con la reorganización e implantación de la función pública en la gestión y las reformas.
- e. Gestión más orientada hacia el cliente.
- f. La introducción de la competencia y el mercado.

**Figura 5.***Gestión Pública Tradicional Vs. Nueva Gestión Pública*

*Nota.* Tomado de La Nueva Gestión Pública. Evolución y tendencias en el Perú, por Gestipolis, s.f. (<https://www.gestipolis.com/la-nueva-gestion-publica-evolucion-tendencias/>)

Las reformas operadas por la NGP, también implican ciertos peligros: Excesiva especialización, excesiva fragmentación de tareas puede producir la creación de pequeñas unidades de gestión especializadas únicamente en una materia, esto puede implicar una serie de problemas (Derecho UNED, s.f.):

- i. Pérdida de capacidad para afrontar problemas complejos y políticas con objetivos múltiples
- ii. Mayor independencia de las unidades de gestión respecto de las instituciones centrales que puede llegar a dificultar su control y la exigencia de responsabilidades.
- iii. Fragmentación de la demanda, dificulta considerar problemas colectivos, como igualdad o solidaridad, que nadie está dispuesto a asumir personalmente.
- iv. Descoordinación, puede generarse por la multiplicidad de unidades de gestión ya que los clientes deben desenvolverse en una “jungla” de organizaciones que se encargan de resolver distintos problemas interrelacionados entre sí.

Los críticos de la Administración Pública convienen, en la imposibilidad de hallar un modelo de gestión única y eficaz capaz de solventar todos los problemas que plantea la gestión pública.

**La gestión pública por resultados (Gestiopolis, s.f.).** Gestión Pública por resultados es un proceso estratégico, político y técnico, que parte del principio del “Estado contractual” en el marco de la Nueva Gestión, es decir la relación y vínculo formal que se da entre un principal (sociedad) y un agente (gobierno) en el cual ambas partes acuerdan efectos o resultados concretos a alcanzar con acción del agente y que influyen sobre el principal, creando valor público.

En el caso de Perú se ha dado una serie de normativas que permitan dinamizar la gestión pública en la perspectiva de esta nueva forma de administración. La más importante es la implantación de un proceso de Modernización de la Gestión Pública se la entiende como la

incorporación de nuevos enfoques de índole empresarial, tales como Reingeniería, Benchmarking, Outsourcing, etc.

La Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado Peruano, tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos.

El enfoque que debe orientar y marcar el paso de la modernización del Estado es institucionalizar la gestión por resultados, a través del uso de modernos recursos, como la planificación estratégica y concertada, la incorporación de sistemas de monitoreo y evaluación, la rendición pública y periódica de cuentas, la transparencia a fin de garantizar canales que permitan el control de las acciones del Estado. Con este nuevo enfoque de gestión pública se ha buscado dinamizar la eficiencia de las entidades públicas, basadas en metas concretas en periodos de tiempo cada vez más precisos.

Nuestro país inicio su camino hacia una gestión pública basada en resultados, en el año 2007 desde entonces, la experiencia nos dice que la gestión pública con enfoque en resultados requiere fortalecerse con herramientas técnicas importantes como la planificación estratégica orientada a resultados, el presupuesto por resultados, la gestión de programas y proyectos; y los sistemas de seguimiento y evaluación, todas estas dirigidas a presionar y buscar acciones para conseguir resultados a fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

**Figura 6.**

*Nuevo Enfoque de Gestión Pública*



*Nota.* Tomado de Diseño de Indicadores para el Monitoreo y Evaluación en la Gestión Pública (p. 16), por P. Bobadilla, 2010 (<https://es.slideshare.net/tarazonajimenez/diseo-de-indicadores-para-el-monitoreo-y-evaluacin-de-la-gestin-publica>.)

### 2.2.6 Teoría del Hacinamiento

El hacinamiento se refiere a la relación entre el número de personas en una vivienda y el espacio o número de cuartos disponibles. En general, se refiere a la ubicación, la infraestructura, equipamientos y servicios colectivos; de la vivienda. La idea del hacinamiento depende de un juicio normativo acerca de los niveles apropiados de ocupación, densidad y privacidad. Las normas que se aplican varían entre sociedades diferentes (Hacinamiento, s.f.).

La ocupación se determina a partir de identificar el número de personas por unidad de alojamiento; si los servicios son compartidos, altos niveles de ocupación pueden llevar implícitos problemas relacionados con la higiene y la sanidad. Lentini y Palero (1997) en relación al hacinamiento indican que es hablar de déficit habitacional en la que intervienen, además del factor

demográfico (crecimiento de la población y migraciones), los componentes físicos de la vivienda y de su entorno y también ciertos componentes sociales. Dentro de los componentes físicos se incluyen el diseño de la vivienda, la habitabilidad de la construcción, la situación sanitaria, las condiciones del lugar de emplazamiento y los medios físicos de integración social (camino, equipamiento educativo, sanitario, etc).

Puga (citado Lentini y Palero, 1997) señala que los componentes sociales comprenden la densidad habitacional, es decir la relación entre el número de habitantes y el espacio disponible (la densidad se convierte en hacinamiento cuando sobrepasa ciertos límites tolerables) y el régimen de tenencia de la vivienda (propietario, inquilino, ocupante de hecho, vivienda cedida en calidad de préstamo, etc).

Existen diversas formas de hacinamiento: de personas por cama, de personas por cuarto, de familias por vivienda y de viviendas por terreno. Son conocidas, además, otras acepciones del concepto de hacinamiento: por ejemplo, cuando se emplea una o más habitaciones para un uso distinto, además de aquel para el cual fueron diseñadas.

Otro indicador para medir el uso intensivo del espacio lo constituye la cantidad de m<sup>2</sup> disponibles por persona, no se puede hablar en términos universales de hacinamiento, cualquiera sea la significación a que hagamos referencia, sino que el umbral a partir del cual se establece un uso excesivo del espacio, varía según el nivel de desarrollo de las sociedades y el momento histórico y las particularidades culturales.

Consecuencias del hacinamiento:

Dos factores vinculados con la disposición física de la vivienda se encuentran alterados en situaciones de hacinamiento: la privacidad y la libre circulación. Ambos contribuyen a una vida mental emocionalmente sana.

En consecuencia, la ausencia de privacidad y de buena circulación provocadas por la falta de espacio adecuado pueden, provocar alteraciones tanto en la salud física como mental al desencadenar situaciones de estrés psicológico, favorecer la propagación de enfermedades infecciosas e incrementar la ocurrencia de accidentes en el hogar.

El hacinamiento y sus consecuencias sobre el comportamiento y la salud del hombre encuentran su fundamento en un sistema básico de comportamiento propio de todos los seres vivos, entre ellos el hombre: la territorialidad, comportamiento mediante el cual un ser vivo declara sus pretensiones a una extensión de espacio que defiende contra los miembros de su propia especie. Una de las más importantes funciones de la territorialidad es la protección de aquella parte del medio de la que vive una especie contra la excesiva explotación. Hall señala:

Cuando el apiñamiento es demasiado grande..., las acciones recíprocas se intensifican y la tensión estresante es cada vez mayor. Cuando esta tensión psicológica y emocional se acumula y se va perdiendo la calma, en la química del organismo se van produciendo sutiles pero fuertes cambios (Lentini y Palero, 1997, p. 25).

En opinión de estos autores, el hombre despliega su dinámica espacial a partir del reconocimiento de distancias con límites socialmente aprendidos con enorme variabilidad histórica y cultural: distancia íntima, personal, social y pública de acuerdo a la tipología por él establecida. Cuando este sistema de distancias se encuentra alterado por insuficiencia de espacio, es posible que las personas se vean obligadas a comportamientos, relaciones o descargas emocionales en extremo estresantes.

## 2.3 Bases Teóricas Especializadas

### 2.3.1 *El Delito y la Pena*

**2.3.1.1 La Teoría del Delito.** Define al delito secuencialmente conteniendo sus elementos, como: “acción u omisión voluntaria, típica, antijurídica y culpable”. (...) es secuencial, porque es como un filtro que cada vez se hace más estrecho para establecer su existencia, la imposición de una sanción penal o una medida de seguridad” (Girón, 2013, p. 4).

Solo una acción u omisión puede ser típica, sólo una acción u omisión típica puede ser antijurídica y sólo una acción u omisión antijurídica puede ser culpable. Según el Art. 11 del Código Penal Peruano (Decreto Legislativo N° 635, 1991): Son delitos y faltas las acciones u omisiones dolosas o culposas penadas por la ley.

Zaffaroni (citado por Pacheco, 2013), dice que delito:

Es una conducta humana individualizada mediante un dispositivo legal (tipo) que revela su prohibición (típica), que por no estar permitida por ningún precepto jurídico (causas de justificación), es contraria al orden jurídico (antijurídica) y que, por serle exigible al autor que actuase de otra manera en esa circunstancia, le es reprochable (culpable) (p. 5).

Pacheco (2013), considera a la teoría del delito, como la teoría de aplicación de la ley penal, establece un orden para plantear y resolver problemas de aplicación de la ley penal y mediante un método analítico va a separar los distintos problemas en niveles o categorías:

**ACCIÓN ⇒ TIPICIDAD ⇒ ANTIJURIDICIDAD ⇒ CULPABILIDAD**

Según la Teoría del Delito (Teoría del Delito, s.f., p. 19), en la culpabilidad (Imputación personal), se realiza un análisis del individuo a fin de determinar si puede o debe responder penalmente por su accionar. Se debe verificar la:

1. Imputabilidad (que no tenga ninguna anomalía psíquica, grave alteración de la conciencia o de la percepción).
2. Conciencia de la Antijuridicidad (conocer el carácter antijurídico de su conducta)
3. Exigibilidad de otra conducta (que no se le pueda exigir otra conducta)

### **2.3.1.2 Teorías sobre Justificación y Fines de la Pena.** Se tiene las siguientes:

*A. Justificación de la Pena.* En la historia de la humanidad el hombre ha sido considerado un ser social por naturaleza, mediante diversas formas de agrupación y de asociación logro vivir en familia; surgiendo el Estado ante de la necesidad de solucionar divergencias por causas de una nueva sociedad dividida en clases; entonces, el derecho del Estado a imponer un castigo, fue cuestionado por mucho tiempo; hacia la época medieval, el Derecho Penal había sobrepasado muchas etapas, incluso aquella en que el delito no se debía castigar por el daño social sino por la ofensa a Dios (Ramos, 2008).

En este sentido, la sociedad no fue idea de alguna persona en particular. Se constituyó por la necesidad de una forma de asociación que proveyera a cada uno de sus miembros de defensa y protección en su persona y sus bienes. El derecho de castigar de acuerdo con el pensamiento de Rousseau, se resume así:

Por lo demás, todo malhechor al atacar el derecho social se convierte, por sus fechorías, en rebelde y traidor de la patria; deja de ser su miembro al violar sus leyes y, aún más, le hace la guerra. Entonces, la conservación del Estado es incompatible con la suya, es necesario que uno de los dos perezca, y cuando se hace morir al culpable, es menos como Ciudadano que como enemigo. (Ramos, 2008, p. 24)

El autor citado justifica el derecho de castigar basado en la necesidad de preservar la sociedad, la cual tiene primacía sobre el trasgresor; respecto a las sociedades políticas o civiles, éstas tienen su origen en la unión voluntaria y de mutuo acuerdo entre los hombres, quienes eligieron libremente a sus gobernantes y determinaron su forma de gobierno, con el objeto de salvaguardar sus bienes. Entonces, “El Estado tiene el derecho de castigar a los infractores de la ley por cuanto cada ciudadano, al unirse en sociedad, le delegó su propio poder de ejecutar la ley natural” (Ramos, 2008, p. 28).

**B. Teorías y Fines de la Pena.** Según SlideShare (2013), la pena:

(...) se encuentra relacionada con conductas socialmente desvaloradas de las personas, (...) constituyendo el principal medio que dispone el Estado como reacción frente al delito. Su origen se encuentra vinculado con la del propio ordenamiento punitivo, y constituye el medio de mayor severidad que puede utilizar el Estado para asegurar la convivencia en sociedad (p. 12).

Además, a lo largo de la historia la pena ha evolucionado siendo evidente la relación entre una teoría de Estado con una teoría de la pena, y entre la función y finalidad de la pena con la culpabilidad; de allí nace la vinculación tan cercana entre pena y culpabilidad que nos exige, detenernos para analizar cada una de las tres teorías más importantes: teorías absolutas, teorías relativas (prevención general y prevención especial), y teorías de la unión (Pena Privativa de Libertad de Ejecución Suspendida, 2013).

Estas teorías se detallan a continuación:

### **b.1 Teorías absolutas de la pena.**

Mediante la imposición de la pena absoluta no cabe imaginarse ningún otro fin que no sea única y exclusivamente alcanzar la justicia. La pena es un fin de sí misma. Según los partidarios de esta teoría, con la aplicación de la pena se consigue la realización de la justicia, la cual exige, frente al mal causado por un individuo, un castigo que compense tal mal y retribuya al mismo tiempo a su autor.

Esta idea de retribución descansa en tres presupuestos esenciales. **Primero**, la postestad estatal para castigar al responsable mediante la pena; **segundo**, la necesaria existencia de una culpabilidad que pueda ser medida según la gravedad del injusto cometido. Por eso la culpabilidad viene a ser su elemento referencial; y. **tercero**, la necesidad de armonizar el grado de culpabilidad y la gravedad de la pena, de manera que la pena, dictada en la sentencia, sea considerada justa por el autor y la colectividad.

### **b.2 Teorías relativas de la pena**

Las teorías relativas de la pena, parten de reconocerle una utilidad a la sanción penal que está más allá de una mera retribución. Evolutivamente sus principales tesis se han ido diseñando sobre la base de asignar a la pena fines preventivos y se han construido dos posiciones; la cual es compartida por nuestro autor peruano el Doctor Felipe Villavicencio Terreros, quien la clasifica de la siguiente manera:

- a) Prevención General: Negativa y Positiva
- b) Prevención especial o individual: Positiva o ideológica y Negativa o neutralizante.

**La Teoría de la Prevención General**, en esta primera posición, estima que la pena persigue internalizar en la comunidad un mensaje de intimidación que determine a sus integrantes a abstenerse de cometer delitos. La pena así cumple un fin de prevención general. En: i) **La**

**prevención general negativa**, se busca inhibir a las personas en la comisión del delito mediante intimidación o disuasión de éstas a través de la aplicación de la pena; es decir, se orienta a evitar que se produzca nuevos delitos advirtiéndoles a los ciudadanos de sus consecuencias, generándoles temor. La gravedad de la pena a imponer, conlleva mayor intimidación, por lo que, en la generalidad, mayor debe ser también su eficacia; y en ii) **La prevención general positiva**, el marco de las teorías de la prevención general se ha desarrollado recientemente una nueva posición, que alejándose de las concepciones intimidatorias estima que el fin de la pena es la confirmación en la conciencia ciudadana de la vigencia y validez del orden jurídico como base formal y modelo de la organización y funcionamiento de la sociedad, a este moderno enfoque se le ha denominado Teoría de la prevención General Positiva o Integradora.

**Teoría de la Prevención Especial**, esta segunda posición en las teorías relativas de la pena, afirma que la sanción punitiva procura incidir positivamente en el delincuente de manera que este desista en el futuro de incurrir en nuevos hechos punible; siendo un fin preventivo, se proyecta de modo individualizado a través de la ejecución de la pena. Se trata, de una Prevención Especial, en cuya operatividad en el individuo, se sostiene que existen dos tipos: i) **Prevención especial positiva o ideológica**, la prevención especial positiva asigna a la pena la función reeducadora, resocializadora e integradora del delincuente a la comunidad. La teoría de la prevención especial positiva busca dar vital importancia al tratamiento penitenciario, con lo cual los grupos interdisciplinarios de tratamiento pasan a primer plano como encargados de llevar a cabo la política penitenciaria". ii) **Prevención especial negativa o neutralizante**, la prevención especial negativa otorga a la pena la función de mantener alejado al delincuente de las demás personas, y así mantener a la sociedad libre de peligro, en otras palabras, inocuizarlo mediante el internamiento asegurativo tendiente a su neutralización.

### **b.3 Teorías de la Unión**

Los cuestionamientos hechos a las teorías absolutas y a las diversas teorías de la prevención han conducido de alguna manera a la formulación de teorías de corte ecléctico que buscan corregir los excesos a los que se llegaría con la asunción de la perspectiva de sólo una de ellas. Es así que se han desarrollado teorías de la pena que combinan la perspectiva retributiva con los fines de prevención.

**La Teoría Preventiva de la Unión**, las teorías mixtas reúnen en la pena las características que las teorías anteriores consideraban primordiales: Identifican a la pena como justa y útil. Consideran que la pena debe reprimir, tomando en cuenta la culpabilidad y la proporcionalidad con respecto al hecho delictivo (llegando a la justicia) y a la vez prevenir la comisión de nuevos delitos (llegando a la utilidad).

**Teoría Mixta Retributivo-Preventiva**, una primera teoría mixta es la retributivo-preventiva, sostiene y defiende que la pena cumple al mismo tiempo la función de castigar y de prevenir, esto es, de retribuir el delito y de evitar la comisión de futuros delitos. Esta teoría, ejerció gran influjo en la jurisprudencia penal de diversos países, y aún continúa siendo punto de referencia de determinadas concepciones en cuanto a la justificación material de la pena.

### **2.3.2 La Economía y el Estudio del Crimen**

**2.3.2.1 El Crimen desde la Perspectiva de la Economía y otras Disciplinas (Fuentes, 2018).** La criminología como parte del derecho estudia el delito, sus causas, las maneras de evitarlo y el modo de actuar de las personas que lo cometen; en general, existe dos posturas sobre el crimen:

En la Primera postura, la culpa recae exclusivamente sobre el individuo y en la Segunda postura es la Sociedad que lleva al individuo a delinquir.

La duda esta, si una persona nace más conliva a convertirse en un criminal o son sus circunstancias que lo empujan a robar o usar la violencia o incluso matar; ¿Dónde dibuja la ciencia las líneas de la verdad? Según donde miremos encontraremos distintas posturas:

**La Psicología:** Se ha centrado en el estudio del individuo buscando entender los motivos que lo empujan, los desequilibrios emocionales en el o sus tipos de personalidad. Considera factores específicos como: Condiciones durante la infancia, posición socioeconómica, la capacidad del individuo de adaptarse a los patrones sociales, determinados tipos de personalidad que aumente probabilidad a ésta persona en involucrarse en actos delictivos y otros.

La Psicología escapa de encontrar patrones claros en el tipo de perfil que comete crímenes con los relacionados a violencia y asesinatos, tampoco halla uno concreto para otros como el robo o el tráfico de drogas. Tal vez para este segundo tipo de crímenes habría que dar un paso atrás y absolver a la sociedad en su conjunto como hace la sociología y la economía.

**La Sociología:** ve el crimen como algo endógeno de la sociedad como una consecuencia directa de su estructura en vez de entenderlo como un acto egoísta o enferma. La Teoría más famosa en cuanto al crimen; es la TEORÍA DEL STRES de Rober King Meston (STRAIN THEORY). Explica que el crimen es el resultado de una tensión entre las aspiraciones de una sociedad y las oportunidades que le ofrece. Las personas más presionadas por esta tensión abandonarían los medios tradicionales del trabajo para inclinarse al crimen.

De esta forma quedaba explicada la alta tasa de criminalidad estadounidense durante los años 80 y principios de los 90 provocadas por las altas aspiraciones materiales aspiradas por esta nación y las escasas posibilidades que existen para escalar socialmente. El tiempo ha puesto esta

teoría en entredicho el crimen en EE.UU cayó de manera espectacular mediados de los 90 sin haber cambiado radicalmente sus aspiraciones culturales ni sus oportunidades a su vez esta teoría tan sugerente ha sido realizada empíricamente con resultado inconcluyente en la mayoría de los casos principalmente por la complejidad de su planteamiento.

Así esta Teoría, aunque intrigante no ha encontrado la validez empírica que la catalogue como correcta.

**La Economía:** Tal vez pueda ser tachada a simple vista; sin embargo, pueden que nos sorprenda por su fuerte respaldo empírico. Una de las Teorías más conocida quien ha estudiado el crimen desde la perspectiva económica es la de GARY BECKER y su teoría sobre el crimen cuya tesis principal es que en general el criminal actúa de manera racional al delinquir es una decisión propia del individuo que depende de los beneficios y costos esperados de su acción.

Esta postura es totalmente distinta de la que sostiene la psicología y sociología las cuales ven el crimen como una consecuencia de la forma de ser de la persona o de la estructura de la sociedad donde el criminal casi parece que no tiene más opción que cometer el delito. Las conclusiones de GARY BECKER son muy claras; si sube el costo esperado de cometer un delito como por ejemplo: penas de cárcel más duras o un incremento en la posibilidad de ser descubierto como autor del crimen lo cual se conseguiría con mayor presencia policial; por tanto la tasa de criminalidad de una sociedad disminuiría lo mismo ocurriría si disminuye el beneficio esperado.

Un análisis empírico de este planteamiento demuestra su validez a través de un análisis de la serie temporal del crimen en estados unidos se observa la casualidad que tiene el número de personas encarceladas reflejo de la dureza de la Ley y por lo tanto del costo de delinquir sobre la criminalidad total explicando así la drástica disminución que hubo a partir de los 90 hasta hoy, en parte causada por el incremento de encarcelados.

Significa esto que la Economía entiende mejor la sociedad y el crimen que el resto de las ciencias. No, cada uno aporta un enfoque igualmente valioso para entender esto tan complejo; sin embargo, lo que si consiguió la economía es dar un planteamiento lo suficientemente simple como para encontrar un respaldo empírico que explique cómo se comporta la tasa de criminalidad en un país.

No obstante, se queda corta al intentar entender los motivos personales o las presiones que la sociedad pueda ejercer. Es decir, sin la luz que arroja la psicología y sociología sobre el crimen nos quedaremos muy lejos de comprender todas las razones y presiones que llevan a alguien a ir en contra de su naturaleza que lo llevan a delinquir.

#### **2.3.2.2 La Economía y su Utilidad en el Estudio del Crimen.** Se refiere a:

*La economía y el crimen.* Romero (2012) indica que se refiere a la economía del crimen y argumenta lo siguiente:

Es importante señalar que la economía estudia la administración de recursos escasos y la distribución de éstos. Algo que de manera particular relaciona a esta ciencia con la criminalidad, ya que cuando se castiga por un delito implica el uso de ambos recursos (administración y traspaso de recursos)” (Riveros, 2006).

Cuando se habla de la economía del crimen no se hace alusión exclusivamente a la forma en la que el crimen afecta a la economía de un país. También se hace referencia a la manera de entender el comportamiento humano relacionado con la delincuencia. Si bien el enfoque económico del crimen es relativamente nuevo, desde sus inicios **Jeremi Bentham**, uno de los pioneros de esta propuesta, estaba convencido de que los seres humanos actúan

-como maximizadores individuales, de manera que buscan siempre una mayor satisfacción (p. 27).

**Cesare Beccaria** fue otro iniciador de la economía del crimen, su propuesta se basó en “(...) evitar que la comisión de delitos fuera injusta en los castigos para las personas que habían delinuido. Exigía que las penas impuestas fueran proporcionales a los delitos cometidos y que cumplieran el principio de legalidad” (Martín, citado por Romero, 2012, p. 27).

A finales de la década de los setenta **Gary Becker** incidió en el pensamiento de Cesare Beccaria y Bentham sobre la elección racional y la maximización individual. A partir de esta situación los esfuerzos han estado orientados a demostrar que los criminales responden a una elección racional y a incentivos económicos, por lo que Becker menciona: “La racionalidad implica que algunos individuos se hacen criminales por las recompensas económicas del crimen comparadas con el trabajo legal, tomando en cuenta la probabilidad de aprehensión, convicción y la severidad del castigo” (Romero, 2012, p. 28).

Asimismo, Romero (2012), señala:

En el análisis de Becker el delito constituye una externalidad negativa<sup>4</sup> y, consecuentemente, una mayor producción de delitos ha de llevar a una pérdida social. Según Riveros, el delito ha sido concebido como un sistema económico que busca la optimalidad, y como está asociado a la producción de un disbien<sup>5</sup>, la economía sostiene

---

<sup>4</sup> Desde el punto de vista económico una externalidad negativa corresponde a un evento que tiene lugar en el mercado y que produce pérdidas a los actores del mismo, las cuales no son internalizadas o asumidas por quienes la provocan. Una externalidad negativa lleva a que el equilibrio de mercado represente una situación de subóptimo, en el sentido de que el mismo está rodeado de efectos que no se reflejan en el precio que lleva implícito dicho equilibrio. Es decir, el precio privado se encontraría por debajo del precio o costo social. Por ello una externalidad negativa produce una pérdida social y por eso es concebido el delito como algo que debe ser reprimido desde el punto de vista de buscar la optimalidad económica

<sup>5</sup> El concepto se refiere a un mal de tipo social y no produce satisfacción de una necesidad individual o social.

que sería difícil entender integralmente el problema si no se vincula a un análisis costo-beneficio para analizar las acciones que marcan las conductas individuales y sociales (**p. 29**).

*El Enfoque Económico.* La economía, entendida como la asignación de recursos entre fines alternativos determina consecuencias en las políticas por medio de la construcción de modelos de comportamiento humano en su entorno, de forma simplificada y abstracta. “El modelo económico del delito marca el inicio de la incursión de la economía en este campo” (Mertz, citado por Romero, 2012. p.29).

Asimismo, se considera las condiciones económicas y los efectos de disuasión, teniendo en cuenta la probabilidad de ser capturado y la forma del castigo que está asociado a él. Entonces, se podrá utilizar el análisis económico para explicar la delincuencia (Becker, citado por Romero, 2012).

*La teoría económica del delito.* Las teorías de crimen basadas en la elección racional fueron propuestas por Beccaria y Bentham, aunque los pioneros en examinar este fenómeno más detalladamente fueron Becker (1968), Stigler (1970) y Ehrlich (1973).

Mientras que la propuesta de Becker está enfocada a explicar el crimen mediante la elección racional, la maximización de la función de utilidad y la forma óptima de combatir la delincuencia a través de las relaciones de comportamiento detrás de los costos. Stigler retoma las ideas de Becker y señala que éste presenta como una limitación diferente el castigo del valor social de la ganancia a los delincuentes que cometieron el delito. La

determinación de este valor social no se explica y entonces se tiene el derecho de dudar de la utilidad como concepto explicativo (Stigler, citado por Romero, 2012. P. 32).

De la evaluación realizada por la sociedad califica a la utilidad de dichas actividades como ilícitas; hay que tener en cuenta que hay ciertos delitos que favorecen al transgresor de la ley, significándole un beneficio a la sociedad. Sin embargo, estos beneficios sociales se presentan con frecuencia, pero son pequeños que limitan una sanción penal; esta situación limitativa surge de los mismos delitos.

Se considera que el individuo interviene en dos acciones de mercado (Ehrlich, citado por Romero, 2012. p. 32), entonces debe escoger su participación óptima en dichas acciones al inicio de un período dado; adicionalmente suma un elemento indispensable, el “tiempo”. Las ganancias pueden ser crecientes dependiendo del tiempo empleado en ellas.

Después Ehrlich, (citado por Romero, 2012) perfecciono los postulados de Becker con su propuesta que considera que los delincuentes pueden actuar en dos direcciones dentro y fuera de la norma o ley. Estos delincuentes desearán maximizar sus beneficios para lo cual escogerán la opción óptima; en conclusión, la participación dentro o fuera de la ley genera en la sociedad un problema económico.

Posteriormente, la teoría considero modelos de la distribución de tiempo (Block & Heineke, citado por Romero, 2012. p. 33) “e incluyeron supuestos donde las personas deciden como utilizar la disponibilidad de su tiempo y no sus recursos entre actividades dentro y fuera de la Ley es decir acciones legales e ilegales<sup>6</sup>”. Esta visión representa un escenario similar al usado

---

<sup>6</sup> En el modelo de Becker se define el número de delitos como la variable que eligen los individuos, debido a que incluye el ingreso legal como un costo de oportunidad de la actividad delictiva y como una variable determinante en la elección de dicha actividad. Es también implícitamente un modelo de distribución de tiempo.

en el campo laboral, cuando se escoge cuántas horas trabajar, claro que depende de la remuneración y de las preferencias.

Por otro lado, se debe de tener en cuenta que, en los modelos económicos del delito, las actividades a las que las personas o delincuentes usan su tiempo son tres: trabajo legal, actividades ilegales y ocio; la forma en la que se considera el ocio es un aspecto que caracteriza el desarrollo de estos modelos.

Sabemos que las actividades criminales tienen costos y beneficios, esto los delincuentes lo saben; entonces, es ventajoso determinar la forma de combatir la delincuencia de una forma óptima. Los costos se pueden dividir en cuatro grupos:

El número de crímenes llamados delitos y el costo de los delitos

El número de delitos y los castigos impuestos<sup>7</sup>

El número de delitos, arrestos y el gasto público en policías y tribunales<sup>8</sup>

El número de convictos, el costo de encarcelamientos y otro tipo de castigos<sup>9</sup>.

Por otro lado, los beneficios que los delincuentes reciben son dos:

a) Se da de forma tangible, obtiene dinero que gana al cometer un delito.

---

<sup>7</sup> Cuanto más se gasta en policías, personal de la corte y se especializa en equipo, es más fácil descubrir los delitos y condenar a los delincuentes.

<sup>8</sup> El análisis usual de la elección racional asume que una persona comete un delito si la expectativa de utilidad esperada para él excede la utilidad que pudiera obtener mediante el uso de su tiempo y otros recursos en otras actividades. Algunas personas se convierten en delincuentes no porque su motivación básica difiera de la de otras personas, sino porque sus beneficios y costos difieren. En este enfoque se remarca el comportamiento criminal e implica que haya una función que relaciona el número de delitos cometidos por cualquier persona a su probabilidad de condena si es declarado culpable y otras variables, tales como el ingreso a su disposición en actividades ilegales, legales y de otro tipo

<sup>9</sup> Entre los castigos que se han inventado para sancionar a los delincuentes se encuentran la pena de muerte, la tortura, las multas y el encarcelamiento, las restricciones para el desplazamiento laboral y en algunos casos la pérdida de la ciudadanía, como sucede en los Estados Unidos.

- b) Se da de forma intangible y depende del delincuente, es decir, de si es amante del riesgo o de cuánto quiere arriesgar al cometer un delito.

### **2.3.2.3 El costo y el Mercado del Crimen.**

*Los costos del crimen en el bienestar.* Jaitman (2015) por encargo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) investigo “Los costos del crimen en el bienestar”. Nos dice que, los crímenes solo deben ser medidos por los costos que imponen a la sociedad; en economía, estos costos se refieren a los costos del crimen en el bienestar.

Esta autora, refiere: Los costos sociales del crimen incluyen **los costos directos** como resultado de los crímenes: lesiones, daños y pérdidas. Los **costos de prevención** del crimen, como el gasto público y privado en seguridad. **Otros costos relativos** a cómo se responde ante el crimen, como el costo del sistema de justicia penal. Asimismo, indica que se debería tener en cuenta **otros costos indirectos o intangibles**, como los cambios en el comportamiento debido al temor al crimen o los costos para las familias de las víctimas.

Jaitman, a **los costos que son consecuencia directa del crimen** los distingue entre:

**Los costos externos** son aquellos impuestos por una persona a otra, en circunstancias en que esta última no acepta voluntariamente esa consecuencia negativa. Ejemplo: Los costos externos asociados con un asalto incluyen la propiedad robada, los costos médicos, los salarios perdidos y el dolor y sufrimiento padecido por la víctima.

**Los costos sociales** son aquellos que reducen el bienestar total de la sociedad. En este caso, los costos médicos y los salarios perdidos son claramente costos sociales porque son recursos que se podrían haber destinado a otros fines en la economía o a una actividad socialmente productiva. A pesar de que los costos del dolor y el sufrimiento no son verdaderos bienes o servicios que se

intercambian en el mercado, los individuos están dispuestos a pagar para evitar el dolor, el sufrimiento y la pérdida de calidad de vida asociada con la condición de víctima de un delito.

Además, de los costos directos del crimen, **hay otros costos en la prevención del crimen.** Las personas tienen la tendencia a protegerse con sistemas privados de seguridad, alarmas y rejas; los gobiernos nos protegen asignando una parte significativa del presupuesto a la prevención y disuasión del crimen a través de los cuerpos de policía y de intervenciones específicas; y, las empresas también gastan en seguridad para no convertirse en víctimas. Entonces, la seguridad privada y pública es cara y produce una distorsión en la economía.

Jaitman, en su estudio también afirma: **Después de que se produce un crimen, hay costos asociados con la respuesta legal que se le da**, incluyendo el sistema de justicia penal, los abogados, las prisiones e incluso los ingresos perdidos de los reclusos si son improductivos mientras permanecen en prisión. **Se trata de costos muy altos para la sociedad, y cuanto más ineficiente sea el sistema de justicia, mayores costos se generarán.** Por ejemplo, las altas tasas de prisión preventiva contribuyen a los altos costos generados por el crimen. Un sistema de justicia ineficiente también aumenta los costos de los delitos si las tasas de delitos resueltos son bajas, o si la impunidad reduce la pena prevista por cometer un delito, y aumenta así la probabilidad de que se cometan delitos.

Entre **los costos indirectos**, Jaitman nos dice que se puede incluir, por ejemplo, las **consecuencias para las familias de las víctimas de delitos**, que no acuden al trabajo o que sufren traumas que les impiden desarrollar todo su potencial productivo. **Hay otros aspectos importantes del crimen y el temor al crimen que se podrían incluir en la lista de costos.** Por ejemplo, el sufrimiento, el miedo y la pérdida de calidad de vida de las víctimas y sus familias también son costos del crimen.

Jaitman, en su trabajo concluye: La incidencia del crimen y el temor al crimen y la violencia, provoca numerosas distorsiones en la economía. Asimismo, otro tratadista del tema es Albino (2016), en su trabajo “La utilidad de la economía en el estudio del crimen” cita a Mery, quien dice:

Cualquier conducta delictiva genera costos para la sociedad. Estos costos pueden ser de dos tipos, a saber: los costos que la delincuencia genera directamente sobre la sociedad, específicamente sobre las víctimas; y los costos asociados a los recursos que se destinan para combatir la delincuencia, dejando de usar dichos recursos en usos alternativos que pudieran considerarse socialmente más productivos (pp. 9-10).

Los costos del crimen existen tanto para el criminal, para la víctima y el Estado, por lo tanto, no se deben dejar de lado y deben de incluirse en la política criminal; al respecto, Albino (2016), argumenta:

La magnitud del daño también forma parte de los costos, y deben ser tomados en cuenta al momento de elaborar una política criminológica ... Por otro lado, existen costos para el criminal, debido a que se presenta la figura del costo de oportunidad. Esto se explica porque elige entre dos alternativas, la primera sería la posibilidad de trabajar y así ganar un sueldo con el cual sustentarse; y la segunda, sería la posibilidad de dedicarse al crimen para obtener recursos. En ambos casos obtendría recursos útiles para suplir sus necesidades.

... además se presentan, costos psicológicos para el delincuente, que varían según el tipo de crimen cometido y según el individuo que realice el crimen. Por último, otro de los costos es el de la posibilidad de que se le castigue por el acto que ha cometido (p. 10).

Albino, lo que quiere decir, es que si se aplica pena privativa de libertad va a una prisión y su estadía implica otro gasto para el Estado.

***Mercado del crimen.*** Albino (2016) refiere que, en economía se trata de explicar diversos hechos, recogiendo información de la realidad que nos rodea, los cuales están relacionados con otros hechos, a través de técnicas los ordena y clasifica mediante gráficos para poder así realizar un proceso lógico y matemático para su mejor comprensión y explicación. De esta manera se explica la curva de la oferta de los delitos en sus diferentes formas considerando siempre estas dos variables: las ganancias obtenidas por el acto y el número de delitos cometidos en un lapso.

Mientras más ganancias existan para cometer el delito, más delitos se cometerán. Las ganancias actúan como un incentivo para producir el crimen. Pero, mientras más delitos del mismo tipo se vayan realizando, hay mayor probabilidad de ser penado y la ganancia disminuye.

Sin embargo, como el crimen es constante y se adapta con facilidad, no es sorprendente que se vayan creando nuevas modalidades de cometer crímenes ni que los delincuentes incursionen en la práctica de nuevos actos delictivos. Podemos evidenciar, entonces, que existe un mercado del crimen. Por cada delito existente hay un mercado diferente en el cual se producen delitos. La víctima actúa como posible ofertante y el delincuente como demandante

**2.3.2.4 El sistema de control criminal.** El sistema penal estructurado, se encarga de controlar la criminalidad; aunque, se dice que no ha sido eficiente, ni eficaz, ni ha tenido buenos resultados y tampoco cumple con el fin encomendado. La realidad es que el Estado ejerce el control social sobre los ciudadanos. Sobre el sistema de control social, se afirma lo siguiente:

El control social del sistema no solo abarca a las implementaciones que deba realizar el sistema (control social formal) como la policía, el sistema de justicia penal, los centros penitenciarios, etc.; sino también a los que no son parte del sistema pero forman parte de la sociedad (control social informal) como la familia, el trabajo, los centros de estudio, etc.

Es necesaria la intervención del Estado en cada uno de los ámbitos antes mencionados del control social informal, no de manera directa, sino indirecta (...) (Albino, 2016, p. 12).

### **2.3.3 Propiedad y Gestión de la Prestación de Servicios en Infraestructura**

#### **2.3.3.1 Propiedad y Gestión Pública de la Prestación de Servicios en Infraestructura.**

Existe un amplio consenso para la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2012), sobre las opciones en las que se divide el esquema de propiedad y gestión de la prestación de servicios de infraestructura según la naturaleza de los agentes económicos que participan: i) propiedad pública y gestión pública, ii) propiedad pública y gestión privada, y iii) propiedad privada y gestión privada. Respecto a la participación del Estado se tiene:

La primera opción que responde al método tradicional, según el cual el Estado, en forma directa o a través de empresas públicas u organismos descentralizados, diseña, financia con recursos presupuestales, opera y mantiene en buen o mal estado de conservación la infraestructura.

La segunda opción, basado en la propiedad pública de los activos que conforman el acervo de capital físico (stock), cuya explotación, destinada a la prestación de servicios de infraestructura, admite la participación de empresas privadas en diferentes niveles de la actividad.

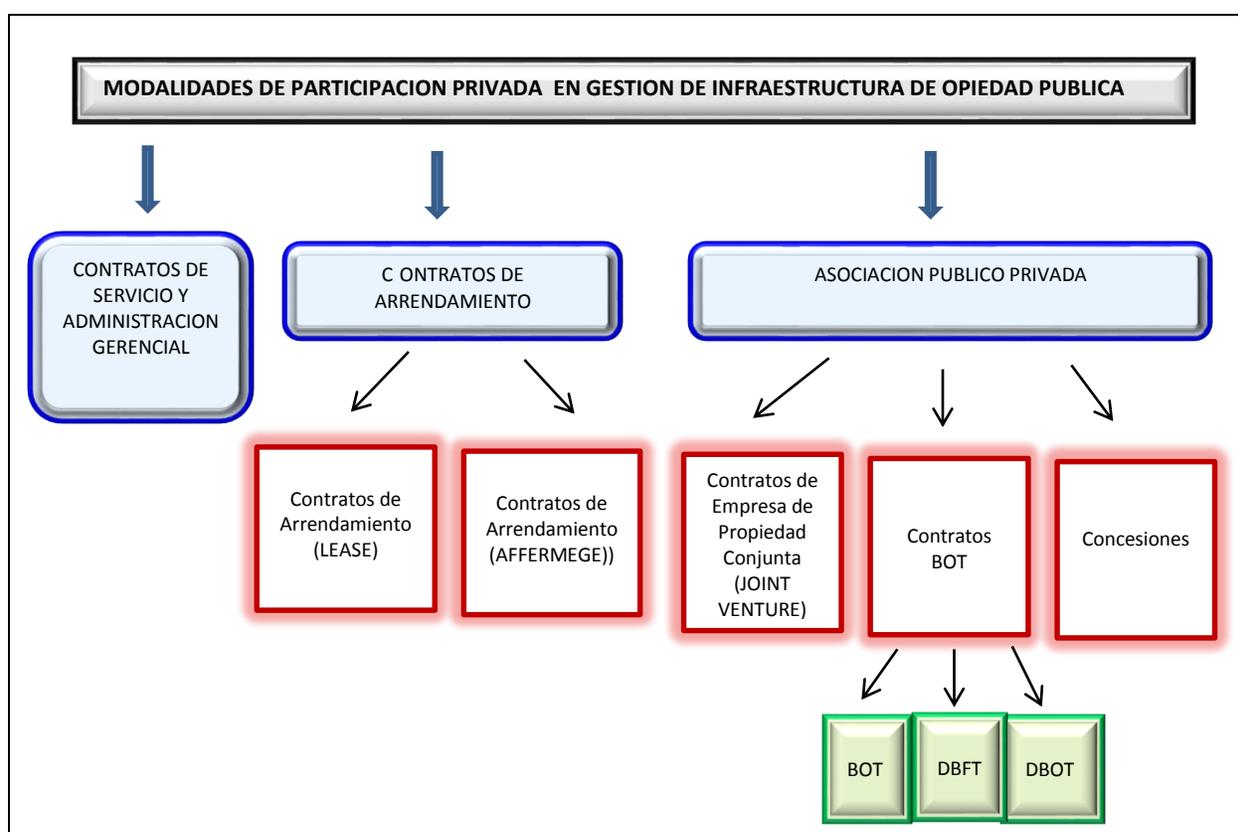
#### **2.3.3.2 Propiedad y Gestión Privada de la Prestación Servicios en Infraestructura.**

**A. Modalidades de Participación Privada.** Las tres modalidades que se enmarcan dentro de la opción de asociación entre el Estado y la Empresa privada que forman parte del esquema de propiedad y gestión de la prestación de servicios de infraestructura y que dependen de la cantidad de fases y operaciones relacionadas con la ejecución y explotación de un proyecto de

infraestructura que el Estado externaliza y entrega a los agentes privados son: i) contratos de servicios y administración gerencial, ii) contratos de arrendamiento y iii) asociaciones público-privadas (CEPAL, 2012).

**Figura 7.**

*Esquemas de Participación Privada en la Prestación de Servicios de Infraestructura*



*Nota.* Tomado de *La Inversión en Infraestructura Penitenciaria y el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, Periodo 2000-2012* CEPAL (p. 50). por J. Peña, 2013. Universidad Nacional de Ingeniería.

Estas tres modalidades conllevan distintos niveles de participación de los agentes privados en aspectos como el diseño, el financiamiento, la operatividad y los mecanismos de remuneración.

Los contratos de servicios y administración gerencial, son contratos a corto plazo, tres a cinco años, el contratista no asume compromisos de inversión y recibe una remuneración sobre la base de una tarifa fija por las actividades que realiza. El Estado sigue siendo el principal proveedor de servicios y subcontrata a agentes privados para que se encarguen de algunas partes de la operación.

Los contratos de arrendamiento (*affermage y lease*); *affermage y lease*, son términos que se utilizan para designar acuerdos (contratos de arrendamiento); aquí un operador es responsable de la operación y mantenimiento del negocio o actividad en su conjunto, pero no del financiamiento de la inversión (el Estado financia). Este último aspecto diferencia a los contratos de arrendamiento de los de concesión, donde el operador financia la inversión destinada a crear o mejorar la infraestructura pública que se le cede para su explotación.

Las Asociaciones público-privadas (APP), se han transformado en un importante complemento de la inversión pública destinada al desarrollo de las actividades de infraestructura. Bajo este esquema, el gobierno define el servicio o la obra que requiere del sector privado y este financia su construcción y lo opera, e incluso puede llegar a realizar el diseño correspondiente.

La parte privada debe cubrir el financiamiento total o parcial de las inversiones. No obstante, tras el período pactado de explotación, o por otra disposición que se establezca, la propiedad de los activos adquiridos o construidos se transforma en propiedad pública, mientras que los activos entregados por la parte pública (si los hubiere) no pasan a ser propiedad del operador privado en ninguna fase del proceso.

En los contratos de APP, los pagos del sector público al sector privado (con excepción de los suscritos bajo el formato de una empresa de propiedad conjunta y de las concesiones, donde generalmente no hay pagos) se efectúan en plazos que empiezan con la entrega del servicio y se extienden por un período que puede durar entre 10 y 30 años, sujeto a la adecuada disponibilidad de los activos pactados contractualmente.

**B. Tipos de Asociaciones Público-Privadas.** Según la CEPAL (2012) se distinguen tres tipos de APP:

**El primero, agrupa los contratos de construcción, operación y transferencia,** conocido como contratos BOT. Esta modalidad se aplica a proyectos nuevos de infraestructura, en los que el sector privado financia, construye y opera el servicio durante un tiempo determinado, y genera una condición de propiedad durante la vigencia del contrato. Al término de este, el operador privado debe transferir el emprendimiento al sector público, que puede operarlo directamente o licitar su operación por un nuevo período, pudiéndolo adjudicar a un nuevo agente o al mismo que lo desarrolló, que deberá suscribir, en esta fase, un contrato de arrendamiento por el período que sigue. Estos contratos incluyen especificaciones técnicas para el proyecto que deben cumplirse obligatoriamente.

Una de las variantes en esta modalidad que ha logrado un gran desarrollo es la de los contratos de diseño, construcción, financiamiento y operación, o contratos **DBFO**, en la cual la empresa privada también se encarga del diseño de la obra de infraestructura requerida. Bajo esta modalidad de contratación, el sector público especifica las características del servicio que desea proveer a la población y encarga al sector privado el diseño del activo adecuado para dicho propósito, su construcción, el financiamiento de la obra y de sus costos operativos, la provisión de

los servicios vinculados al activo y el mantenimiento correspondiente. De todos modos, la responsabilidad de proveer el servicio continúa siendo del sector público y este debe suministrar los insumos complementarios al activo que sean necesarios.

Otra de las variantes que ha logrado un fuerte desarrollo es la de los contratos de diseño, construcción, financiamiento y transferencia o contratos **DBFT**, conocida originalmente con el término de proyectos “llave en mano”. Esta variante consiste en la contratación de un agente privado por parte del sector público, para diseñar y construir una nueva infraestructura a partir de la especificación de las características de los activos que se requieren, con cargo a recursos aportados por el agente privado.

Una vez concluida la construcción de los activos que constituyen el objeto del contrato, el Estado puede operar los directamente o licitar su operación, la que puede adjudicar al mismo agente a un tercero mediante un contrato de arriendo. En este tipo de contrato, la remuneración a la empresa adjudicataria se efectuará al cumplirse la transferencia del activo e incluirá los costos del capital. El período de operaciones, generalmente es de 10 a 20 años, es lo suficientemente largo como para permitir que la empresa privada cubra los costos de construcción y obtenga utilidades. El gobierno mantiene la propiedad de las instalaciones de infraestructura y se convierte en cliente y regulador del servicio.

**El segundo tipo de asociaciones público-privadas lo constituyen los contratos de concesiones**, que se sustentan en la explotación de infraestructura existente a partir de la introducción de mejoras sustantivas y tareas de habilitación conforme a nuevos estándares de calidad. En el régimen de concesiones, el gobierno entrega al agente privado (denominado operador o concesionario) plena responsabilidad para prestar los servicios en un área específica,

incluidas todas las actividades relacionadas, como el mantenimiento de la infraestructura, el cobro de la prestación del servicio y la administración de las instalaciones. El operador o concesionario también es responsable de cualquier inversión de capital necesario para construir, mejorar o expandir el sistema.

El sector público asume la responsabilidad de establecer los estándares de rendimiento y de asegurar que el operador o concesionario los cumpla a cabalidad; por lo que pasa de la condición de proveedor del servicio a la de regulador. El gobierno, como titular de la propiedad de los activos de infraestructura cedidos en concesión, debe fijar las tarifas y los mecanismos de reajuste, además de ejercer un estricto control sobre la prestación, especialmente sobre los estándares de rendimiento que se hayan establecido. Las concesiones usualmente se entregan por un período de 15 años o más.

**La tercera modalidad la conforman las empresas de propiedad conjunta** que se crean específicamente para la explotación de una obra de infraestructura, participan en calidad de accionistas, tanto el Estado como entidades privadas. Las APP de capital mixto o empresa de propiedad conjunta (joint venture) involucran al gobierno y a empresas privadas que asumen la corresponsabilidad de la prestación de los servicios.

Cada modalidad tiene ventajas y desventajas, así como fortalezas y debilidades. La decisión de emplear una u otra dependerá de las características del proyecto que se desee emprender y de las circunstancias que lo enmarcan o contextualizan.

***C. Las Asociaciones Público-Privadas en el Perú.*** En el ordenamiento jurídico peruano, se optó por crear y legalizar un concepto operativo a través de la dación de la Ley N° 30167 (2014),

Ley que modifica el Decreto Legislativo N° 1012 - Ley Marco de Asociaciones Público-Privadas.

El Artículo 3 de esta nueva norma la definen como:

Las Asociaciones Público-Privadas (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, proveer servicios públicos y/o prestar los servicios vinculados a éstos que requiera brindar el Estado, así como desarrollar proyectos de investigación aplicada y/o innovación tecnológica, de acuerdo a las condiciones establecidas (...).

El Artículo 4, de la citada norma, clasifica a las Asociación Público-Privada:

**a. Autosostenible:** aquella que satisfaga las siguientes condiciones: i. Demanda mínima o nula garantía financiada por parte del Estado, conforme se establezca en el Reglamento del presente Decreto Legislativo. ii. Las garantías no financieras tengan una probabilidad nula o mínima de demandar el uso de recursos públicos, conforme se establezca en el Reglamento del presente Decreto Legislativo.

**b. Cofinanciada:** aquella que requiera del cofinanciamiento o del otorgamiento o contratación de garantías financieras o garantías no financieras que tengan una probabilidad significativa de demandar el uso de recursos públicos.

Carcamo et al., (2015), Indican que los tipos de APP, los define el conjunto de normas legales sobre promoción de la inversión privada, estas son cinco:

**Gratuita:** si no existe contraprestación del concesionario a favor del Estado (concedente)

**Onerosa:** cuando existe una contraprestación del concesionario a favor del Estado concedente por parte del Estado (si no supera el 5% del costo total de inversión). O si las garantías

no financieras tienen una probabilidad nula o mínima de demandar el uso de recursos públicos. Esto es, cuando la probabilidad del uso de recursos públicos no sea mayor al 10% para cada uno de los primeros 5 años de vigencia de la cobertura de la garantía prevista en el contrato;

**Cofinanciada:** cuando requiera del cofinanciamiento o del otorgamiento o la contratación de garantías financieras o garantías no financieras que tengan una probabilidad significativa de demandar el uso de recursos públicos (mayor al 5% del costo total de inversión).

Asimismo, se considerará como cofinanciamiento a cualquier pago total o parcial a cargo de la entidad para cubrir las inversiones y/o la operación y el mantenimiento, a ser entregado mediante una suma única periódica y/o cualquiera que convengan las partes en el marco del contrato. Dicho pago puede provenir de cualquier fuente que no tenga un destino específico establecido por ley. No se considerará cofinanciamiento la cesión en uso, en usufructo o bajo cualquier figura similar, de la infraestructura o los inmuebles preexistentes, siempre que no exista transferencia de propiedad y estén directamente vinculados al objeto del proyecto.

Tampoco se considerará cofinanciamiento los pagos por concepto de peajes, precios, tarifas, entre otros, cobrados directamente a los usuarios finales o indirectamente a través de empresas, incluyendo aquellas de titularidad del Estado, o entidades de este, para su posterior entrega al titular del proyecto.

**Mixta:** cuando existe una combinación de las anteriores modalidades.

Tras diversas experiencias exitosas de aplicación, hoy las APP son una alternativa válida de inversión.

**D. La Privatización Carcelaria en el Mundo.** Cori (2011), refiere que el problema de hacinamiento penitenciario no es sólo del Perú, sino que es un problema recurrente en diversos

países a nivel mundial. Por ejemplo, en los años 80s, los Estados Unidos atravesaron una crisis en su sistema penitenciario, debido básicamente al problema de hacinamiento que presentaban sus cárceles. Es así como se implementó en los Estados Unidos la privatización carcelaria, la misma que fue adoptada posteriormente por países tales como el Reino Unido, Holanda, Francia, Australia, entre otros.

Cori, también nos dice que, aunque las realidades penitenciarias de los Estados Unidos y los países de Europa son diametralmente diferentes a las existentes en América Latina, el fenómeno de la privatización de cárceles no ha sido ajeno a esta última. De tal forma que, aun cuando existen posiciones divergentes sobre el tema de privatización de establecimientos penitenciarios, pues algunos le han reconocido ventajas mientras que otros consideran que su adopción no ahorra costos y vulnera los derechos humanos de los presos, países como Costa Rica, Chile y otros optaron por privatizar algunas de sus cárceles.

***E. Intentos por Privatizar Cárceles en el Perú.*** La privatización o concesión de cárceles ha sido presentada como una alternativa al problema de hacinamiento de la población penal en el Perú y viene siendo discutida desde el 2001. Cori (2011) estudio el tema y entre las conclusiones más importantes a la que llego, tenemos:

i) Desde el año 2001 hasta el 2008 la propuesta de concesionar cárceles fue considerada una alternativa de solución al problema de hacinamiento penitenciario, el gobierno realizó diversas acciones para estudiar su viabilidad, tales como: conformar grupos de trabajo y comisiones; y contratar a la empresa consultora estadounidense Carter Goble Associates, inc.

ii) Los informes elaborados por la consultora Carter Goble Associates, inc. sirvieron de base para los informes realizados por grupos de trabajo y comisiones creados para evaluar la viabilidad de la concesión de cárceles en nuestro país.

iii) Existió viabilidad técnica para implementar la política pública de concesión de cárceles pues tanto los informes emitidos por los grupos de trabajo, comisiones y la consultora estadounidense fueron favorables para su implementación.

iv) No se produjo el denominado “enganche” de la corriente de problemas, de política y de políticas sino sólo un enganche parcial de la corriente de problemas y políticas, pues se consideró al hacinamiento penitenciario como un problema público y existió viabilidad técnica para implementarla según los estudios realizados, sin embargo no se contó con el respaldo político y presupuestario necesario para que la política pública de concesión de cárceles progrese en la agenda e ingrese a la fase decisional.

En febrero del 2012, el Ministro de Justicia señaló que definitivamente, no habrá concesión de penales al sector privado, porque el proyecto realizado fue desestimado, abarcaba una concesión plena; es decir, se concesionaba todo, lo que constitucional y legalmente solo corresponde a la entidad estatal. Sin embargo, dijo que está abierta la posibilidad para las asociaciones público-privadas, apoyen al INPE, en labores de seguridad u otros vinculados a mejorar los servicios penitenciarios. En el Anexo N° 03 “Privatización de Establecimientos Penitenciarios en el Perú”, se detalla el intento de privatización o concesión plena de establecimientos penitenciarios en el Perú.

No obstante, reconocemos que una de las opciones para mitigar el gasto en las cárceles es la inversión privada. Actualmente, en el Perú, hay empresas que se encargan de la construcción y el mantenimiento de las cárceles y la prestación de servicios como alimentos y seguridad en locales

administrativos; sin embargo, hasta la fecha no se observa ahorro alguno sino al contrario mayor gasto y servicios deficientes.

Entonces, más bien, “...existe la posibilidad de que, guiados por un interés puramente económico, la privatización de las prisiones podría llevar al incremento de encarcelamientos, así como la duración de las penas carcelarias” (México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2012, p. 52). Si esto es así, se podría agudizar el problema del hacinamiento y además no se justifica un enriquecimiento a través de las personas privadas de la libertad.

#### **2.3.4 Opciones a la Prisión**

El problema del uso excesivo de la prisión y/o el déficit de infraestructura penitenciaria se produce porque existe exceso de población penal o por la falta de recursos públicos para financiar la construcción de nuevas cárceles o ambos; la solución está en la reducción de internos y en buscar alternativas al encarcelamiento, pero ¿Cómo podemos reducir a la población penal? o ¿Qué alternativas al encarcelamiento existen?

Mertz y Reyes (1999) señalan: Una de las perspectivas para acceder a las peticiones de financiamiento de cárceles es el desarrollo de una herramienta de análisis que confronte la Inversión en cárceles con la inversión en actividades de prevención y que permita comparar el beneficio de cada una de estas opciones. En su análisis tomaron el caso chileno, los resultados arrojaron mayor rentabilidad de las cárceles que las actividades de prevención y especialmente la menor rentabilidad de los programas de capacitación; sin embargo, estos son considerados como preliminares.

Resulta preocupante y contraintuitivo que, la capacitación sea menos rentable que los programas de uso de tiempo libre: ambos se caracterizan por inhabilitar, pero sólo los programas

de capacitación implican un aumento en la productividad de un determinado sector de la población, lo cual hace pensar que éstos últimos presentarían un menor costo social neto.

Al considerar una serie de simplificaciones, implican que las tres inversiones consideradas, inversión en cárceles, en programas de uso del tiempo libre y de capacitación, están presentes en la función objetivo de las personas a través de sólo tres parámetros: la probabilidad de ser condenado a cárcel, la probabilidad de acceder a los programas de uso del tiempo libre y de acceder a programas de capacitación.

Por otra parte, los análisis de rentabilidad social de la cárcel deben reflejar los altos costos de construcción y operación que éstas implican. En cuanto a las actividades de prevención, el enfoque utilizado para el análisis de los beneficios de la capacitación y la educación se ha dejado de centrar en los factores que influyen en la capacidad de generar ingresos o de los elementos considerados tradicionalmente como componentes del capital humano, tales como el número de años de educación formal. Además, toda actividad que le implique disponer de parte de su tiempo a las personas, ya sea educativa o de entretenimiento, traería un beneficio adicional debido a la inhabilitación de las personas mientras asisten a tales programas, factor que debería ser tomado en cuenta.

El trabajo de **Mertz y Reyes** concluye que el análisis de la estimación de la rentabilidad de la inversión en cárceles o en prevención deberá de realizarse sobre la base de la realidad de cada país y en estudios particulares a cada proyecto. Aparte de evaluar el financiamiento de la inversión y analizar la rentabilidad de la cárcel y de la prevención; dos son los caminos, que se puede seguir:

**Las Alternativas a la Prisión.** La sustitución de la prisión por cualquier otra alternativa debe estar convenientemente individualizada y para lograrla se hace necesario que haya las facilidades legislativas, judiciales y ejecutivas. Esto hace indispensable que se adopte en la

legislación penal las alternativas de la prisión (preventiva o penal). En el Anexo N° 04 “Alternativas a la la prisión” se mencionan las alternativas más viables.

**Políticas de prevención y reducción del delito.** Convencionalmente no se asume la violencia y la delincuencia como un fenómeno social donde confluyen varios factores y que sólo se actúa reprimiendo a individuos violentos, sin influir en el entorno familiar y social.

Al respecto, Ramos (2008) en su investigación concluye:

(...) sin base científica alguna, la política criminal ha renunciado a la prevención del delito. Más bien, ha cedido a la presión de la colectividad y a las noticias-crimen hábilmente manipuladas por los medios de comunicación. En consecuencia, sus acciones se han concentrado en el simple castigo. Ha subestimado las condiciones denigrantes e inhumanas en las que los presos deben cumplir su sanción y han visto en la cárcel la panacea milagrosa para librarse de los sujetos indeseables (pp. 140-141).

Magan (2017), nos dice que el incremento del fenómeno delictivo ha impulsado el crecimiento de la población penal y que el modo de enfrentarla sería a través de la construcción de cárceles y con mayor celeridad; sin embargo, desde el punto de vista presupuestario, esta situación resulta insostenible; además, señala que sería una solución a corto plazo, pero una política penitenciaria coherente debería de impedir el desarrollo del problema desde su nacimiento; a fin de evitar esa situación, se requiere de programas de prevención del delito enfocados principalmente en grupos de niños y adolescentes en riesgo, que abarquen todos los niveles de gobierno.

Peña (2013), señala: “Los enfoques más integrales, interpretan la violencia como fenómeno multidimensional que debe ser enfrentado con estrategias integrales para incidir en los factores individuales, familiares, sociales y culturales que lo generan” (p. 74). En el Anexo N° 05 Prevención y reducción el delito, se detallan las estrategias más importantes.

### **III. Método**

#### **3.1 Tipo de Investigación**

La presente investigación es de Tipo Aplicativa, porque, dada la naturaleza de la investigación, la información relativa a las Variables de Investigación se encuentra en las fuentes secundarias publicadas por la Unidad de Estadística de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del INPE, así como en la página consulta amigable del MEF. De la relación existente entre las variables, se obtendrá información con la finalidad de contribuir con el enriquecimiento de conocimientos teóricos existentes y las cuales servirán para que se adopte una política de Estado adecuada para enfrentar la problemática del hacinamiento de la población penal en el Perú.

Por su rigor metodológico, es de nivel correlacional; permitirá conocer cómo se comporta la variable hacinamiento de la población penal conociéndose el comportamiento de la variable Gestión del Presupuesto Público en el INPE; es decir, se encontrara la relación e influencia, entre las dos variables principales y además entre las subvariables que determinan la variable independiente (Gestión del Presupuesto Público en el INPE) con el hacinamiento de la población penal (variable problema en la investigación).

El diseño de investigación es no experimental longitudinal pues no se hará variar intencionalmente la variable independiente y lo que se efectuará es observar el fenómeno tal y como se da en su contexto natural a través del tiempo, para después efectuar el análisis respectivo.

#### **3.2 Población y Muestra**

Para determinar la población y muestra, en esta investigación; tendremos en cuenta tres conceptos expuestos por Ordoñez (2012):

**Universo Estadístico:** Es un conjunto finito o infinito de elementos, seres o cosas, que tienen atributos o características comunes susceptibles de ser observados.

**Población Estadística:** Es el conjunto de la totalidad de las medidas de la(s) variable(s) en estudio en cada una de las unidades que conforman el universo. Es decir, el conjunto de valores que cada variable toma en las unidades que conforman el universo. Por ello, cuando el universo tiene  $N$  elementos, la población estadística es de tamaño  $N$ .

**Muestra:** Se denomina muestra a una parte de las unidades que conforman el universo estadístico o la población estadística. A partir de la muestra, se pueden realizar inferencias estadísticas sobre la población total.

En la presente investigación, consideramos universo al periodo de funcionamiento del INPE (1985–2018); es decir 34 años (unidades o elementos que conforman el universo).

**La población**, es el conjunto de valores que cada variable (característica o atributo) toma en las unidades que conforman el universo y **la muestra** es una parte de la población. Entonces, el tamaño de la población es de 34 años; y, la muestra comprende el periodo de la investigación (2007-2018), es decir su tamaño es de 12 años.

Las unidades del universo son los años comprendidos desde el año 1985 en que se creó el INPE hasta el último año de funcionamiento (2018) y los valores que cada variable toma en cada año se obtienen con información generada en el INPE. El estudio comprende los años del periodo 2007- 2018 y los valores de las variables serán los datos anuales.

### 3.3 Operacionalización de Variables

#### 3.3.1 Variable Independiente: Gestión del Presupuesto Público en el INPE

**Definición conceptual.** La Gestión del Presupuesto Público, es el uso de los Fondos Públicos o Recursos Financieros, asignados por el gobierno central anualmente al INPE como Pliego Presupuestal, para que, a través de la Oficina de Infraestructura Penitenciaria, lo ejecute en Proyectos de Inversión y a través de las Oficinas Regionales ubicadas a nivel nacional y en atender el gasto que se requiere en los Establecimientos Penitenciarios en resocializar a las personas privadas de libertad.

**Definición Operativa.** Con el propósito de hacer factible la medición de la variable independiente: Se usarán como dimensiones a la “Inversión en Infraestructura Penitenciaria”, el “Gasto en Resocialización” y la “Efectividad de la Gestión Administrativa”. El Indicador Efectividad tiene dos Factores: Eficiencia y Eficacia.

**La Efectividad** se define conceptualmente como la característica de la Gestión Administrativa que es **eficiente y que además es eficaz**. En otros términos, es la característica de la gestión que es capaz de maximizar la producción y minimizar los costos y que además cumple los objetivos o metas.

Operacionalmente, se define la variable Efectividad como:

$$\text{Efectividad} = \text{Eficiencia} + \text{Eficacia}$$

Donde **la Eficiencia** se mide como la relación porcentual entre el Presupuesto Ejecutado y el Presupuesto Programado anualmente. Así mismo, **la Eficacia** se mide como la relación porcentual entre las Metas ejecutadas anualmente y las Metas previstas anualmente.

**Tabla 3***Operacionalización de la Variable Independiente*

| <b>Variables</b>   | <b>Subvariables</b>   | <b>Indicadores</b>  |
|--|---|---|
| <b>Variable Independiente</b><br>X: Gestión del<br>Presupuesto Público en<br>el INPE | X <sub>1</sub> : Inversión en<br>Infraestructura<br>Penitenciaria | Presupuesto Ejecutado en<br>Inversión en<br>infraestructura |
|  | X <sub>2</sub> : Gasto en<br>Resocialización                      | Gasto en Tratamiento<br>Penitenciario.                      |
|  | X <sub>3</sub> : Efectividad de la<br>Gestión Administrativa      | Efectividad (Eficiencia<br>más Eficacia)                    |

*Nota.* Elaboración propia.

### 3.3.2 Variable Dependiente: *Hacinamiento de la Población Penal en el Perú.*

**Definición conceptual.** Presencia de un gran número de Internos en un espacio reducido. Esto tiene como principal consecuencia la generación de un ambiente no apto para su resocialización y de supervivencia.

**Definición Operativa.** Se mide mediante las dimensiones capacidad de albergue, Mandato de detención preventiva con privación de libertad y la Reincidencia.

**Tabla 4***Operacionalización de la Variable Dependiente*

| <b>Variab</b> les   | <b>Subvariables</b>  | <b>Indicadores</b>  |
|---|--|---|
| <b>Variable Dependiente</b><br>Y: Hacinamiento de la Población Penal en el Perú | <b>Y<sub>1</sub></b> : Capacidad de Albergue                                     | Promedio Anual de cupos o plazas para la Población Penal                |
|   | <b>Y<sub>2</sub></b> : Mandato de Detención Preventiva con Privación de Libertad | Promedio Anual de la Población Penal Procesada                          |
|   | <b>Y<sub>3</sub></b> : Población Penal Reincidente                               | Población Penal Anual con dos o más ingresos a un Establecimiento Penal |

*Nota.* Elaboración propia.

En el Anexo N° 06 Sistema de Variables, Dimensiones e Indicadores; se presenta un esquema con las variables que intervienen en las Hipótesis de Investigación.

### 3.3.3 Variables en el Modelo Econométrico

**Modelo Funcional General.** La Ecuación de Regresión que relaciona la variable dependiente “Hacinamiento de la Población Penal” con la variable independiente “Gestión del Presupuesto Público en el INPE” es la siguiente:

Hacinamiento = f(Gestión del Presupuesto Público en el INPE = Inversión en Infraestructura Penitenciaria, Gasto de Resocialización y Efectividad de la Gestión Administrativa).

### **Modelo econométrico.**

$$\text{Modelo General: } Y = \alpha + \beta X + \epsilon$$

$$\text{Modelo Especifico 1: } Y = \alpha_1 + \beta_1 X1 + \epsilon$$

$$\text{Modelo Especifico 2: } Y = \alpha_2 + \beta_2 X2 + \epsilon$$

$$\text{Modelo Especifico 3: } Y = \alpha_3 + \beta_3 X3 + \epsilon$$

### **3.4 Instrumentos**

La investigación utilizara información secundaria, cuyos datos estadísticos se ha generado en el transcurso de los años en cada uno de los Establecimientos Penitenciarios, específicamente en el periodo comprendido desde el año 2,007 al 2,018; siempre y cuando en este lapso hayan estado activos y albergado al menos un interno, o que sean nuevos o en construcción o estén inoperativos pero que en el periodo se haya asignado y/o ejecutado presupuesto en inversión de la infraestructura y/o gasto en resocialización.

La información de los establecimientos es recolectada y consolidada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Sede Central del INPE; quien, a través de la Unidad de Estadística, se encarga de la producción, análisis y difusión de la información estadística de la institución, según las normas del Sistema Nacional de Estadística.

La justificación del uso de los datos de la muestra es que proporciona información directa de la realidad con datos históricos, dentro de un intervalo de tiempo. Estos datos son conocidos por el investigador quien lleva laborando más de 20 años en la institución y cuenta con la

experiencia suficiente, conociendo de cerca la procedencia y la metodología utilizada en su obtención.

El conocer de cerca el origen de los datos estadísticos de las variables en estudio, significa una gran ventaja para el objetivo que se persigue en la presente tesis.

### **3.5 Procedimientos**

Dada la naturaleza de la investigación, no se efectuarán, entrevistas ni cuestionarios, debido a que la información relativa a las Variables de Investigación se encuentra en las fuentes secundarias publicadas por la Unidad de Estadística de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), así como en la página consulta amigable del MEF.

Para llevar adelante el estudio se ha establecido una metodología de trabajo que consiste:

**En primer lugar**, producto de la problemática existente, objetivos a lograr e hipótesis planteada se determinó las variables principales con sus respectivas dimensiones, indicadores y factores que cuantifican su medición, los cuales están relacionados íntegramente con la investigación.

**En segundo lugar**, se ha recopilado información estadística del presupuesto utilizado en la Inversión en Infraestructura Penitenciaria, del gasto en tratamiento para la Resocialización y para determinar la efectividad de la gestión administrativa para medir la Gestión del Presupuesto Público en el INPE; también se recopiló información sobre la capacidad de albergue, de la población penal procesada y Reincidencia para medir el hacinamiento de la población penal. Toda esta información recopilada corresponde al periodo 2007 al 2018,

**En tercer lugar**, se procesa la data que está constituida por la Inversión en Infraestructura Penitenciaria, Gasto en Resocialización y de la efectividad de la gestión administrativa los cuales

determinan a la Gestión del Presupuesto Público en el INPE; también se procesa información de la capacidad de albergue, reincidencia y de la situación jurídica de los internos los cuales determinan al hacinamiento de la población penal intramuros.

Se utilizan datos estadísticos obtenidos con información de todos los Establecimientos Penitenciarios con población penal y/o presupuesto asignado, en base a las siguientes características relevantes:

- a) Establecimientos Penitenciarios activos con población penal y Establecimientos Penitenciarios nuevos o en construcción o inoperativos en reparación que en el periodo se asigne presupuesto.
- b) Presupuesto asignado para inversión y resocialización, considerando todas las modificaciones presupuestarias, transferencias o créditos suplementarios que se hayan suscitado durante el periodo considerado y en el desarrollo y ejecución de las obras de infraestructura penitenciaria y tratamiento penitenciario
- c) La población penal recluida en los Establecimientos Penitenciarios.
- d) Población penal cuya situación jurídica sea de procesados.
- e) Población penal reincidente con dos o más ingresos a un Establecimiento Penitenciario.

**En cuarto lugar**, la información obtenida de la Unidad de Estadística y de la página web, consulta amigable del MEF, el cual fue procesada; es resumido y presentado en la Matriz de datos para la investigación, obteniendo en primer lugar el promedio anual de la población penal, luego la capacidad de albergue, el presupuesto en inversión, gasto en resocialización, la efectividad de la gestión administrativa como resultado de la eficiencia y la eficacia y, finalmente internos reincidentes y la situación jurídica de los internos procesados.

**En quinto lugar**, con la base de datos y el uso del software o programa econométrico EViews se determinará la relación existente entre las variables; es decir, si la Gestión del Presupuesto Público en el INPE influye en el hacinamiento de la población penal. De la misma manera, se determinará como afecta cada indicador que mide la variable independiente a la variable dependiente; es decir de qué manera la inversión en infraestructura penitenciaria influye al hacinamiento de la población penal, de qué manera el gasto en resocialización influye en el hacinamiento de la población penal y de qué manera la efectividad en la gestión administrativa influye en el hacinamiento de la población penal.

### **3.6 Análisis de Datos**

Luego de la recolección y procesamiento de la información se utilizarán las técnicas de la Econometría y la Computación. Se obtendrán los Índices de Correlación y la estimación de las Ecuaciones de Regresión. El análisis de los datos se sustenta en la demostración de la hipótesis general e hipótesis específicas.

## **IV. Resultados**

### **4.1 Resultados Preliminares**

En el procesamiento de la información se utilizan técnicas y programas informáticos y de Econometría. Se obtendrán los Índices de Correlación y la estimación de las Ecuaciones de Regresión. En la tabla 5, Se presentan los datos procesados.

Con la información recogida se calcularon los datos (Anexo N° 07), se estimaron los modelos y regresiones utilizando el método de Mínimo Cuadrático Ordinario, con diversas pruebas estadísticas y diferentes combinaciones de variables; identificándose las más significativas, de las cuales se estimó cuatro modelos en el programa EViews, siguiendo el procedimiento (Anexo N° 08), para estimar parámetros y determinar la influencia de la Gestión del Presupuesto Público en el INPE y el hacinamiento de la población penal en el Perú.

**Tabla 5***Datos Recolectados y Procesados para la Investigación, Periodo 2007-2018*

| Años        | Inversión en infraestructura penitenciaria (IIP) | Gasto en resocialización (GR) | Efectividad en la gestión administrativa (EGA) | Capacidad de albergue (CA) | Mandato de detención preventiva con PL(MDP-PL) | Población penal reincidente (POPE-RE) | Gestión del presupuesto público en el INPE (GPP-INPE) | Hacinamiento de la población penal (HAC-POPE) |
|-------------|--|-------------------------------|--|----------------------------|--|---------------------------------------|---|---|
|             | Ejecución / PIM                                  | Ejecución / PIM               | Eficiencia + Eficacia                          | CA / POPE                  | POPE Procesados / POPE                         | (POPE-RE) /POPE                       | = X1 * X2 * X3  | = Y1 * Y2*                                    |
|             | <b>X1</b>  | <b>X2</b>                     | <b>X3</b>                                      | <b>Y1</b>                  | <b>Y2</b>                                      | <b>Y3</b>                             | <b>X</b>  | <b>Y</b>                                      |
| <b>2007</b> | 0.1824   | 0.9206                        | 1.7918   | 0.5912                     | 0.6717   | 0.2913                                | 0.3009  | 0.1157  |
| <b>2008</b> | 0.1872   | 0.7461                        | 1.6661   | 0.5390                     | 0.6566   | 0.2925                                | 0.2327  | 0.1035  |
| <b>2009</b> | 0.5462   | 0.8716                        | 1.8295   | 0.5323                     | 0.6263   | 0.2969                                | 0.8709  | 0.0990  |
| <b>2010</b> | 0.5911   | 0.8546                        | 1.8368   | 0.5626                     | 0.6004   | 0.2998                                | 0.9279  | 0.1013  |
| <b>2011</b> | 0.4115   | 0.7989                        | 1.7991   | 0.5718                     | 0.5920   | 0.3001                                | 0.5914  | 0.1016  |
| <b>2012</b> | 0.6933   | 0.9006                        | 1.8330   | 0.4973                     | 0.5856   | 0.3075                                | 1.1446  | 0.0896  |
| <b>2013</b> | 0.7914   | 0.9575                        | 1.8530   | 0.4560                     | 0.5578   | 0.2988                                | 1.4040  | 0.0760  |
| <b>2014</b> | 1.0000   | 0.8929                        | 1.8582   | 0.4490                     | 0.5302   | 0.2866                                | 1.6591  | 0.0682  |
| <b>2015</b> | 0.9960   | 0.9740                        | 1.9530   | 0.4372                     | 0.5037   | 0.2785                                | 1.8946  | 0.0613  |
| <b>2016</b> | 0.8528   | 0.9807                        | 1.9588   | 0.4288                     | 0.4734   | 0.2634                                | 1.6383  | 0.0535  |
| <b>2017</b> | 0.5710   | 0.9652                        | 1.9907   | 0.4400                     | 0.4212   | 0.2592                                | 1.0971  | 0.0480  |
| <b>2018</b> | 0.7365   | 0.9932                        | 2.1857   | 0.4428                     | 0.3962   | 0.2588                                | 1.5989  | 0.0454  |

*Nota.* Elaboración propia.

### *Modelo General*

**La Gestión del Presupuesto Público en el INPE y el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú.** Este modelo, consiste en una serie de datos representativos del hacinamiento de la población penal (Y) que se distribuyen aleatoriamente y que es el resultado de las relaciones porcentuales de la capacidad de albergue con la población penal total, mandatos de detención preventiva con privación de libertad con la población penal total y la población penal reincidente con la población penal total; para determinar la influencia con la Gestión del Presupuesto Público en el INPE (X), la cual es una serie de datos que son el producto de las relaciones de la Inversión en Infraestructura Penitenciaria con el Presupuesto total, el Gasto en Resocialización con el presupuesto total y la gestión administrativa (efectividad, resultado de la eficiencia más la eficacia).

La influencia de la Gestión del Presupuesto Público en el INPE en el hacinamiento de la población penal, es una relación funcional y se expresa de la siguiente manera:

$$Y = \alpha + \beta X + \varepsilon_i$$

Donde:

**Y:** Es la variable dependiente, significa hacinamiento de la población penal.

**X:** Es la variable independiente, significa Gestión del Presupuesto Público en el INPE.

Asimismo,  $\alpha$  es la constante del modelo;  $\beta$  es el parámetro de la variable independiente y  $\varepsilon_i$  es el término de error aleatorio.

Las variables se utilizan en sus niveles originales, debido a que se aproximan a un comportamiento normal, por lo que no ha sido necesaria una transformación. Para analizar la variación en la variable independiente del modelo, que afecta al hacinamiento de la población penal, se utilizara la siguiente ecuación:

$$Y = \alpha + \beta * X \quad (\text{Ecuación: 01})$$

Utilizando los datos recolectados en la presente investigación, estos se procesaron y luego se estimó el modelo, obteniéndose los siguientes resultados:

**Tabla 6**

*Resultados de Estimación del Modelo General*

Dependent Variable: Y

Method: Least Squares (Gauss-Newton / Marquardt steps)

Date: 06/10/19 Time: 02:19

Sample: 2007 2018

Included observations: 12

Y=C(1)+C(2)\*X

|                    | Coefficient | Std. Error            | t-Statistic | Prob.     |
|--------------------|-------------|-----------------------|-------------|-----------|
| C(1)               | 0.121215    | 0.009933              | 12.20301    | 0.0000    |
| C(2)               | -0.036786   | 0.008070              | -4.558490   | 0.0010    |
| R-squared          | 0.675112    | Mean dependen var     |             | 0.080258  |
| Adjusted R-squared | 0.642623    | S.D. dependen var     |             | 0.024546  |
| S.E. of regression | 0.014674    | Akaike info criterion |             | -5.454470 |
| Sum squared resid  | 0.002153    | Schwarz criterion     |             | -5.373652 |
| Log likelihood     | 34.72682    | Hannan-Quinn criter.  |             | -5.484392 |
| F-statistic        | 20.77983    | Durbin-Watson stat    |             | 0.941542  |
| Prob(F-statistic)  | 0.001045    |                       |             |           |

*Nota.* Obtenido del programa EViews V. 10.

**Modelo Especifico N° 01**

**Inversión en Infraestructura Penitenciaria y el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú.** Este modelo, consiste en una serie de datos representativos del hacinamiento de la población penal (Y) que se distribuyen aleatoriamente y que es el resultado de las relaciones porcentuales de la capacidad de albergue con la población penal total, mandato de detención

preventiva con privación de libertad con la población penal total y la población penal reincidente con la población penal total; para determinar la influencia con la Inversión en Infraestructura Penitenciaria (X1), la cual es una serie de datos que son las relaciones del presupuesto para la inversión en infraestructura penitenciaria con el presupuesto total.

La influencia de la Inversión en Infraestructura Penitenciaria y el hacinamiento de la población penal, es una relación funcional, la misma que se expresa de la siguiente manera:

$$Y = \alpha_1 + \beta_1 X1 + \varepsilon_i$$

Donde:

**Y:** Es la variable dependiente, significa hacinamiento de la población penal.

**X1:** Es la variable independiente, significa Inversión en Infraestructura Penitenciaria.

Asimismo,  $\alpha_1$  es la constante del modelo;  $\beta_1$  es el parámetro de la variable independiente y  $\varepsilon_i$  es el término de error aleatorio.

Las variables se utilizan en sus niveles originales, debido a que se aproximan a un comportamiento normal, por lo que no ha sido necesaria una transformación.

Para analizar la variación en la variable independiente del modelo, que afecta al hacinamiento de la población penal, se utilizó la siguiente ecuación:

$$Y = \alpha_1 + \beta_1 * X1 \quad (\text{Ecuación: 02})$$

Utilizando los datos recolectados en la presente investigación, se estimó el modelo, obteniéndose los siguientes resultados:

**Tabla 7***Resultados de Estimación del Modelo Específico N° 01*

Dependent Variable: Y

Method: Least Squares (Gauss-Newton / Marquardt steps)

Date: 06/10/19 Time: 02:22

Sample: 2007 2018

Included observations: 12

Y=C(1)+C(2)\*X1

|                    | Coefficient | Std. Error            | t-Statistic | Prob.  |
|--------------------|-------------|-----------------------|-------------|--------|
| C(1)               | 0.120666    | 0.013616              | 8.861846    | 0.0000 |
| C(2)               | -0.064144   | 0.019968              | -3.212387   | 0.0093 |
| R-squared          | 0.507860    | Mean dependent var    | 0.080258    |        |
| Adjusted R-squared | 0.458646    | S.D. dependent var    | 0.024546    |        |
| S.E. of regression | 0.018060    | Akaike info criterion | -5.039188   |        |
| Sum squared resid  | 0.003262    | Schwarz criterion     | -4.958370   |        |
| Log likelihood     | 32.23513    | Hannan-Quinn criter.  | -5.069109   |        |
| F-statistic        | 10.31943    | Durbin-Watson stat    | 0.526920    |        |
| Prob(F-statistic)  | 0.009294    |                       |             |        |

*Nota.* Obtenido del programa EViews V. 10.

**Modelo Específico N° 02**

**Gasto en Resocialización y el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú.** Este modelo, consiste en una serie de datos representativos del hacinamiento de la población penal (Y) que se distribuyen aleatoriamente y que es el resultado de las relaciones porcentuales de la capacidad de albergue con la población penal total, mandato de detención preventiva con privación de libertad con la población penal total y la población penal reincidente con la población penal total; para determinar la influencia con la asignación y ejecución del Presupuesto destinado al Gasto de la Resocialización (X2), la cual es una serie de datos que son las relaciones del presupuesto para la resocialización y el total anual asignado del presupuesto para este periodo.

La influencia del Gasto de la Resocialización y el hacinamiento de la población penal, es una relación funcional; la misma que se expresa de la siguiente manera:

$$Y = \alpha_2 + \beta_2 X_2 + \varepsilon_i$$

Donde:

**Y:** Es la variable dependiente, significa hacinamiento de la población penal.

**X<sub>2</sub>:** Es la variable independiente, que significa Gasto de la Resocialización.

Asimismo,  $\alpha_2$  es la constante del modelo;  $\beta_2$  es el parámetro de la variable independiente y  $\varepsilon_i$  es el término de error aleatorio.

Las variables se utilizan en sus niveles originales, debido a que se aproximan a un comportamiento normal, por lo que no ha sido necesario una transformación. Para analizar la variación en la variable independiente del modelo, que afecta al hacinamiento de la población penal, se utilizó la siguiente ecuación:

$$Y = \alpha_2 + \beta_2 * X_2 \quad (\text{Ecuación: 03})$$

Utilizando los datos recolectados y procesados para estas dos variables en la presente investigación, se estimó el modelo correspondiente, obteniéndose los siguientes resultados de estimación:

**Tabla 8***Resultados de Estimación del Modelo Específico N° 02*

Dependent Variable: Y

Method: Least Squares (Gauss-Newton / Marquardt steps)

Date: 06/10/19 Time: 02:24

Sample: 2007 2018

Included observations: 12

Y=C(1)+C(2)\*X2

|                    | Coefficient | Std. Error            | t-Statistic | Prob.  |
|--------------------|-------------|-----------------------|-------------|--------|
| C(1)               | 0.296086    | 0.060685              | 4.879030    | 0.0006 |
| C(2)               | -0.238574   | 0.066859              | -3.568289   | 0.0051 |
| R-squared          | 0.560105    | Mean dependent var    | 0.080258    |        |
| Adjusted R-squared | 0.516115    | S.D. dependent var    | 0.024546    |        |
| S.E. of regression | 0.017075    | Akaike info criterion | -5.151414   |        |
| Sum squared resid  | 0.002915    | Schwarz criterion     | -5.070596   |        |
| Log likelihood     | 32.90848    | Hannan-Quinn criter.  | -5.181336   |        |
| F-statistic        | 12.73269    | Durbin-Watson stat    | 1.612304    |        |
| Prob(F-statistic)  | 0.005110    |                       |             |        |

*Nota.* Obtenido del programa EViews V. 10.

**Modelo Específico N° 03**

**Efectividad de Gestión Administrativa y el Hacinamiento de la Población Penal.** Este modelo, consiste en una serie de datos representativos del hacinamiento de la población penal (Y) que se distribuyen aleatoriamente y que es el resultado de las relaciones porcentuales de la capacidad de albergue con la población penal total, mandato de detención preventiva con privación de libertad con la población penal total y la población penal reincidente con la población penal total; para determinar la influencia con la Gestión Administrativa, representada a través de la Efectividad de la Gestión Administrativa (X3).

La influencia de la efectividad de la gestión administrativa y el hacinamiento de la población penal, es una relación funcional; se puede expresar de la siguiente manera:

$$Y = \alpha_3 + \beta_3 X_3 + \varepsilon_i$$

Donde:

**Y:** Es la variable dependiente, significa hacinamiento de la población penal.

**X3:** Es la variable independiente, significa efectividad de la gestión administrativa.

Asimismo,  $\alpha_3$  es la constante del modelo;  $\beta_3$  es el parámetro de la variable independiente y  $\varepsilon_i$  es el término de error aleatorio.

Las variables se utilizan en sus niveles originales, debido a que se aproximan a un comportamiento normal, por lo no ha sido necesario una transformación logarítmica. Para analizar la variación en la variable independiente del modelo, que afecta al hacinamiento de la población penal, se utilizó la siguiente ecuación de función:

$$Y = \alpha_3 + \beta_3 * X_3 \quad (\text{Ecuación: 04})$$

Utilizando los datos recolectados en la presente investigación, se estimó el modelo, obteniéndose los siguientes resultados:

**Tabla 9***Resultados de Estimación del Modelo Específico N° 03*

Dependent Variable: Y

Method: Least Squares (Gauss-Newton / Marquardt steps)

Date: 06/10/19 Time: 02:26

Sample: 2007 2018

Included observations: 12

Y=C(1)+C(2)\*X3

|                    | Coefficient | Std. Error            | t-Statistic | Prob.  |
|--------------------|-------------|-----------------------|-------------|--------|
| C(1)               | 0.379337    | 0.060978              | 6.220889    | 0.0001 |
| C(2)               | -0.159115   | 0.032371              | -4.915402   | 0.0006 |
| R-squared          | 0.707270    | Mean dependent var    | 0.080258    |        |
| Adjusted R-squared | 0.677997    | S.D. dependent var    | 0.024546    |        |
| S.E. of regression | 0.013929    | Akaike info criterion | -5.558700   |        |
| Sum squared resid  | 0.001940    | Schwarz criterion     | -5.477882   |        |
| Log likelihood     | 35.35220    | Hannan-Quinn criter.  | -5.588622   |        |
| F-statistic        | 24.16117    | Durbin-Watson stat    | 1.374616    |        |
| Prob(F-statistic)  | 0.000609    |                       |             |        |

*Nota.* Obtenido del programa EViews V. 10.

## 4.2 Contrastación de Hipótesis

### 4.2.1 Modelo General

La Gestión del Presupuesto Público en el INPE y el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú.

**4.2.1.1 Formulación de Hipótesis Estadística.** En todos los periodos considerados en la investigación hubo hacinamiento de la población penal, este hacinamiento en alguna medida ha estado determinado por la población penal procesada, consecuencia de la lentitud de la

administración de justicia o por el abuso de la prisión preventiva y a la sobrepoblación penal que es consecuencia de diversos factores (capacidad de albergue insuficiente, aumento población nacional, aumento de la actividad delincuencial, pobreza, reincidencia, dispositivos legales incompatibles con la resocialización, etc.).

La Gestión del Presupuesto Público en el INPE, está determinada por los indicadores: , presupuesto para inversión en infraestructura, Presupuesto ejecutado en tratamiento para la Resocialización y la efectividad en la gestión administrativa; en el periodo considerado 2007 - 2018 el presupuesto en el INPE aumento en 3.33 veces y la población penal en 2.23 veces; sin embargo la ejecución presupuestal no fue de la mano con la asignación, caracterizándose por la ineficiencia y baja calidad del gasto, lo cual ha contribuido con el hacinamiento, aunque de alguna manera se pudo disminuir o desacelerar el ritmo de su crecimiento, cuando uno de los indicadores que determinan su valor, mejoro.

De acuerdo a las hipótesis de investigación desarrollada en el planteamiento Metodológico, se propuso la hipótesis general siguiente:

**H:** Mejorar la Gestión del Presupuesto Público en el INPE permitirá reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2007 – 2018.

Para demostrar la hipótesis general se plantea:

**H<sub>0</sub> :** Mejorar la Gestión del Presupuesto Público en el INPE, no permitirá reducir el Hacinamiento de la población penal en el Perú, periodo 2007 – 2018.

Contra la hipótesis alternativa:

**H<sub>1</sub> :** Mejorar la Gestión del Presupuesto Público en el INPE, si permitirá reducir el Hacinamiento de la población penal en el Perú, periodo 2007 – 2018.

Para probar la hipótesis nula, se considera los resultados del modelo general Tabla 6, para lo cual se compara y analiza con datos estadísticos recopilados y procesados que corresponden al periodo 2007-2018, este análisis y comparación se basa en el comportamiento de las variables.

En la Tabla 10, se muestra el comportamiento de las variables planteadas en la hipótesis general en el periodo que considera el estudio. Con respecto al comportamiento de las subvariables: presupuesto en inversión en infraestructura penitenciaria, gasto en resocialización y efectividad en la gestión que miden a la variable Gestión del Presupuesto Público en el INPE, la evidencia muestra que en el año 2012 la tasa de crecimiento de la población penal fue la más alta (17.92%) y por lo tanto incidió en el índice de hacinamiento (26.20%); esto se explica por lo siguiente:

- a) Con respecto al comportamiento del presupuesto en inversión en infraestructura penitenciaria, se explica debido a que a partir de este año (2012) la eficiencia en la ejecución presupuestal en inversión en infraestructura penitenciaria mejoro y fue superior al 59% (excepto en el año 2017 que fue 57%). Antes del 2012, la ejecución presupuestal en este rubro fue ineficiente, inferior al 60% e incluso en el 2007 solo llevo al 18%.
- b) En el comportamiento del gasto en resocialización, se explica debido a que a partir de este año (2012) la eficiencia en la ejecución presupuestal en tratamiento penitenciario para el gasto en resocialización mejoro y fue superior al 88%. Antes del 2012, la ejecución presupuestal en este rubro fue ineficiente, inferior al 89% % (excepto en el año 2007 que fue 92%).
- c) En el comportamiento de la efectividad en la gestión administrativa, se explica en la mejora de la eficiencia en la ejecución del gasto y en la mejora en la eficacia, es decir

en el cumplimiento de las metas; entonces, la población penal disminuye. En el 2012 la ejecución presupuestal mejoro en relación al año anterior hasta el 90% y a partir de este año se hace más eficiente; lo mismo sucede con la ejecución de las metas, que después de bajar hasta 90% en el 2013, en los años siguientes mejora a 97%, 98%, 98% 103% y 119% respectivamente; haciéndose la gestión más eficaz y efectiva.

El efecto en el comportamiento de las subvariables, la evidencia muestra que, a partir del 2012, el ritmo de crecimiento de la población penal empezó a disminuir, es decir la tasa de crecimiento empezó a bajar (en el 2013 a 12.20%, 2014 a 7.97%, así sucesivamente hasta haber llegado en el 2018 a 4.70%). Esta mejora también se refleja en el índice de hacinamiento, habiendo llegado en el 2018 a -1.43%.

Respecto a que una mayor asignación en el presupuesto en inversión o para la resocialización disminuye el hacinamiento, esto no es necesariamente cierto; para que este se reduzca, la asignación presupuestal debe de estar acompañada con su ejecución. Además, el hacinamiento disminuye en un periodo siempre que esta ejecución, este orientada a la ampliación de la capacidad de albergue o que entren en funcionamiento plazas no operativas y que este aumento de unidades de albergue sea superior al aumento de la población penal. Asimismo, que el gasto en resocialización se refleje en una menor tasa de reincidencia.

Si, las nuevas unidades de albergue entran en funcionamiento en uno o más periodos después del financiamiento; entonces, el efecto de reducción del hacinamiento será en el periodo en que entren en operación las nuevas unidades de albergue. Además, en ese periodo el aumento de la población penal debe ser menor o igual.

La evidencia empírica, refleja que la mejora en la Gestión del Presupuesto Público en el INPE permitirá reducir el hacinamiento de la población penal, porque ante cualquier variación de sus determinantes, impacta sobre la sobrepoblación penal crítica; por tanto, la hipótesis alternativa  $H_1$  es aceptada.

#### **4.2.1.2 Estadística de Pruebas.**

##### ***Signo Esperado.***

El signo del coeficiente de regresión es el correcto, según la teoría económica. Se espera que con una mejor Gestión del Presupuesto Público en el INPE, disminuya el hacinamiento de la población penal en el Perú.

El parámetro  $\beta = -0.036786$  indica que la Gestión del Presupuesto Público en el INPE (X), está relacionado e influye en el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú (Y) en el ámbito en que actúa, periodo 2007-2018. Teniendo en cuenta que el signo del parámetro  $\beta$  es negativo, entonces la variación de las variables en la ecuación 05, se explica de la siguiente manera: Si la variable Gestión del Presupuesto Público en el INPE aumenta de valor, entonces se produce un efecto negativo o disminución en el valor de la variable Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, resultado que está de acuerdo con la teoría.

Su ecuación es:

$$Y = \alpha + \beta * X$$

$$Y = 0.121215 - 0.036786 * X \quad (05)$$

***Pruebas de Validez.***

**a) Coeficiente de Determinación.**

Usando valores en su nivel original, este primer modelo estimado muestra un alto poder explicativo en su conjunto, para predecir el comportamiento del hacinamiento de la población penal en el Perú, debido al valor que tiene el coeficiente de determinación ajustado:  $R^2 = 0.642623$ , el cual indica que la Gestión del Presupuesto Público en el INPE explica en una proporción del 64.26% a las variaciones del hacinamiento de la población penal. El otro 35.74% es explicado por otras variables no incluidas en este modelo.

**b) Prueba Fischer Snedecor (Prueba F).**

Esta prueba mide el poder de explicación ( $\beta$ ) de la variable dependiente o explicada (Y) por la variable independiente o explicativa (X).

Hay que probar la hipótesis nula:

**$H_0 : \beta = 0$**  (La contribución de la Gestión del Presupuesto Público en el INPE = 0)

Contra la hipótesis alternativa:

**$H_1 : \beta \neq 0$**  (La contribución de la Gestión del Presupuesto Público en el INPE  $\neq 0$ )

La significación global de la regresión se prueba calculando la relación F entre las varianzas explicada y no explicada o varianza residual. Un valor alto para el estadístico F significa una relación importante entre la variable dependiente e independiente y conducen al rechazo de la hipótesis nula, de que el coeficiente de la variable es igual a cero.

En la tabla 6, el Estadístico F tiene un valor de 20.78 y el valor encontrado en la tabla de Fisher Snedecor (95% de confianza)  $F_{(1, 1, 0.05)} = 4.96$ . Comparándolos, la F calculada de la

regresión es mayor a la F tabulada. Por lo tanto, se rechaza la hipótesis nula  $H_0 : \beta = 0$  y se acepta la hipótesis alternativa  $H_1 : \beta \neq 0$ .

Por consiguiente, se concluye que la Gestión del Presupuesto Público en el INPE en el modelo general explica las variaciones del Hacinamiento de la Población Penal.

### c) Prueba T de Student.

Esta prueba es importante para detectar el efecto de la variable explicativa sobre la variable explicada. En la tabla 6, se aprecia que  $t_\beta = -4.56$ . Este valor hay que compararlos con el valor de la tabla t para 10 grados de libertad al 95% de confianza ( $t_{(10, 0.025)}$ ) que es igual a 2.22. Con este valor de referencia se verifica la siguiente hipótesis:

$$H_0 : \beta = 0 \text{ (Hipótesis nula)}$$

$$H_1 : \beta \neq 0 \text{ (Hipótesis alternativa)}$$

Al probar la hipótesis nula ( $H_0$ ) de que el coeficiente  $\beta$  es igual a cero (no explica estadísticamente los cambios del Hacinamiento de la Población Penal) versus la hipótesis alternativa ( $H_1$ ) de que el coeficiente  $\beta$  es diferente a cero (contribuye estadísticamente a explicar los cambios del Hacinamiento de la Población Penal).

Entonces: Sí  $t_\beta < t_{(10, 0.025)}$ , en valor absoluto, se acepta la hipótesis nula de que  $\beta$  no explica los cambios del Hacinamiento de la Población Penal. Sí  $t_\beta > t_{(10, 0.025)}$ , en valor absoluto, se rechaza la hipótesis nula de que  $\beta$  no explica los cambios de Hacinamiento de la Población Penal. Comparando los valores se observa que  $t_\beta > t_{(10, 0.025)}$ , ( $4.56 > 2.22$ ) por lo tanto se rechaza la hipótesis nula y se acepta la Hipótesis Alternativa de que la Gestión del Presupuesto Público en el INPE si es explicativa del modelo.

Asimismo, la probabilidad de los estadísticos t, al ser diferentes de cero, se comprueba, un alto grado de significancia o relevancia en los dos parámetros  $\alpha = 0.121215$  y  $\beta = -0.036786$ , justificándose su presencia en el modelo. Según la prueba estadística t-student el intercepto es demostrativo y el parámetro asociado a X es significativo individualmente para explicar el comportamiento de Y, bajo este modelo.

**d) Prueba Coeficiente de Correlación.**

Esta prueba permite verificar la relación entre las variables. El valor de  $t_{cal}$  debe compararse con el valor de la tabla t para 10 grados de libertad al 95% de confianza ( $t_{Tab(10,0.025)}$ ) que es igual a 2.22. Con este valor de referencia se verifica la siguiente hipótesis:

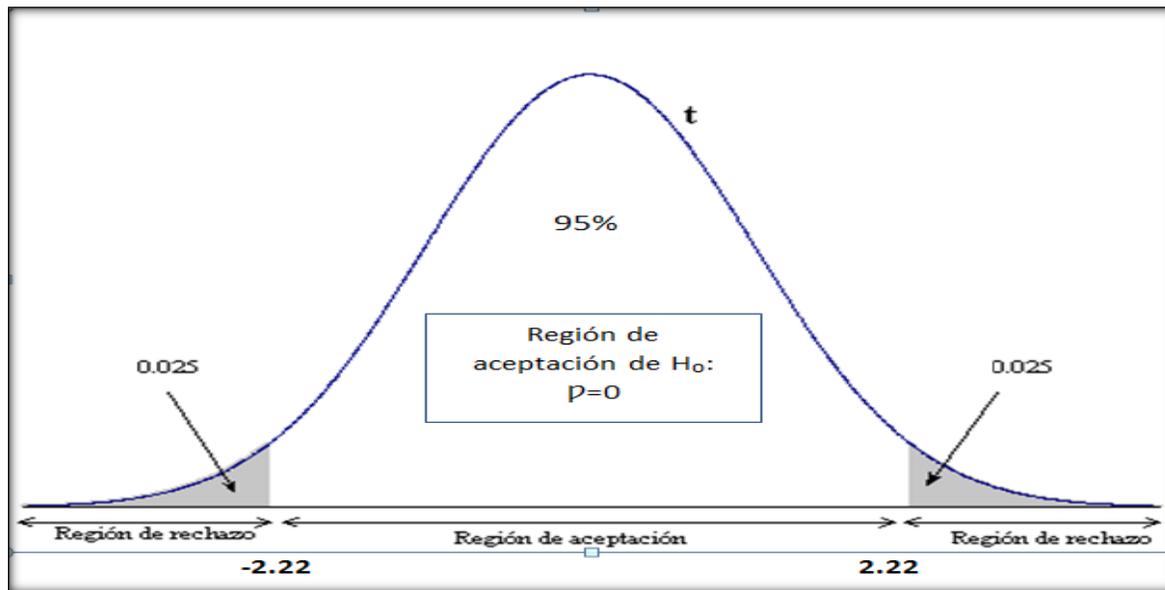
$$H_0 : \rho = 0 \text{ (Hipótesis nula)}$$

$$H_1 : \rho \neq 0 \text{ (Hipótesis alternativa)}$$

$$t_{cal} = \frac{r\sqrt{n-2}}{\sqrt{1-r^2}} = \frac{0.821651\sqrt{12-2}}{\sqrt{1-0.675112}} = 4.56$$

**Figura 8.**

*Modelo General: Región de Rechazo de  $H_0$*



Nota. Elaboración propia

$t_{cal} = 4.56$  cae en la zona de rechazo de  $H_0$  ,

luego se rechaza  $H_0 : \rho = 0$  y se acepta  $H_1 : \rho \neq 0$ .

Se verifica la hipótesis de la relación negativa (existe una correlación lineal) entre el Haciamiento de la Población Penal y la Gestión del Presupuesto Público en el INPE.

#### **4.2.1.3 Decisión.**

a) En el modelo, el resultado evidencia que el signo del coeficiente de la variable explicativa es el esperado según la teoría económica. Es decir, se espera que con una mejora en la Gestión del Presupuesto Público en el INPE a través de aumentar el nivel de eficiencia en la ejecución del presupuesto en inversión en infraestructura penitenciaria, mayor eficiencia en la

ejecución en el gasto en tratamiento para la Resocialización y/o más efectividad en la gestión administrativa; disminuya el hacinamiento de la población penal.

b) Con las pruebas de corroboración empírica, se obtuvo un coeficiente de determinación Ajustado ( $R^2$ ) explica, con 64.26%, los cambios del hacinamiento de la población penal, estos cambios se deben a la inversión en infraestructura penitenciaria, gasto en resocialización y en la efectividad de la gestión administrativa. Con la prueba Fischer Snedecor (prueba F) se comprobó que las variaciones de la variable explicativa del modelo es diferente de cero, lo que evidencia un modelo eficiente.

c) Respecto a la prueba t de student se demostró que el coeficiente de regresión de la variable explicativa es eficiente en el modelo. También se realizó la prueba del coeficiente de correlación, verificándose la relación negativa entre el hacinamiento y la variable explicativos del modelo.

En base a las pruebas realizadas, se concluye que la Mejora en la Gestión del Presupuesto Público en el INPE permitirá reducir en el hacinamiento de la población penal en el Perú, periodo 2007-2018.

**Tabla 10***Comportamiento de las Variables Planteadas en la Hipótesis, periodo 2007-2018*

| <b>Descripción de las Variables<br/>e Índices</b>     | <b>Años</b>  |              |              |              |              |              |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|   | <b>2007</b>  | <b>2008</b>  | <b>2009</b>  | <b>2010</b>  | <b>2011</b>  | <b>2012</b>  |
| <b>Hacinamiento población penal</b>                   | <b>49.14</b> | <b>65.53</b> | <b>67.85</b> | <b>55.60</b> | <b>54.88</b> | <b>81.08</b> |
| Variación Anual Hacinamiento (%)                      |              | 16.39        | 2.32         | -12.25       | -0.72        | 26.20        |
| Población Penal (internos)                            | 39,684       | 43,286       | 44,406       | 45,021       | 49,134       | 57,940       |
| Aumento Población Penal (internos)                    |              | 3,602        | 1,120        | 615          | 4,113        | 8,806        |
| Crecimiento Población Penal (%)                       |              | 9.08         | 2.59         | 1.38         | 9.14         | 17.92        |
| PO PE Atendida con CA:                                |              |              |              |              |              |              |
| Capacidad de Albergue (unidad)                        | 23,462       | 23,331       | 23,639       | 25,639       | 28,096       | 28,814       |
| Variación Anual de la CA (unidad)                     |              | -131         | 308          | 2,000        | 2,457        | 718          |
| Crecimiento de CA (%)                                 |              | -0.56        | 1.32         | 8.46         | 9.58         | 2.56         |
| Sobrepoblación POPE (internos)                        | 16,222       | 19,955       | 20,767       | 19,382       | 21,038       | 29,126       |
| Sobrepoblación POPE (%)                               | 69.14        | 85.53        | 87.85        | 75.60        | 74.88        | 101.08       |
| Crecimiento Sobrepoblación (%)                        |              | 16.39        | 2.32         | -12.25       | -0.72        | 26.20        |
| <b>Gestión del Presupuesto Público en<br/>el INPE</b> | <b>0.30</b>  | <b>0.23</b>  | <b>0.87</b>  | <b>0.93</b>  | <b>0.59</b>  | <b>1.14</b>  |

| <b>Descripción de las Variables<br/>e Índices</b> | <b>Años</b>   |               |                |                |                |               |
|---|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|---------------|
|   | <b>2007</b>   | <b>2008</b>   | <b>2009</b>    | <b>2010</b>    | <b>2011</b>    | <b>2012</b>   |
| Inversión Infraestructura Penitenciaria           | 0.18          | 0.19          | 0.55           | 0.59           | 0.41           | 0.69          |
| Ejecución presupuesto Inversión (S/.)             | 4,995,717.00  | 12,452,232.00 | 79,550,127.00  | 72,779,984.00  | 43,070,994.00  | 56,325,826.00 |
| Asignación de presupuesto en<br>Inversión (S/.)   | 27,384,269.00 | 66,504,924.00 | 145,647,173.00 | 123,122,673.00 | 104,664,984.00 | 81,240,130.00 |
| Crecimiento de la Ejecución (%)                   |               | 149.26        | 538.84         | -8.51          | -40.82         | 30.77         |
| Crecimiento de la Asignación (%)                  |               | 142.86        | 119.00         | -15.47         | -14.99         | -22.38        |
| Gasto en Resocialización                          | 0.92          | 0.75          | 0.87           | 0.85           | 0.80           | 0.90          |
| Ejecución. presupuesto en<br>Tratamiento (S/.)    | 9,495,931.00  | 4,155,752.00  | 5,225,689.00   | 3,044,648.00   | 5,036,971.00   | 7,720,700.00  |
| Asignación de presupuesto en<br>Tratamiento (S/.) | 10,315,263.00 | 5,570,093.00  | 5,995,603.00   | 3,562,675.00   | 6,305,226.00   | 8,572,410.00  |
| Crecimiento de Ejecución (%)                      |               | -56.24        | 25.75          | -41.74         | 65.44          | 53.28         |
| Crecimiento Asignación (%)                        |               | -46.00        | 7.64           | -40.58         | 76.98          | 35.96         |
| Efectividad en la Gestión<br>Administrativa       | 1.79          | 1.67          | 1.83           | 1.84           | 1.80           | 1.83          |
| Tasa Crecimiento EGA (%)                          |               | -7.02         | 9.81           | 0.40           | -2.06          | 1.89          |

| <b>Descripción de las Variables<br/>e Índices</b> | <b>Años</b>   |              |              |              |              |              |
|---|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|   | <b>2007</b>   | <b>2008</b>  | <b>2009</b>  | <b>2010</b>  | <b>2011</b>  | <b>2012</b>  |
| <b>Eficiencia</b>                                 | <b>0.92</b>   | <b>0.75</b>  | <b>0.87</b>  | <b>0.85</b>  | <b>0.80</b>  | <b>0.90</b>  |
| Presupuesto:                                      |               |              |              |              |              |              |
| Ejecutado (S/.)                                   | 9,495,931.00  | 4,155,752.00 | 5,225,689.00 | 3,044,648.00 | 5,036,971.00 | 7,720,700.00 |
| Programado (S/.)                                  | 10,315,263.00 | 5,570,093.00 | 5,995,603.00 | 3,562,675.00 | 6,305,226.00 | 8,572,410.00 |
| <b>Eficacia</b>                                   | <b>0.87</b>   | <b>0.92</b>  | <b>0.96</b>  | <b>0.98</b>  | <b>1.00</b>  | <b>0.93</b>  |
| Metas:  |               |              |              |              |              |              |
| Ejecutadas (Personas Atendidas)                   | 63,638.00     | 30,997.80    | 36,205.00    | 74,888.00    | 59,119.00    | 124,125.00   |
| Programadas (Personas Atendidas)                  | 73,042.00     | 33,692.00    | 37,796.00    | 76,242.00    | 59,107.00    | 133,128.00   |

*Nota:* Elaboración propia

**Tabla 10***Comportamiento de las Variables Planteadas en la Hipótesis, periodo 2007-2018*

| <b>Descripción de las Variables<br/>e Índices</b>     | <b>Años</b>  |               |               |               |               |               |
|---|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
|   | <b>2013</b>  | <b>2014</b>   | <b>2015</b>   | <b>2016</b>   | <b>2017</b>   | <b>2018</b>   |
| <b>Hacinamiento población penal</b>                   | <b>99.29</b> | <b>102.69</b> | <b>108.72</b> | <b>113.22</b> | <b>107.26</b> | <b>105.83</b> |
| Variación Anual Hacinamiento (%)                      | 18.21        | 3.41          | 6.03          | 4.50          | -5.96         | -1.43         |
| Población Penal (internos)                            | 65,008       | 70,191        | 74,954        | 79,765        | 84,459        | 88,427        |
| Aumento Población Penal (internos)                    | 7,068        | 5,183         | 4,763         | 4,811         | 4,694         | 3,968         |
| Crecimiento Población Penal (%)                       | 12.20        | 7.97          | 6.79          | 6.42          | 5.88          | 4.70          |
| PO PE Atendida con CA:                                |              |               |               |               |               |               |
| Capacidad de Albergue (unidad)                        | 29,645       | 31,519        | 32,771        | 34,202        | 37,164        | 39,157        |
| Variación Anual de la CA (unidad)                     | 831          | 1,874         | 1,252         | 1,431         | 2,962         | 1,993         |
| Crecimiento de CA (%)                                 | 2.88         | 6.32          | 3.97          | 4.37          | 8.66          | 5.36          |
| Sobrepoblación POPE (internos)                        | 35,363       | 38,672        | 42,183        | 45,563        | 47,295        | 49,270        |
| Sobrepoblación POPE (%)                               | 119.29       | 122.69        | 128.72        | 133.22        | 127.26        | 125.83        |
| Crecimiento Sobrepoblación (%)                        | 18.21        | 3.41          | 6.03          | 4.50          | -5.96         | -1.43         |
| <b>Gestión del Presupuesto Público en<br/>el INPE</b> | <b>1.40</b>  | <b>1.66</b>   | <b>1.89</b>   | <b>1.64</b>   | <b>1.10</b>   | <b>1.60</b>   |

| <b>Descripción de las Variables e Índices</b>  | <b>Años</b>    |               |               |               |               |                |
|--|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
|  | <b>2013</b>    | <b>2014</b>   | <b>2015</b>   | <b>2016</b>   | <b>2017</b>   | <b>2018</b>    |
| Inversión Infraestructura Penitenciaria        | 0.79           | 1.00          | 1.00          | 0.85          | 0.57          | 0.74           |
| Ejecución presupuesto Inversión (S/.)          | 120,196,891.00 | 88,339,287.00 | 94,469,000.00 | 26,615,560.00 | 22,277,883.00 | 78,209,165.00  |
| Asignación de presupuesto en Inversión (S/.)   | 151,887,630.00 | 88,341,923.00 | 94,848,169.00 | 31,210,429.00 | 39,017,218.00 | 106,191,796.00 |
| Crecimiento de la Ejecución (%)                | 113.40         | -26.50        | 6.94          | -71.83        | -16.30        | 251.06         |
| Crecimiento de la Asignación (%)               | 86.96          | -41.84        | 7.36          | -67.09        | 25.01         | 172.17         |
| Gasto en Resocialización                       | 0.96           | 0.89          | 0.97          | 0.98          | 0.97          | 0.99           |
| Ejecución. presupuesto en Tratamiento (S/.)    | 6,726,548.00   | 7,281,891.00  | 72,036,879.00 | 72,435,058.00 | 87,844,485.00 | 78,293,931.00  |
| Asignación de presupuesto en Tratamiento (S/.) | 7,025,162.00   | 8,155,187.00  | 73,960,681.00 | 73,857,027.00 | 91,007,352.00 | 78,828,278.00  |
| Crecimiento de Ejecución (%)                   | -12.88         | 8.26          | 889.26        | 0.55          | 21.27         | -10.87         |
| Crecimiento Asignación (%)                     | -18.05         | 16.09         | 806.92        | -0.14         | 23.22         | -13.38         |
| Efectividad en la Gestión Administrativa       | 1.85           | 1.86          | 1.95          | 1.96          | 1.99          | 2.19           |
| Tasa Crecimiento EGA (%)                       | 1.09           | 0.28          | 5.11          | 0.30          | 1.63          | 9.80           |

| <b>Descripción de las Variables e Índices</b> | <b>Años</b>  |              |               |               |               |               |
|---|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
|   | <b>2013</b>  | <b>2014</b>  | <b>2015</b>   | <b>2016</b>   | <b>2017</b>   | <b>2018</b>   |
| <b>Eficiencia</b>                             | <b>0.96</b>  | <b>0.89</b>  | <b>0.97</b>   | <b>0.98</b>   | <b>0.97</b>   | <b>0.99</b>   |
| Presupuesto                                   |              |              |               |               |               |               |
| Ejecutado (S/.)                               | 6,726,548.00 | 7,281,891.00 | 72,036,879.00 | 72,435,058.00 | 87,844,485.00 | 78,293,931.00 |
| Programado (S/.)                              | 7,025,162.00 | 8,155,187.00 | 73,960,681.00 | 73,857,027.00 | 91,007,352.00 | 78,828,278.00 |
| <b>Eficacia</b>                               | <b>0.90</b>  | <b>0.97</b>  | <b>0.98</b>   | <b>0.98</b>   | <b>1.03</b>   | <b>1.19</b>   |
| Metas   |              |              |               |               |               |               |
| Ejecutadas (Personas Atendidas)               | 69,645.36    | 72,159.00    | 229,167.33    | 246,037.00    | 192,404.00    | 251,897.00    |
| Programadas (Personas Atendidas)              | 77,768.00    | 74,756.00    | 234,069.00    | 251,550.00    | 187,634.00    | 211,233.00    |

*Nota.* Elaboración propia

#### **4.2.2 Modelo Específico N° 01**

La Inversión en Infraestructura Penitenciaria y el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú.

**4.2.2.1 Formulación de Hipótesis Estadística.** En la Tabla 10, se muestra el comportamiento de las variables y sus efectos en el hacinamiento de la población penal 2007 – 2018 considerando el promedio anual de la población penal; la primera hipótesis específica planteada es la siguiente:

**H:** Incrementar la Inversión en infraestructura Penitenciaria permitirá reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2007 – 2018.

Para demostrar la hipótesis específica se plantea:

**H<sub>0</sub> :** Incrementar la Inversión en infraestructura Penitenciaria, no permitirá reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2007 – 2018.

Contra la hipótesis alternativa:

**H<sub>1</sub> :** Incrementar la Inversión en infraestructura Penitenciaria, si permitirá reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2007 – 2018

En la Tabla 10, se observa el comportamiento de las variables, Es decir, el índice de hacinamiento se reduce siempre y cuando con la ejecución del presupuesto en inversión, el incremento de la capacidad de albergue sea mayor al incremento de la población penal en el periodo considerado; lo cual se demuestra, con la evidencia empírica. El Índice de Hacinamiento: En el 2009 aumento a 67.85% (en el 2008 había sido 65.53%), en el 2010 disminuyó a 55.60% y en el 2011 nuevamente disminuye a 54.82%; sin embargo, la Inversión en infraestructura

penitenciaria, después de que en el 2008 fuera de 19% en el 2009, y 2010 aumento a 55% y 59% y en el 2011 bajo a 41% pero fue superior al año 2008.

Lo que quiere decir, cuando la ejecución presupuestal es más eficiente el hacinamiento disminuye. Además, la ejecución presupuestal en obras, tiene efectos en la capacidad de albergue en el 2009 aumento en 1.32%, en el 2010 aumento a 8.46% y en el 2011 aumento en 9.58%; pero, en el 2009 el crecimiento de la población penal fue superior (2.59%) y en el 2010 y 2011 la población penal aumento a una tasa inferior (1.38% y 9.14% respectivamente); lo cual concuerda con la variación del índice de hacinamiento.

Si esto no sucede, entonces la ejecución de presupuesto en inversión, no ha estado orientada a crear capacidad de albergue o a poner en operación cupos ya construidos anteriormente; sino a mejorar la infraestructura penitenciaria existente o que, en el periodo, la reducción de capacidad de albergue haya neutralizado la reducción del hacinamiento.

El Presupuesto en Inversión asignado al INPE para ser ejecutado anualmente en los Establecimientos Penitenciarios representa una parte del total de Presupuesto asignado, si bien ha representado una proporción con tendencia creciente, ha tenido altibajos, resultado en algunos casos de la asignación exigua y en otros a la programación y no ejecución del presupuesto en su totalidad en la construcción de Establecimientos Penitenciarios. En el periodo de estudio, en el año 2013 se asignó el mayor presupuesto en inversión con S/. 151'887,630.00 que represento el 24.90% del Presupuesto del INPE y en el año 2007 se asignó el menor presupuesto en inversión por la suma de S/. 27,384,269 que represento el 13.23% del presupuesto institucional.

**Tabla 11*****Inversión en Infraestructura en relación al Presupuesto INPE***

| AÑOS | Presupuesto INPE |                       |       | Presupuesto obras |             | Ejecución respecto al PIM (%) |
|------|------------------|-----------------------|-------|-------------------|-------------|-------------------------------|
|      | PIM              | EJECUCION (Devengado) | %     | PIM               | Ejecución   |                               |
| 2007 | 206,986,955      | 180,502,659           | 87.20 | 27,384,269        | 4,995,717   | 0.1824                        |
| 2008 | 271,039,152      | 205,324,041           | 75.75 | 66,504,924        | 12,452,232  | 0.1872                        |
| 2009 | 398,126,937      | 325,638,468           | 81.79 | 145,647,173       | 79,550,127  | 0.5462                        |
| 2010 | 387,449,720      | 331,161,198           | 85.47 | 123,122,673       | 72,779,984  | 0.5911                        |
| 2011 | 415,153,332      | 345,771,165           | 83.29 | 104,664,984       | 43,070,994  | 0.4115                        |
| 2012 | 464,912,294      | 413,013,289           | 88.84 | 81,240,130        | 56,325,826  | 0.6933                        |
| 2013 | 610,041,041      | 538,933,403           | 88.34 | 151,887,630       | 120,196,891 | 0.7914                        |
| 2014 | 621,120,571      | 613,724,725           | 98.81 | 88,341,923        | 88,339,287  | 1.0000                        |
| 2015 | 715,403,525      | 698,543,637           | 97.64 | 94,848,169        | 94,469,000  | 0.9960                        |
| 2016 | 697,734,879      | 594,970,438           | 85.27 | 31,210,429        | 26,615,560  | 0.8528                        |
| 2017 | 766,295,706      | 705,210,189           | 92.03 | 39,017,218        | 22,277,883  | 0.5710                        |
| 2018 | 896,390,250      | 775,838,722           | 86.55 | 106,191,796       | 78,209,165  | 0.7365                        |

*Nota:* Elaboración propia

El Presupuesto en Inversión programado y ejecutado del 2007 al 2018 para mejorar, ampliar y construir Establecimientos Penitenciarios, se muestra en la Tabla 11 Después del año 2013, el año que se asignó mayor presupuesto fue el 2009 (se asignó S/. 145,647,173.00, también es cierto que en este año se devolvió al tesoro público el mayor presupuesto en inversión (S/. 66'097,046.00). En el 2007, se ejecutó el menor presupuesto de inversión representando solo el 18.24% en relación al presupuesto asignado.

El asignar y ejecutar presupuesto en inversión en un determinado periodo, no significa que en este periodo se reduzca el hacinamiento; para que este se reduzca, este presupuesto debe de crear nuevas unidades de albergue o poner en funcionamiento aquellas inoperativas, y además la población penal debe de crecer a una menor velocidad o permanecer constante.

Entonces queda demostrado que, si se asigna y ejecuta un mayor presupuesto en inversión, se reduce el hacinamiento de la población penal en el Perú; por lo tanto, la  $H_1$  : se acepta.

#### **4.2.2.2 Estadística de Pruebas.**

##### ***Signo Esperado.***

El signo del coeficiente de regresión es el correcto según la teoría económica. Se espera que ante un aumento en la inversión en infraestructura penitenciaria disminuya el hacinamiento de la población penal.

El parámetro  $\beta_1 = -0.064144$  indica que la inversión en infraestructura penitenciaria ( $X_1$ ) en los Establecimientos Penitenciarios a nivel nacional está relacionado e influye en el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú ( $Y$ ) en el ámbito en que actúa, periodo 2007-2018. Teniendo en cuenta que el signo del parámetro  $\beta_1$  es negativo, en tal caso la variación de las variables en la ecuación 06, se explica de la siguiente forma: Si la variable Inversión en infraestructura penitenciaria aumenta, entonces se produce un efecto negativo o reducción en la variable Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, resultado que está de acuerdo con la teoría.

Su ecuación es:

$$Y = \alpha_1 + \beta_1 * X_1$$

$$Y = 0.120666 - 0.064144 * X_1 \quad (06)$$

***Pruebas de Validez.***

**a) Coeficiente de Determinación**

Usando valores en su nivel original, este primer modelo específico que se ha estimado muestra un moderado poder explicativo en su conjunto, para predecir el comportamiento del hacinamiento de la población penal en el Perú, debido al valor que tiene el coeficiente de determinación ajustado:  $R^2 = 0.458646$ , el cual indica que la Inversión en infraestructura penitenciaria explica en una proporción del 45.86% a las variaciones del hacinamiento de la población penal. El otro 54.14% es explicado por otras variables no incluidas en este modelo.

**b) Prueba Fischer Snedecor (Prueba F).**

Esta prueba mide el poder de explicación ( $\beta_1$ ) de la variable dependiente o explicada (Y) por la variable independiente o explicativa (X1).

Hay que probar la hipótesis nula:

**$H_0 : \beta_1 = 0$**  (La contribución de la Inversión en infraestructura penitenciaria = 0)

Contra la hipótesis alternativa:

**$H_1 : \beta_1 \neq 0$**  (La contribución de la inversión en infraestructura penitenciaria  $\neq 0$ )

La significación global de la regresión se prueba calculando la relación F entre las varianzas explicada y no explicada o varianza residual. Un valor “alto” para el estadístico F significa una relación importante entre la variable dependiente e independiente y conducen al rechazo de la hipótesis nula, de que el coeficiente de la variable es igual a cero.

En la Tabla 7, el Estadístico F tiene un valor de 10.32 y el valor encontrado en la tabla de Fisher Snedecor, (95% de confianza)  $F_{(1, 1, 0.05)} = 4.96$ ; Comparándolas, la F calculada de la

regresión es mayor a la F tabulada. Por lo tanto, se rechaza la hipótesis nula  $H_0 : \beta = 0$  y se acepta la hipótesis alternativa  $H_1 : \beta \neq 0$ .

Por consiguiente, se concluye que la variable inversión en infraestructura penitenciaria en el modelo explica las variaciones del Hacinamiento de la Población Penal.

### c) Prueba T de Student.

Esta prueba es importante para detectar el efecto de la variable explicativa sobre la variable explicada. En Tabla 7 se aprecia que  $t_{\beta_1} = -3.21$ . Este valor hay que compararlos con el valor de la tabla t para 10 grados de libertad al 95% de confianza ( $t_{(10, 0.025)}$ ) que es igual a 2.22. Con este valor de referencia se verifica la siguiente hipótesis:

$$H_0 : \beta_1 = 0 \text{ (Hipótesis nula)}$$

$$H_1 : \beta_1 \neq 0 \text{ (Hipótesis alternativa)}$$

Al probar la hipótesis nula ( $H_0$ ) de que el coeficiente  $\beta_1$  es igual a cero (no explica estadísticamente los cambios del Hacinamiento de la Población Penal) versus la hipótesis alternativa ( $H_1$ ) de que el coeficiente  $\beta_1$  es diferente a cero (contribuye estadísticamente a explicar los cambios del Hacinamiento de la Población Penal).

Sí  $t_{\beta_1} < t_{(10, 0.025)}$ , en valor absoluto, se acepta la hipótesis nula de que  $\beta$  no explica los cambios del Hacinamiento de la Población Penal. Sí  $t_{\beta_1} > t_{(10, 0.025)}$ , en valor absoluto, se rechaza la hipótesis nula de que  $\beta_1$  no explica los cambios de Hacinamiento de la Población Penal. Comparando los valores se observa que  $t_{\beta_1} > t_{(10, 0.025)}$ , ( $3.21 > 2.22$ ) por lo tanto se rechaza la hipótesis nula y se acepta la Hipótesis Alternativa de que la inversión en infraestructura penitenciaria si es explicativa del modelo.

Asimismo, la probabilidad de los estadísticos t, al ser diferentes de cero, se comprueba, un alto grado de significancia o relevancia en los dos parámetros  $\alpha = 0.120666$  y  $\beta = -0.064144$ , justificándose su presencia en el modelo. Es decir, según la prueba estadística t-student el intercepto es demostrativo y el parámetro asociado a X1 es significativo individualmente, para explicar el comportamiento de Y, bajo este modelo.

**d) Prueba Coeficiente de Correlación.**

Esta prueba permite verificar la relación entre las variables. El valor de  $t_{cal}$  debe compararse con el valor de la tabla t para 10 grados de libertad al 95% de confianza ( $t_{Tab(10,0.025)}$ ) que es igual a 2.22. Con este valor de referencia se verifica la siguiente hipótesis:

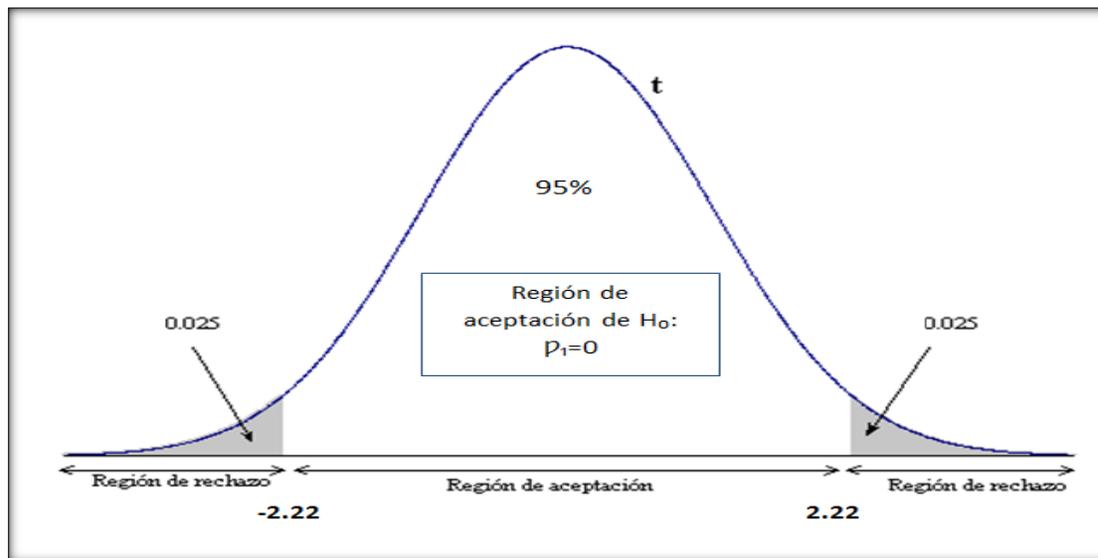
$$H_0 : \rho_1 = 0 \text{ (Hipótesis nula)}$$

$$H_1 : \rho_1 \neq 0 \text{ (Hipótesis alternativa)}$$

$$t_{cal} = \frac{r\sqrt{n-2}}{\sqrt{1-r^2}} = \frac{0.712642\sqrt{12-2}}{\sqrt{1-0.507860}} = 3.21$$

**Figura 9.**

*Modelo Especifico 1: Región de Rechazo de  $H_0$*



*Nota.* Elaboración propia

$t_{cal} = 3.21$  cae en la zona de rechazo de  $H_0$  ,

luego se rechaza  $H_0 : \rho_1 = 0$  y se acepta  $H_1 : \rho_1 \neq 0$ .

Se verifica la hipótesis de la relación negativa (existe correlación lineal) entre la inversión en infraestructura penitenciaria y el Hacinamiento de la Población Penal.

#### **4.2.2.3 Decisión.**

a) En el modelo, el resultado evidencia que el signo del coeficiente de la variable explicativa es el esperado según la teoría económica. Es decir, se espera que con un aumento en la inversión en infraestructura penitenciaria; disminuya el hacinamiento de la población penal.

b) Con las pruebas de corroboración empírica, se obtuvo un coeficiente de determinación Ajustado ( $R^2$ ) que explica, con el 45.86%, los cambios del hacinamiento de la población penal, estos cambios se deben a la capacidad de albergue. Con la prueba Fischer Snedecor (prueba F) se comprobó que la variable explicativa del modelo es diferente de cero, lo que evidencia un modelo eficiente.

c) Respecto a la prueba t de student se demostró que el coeficiente de regresión de la variable explicativa es eficiente en el modelo. También se realizó la prueba del coeficiente de correlación, verificándose la relación negativa entre el hacinamiento de la población penal y la variable explicativas del modelo.

En base a las pruebas realizadas, se concluye que la inversión en infraestructura penitenciaria si afecta en el hacinamiento de la población penal en el Perú, periodo 2007-2018.

#### ***4.2.3 Modelo Específico N° 2***

El Gasto en Resocialización y el Hacinamiento de la población Penal.

**3.2.3.1 Formulación de Hipótesis Estadística.** En esta segunda hipótesis específica, las variables también se van a probar comparando y analizando con sus datos estadísticos; considerando que la hipótesis planteada es la siguiente:

**H:** Mejorar la calidad del Gasto en Resocialización permitirá reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2007 – 2018.

Para demostrar la hipótesis específica se plantea:

**H<sub>0</sub> :** Mejorar la calidad del Gasto en Resocialización no permitirá reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2007 – 2018.

Contra la hipótesis alternativa:

**H<sub>1</sub>** : Mejorar la calidad del Gasto en Resocialización si permitirá reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2007 – 2018.

En base al Tabla 10, se demostró la contratación de la hipótesis general y se explicó que en los periodos en que la ejecución del gasto mejoro y fue más eficiente, el índice de hacinamiento tuvo una tendencia decreciente, sobre todo a partir del año 2012. En el caso del gasto en resocialización, se trata de la programación y ejecución del presupuesto para actividades del tratamiento penitenciario que conducen a la readaptación del interno para que este no vuelva a delinquir; estas actividades consisten en asistencia penitenciaria a través del área legal, social y psicológica; actividades de educación a través de programas educativos y en actividades laborales.

En los años en que la ejecución del gasto mejoro y fue más eficiente, en el citado cuadro, la evidencia muestra que en el año 2012 la ejecución del gasto para la resocialización se recuperó y tuvo una tendencia creciente; es decir después de haber disminuido a 79% en el año 2011 se incrementó a 90%, incluso en el año 2018 se ejecutó al 99.32%. Entonces, se puede afirmar que la ejecución del gasto en resocialización a partir del 2012 al 2018 fue más eficiente, que la ejecución del gasto entre los años 2007 al 2012.

En la Tabla 12, esta misma tendencia se observa en la población penal reincidente, del 2007 al 2012 se incrementó de 29.13% al 30.75% y posteriormente la tendencia fue decreciente, llegando en el año 2018 al 25.88%. El comportamiento del gasto en resocialización y de la población penal reincidente también se refleja en la tasa de crecimiento de la población penal (Tabla 10), la cual en el 2012 llego a su nivel de crecimiento anual más alto (17.92%) y en los años siguientes progresivamente disminuye hasta llegar en el 2018 a una tasa de crecimiento anual de 4.70%.

De la misma manera incidió en la variación anual del índice de hacinamiento (Tabla 10), siendo la variación anual más alta en el año 2012 (26.20%) y luego en los años siguientes disminuyó el ritmo de crecimiento, incluso en los años 2017 y 2018 tuvo un crecimiento negativo (-5.96% y -1.43%).

El Gasto en Resocialización programado y ejecutado del 2007 al 2018 para desarrollar las actividades de tratamiento penitenciario en los Establecimientos Penitenciarios, se muestra en el Tabla 12. Si bien en el año 2017 se asignó el mayor presupuesto, también es cierto que en este año se devolvió al tesoro público el mayor presupuesto autorizado para la resocialización (S/. 3'162,867.00), debido a que no se ejecutó la totalidad de presupuesto programado; de igual manera en el 2010, se ejecutó el menor presupuesto de resocialización (S/. 3'562,675.00), representando el 85.46% en relación al presupuesto asignado (S/. 3'044,648.00) en este año

**Tabla 12***Gasto Anual en Resocialización y Población Anual Reincidente*

| Años | Presupuesto<br>INPE | Presupuesto de Resocialización |            |                                     | Población penal Reincidente<br>(RE) |                |                    |
|------|---------------------|--------------------------------|------------|-------------------------------------|-------------------------------------|----------------|--------------------|
|      | PIM                 | PIM                            | Ejecución  | Ejecución<br>respecto al<br>PIM (%) | Población<br>Penal                  | Internos<br>RE | Internos<br>RE (%) |
| 2007 | 206,986,955         | 10,315,263                     | 9,495,931  | 0.9206                              | 39,684                              | 11,561         | 0.2913             |
| 2008 | 271,039,152         | 5,570,093                      | 4,155,752  | 0.7461                              | 43,286                              | 12,663         | 0.2925             |
| 2009 | 398,126,937         | 5,995,603                      | 5,225,689  | 0.8716                              | 44,406                              | 13,183         | 0.2969             |
| 2010 | 387,449,720         | 3,562,675                      | 3,044,648  | 0.8546                              | 45,021                              | 13,498         | 0.2998             |
| 2011 | 415,153,332         | 6,305,226                      | 5,036,971  | 0.7989                              | 49,134                              | 14,744         | 0.3001             |
| 2012 | 464,912,294         | 8,572,410                      | 7,720,700  | 0.9006                              | 57,940                              | 17,817         | 0.3075             |
| 2013 | 610,041,041         | 7,025,162                      | 6,726,548  | 0.9575                              | 65,008                              | 19,422         | 0.2988             |
| 2014 | 621,120,571         | 8,155,187                      | 7,281,891  | 0.8929                              | 70,191                              | 20,116         | 0.2866             |
| 2015 | 715,403,525         | 73,960,681                     | 72,036,879 | 0.9740                              | 74,954                              | 20,877         | 0.2785             |
| 2016 | 697,734,879         | 73,857,027                     | 72,435,058 | 0.9807                              | 79,765                              | 21,009         | 0.2634             |
| 2017 | 766,295,706         | 91,007,352                     | 87,844,485 | 0.9652                              | 84,459                              | 21,889         | 0.2592             |
| 2018 | 896,390,250         | 78,828,278                     | 78,293,931 | 0.9932                              | 88,427                              | 22,887         | 0.2588             |

Nota, Elaboración propia

Entonces, queda demostrado que, si se asigna y ejecuta un mayor presupuesto en el INPE en el desarrollo de los programas de tratamiento penitenciario para la resocialización de la población reclusa, se reduce el hacinamiento de la población penal en el Perú; por lo tanto la  $H_1$  : se acepta.

#### 4.2.3.2 Estadística de Prueba.

##### *Signo Esperado.*

De acuerdo a los resultados presentados en la Tabla 8, se tiene lo siguiente:

El signo del coeficiente de regresión es el correcto según la teoría económica. Se espera que ante un aumento en el gasto en resocialización disminuya el hacinamiento de la población penal en el Perú.

El parámetro  $\beta_2 = -0.238574$  indica que el gasto en resocialización ( $X_2$ ) está relacionado e influye en el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú ( $Y$ ) en el ámbito en que actúa, periodo 2007-2018. Teniendo en cuenta que el signo del parámetro  $\beta_2$  es negativo, entonces la variación de las variables en la ecuación 07, se explica de la siguiente manera: Si la variable gasto en resocialización aumenta, entonces se produce un efecto negativo en la variable Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, resultado que está de acuerdo con la teoría.

Su ecuación es:

$$Y = \alpha_2 + \beta_2 * X_2$$

$$Y = 0.296086 - 0.238574 * X_2 \quad (07)$$

##### *Pruebas de Validez.*

##### **a) Coeficiente de Determinación.**

Usando valores en su nivel original, este segundo modelo específico que se ha estimado muestra un regular poder explicativo en su conjunto, para predecir el comportamiento del hacinamiento de la población penal en el Perú, debido al valor que tiene el coeficiente de determinación ajustado:  $R^2 = 0.516115$ , el cual indica que el gasto en resocialización explica en

una proporción del 52% a las variaciones del hacinamiento de la población penal. El otro 48% es explicado por otras variables no incluidas en este modelo.

**b) Prueba Fischer Snedecor (Prueba F).**

Esta prueba mide el poder de explicación ( $\beta_2$ ) de la variable dependiente o explicada (Y) por la variable independiente o explicativa (X2).

Hay que probar la hipótesis nula:

$$H_0 : \beta_2 = 0 \text{ (La contribución del Gasto en Resocialización = 0)}$$

Contra la hipótesis alternativa:

$$H_1 : \beta_2 \neq 0 \text{ (La contribución del Gasto en Resocialización } \neq 0)$$

La significación global de la regresión se prueba calculando la relación F entre las varianzas explicada y no explicada o varianza residual. Un valor “alto” para el estadístico F significa una relación importante entre la variable dependiente e independiente y conducen al rechazo de la hipótesis nula, de que el coeficiente de la variable es igual a cero.

En la Tabla 8, el Estadístico F tiene un valor de 12.73 y el valor encontrado en la tabla de Fisher Snedecor, (95% de confianza)  $F_{(1, 10)} = 4.96$ ; Comparándolos la F calculada de la regresión es mayor a la F tabulada. Por lo tanto, se rechaza la hipótesis nula  $H_0 : \beta_2 = 0$  y se acepta la hipótesis alternativa  $H_1 : \beta_2 \neq 0$ .

Por consiguiente, se concluye que la variable gasto en resocialización en el modelo explica las variaciones del Hacinamiento de la Población Penal.

**c) Prueba T de Student.**

Esta prueba es importante para detectar el efecto de la variable explicativa sobre la variable explicada. En la Tabla 8 se aprecia que  $t_{\beta_2} = -3.57$ . Este valor hay que compararlos con el valor

de la tabla t para 10 grados de libertad al 95% de confianza ( $t_{(10, 0.025)}$ ) que es igual a 2.22.

Con este valor de referencia se verifica la siguiente hipótesis:

$$H_0 : \beta_2 = 0 \text{ (Hipótesis nula)}$$

$$H_1 : \beta_2 \neq 0 \text{ (Hipótesis alternativa)}$$

Al probar la hipótesis nula ( $H_0$ ), si el coeficiente  $\beta_2$  es igual a cero (no explica estadísticamente los cambios del Hacinamiento de la Población Penal) versus la hipótesis alternativa ( $H_1$ ) de que el coeficiente  $\beta_2$  es diferente de cero (contribuye estadísticamente a explicar los cambios del Hacinamiento de la Población Penal).

Sí  $t_{\beta_2} < t_{(10, 0.025)}$ , en valor absoluto, se acepta la hipótesis nula de que  $\beta$  no explica los cambios del Hacinamiento de la Población Penal. Sí  $t_{\beta_2} > t_{(10, 0.025)}$ , en valor absoluto, se rechaza la hipótesis nula de que  $\beta_2$  no explica los cambios de Hacinamiento de la Población Penal. Comparando los valores se observa que  $t_{\beta_2} > t_{(10, 0.025)}$ , ( $3.57 > 2.22$ ) por lo tanto se rechaza la hipótesis nula y se acepta la Hipótesis Alternativa, el gasto en resocialización si es explicativa del modelo.

Asimismo, la probabilidad de los estadísticos t, al ser diferentes de cero, se comprueba, un alto grado de significancia o relevancia en los dos parámetros  $\alpha = 0.296086$  y  $\beta = -0.238574$ , justificándose su presencia en el modelo. Es decir, según la prueba estadística t-student el intercepto es demostrativo y el parámetro asociado a  $X_2$  es significativo individualmente, para explicar el comportamiento de  $Y$ , bajo este modelo.

#### d) Prueba Coeficiente de Correlación.

Esta prueba permite verificar la relación entre las variables. El valor de  $t_{cal}$  debe compararse con el valor de la tabla t para 11 grados de libertad al 95% de confianza ( $t_{Tab(10,0.025)}$ ) que es igual a 2.22. Con este valor de referencia se verifica la siguiente hipótesis:

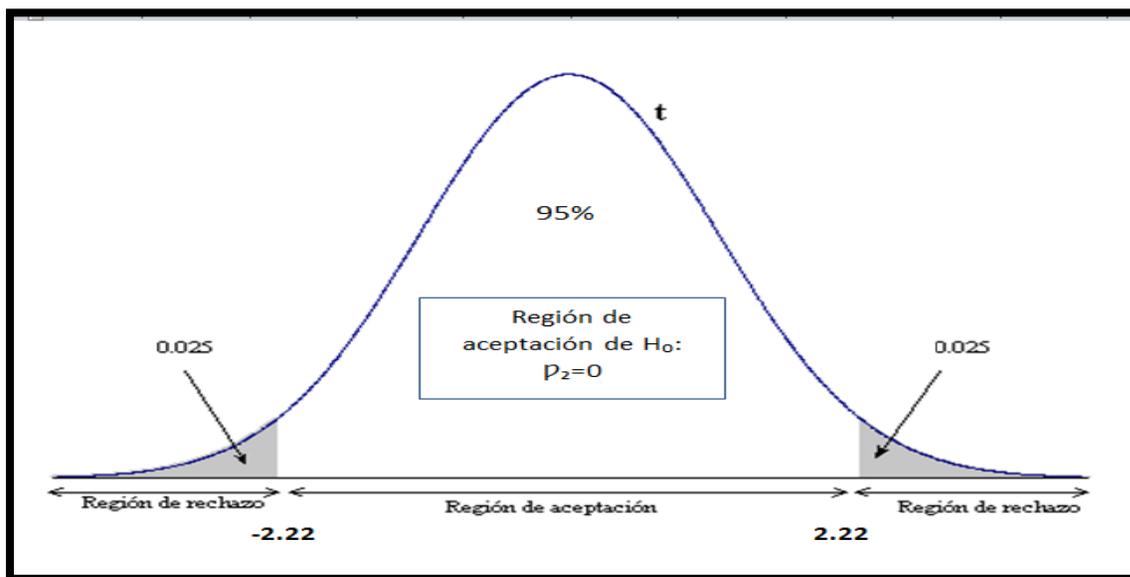
$$H_0 : \rho_2 = 0 \text{ (Hipótesis nula)}$$

$$H_1 : \rho_2 \neq 0 \text{ (Hipótesis alternativa)}$$

$$t_{cal} = \frac{r\sqrt{n-2}}{\sqrt{1-r^2}} = \frac{0.748401\sqrt{12-2}}{\sqrt{1-0.560105}} = 3.57$$

#### Figura 10.

*Modelo Especifico 2: Región de Rechazo de  $H_0$*



**Nota.** Elaboración propia

$t_{cal} = 3.57$  cae en zona de rechazo de  $H_0$  ,

luego se rechaza  $H_0 : \rho_2 = 0$  y se acepta  $H_1 : \rho_2 \neq 0$ .

Se verifica la hipótesis de la relación negativa (existe correlación lineal) entre el gasto en resocialización y el Hacinamiento de la Población Penal.

#### **4.2.3.3 Decisión.**

a) En el modelo, el resultado evidencia que el signo del coeficiente de la variable explicativa es el esperado según la teoría económica. Es decir, se espera que con un aumento en el gasto en resocialización; disminuya el hacinamiento de la población penal en el Perú.

b) Con las pruebas de corroboración empírica, se obtuvo un coeficiente de determinación Ajustado ( $R^2$ ) que explica, con el 52%, los cambios del hacinamiento de la población penal, estos cambios se deben al gasto en resocialización. Con la prueba Fischer Snedecor (prueba F) se comprobó que la variable explicativa del modelo es diferente de cero, lo que evidencia un modelo eficiente.

c) Respecto a la prueba t de student se demostró que el coeficiente de regresión de la variable explicativa es eficiente en el modelo. También se realizó la prueba del coeficiente de correlación, verificándose la relación negativa entre el hacinamiento de la población penal y la variable explicativas del modelo.

En base a las pruebas realizadas, se concluye que el gasto en resocialización incide en el hacinamiento de la población penal en el Perú, periodo 2007-2018.

#### **4.2.4 Modelo Específico N° 03**

La Efectividad de la Gestión Administrativa y el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú.

**4.2.4.1 Formulación de Hipótesis Estadística.** En el periodo considerado en el estudio, cuando mayor fue la ejecución de presupuesto asignado para la atención de personas con el tratamiento para la resocialización y cuando mayor fue la ejecución de las metas (personas atendidas) que se programaron, hubo una mejora en la efectividad de la gestión administrativa; al mismo tiempo cuando la reincidencia de internos empieza a disminuir, la tasa de crecimiento de la población penal también empezó a disminuir; lo que trajo como consecuencia que la variación anual del índice de hacinamiento también empieza a disminuir y hasta convertirse en negativa; todas estas variables están incluidas o son influenciadas en la tercera hipótesis específica, las cuales se van a probar comparando y analizando el comportamiento de sus datos estadísticos; considerando que la hipótesis planteada es la siguiente:

**H:** Aumentar la Efectividad de la Gestión Administrativa permitirá reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2007 – 2018.

Para demostrar la hipótesis específica se plantea:

**H<sub>0</sub> :** Aumentar la Efectividad de la Gestión Administrativa no permitirá reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2007 – 2018.

Contra la hipótesis alternativa:

**H<sub>1</sub> :** Aumentar la Efectividad de la Gestión Administrativa si permitirá reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2007 – 2018.

La Gestión Administrativa se mide a través de la Efectividad que es el resultado de la eficiencia y la eficacia, se ha utilizado información relacionado al presupuesto para el tratamiento penitenciario que conducen a la resocialización del interno; considerándose como unidad de medida a las personas atendidas programadas y ejecutadas en los Establecimientos Penitenciarios.

Se considera solo personas atendidas, porque en ellas recaen las actividades que se desarrollan en el tratamiento penitenciario para su readaptación y no vuelvan a reincidir.

En el Tabla 10, el comportamiento de la efectividad en la gestión administrativa, se explica con la mejora de la eficiencia en la ejecución del gasto, cuando va acompañada con la mejora en la eficacia, es decir en el cumplimiento de las metas; entonces, la población penal disminuye. En el 2012 la ejecución presupuestal mejoro en relación al año anterior hasta el 90% y a partir de este año se hace más eficiente; lo mismo sucede con la ejecución de las metas, que después de bajar hasta 90% en el 2013, en los años siguientes mejora a 97%, 98%, 98% 103% y 119% respectivamente; haciéndose la gestión más eficaz.

Efectivamente, en la Tabla 13, se observa que hasta antes del 2012 la Efectividad de la Gestión Administrativa es variable, pero está por debajo de 1.84; es a partir de este año que la gestión es más eficiente y más eficaz. La ejecución presupuestal luego de haber disminuido en el 2011 a 79.80% empieza a aumentar a partir del 2012 (excepto en el 2014 que fue 89.29%, pero está por encima de 79.89%).

La ejecución de las metas programadas que tiene como unidad de medida a “Personas Atendidas” tiene un comportamiento similar y en el 2007 se ejecutó 87.13% aumentando en los siguientes años hasta el 2011 en que fue el 100%; sin embargo, en el 2012 disminuye hasta 93.24% y aumenta progresivamente en los siguientes años hasta llegar a 119% en el 2018.

El comportamiento en la ejecución del gasto y de la ejecución de las metas a partir del 2012 hace que la efectividad en la gestión administrativa mejore hasta el 2018. En la tabla 10, se muestra que cuando la efectividad de la gestión administrativa mejora a partir del 2012, la gestión del presupuesto en el INPE se hace más efectiva y la tasa de crecimiento de la población penal disminuye, al mismo tiempo la variación anual del índice de hacinamiento después de haberse

disparado en el 2012 hasta 26.20% empieza a descender hasta convertirse en el 2017 y 2018 en una tasa de variación negativa.

**Tabla 13**

*Efectividad en la Gestión Administrativa considerando presupuesto y Metas del Tratamiento*

| Años | Presupuesto (S/.)   |            | Metas (Persona Atendida) |            | Efectividad Gestión Administrativa |                       |                          |
|------|---------------------|------------|--------------------------|------------|------------------------------------|-----------------------|--------------------------|
|      | Programado<br>(PIM) | Ejecutado  | Programadas<br>(PIM)     | Ejecutadas | Eficiencia                         | Eficacia              | Efectividad              |
|      |                     |            |                          |            | P. Ejec./<br>P. Prog.              | M. Ejec./<br>M. Prog. | eficiencia +<br>Eficacia |
| 2007 | 10,315,263          | 9,495,931  | 73,042                   | 63,638     | 0.9206                             | 0.8713                | 1.7918                   |
| 2008 | 5,570,093           | 4,155,752  | 33,692                   | 30,998     | 0.7461                             | 0.9200                | 1.6661                   |
| 2009 | 5,995,603           | 5,225,689  | 37,796                   | 36,205     | 0.8716                             | 0.9579                | 1.8295                   |
| 2010 | 3,562,675           | 3,044,648  | 76,242                   | 74,888     | 0.8546                             | 0.9822                | 1.8368                   |
| 2011 | 6,305,226           | 5,036,971  | 59107                    | 59119      | 0.7989                             | 1.0002                | 1.7991                   |
| 2012 | 8,572,410           | 7,720,700  | 133,128                  | 124125     | 0.9006                             | 0.9324                | 1.8330                   |
| 2013 | 7,025,162           | 6,726,548  | 77,768                   | 69,645     | 0.9575                             | 0.8956                | 1.8530                   |
| 2014 | 8,155,187           | 7,281,891  | 74,756                   | 72,159     | 0.8929                             | 0.9653                | 1.8582                   |
| 2015 | 73,960,681          | 72,036,879 | 234,069                  | 229,167    | 0.9740                             | 0.9791                | 1.9530                   |
| 2016 | 73,857,027          | 72,435,058 | 251,550                  | 246,037    | 0.9807                             | 0.9781                | 1.9588                   |
| 2017 | 91,007,352          | 87,844,485 | 187,634                  | 192,404    | 0.9652                             | 1.0254                | 1.9907                   |
| 2018 | 78,828,278          | 78,293,931 | 211,233                  | 251,897    | 0.9932                             | 1.1925                | 2.1857                   |

*Nota.* Elaboración propia

Entonces la efectividad en la gestión administrativa mejora cuando aumenta la ejecución de presupuesto en el tratamiento para la resocialización y al mismo tiempo aumenta la ejecución de metas programadas; es decir, al mejorar la eficiencia y la eficacia se contribuye con la

readaptación del interno para que no vuelvan a delinquir. El efecto final es que la tasa de crecimiento de la población penal disminuye y por tanto se reduce el índice de hacinamiento.

Entonces, se demuestra que, cuando mejora o aumenta la efectividad en la gestión administrativa, disminuye el hacinamiento de la población penal en el Perú; y por lo tanto la hipótesis  $H_1$  : se acepta.

#### **4.2.4.2 Estadística de Prueba.**

##### ***Signo Esperado.***

De acuerdo a los resultados presentados en la Tabla 9, se tiene lo siguiente: El signo del coeficiente de regresión es el correcto según la teoría económica. Se espera que ante una mejora en la Efectividad en la Gestión Administrativa disminuya el hacinamiento de la población penal.

El parámetro  $\beta_3 = -0.159115$  indica que la efectividad en la gestión administrativa ( $X_3$ ) está relacionada e influye en el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú ( $Y$ ) en el ámbito en que actúa, periodo 2007-2018. Teniendo en cuenta que el signo del parámetro  $\beta_3$  es negativo, entonces la variación de las variables en la ecuación 08, se explica de la siguiente manera: Si la variable Efectividad en la Gestión Administrativa aumenta, entonces se produce un efecto negativo o reducción en la variable Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, resultado que está de acuerdo con la teoría.

Su ecuación es:

$$Y = \alpha_3 + \beta_3 * X_3$$

$$Y = 0.379337 - 0.159115 * X_3 \quad (08)$$

***Pruebas de Validez.***

**a) Coeficiente de Determinación.**

Usando valores en su nivel original, este tercer modelo específico que se ha estimado muestra un alto poder explicativo en su conjunto, para predecir el comportamiento del hacinamiento de la población penal en el Perú, debido al valor que tiene el coeficiente de determinación ajustado:  $R^2 = 0.6777997$ , el cual indica que la Efectividad en la Gestión Administrativa explica en una proporción del 67.80% a las variaciones del hacinamiento de la población penal. El otro 32.20% es explicado por otras variables no incluidas en este modelo.

**b) Prueba Fischer Snedecor (Prueba F)**

Esta prueba mide el poder de explicación ( $\beta_3$ ) de la variable dependiente o explicada (Y) por la variable independiente o explicativa (X3).

Hay que probar la hipótesis nula:

**$H_0 : \beta_3 = 0$**  (La contribución de la Efectividad en la Gestión Administrativa = 0)

contra la hipótesis alternativa:

**$H_1 : \beta_3 \neq 0$**  (La contribución de la Efectividad en la Gestión Administrativa  $\neq 0$ )

La significación global de la regresión se prueba calculando la relación F entre las varianzas explicada y no explicada o varianza residual. Un valor “alto” para el estadístico F significa una relación importante entre la variable dependiente e independiente y conducen al rechazo de la hipótesis nula, de que el coeficiente de la variable es igual a cero.

En la Tabla 9 el Estadístico F tiene un valor de 24.16 y el valor encontrado en la tabla de Fisher Snedecor, (95% de confianza)  $F_{(1, 10)} = 4.96$ ; Comparándolos la F calculada de la

regresión es mayor a la F tabulada. Por lo tanto, se rechaza la hipótesis nula  $H_0 : \beta_3 = 0$  y se acepta la hipótesis alternativa  $H_1 : \beta_3 \neq 0$ .

Por consiguiente se concluye que la variable Efectividad en la Gestión Administrativa explica las variaciones del Hacinamiento de la Población Penal en el Perú.

### c) Prueba T de Student.

Esta prueba es importante para detectar el efecto de la variable explicativa sobre la variable explicada. En la Tabla 9 se aprecia que  $t_{\beta_3} = -4.91$ . Este valor hay que compararlos con el valor de la tabla t para 10 grados de libertad al 95% de confianza ( $t_{(10, 0.025)}$ ) que es igual a 2.22. Con este valor de referencia se verifica la siguiente hipótesis:

$$H_0 : \beta_3 = 0 \text{ (Hipótesis nula)}$$

$$H_1 : \beta_3 \neq 0 \text{ (Hipótesis alternativa)}$$

Pasemos a probar la hipótesis nula ( $H_0$ ) de que el coeficiente  $\beta_3$  es igual a cero (no explica estadísticamente los cambios del Hacinamiento de la Población Penal) versus la hipótesis alternativa ( $H_1$ ) de que el coeficiente  $\beta_3$  es diferente a cero (contribuye estadísticamente a explicar los cambios del Hacinamiento de la Población Penal).

Sí  $t_{\beta_3} < t_{(10, 0.025)}$ , en valor absoluto, se acepta la hipótesis nula de que  $\beta_3$  no explica los cambios del Hacinamiento de la Población Penal. Sí  $t_{\beta_3} > t_{(10, 0.025)}$ , en valor absoluto, se rechaza la hipótesis nula de que  $\beta_3$  no explica los cambios de Hacinamiento de la Población Penal. Comparando los valores se observa que  $t_{\beta_3} > t_{(10, 0.025)}$ , ( $4.91 > 2.22$ ) por lo tanto se rechaza la hipótesis nula y se acepta la Hipótesis Alternativa de que la Efectividad en la Gestión Administrativa si es explicativa del modelo.

Asimismo, en el la Tabla 9 la probabilidad de los estadísticos t, al ser diferentes de cero, se comprueba, un alto grado de significancia o relevancia en los dos parámetros  $\alpha = 0.379337$  y  $\beta = -0.159115$ , justificándose su presencia en el modelo. Es decir, según la prueba estadística t-student el intercepto es demostrativo y el parámetro asociado a X3 es significativo individualmente, para explicar el comportamiento de Y, bajo este modelo.

**d) Prueba Coeficiente de Correlación.**

Esta prueba permite verificar la relación entre las variables. El valor de  $t_{cal}$  debe compararse con el valor de la tabla t para 10 grados de libertad al 95% de confianza ( $t_{Tab(10,0.025)}$ ) que es igual a 2.22. Con este valor de referencia se verifica la siguiente hipótesis:

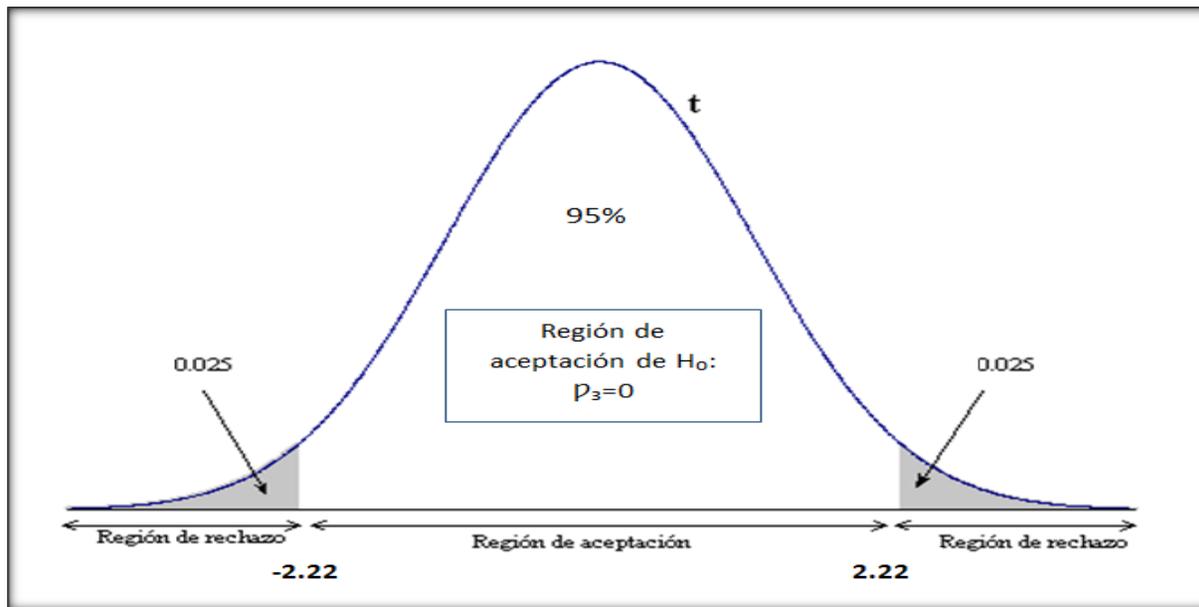
$$H_0 : \rho_3 = 0 \text{ (Hipótesis nula)}$$

$$H_1 : \rho_3 \neq 0 \text{ (Hipótesis alternativa)}$$

$$t_{cal} = \frac{r\sqrt{n-2}}{\sqrt{1-r^2}} = \frac{0.840993\sqrt{12-2}}{\sqrt{1-0.707270}} = 4.92$$

**Figura 11.**

*Modelo Especifico 3: Región de Rechazo de  $H_0$*



*Nota.* Elaboración propia

$t_{cal} = 4.92$  cae en la zona de rechazo de  $H_0$  ,

luego se rechaza  $H_0 : \rho_3 = 0$  y se acepta  $H_1 : \rho_3 \neq 0$ .

Se verifica la hipótesis de la relación negativa (existe correlación lineal) entre la Efectividad en la Gestión Administrativa y el Hacinamiento de la Población Penal.

#### **4.2.4.3 Decisión.**

a) En el modelo, el resultado evidencia que el signo del coeficiente de la variable explicativa es el esperado según la teoría económica. Es decir, se espera que con una mejora en la efectividad en la gestión administrativa; disminuya el hacinamiento de la población penal.

b) Con las pruebas de corroboración empírica, se obtuvo un coeficiente de determinación Ajustado ( $R^2$ ) que explica, con el 67.80%, los cambios del hacinamiento de la población penal,

estos cambios se deben a la mejora de la efectividad en la gestión administrativa. Con la prueba Fischer Snedecor (prueba F) se comprobó que la variable explicativa del modelo es diferente de cero, lo que evidencia un modelo eficiente.

c) Respecto a la prueba t de student se demostró que el coeficiente de regresión de la variable explicativa es eficiente en el modelo. También se realizó la prueba del coeficiente de correlación, verificándose la relación negativa entre el hacinamiento de la población penal y la variable explicativas del modelo.

En base a las pruebas realizadas, se concluye que la efectividad en la gestión administrativa si influye en el hacinamiento de la población penal en el Perú, periodo 2007-2018.

## V. Discusión de Resultados

### 5.1 Confiabilidad entre Resultados Obtenidos e Hipótesis Planteada

Previo a extraer y determinar las conclusiones o inferencia sobre la data o población y muestra en estudio, trataremos la confiabilidad de la información estadística. En la presente investigación, el interés es conocer acerca de la influencia entre las variables que se están considerando en los modelos planteados en la investigación para demostrar o afirmar lo planteado en las hipótesis.

**La confiabilidad** de las series de datos procesados, de las variables en estudio están dadas en su variabilidad, la cual la medimos a través del coeficiente de variación, que viene hacer una medida de variación relativa porque no tiene unidades; entonces la usaremos para medir estos grupos de datos que tienen diferentes unidades de medidas y diferentes promedios.

En la Tabla 14 Variabilidad de datos estadísticos, observamos la variabilidad de las series de datos de las variables en estudio; en nuestro caso estamos considerando las variables de interés para inferir; estas son aquellas que determinan a la Gestión del Presupuesto Público en el INPE y que influyen en la variable problema el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, es decir la Inversión en Infraestructura Penitenciaria, Gasto en Resocialización y la efectividad en la gestión administrativa.

En relación a las variables de interés se desea demostrar si el estudio cumplirá con sus objetivos, la variable menos confiable es la Inversión en Infraestructura Penitenciaria (X1), al tener un coeficiente de variación de 43.29%, esta variabilidad se genera debido a que los datos de la serie son variables puesto que la ejecución del presupuesto en inversión no se ejecutó de acuerdo

a lo programado. Las demás variables de interés, al tener datos más homogéneos si muestran coeficientes de variación con confiabilidad bastante aceptables para inferir y sacar conclusiones.

Si tenemos en cuenta que el nivel de confianza para inferir, las series de datos deben de mostrar un coeficiente de variación menor del 33%; entonces al momento de inferir el presupuesto en inversión (asignación y/o ejecución presupuestal en inversión) se deberá de tener en cuenta, los factores que impidieron que la ejecución de presupuesto en inversión fuera más eficiente; debido a que puede llevar a una inferencia errada, además, considerar que los efectos sobre el hacinamiento se dan en periodos posteriores al de la ejecución presupuestal.

**Tabla 14**

*Variabilidad de los datos estadísticos*

| Medidas Estadísticas          | Variables de Interés |        |        |
|-------------------------------|----------------------|--------|--------|
|                               | X1                   | X2     | X3     |
| Media Aritmética              | 0.6300               | 0.9047 | 1.8796 |
| Desviación Estándar           | 0.2727               | 0.0770 | 0.1297 |
| Coefficiente de Variación (%) | 43.29                | 8.51   | 6.90   |

*Nota.* Elaboración propia

## 5.2 Discusión de Resultados

Inicialmente se formuló a través de la regresión lineal simple un modelo general y tres modelos específicos, incluyéndose en cada uno de ellos una variable dependiente y una variable independiente. En todos los modelos la variable dependiente o explicada es el hacinamiento de la población penal en el Perú y las variables independientes o explicativas es para el modelo general la Gestión del Presupuesto Público en el INPE y para los modelos específicos la inversión en

infraestructura penitenciaria, el gasto en resocialización y la efectividad en la gestión administrativa.

Los resultados observados en el numeral 4.1, muestra lo siguiente:

- En todos los modelos, los resultados evidenciaron que los signos de los coeficientes de las variables explicativas son los esperados según la teoría económica. Es decir, se espera que, con una mejora o mayor variación en la inversión en infraestructura penitenciaria, gasto en resocialización o efectividad en la gestión administrativa; disminuya el hacinamiento de la población penal.
- Con las pruebas de corroboración empírica de los modelos, se obtuvo un coeficiente de determinación Ajustado ( $R^2$ ) que explica, en el modelo general con el 64.26%, y en los tres modelos específicos con el 45.86%, 52% y 67.80% que los cambios del hacinamiento de la población penal en el Perú, se deben a la Gestión del Presupuesto Público en el INPE, inversión en infraestructura penitenciaria, gasto en resocialización y efectividad en la gestión administrativa. Con la prueba Fischer Snedecor (prueba F) comprobamos que las variables explicativas de los modelos son diferentes de cero, lo que evidencia modelos eficientes.
- Respecto a la prueba t de student se demostró que el coeficiente de regresión de las variables explicativas es eficiente en cada uno de los modelos. También se realizó la prueba del coeficiente de correlación, verificándose la relación negativa entre el hacinamiento de la población penal y las variables explicativas en cada uno de los modelos considerados.

Asimismo, para las pruebas de las hipótesis planteadas en la investigación, en la contrastación realizada la evidencia empírica demuestra que las hipótesis contrastadas son resultados reales observados y verificados.

Se ha mostrado que la mejora en la Gestión del Presupuesto Público en el INPE permitirá reducir el hacinamiento de la población penal en el Perú, la mejora en la ejecución del presupuesto en inversión para la infraestructura penitenciaria, una mayor asignación presupuestal acompañada de su ejecución para el tratamiento penitenciario orientados a la resocialización y la mejora en la efectividad de la gestión administrativa; neutralizan o disminuyen el ritmo de crecimiento de la sobrepoblación penal que es el indicador que más influye en el índice de hacinamiento de la población penal.

## VI. Conclusiones

- 6.1 Se acepta la hipótesis específica 1, en relación a que, si se incrementa el presupuesto en inversión en infraestructura penitenciaria, permitirá reducir el hacinamiento de la población penal en el Perú, periodo 2007 – 2018. Se percibe un nivel alto de inversión en infraestructura penitenciaria que incide en la capacidad de albergue en los Establecimientos Penitenciarios (0.71).
- 6.2 Se acepta la hipótesis específica 2, en relación a que, si se mejora la calidad del gasto en resocialización, permitirá reducir el hacinamiento de la población penal en el Perú, periodo 2007 – 2018. Se percibe un nivel alto en la asignación y ejecución del presupuesto en tratamiento penitenciario para la resocialización (0.75).
- 6.3 Se acepta la hipótesis específica 3, en relación a que, si se aumenta la efectividad en la gestión administrativa, permitirá reducir el hacinamiento de la población penal en el Perú, periodo 2007 – 2018. Se percibe un nivel alto en eficiencia y eficacia para la efectividad en la gestión administrativa (0.84).
- 6.4 Mediante el presente trabajo de investigación se acepta la Hipótesis General planteada, en la que se demuestra que al mejorar la gestión del presupuesto público en el INPE permitirá reducir el hacinamiento de la población penal en el Perú, periodo 2007 - 2018. Encontrándose un nivel alto en la gestión del presupuesto público en el INPE (0.82).
- 6.5 El hacinamiento de la población penal en los Establecimientos Penitenciarios actúa en doble sentido, es causa y efecto a la vez, con consecuencias que desestabilizan y pone en riesgo la gestión penitenciaria; además, tiene sus raíces en factores muchos más

amplios y complejos y van más allá del sistema penitenciario. El sistema de justicia penal con el uso excesivo de encarcelamiento, el sistema político tipificando nuevos delitos y haciéndolos más duraderos, el sistema económico por la creciente desigualdad de ingresos, sistema social que alimenta la extrema desigualdad social e incluso la personalidad de un individuo que lo lleva a delinquir.

6.6 El asignar y ejecutar un mayor presupuesto en inversión para infraestructura penitenciaria, asignar y ejecutar un mayor presupuesto en tratamiento penitenciario para la resocialización y mejorar la efectividad en la gestión penitenciaria; inciden sobre el hacinamiento de la población penal en el Perú:

- Cuando mejora o se hace más eficiente la ejecución presupuestal en inversión o el presupuesto ejecutado en obras se haya destinado a la construcción de unidades de albergue o puesto en funcionamiento aquellas inoperativas.
- Cuando mejora o se hace más eficiente la ejecución presupuestal en tratamiento penitenciario para la readaptación e incorporación del interno a la sociedad y este no vuelva a delinquir. Es decir, después de reincorporarse a la sociedad no vuelva a reincidir en el delito.
- Cuando aumenta la ejecución presupuestal y se cumpla con las metas programadas, la gestión es más eficiente y más eficaz; entonces, la gestión administrativa penitenciaria se hace más efectiva.

6.7 En el periodo de estudio, la gestión penitenciaria presento debilidades que limitaron optimizar sus resultados y contribuir a reducir el índice de hacinamiento:

- La definición de procesos y desorden en la gestión dificultaron identificar actividades del servicio y/o producto que brinda el INPE; lo cual impidió, direccionar un mayor presupuesto al tratamiento que conduce a la resocialización.
- La falta de uniformización en el registro de la ejecución presupuestal e información dispersa imposibilitó que se conozca con certeza total el detalle de los gastos; imposibilitando desagregar las asignaciones presupuestales y determinar los costos por producto.
- La información relacionada al presupuesto, se programó, asignó y ejecuto en base a tres etapas con estructuras diferentes: a) 2007-2008, la gestión del presupuesto se basó en un enfoque tradicional, no se orientaba a la obtención de los productos institucionales. b) 2009-2011, se cambió la estructura programática, pero también se basó en un enfoque tradicional. c) 2012-2018, la gestión del presupuesto se orientó a un enfoque por resultados, sin embargo, su implementación requiere de un proceso gradual de perfeccionamiento.

## VII. Recomendaciones

- 7.1 Evaluar el impacto económico y social cuando se aprueben normas que aumentan delitos y alargan penas; el encarcelamiento de una persona implica un costo elevado al Estado, sobre todo en inversión en infraestructura penitenciaria, la cual si se realiza debe de efectuarse, previa evaluación de su rentabilidad, para compararla con otras inversiones (programas de prevención); lo cual permita optimizar los recursos públicos en la mejor alternativa. Asimismo, ante el elevado índice de hacinamiento, en el corto y mediano plazo priorizar, la implementación de un plan para ampliar la capacidad de albergue.
- 7.2 Mejorar la calidad del gasto público perfeccionando la utilización de la técnica del presupuesto por resultados a fin de que los recursos públicos sean estinados a favorecer los niveles de vida de la población penal y en desarrollar actividades de tratamiento penitenciario que conducen a la resocialización del interno y este no reincida en el delito.
- 7.3 Aumentar la efectividad de la gestión administrativa para aprovechar el uso de recursos públicos en programas de tratamiento focalizados que garanticen la resocialización del interno evitando que reincidan y en programas de inversión en infraestructura que incrementen la capacidad de albergue a fin de reducir el hacinamiento de la población a través de mayor eficiencia en el gasto y mejor eficacia en el cumplimiento de metas.
- 7.4 Se recomienda poner a consideración la presente investigación al INPE a fin de que se utilice como un material de consulta y orientación en la formulación e implementación de políticas penitenciarias y en mejorar la gestión del presupuesto público, dirigidas a

- reducir el hacinamiento de la población penal en el Perú.
- 7.5 Reducir y contener el crecimiento y hacinamiento de la población penal y mitigar sus efectos. Promoviendo medidas sustitutivas al encarcelamiento que sean seguras y eficaces; implementando acciones preventivas a través de la elaboración de estrategias y políticas amplias, coordinadas, multisectoriales y sostenidas, en la que participen todos los involucrados al sistema de justicia penal y el apoyo de la sociedad en su conjunto.
- 7.6 Mejorar la gestión penitenciaria, con personal calificado y competente en el uso de los recursos públicos a fin de perfeccionar la gestión presupuestaria en el INPE. Con capacitación y actualización permanente para hacer más eficiente y eficaz la ejecución presupuestal y el cumplimiento de las metas.
- 7.7 Fortalecer la gestión penitenciaria y presupuestal para optimizar los resultados institucionales y contribuir a reducir el índice de hacinamiento:
- Reestructurar y adaptar la estructura organizacional del INPE al nuevo entorno y exigencias del nuevo marco normativo nacional, para implementar nuevas políticas que impulsen el trabajo articulado entre las entidades públicas y privadas que conlleven a alcanzar los objetivos de la política penitenciaria y la resocialización.
  - Uniformizar y ordenar la información presupuestal en función de los servicios y/o productos que provee el sistema, con el fin de implementar procesos de evaluación y estructuras de costos.
  - Fortalecer la implementación y uso del enfoque del presupuesto por resultados; perfeccionando su aplicación a través del registro ordenado de la información presupuestal en el INPE, respondiendo a indicadores de éxito a fin de optimizar la

eficiencia del gasto. Asimismo, estandarizar las principales definiciones operativas y realizar un estimado individual y agrupado de costo mínimo por interno y del personal a fin de sustentar técnicamente el requerimiento presupuestal.

## VIII. Referencias

Albino, J. (11 de junio de 2016). *La Utilidad de la Economía en el Estudio del Crimen*.

SlideShare. <https://es.slideshare.net/jhonathanalbino/la-utilidad-de-la-economia-en-el-estudio-del-crimen>

Andia, W. (2005). *Inversión Pública*. Editorial El saber.

Bobadilla, P. (2010). *Diseño de Indicadores para el Monitoreo y Evaluación en la Gestión*

*Pública*. SlideShare. <https://es.slideshare.net/tarazonajimenez/diseo-de-indicadores-para-el-monitoreo-y-evaluacin-de-la-gestin-publica>.

Cabana, R. (2015). *Abuso del mandato de Prisión Preventivo y su incidencia en el crecimiento*

*de la Población Penal en el Perú*. [Tesis de Maestría, Universidad Andina “Néstor Cáceres Velásquez”]. Repositorio de Tesis UANCV.

<http://repositorio.uancv.edu.pe/handle/UANCV/419>

Cabrera, O. (s.f.). *Sistema Penitenciario*. [http://www.monografias.com/trabajos88/sistema-](http://www.monografias.com/trabajos88/sistema-penitenciarioperuano/sistema-penitenciario-peruano.shtml)

[penitenciarioperuano/sistema-penitenciario-peruano.shtml](http://www.monografias.com/trabajos88/sistema-penitenciarioperuano/sistema-penitenciario-peruano.shtml)

Capdevila, M., Blanch, M., Ferrer, M., Pueyo, A., Framis, B., Comas, N., Garrigos, A., Boldu,

A., Batles, A. y Mora, J. (2015). *Tasa de Reincidencia Penitenciaria 2014*. Generaliat de Catalunya.

[http://cejfe.gencat.cat/web/.content/home/recerca/cataleg/crono/2015/taxa\\_reincidencia\\_2014/tasa\\_reincidencia\\_2014\\_cast.pdf](http://cejfe.gencat.cat/web/.content/home/recerca/cataleg/crono/2015/taxa_reincidencia_2014/tasa_reincidencia_2014_cast.pdf)

Carbajal, E. (2007). *Problemática de las personas privadas de la libertad*.

<http://www.monografias.com/trabajos64/personas-privadas-libertad/personas-privadas-libertad4.shtml>.

- Carcamo, E., Guarnizo, A., Mendoza, M., Pajares, C. y Vignolo, G. (2015). *Asociaciones público-privadas en el sistema penitenciario Una alternativa de solución para la inseguridad en el Perú*. ESAN Ediciones.  
[http://repositorio.esan.edu.pe/bitstream/handle/ESAN/108/Gerencia\\_para\\_el\\_desarrollo\\_52.pdf](http://repositorio.esan.edu.pe/bitstream/handle/ESAN/108/Gerencia_para_el_desarrollo_52.pdf)
- Castro, G. (2017). *El Hacinamiento en Colombia. ¿Una situación perpetua?* [Tesis de Maestría, Universidad Santo Tomás]. Repositorio Institucional CRAI.  
<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/9429/CastroGina2017.pdf?sequence=1>
- Centro Nacional de Estudios Criminológicos y Penitenciarios (1998). *Guía Autoinstructiva Introducción a la Ciencia Penitenciaria – I Curso Superior de Dirección y Asesoramiento Penitenciario*. CENECP.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2012). *El Financiamiento de la Infraestructura, Propuesta para el Desarrollo Sostenible de una Política Sectorial*.  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27858/1/S1100447\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27858/1/S1100447_es.pdf)
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2004). *Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico*. (Serie N° 75: Recursos Naturales e Infraestructura).  
[https://books.google.com.pe/books?id=LzRvPOnLWYAC&pg=PA9&lpg=PA9&dq=bid+2000+definicion+de+infraestructura&source=bl&ots=vmqdNv\\_b-t&sig=ACfU3U1R0hMbrEhk1d9GCaXmt1CDaqz9MQ&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwj55bLrvu\\_iAhXIIBkGHWswDjcQ6AEwB3oECAkQAQ#v=onepage&q=bid%202000%20definicion%20de%20infraestructura&f=false](https://books.google.com.pe/books?id=LzRvPOnLWYAC&pg=PA9&lpg=PA9&dq=bid+2000+definicion+de+infraestructura&source=bl&ots=vmqdNv_b-t&sig=ACfU3U1R0hMbrEhk1d9GCaXmt1CDaqz9MQ&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwj55bLrvu_iAhXIIBkGHWswDjcQ6AEwB3oECAkQAQ#v=onepage&q=bid%202000%20definicion%20de%20infraestructura&f=false)

- Comisión Episcopal de Acción Social. (2015). *La cárcel en el Perú: Conocer la realidad para transformarla*. [http://www.ceas.org.pe/publicaciones/0000000\\_LA%20CARCEL%20EN%20EL%20PERU.pdf](http://www.ceas.org.pe/publicaciones/0000000_LA%20CARCEL%20EN%20EL%20PERU.pdf)
- Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS) y Defensoría del Pueblo (2006). *La realidad del Sistema Penitenciario en el Perú: Diagnostico, limitaciones y retos*. Editorial Roel.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (2018). *Perú: Hacinamiento tras las rejas*. <https://www.icrc.org/es/content/peru-hacinamiento-tras-las-reja>
- Constitución Política del Perú [Const.] (1993). Tit. IV, Cap. I, Art. 139. <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Peru/Leyes/constitucion.pdf>.
- Cori, J. (2011). *El Proceso de “Agendación” de la Concesión de los Establecimientos Penitenciarios en el Perú (2001-2008)*. [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP. [https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/1495/CORI\\_CALIXTO\\_JULIA\\_AGENDACION\\_PENITENCIARIOS.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/1495/CORI_CALIXTO_JULIA_AGENDACION_PENITENCIARIOS.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Costa, G. (2012). *La situación de la seguridad ciudadana en América Latina*. Universidad Andina Simón Bolívar. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3342/1/RAA-31%20Gino%20Costa.pdf>
- Cuba, E. (2017). *Reinserción Social de los Internos en los Centros Penitenciarios del Estado Peruano*. [Tesis de doctorado, Universidad Cesar Vallejo]. Repositorio Institucional UCV. [http://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/UCV/4414/Cuba\\_MEE.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/UCV/4414/Cuba_MEE.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Dammert L. y Zuñiga L. (2008). *La cárcel: Problemas y Desafíos para las américas*. Flacso.

[https://www.researchgate.net/publication/320215981\\_La\\_Carcel\\_problemas\\_y\\_desafios\\_en\\_las\\_americanas\\_2008/download](https://www.researchgate.net/publication/320215981_La_Carcel_problemas_y_desafios_en_las_americanas_2008/download)

Decreto Legislativo N 1325. Decreto Legislativo que Declara en Emergencia y Dicta Medidas para la Reestructuración del Sistema Nacional Penitenciario y el Instituto Nacional Penitenciario. (5 de enero de 2017). [http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Decretos/Legislativos/2017/01325.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Decretos/Legislativos/2017/01325.pdf)

Decreto Legislativo N° 1252. Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública. (30 de noviembre 2016). <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-inv-publica/instrumento/decretos-legislativos/15603-decreto-legislativo-n-1252/file>

Decreto Legislativo N° 1328. Decreto Legislativo que Fortalece el Sistema Nacional Penitenciario y el Instituto Nacional Penitenciario. (5 de enero de 2017). [http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Decretos/Legislativos/2017/01328.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Decretos/Legislativos/2017/01328.pdf)

Decreto Legislativo N° 1440. Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público. (15 de setiembre de 2018). [http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Decretos/Legislativos/2018/01440.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Decretos/Legislativos/2018/01440.pdf)

Decreto Legislativo N° 635. Decreto Legislativo Promulga el Código Penal. (03 de abril 1991). [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5\\_uibd.nsf/001CD7E618605745052583280052F800/\\$FILE/COD-PENAL\\_actualizado\\_16-09-2018.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/001CD7E618605745052583280052F800/$FILE/COD-PENAL_actualizado_16-09-2018.pdf)

Decreto Legislativo N° 654. Decreto Legislativo que Promulga el Nuevo Código de Ejecución Penal. (31 de julio de 1991).

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/0B3CF033481D48A205257E85005E541A/\\$FILE/00654.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0B3CF033481D48A205257E85005E541A/$FILE/00654.pdf)

Decreto Legislativo N° 957. Decreto Legislativo que Promulga el Nuevo Código de Procesal Penal. (22 de julio de 2004).

<http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Decretoslegislativos/00957.pdf>

Decreto Supremo N° 005-2006-JUS. Decreto Supremo que aprueba La Política Nacional Penitenciaria y el Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2016-2020. (14 de Julio 2016). <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-nacional-penitenciar-decreto-supremo-n-005-2016-jus-1404905-5/>

Decreto Supremo N° 009-2007-JUS. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional Penitenciario. (9 de octubre 2007).

[https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/15328/PLAN\\_15328\\_2015\\_ROF.PDF](https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/15328/PLAN_15328_2015_ROF.PDF)

Defensoría del Pueblo (2011). Informe Defensoría N° 154 “El Sistema Penitenciario: componente clave de la seguridad ciudadana y la Política Criminal. Problemas, retos y perspectivas”. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe-154-FINAL.pdf>

Defensoría del Pueblo (s.f.), *Análisis sobre el actual hacinamiento carcelario y penitenciario en Colombia*. <http://www.defensoria.gov.co/es/public/Informesdefensoriales/785/An%C3%A1lisis-sobre-el-actual-hacinamiento-carcelario-y-penitenciario-en-Colombia-Informes-defensoriales---C%C3%A1rceles-Informes-defensoriales---Derechos-Humanos.htm>

Derecho UNED (s.f.). *Administración Pública como Gestor*.

<http://derecho.isipedia.com/optativas/gestion-publica/01-concepto-y-evolucion-de-la-gestion-publica-la-nueva-gestion-publica>

Dirección General de Presupuesto Público (2013). *Informe Final evaluación de diseño y ejecución presupuestal de: Sistema Penitenciario*.

[http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/ppr/eval\\_indep/2013\\_INPE.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/eval_indep/2013_INPE.pdf)

Edenred. (s.f.). *Eficiencia, eficacia y efectividad: diferencias y cálculo*.

<https://www.edenred.es/blog/eficiencia-eficacia-y-efectividad-diferencias-y-calculo/>

El Presupuesto del Sector Público. (s.f.). En *Programa de Hacienda Pública*.

<http://www.personales.ulpgc.es/jbrito.daea/7.%20PresupuestosPublicos.PDF>

Flores, L. (2018). *Gestión Penitenciaria por Procesos y el Hacinamiento poblacional en Penales de Lima Metropolitana, 2017*. [Tesis de maestría, Universidad Privada Cesar Vallejo]. Repositorio Institucional UCV.

<https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/16191>

Fowks, J. (2 de Julio de 2013). Aumenta la Superpoblación de las cárceles de Perú. *El País*.

[https://elpais.com/internacional/2013/07/02/actualidad/1372718415\\_215919.html](https://elpais.com/internacional/2013/07/02/actualidad/1372718415_215919.html).

Fuentes, L. [Luis Fuentes]. (26 de Agosto de 2018). *Explica mejor la Economía el CRIMEN que la Sociología o la Psicología?* [Archivo de video]. Youtube.

<https://www.youtube.com/watch?v=AD9Tpw1ZxY0>

Galindo, M. (2000). *Teoría de la Administración Pública*. Editorial Porrúa.

<https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/12816/TEORIA%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf?sequence=1>

García I. (2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*. Editorial Porrúa

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257)

[BCA00165978/\\$FILE/47\\_GarciaSanchez.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257/BCA00165978/$FILE/47_GarciaSanchez.pdf)

Gastos e Ingresos Públicos. (s.f.). En *Programa de Hacienda Pública*.

<http://www.personales.ulpgc.es/jbrito.daca/8.%20TeoriaGastoPublico.PDF>

Gestiopolis (s.f.). *La Nueva Gestión Pública. Evolución y Tendencias en el Perú*.

<https://www.gestiopolis.com/la-nueva-gestion-publica-evolucion-tendencias/>

Girón, J. (2013). *Teoría del Delito*. <http://biblioteca.oj.gob.gt/digitales/45580.pdf>

Gonzales E. (17 de agosto 2015). *La Nueva Gestión Pública*.

<http://ensayogestionpublica.blogspot.pe/2015/08/la-nueva-gestion-publica.html>

Hacinamiento, (s.f.). En *Hacinamiento y hambruna*. (pp. 152-154). CLACSO.

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/h.pdf>

Importancia del Gasto Publico (09 de diciembre de 2014). Importancia: una guía de ayuda.

<https://www.importancia.org/gasto-publico.php>

Instituto Nacional Penitenciario (2018a), Informe Estadístico Penitenciario: Enero 2018.

<https://www.inpe.gob.pe/revistas/estadistica/2018/enero/mobile/index.html>

Instituto Nacional Penitenciario (2018b), Informes Estadísticos Penitenciario: Diciembre 2018.

<https://www.inpe.gob.pe/normatividad/estadistica/1697-informe-diciembre-2018/file.html>

Instituto Nacional Penitenciario (22 de setiembre de 2017). *Informe para la transferencia de gestión de las entidades del gobierno nacional*.

<https://www.minjus.gob.pe/transferencia-de-gestion-periodo-julio-2016-setiembre-2017/>

- Jaitman, L. (2015). Introducción: Los costos del crimen en el Bienestar. En Laura Jaitman (Ed), *Los costos del crimen y de la violencia en el Bienestar en América Latina y el Caribe* (pp. 1-14). <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17030/los-costos-del-crimen-y-la-violencia-en-el-bienestar-en-america-latina-y-el>
- Jaitman L. y Torre I. (2017). Los costos del Encarcelamiento. En Laura Jaitman (Ed), *Los costos del crimen y de la violencia Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe* (pp. 41-47), <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-nueva-evidencia-y-hallazgos-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Jiménez, B. (02 de noviembre 2010). Las cárceles peruanas entre la corrupción y el hacinamiento. *El Mundo*.  
<https://www.elmundo.es/america/2010/12/03/noticias/1291337386.html>
- Lentini, M. y Palero, D. (1997). El Hacinamiento: La dimensión no visible del déficit habitacional. *Revista invi*, 12(31),23-32.  
<http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/220/742>
- Leroy, R. (1986). *Macroeconomía Moderna*. Ediciones México.
- Ley N° 28112. Ley marco de la Administración Financiera del Sector Público. (27 de noviembre de 2003). <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28112.pdf>
- Ley N° 30167. Ley que modifica el Decreto Legislativo 1012, que aprueba la Ley Marco de Asociaciones Públicos - Privadas para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada. (17 de febrero 2014). <http://www.minedu.gob.pe/p/pdf/1-dl-1012.pdf>

- Macera, D. (12 de Agosto de 2018). Cárceles peruanas: Estado invierte US\$3.135 anuales por cada reo. *La Republica*. <https://larepublica.pe/archivo/736424-tacna-hacinamiento-del-penal-de-pocollay-no-podra-solucionarse-hasta-el-2015>
- Magan, J. (2017). *La Sobrepoblación en el Sistema Penitenciario Peruano*. International Review of the Red Cross. <https://www.icrc.org/es/international-review/article/la-sobrepoblacion-en-el-sistema-penitenciario-peruano>.
- Marcel, M., Guzmán M. y Sangines M. (2014). *Presupuesto para el Desarrollo de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14253/presupuestos-para-el-desarrollo-en-america-latina>
- Mertz C. y Reyes M. (1999). *Inversión en cárceles - Rentabilidad Social y Coherencia con los objetivos del BID* [Archivo PDF]. <https://pazciudadana.cl/biblioteca/documentos/inversion-en-carceles-rentabilidad-social-y-coherencia-con-los-objetivos-del-bid/>
- México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas (2012). *La cárcel en México: ¿Para qué?* [http://mexicosos.org/descargas/dossier/estudios/las\\_carceles\\_en\\_mexico\\_para\\_que.pdf](http://mexicosos.org/descargas/dossier/estudios/las_carceles_en_mexico_para_que.pdf)
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2012), 10 Medidas de reforma del Sistema Penitenciario. [www.minjus.gob.pe](http://www.minjus.gob.pe)
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2015). *Infraestructura Penitenciaria Proyección de la Capacidad de Albergue 2015 - 2035*. <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2016/03/Infraestructura-Penitenciaria.pdf>.

- Noel, M. (2015). Hacinamiento Penitenciarios en América Latina: Causas y Estrategias para su reducción. [http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/foll\\_HacinamientoPenitenciarioAmericaLatina.pdf](http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/foll_HacinamientoPenitenciarioAmericaLatina.pdf)
- Ordoñez, A. (2012). *Marco Metodológico en la Investigación Científica*. [Separata]. Universidad Nacional Ingeniería (UNI).
- Pacheco, L. (2013). *Teoría del Delito*. [Archivo PDF]. Escuela del Ministerio Público. [https://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/3701\\_4.pdf](https://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/3701_4.pdf)
- Paredes, M. (2018). *El Presupuesto por resultados y la Gestión de los Gobiernos Regionales*. [Tesis de doctorado, Universidad Nacional Federico Villarreal]. Repositorio Institucional UNFV. <http://repositorio.unfv.edu.pe/handle/UNFV/2012>
- Pastor, V. y Hernández, R. (s.f.). *Gestión Pública*. [http://ocw.uv.es/ciencias-sociales-y-juridicas/gestion-publica/tema\\_4\\_gp.pdf](http://ocw.uv.es/ciencias-sociales-y-juridicas/gestion-publica/tema_4_gp.pdf)
- Pena Privativa de Libertad de Ejecución Suspendida (06 de febrero de 2013). SlideShare. <https://es.slideshare.net/edenes/pena-privativa-delibertaddeejecucionsuspendida>
- Peña, J. (2013). *La Inversión en Infraestructura Penitenciaria y el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, Periodo 2000-2012*. [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de Ingeniería.
- Peña, R. (2008). *Causas Impeditivas de Readaptación Social de los Internos del Establecimiento Penal de Huamancaca chico – Provincia de Huancayo departamento de Junín*. [Tesis de maestría. Universidad Peruana Los Andes]. <https://es.scribd.com/document/196251223/Tesis-Upla-Posgrado-Causas-Impeditivas-de-Readaptacion-Social-de-Los-Internos-Del-Penal-Huamancaca>

- Prieto, M. (2012). *Influencia de la Gestión del Presupuesto por Resultados en la calidad del gasto en las Municipalidades del Perú (2006-2010) “Caso: Lima, Junín y Ancash”*. [Tesis de doctorado, Universidad Particular San Martín de Porres]. Repositorio Académico USMP. [https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/586/prieto\\_mi.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/586/prieto_mi.pdf?sequence=3&isAllowed=y)
- Ramos, P. (2008). *Sobrepoblación y Hacinamiento Carcelario: Los casos de los Centros de Atención Institucional La Reforma, El Buen Pastor y San Sebastián*. [Tesis de Licenciatura, Universidad de Costa Rica]. <https://relapt.usta.edu.co/images/tesis-sobrepoblacion-y-hacinamiento-carcelarios-onat.pdf>
- Resolución Directoral N° 003-2019-EF/50.01 (11 de enero 2019). Aprueban Directiva N° 001-2019-EF/50.01 “Directiva para la Ejecución Presupuestaria”. <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/resolucion-directoral/19049-resolucion-directoral-n-003-2019-ef-50-01/file>
- Resolución Ministerial N° 187-2003-JUS. Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario. (2003) <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2004/ceriajus/planNacPenitenciario.pdf>
- Resolución Ministerial N° 0419-2007-JUS, Políticas Penitenciarias del Instituto Nacional Penitenciario (7 de noviembre de 2007). [http://www.gacetajuridica.com.pe/servicios/normas\\_pdf2007/noviembre/16-11-2007/16-11-2007\\_SE\\_1.pdf](http://www.gacetajuridica.com.pe/servicios/normas_pdf2007/noviembre/16-11-2007/16-11-2007_SE_1.pdf)
- Rico, V. (25 de Mayo de 2017). Prueba de Normalidad en Modelos de Predicción. <http://www.cotradingclub.com/2017/05/25/prueba-de-normalidad-en-modelos-de-prediccion/>

Romero, A. (2012). *Análisis de la Economía del crimen en el espacio intraurbano de Tijuana, Baja California (2010)*. [Tesis de Maestría, Facultad de Economía Aplicada del Colegio de Frontera Norte]. <https://www.colef.mx/posgrado/wp-content/uploads/2014/03/TESIS-Romero-P%C3%A9rez-Alejandro.pdf>

Ruiz D. y Cadenas C. (s.f.). *¿Qué es una Política Pública?* IUS Jurídica.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/\\$FILE/QU%C3%89\\_ES\\_UNA\\_POL%C3%8DTICA\\_P%C3%9ABLI CA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/$FILE/QU%C3%89_ES_UNA_POL%C3%8DTICA_P%C3%9ABLI CA.pdf)

Samuelson, P. y Nordhaus, W. (2004). *Economía*. McGraw-Hill.

Small, G. (2006). *Situación Carcelaria en el Perú y Beneficios Penitenciarios*. Grijley.

Small, G. (2012). *El impacto de las Resoluciones del Tribunal Constitucional Peruano en la Ejecución Penal*. [Tesis de doctorado]. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Small, G. [CENECP]. (31 de Mayo de 2016). *El Sistema Penitenciario y la Problemática Carcelaria en el Perú* [Archivo de video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=ylps6ExAxKo>

Solis, A. (2008). *Política Penal y Política Penitenciaria*. Pontificia Universidad Católica del Perú. [http://departamento.pucp.edu.pe/derecho/wp-content/uploads/2014/05/Politica\\_penal.pdf](http://departamento.pucp.edu.pe/derecho/wp-content/uploads/2014/05/Politica_penal.pdf)

Solis, A. (26 de Noviembre de 2006). Algunas posibles soluciones, al problema del hacinamiento carcelario en el Perú. <http://blog.pucp.edu.pe/blog/hacinamientoencarceles>.

Teoría del Delito (s.f.). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – MINJUSDH.

<https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/03/Teoria-Del-Delito.pdf>

- Vega, L. (05 de Setiembre de 2013). Tacna: Hacinamiento del penal de Pocollay no podrá solucionarse hasta el 2015. *La Republica*. <https://larepublica.pe/archivo/736424-tacna-hacinamiento-del-penal-de-pocollay-no-podra-solucionarse-hasta-el-2015>
- Walmsley, R. (2018). *World Prison Population List twelfth edition*. Institute for criminal. Policy research - World Prison Brief.  
[http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/wppl\\_12.pdf](http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/wppl_12.pdf)
- Zafaroni, E. (1992). *Sistemas Penitenciarios y Alternativas a la Prisión en América Latina y el Caribe*. Ediciones De Palma.  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan028733.pdf>

## **IX. ANEXOS**

## Anexo A

## Matriz de consistencia

| <b>Problemas</b>   | <b>Objetivos</b>   | <b>Hipótesis</b>  | <b>Variables</b>  |
|--|--|---|---|
| <p><b>Problema General:</b></p> <p>¿De qué manera la Gestión del Presupuesto Público en el INPE puede constituirse en una acción para reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2007 - 2018 ?</p>  | <p><b>Objetivo General:</b></p> <p>Determinar si la Gestión del Presupuesto Público en el INPE puede constituirse en una acción para reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, Periodo 2007 - 2018 .</p>       | <p><b>Hipótesis General:</b></p> <p>Mejorar la Gestión del Presupuesto Público en el INPE permitirá reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2007 – 2018</p>         | <p><b>Variable independiente:</b></p> <p>Gestión del Presupuesto Público en el INPE (GPP-INPE).</p> <p><b>Variable dependiente:</b></p> <p>Hacinamiento de la Población Penal (Hac.-POPE)</p> |
| <p><b>Problema Específico 1:</b></p> <p>¿En qué medida la Inversión en Infraestructura Penitenciaria puede constituirse en un conjunto de obras que incrementan la capacidad de albergue para reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2,007 - 2,018?</p> | <p><b>Objetivo Específico 1:</b></p> <p>Determinar si la Inversión en Infraestructura Penitenciaria puede constituirse en un conjunto de obras que incrementan la capacidad de albergue para reducir el Hacinamiento de la</p> | <p><b>Hipótesis Específico 1:</b></p> <p>Incrementar la Inversión en Infraestructura Penitenciaria permitirá reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2007-2018.</p> | <p><b>Variable independiente:</b></p> <p>Inversión en Infraestructura Penitenciaria (IIP).</p> <p><b>Variable dependiente:</b></p> <p>Hacinamiento de la Población Penal (Hac.-POPE)</p>      |

| <b>Problemas</b>   | <b>Objetivos</b>   | <b>Hipótesis</b>  | <b>Variables</b>   |
|--|--|---|--|
| <p><b>Problema Especifico 2:</b><br/>¿En qué forma el Gasto en Resocialización puede constituirse una acción para reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2,007 - 2,018?</p> | <p><b>Objetivo Especifico 2:</b><br/>Determinar si el Gasto en Resocialización puede constituirse una acción para reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2,007 - 2,018.</p> | <p><b>Hipótesis Especifico 2:</b><br/>Mejorar la calidad del Gasto en Resocialización permitirá reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2007-2018.</p>      | <p><b>Variable independiente:</b><br/>Gasto en Resocialización (GR).</p> <p><b>Variable dependiente:</b><br/>Hacinamiento de la Población Penal (Hac.-POPE)</p>                  |
| <p><b>Problema Especifico 3:</b> ¿De qué manera la Efectividad de la Gestión Administrativa puede ayudar a reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2,007 - 2,018?</p>        | <p><b>Objetivo Especifico 3:</b><br/>Determinar si la efectividad en la Gestión Administrativa puede ayudar a reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2,007 - 2,018.</p>     | <p><b>Hipótesis Especifico 3:</b><br/>Aumentar la Efectividad de la Gestión Administrativa permitirá reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2007-2018.</p> | <p><b>Variable independiente:</b><br/>Efectividad de la Gestión Administrativa (EGA).</p> <p><b>Variable dependiente:</b><br/>Hacinamiento de la Población Penal (Hac.-POPE)</p> |

*Nota.* Elaboración propia

**Anexo B.****Propuestas y Estrategias en la Política Penitenciaria para Reducir el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú (2003-2018)**

Desde la creación del INPE (1985), en el Sistema Penitenciario Nacional se han dictado e implementado cuatro propuestas, con sus respectivas estrategias para reducir el hacinamiento de la población penal. Efectivamente desde inicios del presente siglo (2000), el Perú ya experimentaba una tasa de crecimiento anual de internos superior a la tasa de crecimiento de la capacidad de albergue; entonces, las autoridades penitenciarias alarmados y preocupados, a partir del año 2003 tomaron la decisión de enfrentar esta situación y empiezan a presentar propuestas plasmadas en documentos técnicos que contienen, el detalle de medidas y políticas penitenciarias; las cuales en su momento se diseñaron para que se implementen y causen impactos sobre la sobrepoblación penal, al asignarse presupuesto para mejorar y ampliar la infraestructura penitenciaria y para desarrollar acciones de Tratamiento para la resocialización; pero en los casos en que se implementaron no se han obtenido los resultados esperados.

Estos documentos son los siguientes:

***Con Resolución Ministerial No 187-2003-JUS de fecha 20 de Mayo de 2003 se Aprobó el Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario***

Con el fin de solucionar definitivamente el problema penitenciario en el Perú, este documento contiene un conjunto de estrategias y acciones para entre otros fines, construir nuevas instalaciones penitenciarias y reducir el hacinamiento. Este plan tuvo como horizonte el año 2,015 siendo la probable población penal, en este año de 36, 836 internos; dentro de su propuesta y alternativa se propusieron los siguientes proyectos:

**Proyecto N° 1:** “Construcción y Ampliación de Establecimientos Penitenciarios”.

El proyecto estaba diseñado en tres escenarios, siendo la mejor opción el escenario número 3, entre sus objetivos propone: Disminuir al año 2,015 el hacinamiento efectivo en los penales en 60%. y recuperar la capacidad instalada al año 2,015 en un 85%; para lo cual propone entre otras acciones la construcción de dieciséis penales nuevos y de once pabellones para disminuir totalmente el hacinamiento en los lugares o penales con mayor sobrepoblación con mayor incidencia en el corto y mediano plazo Todo por una inversión de S/. 458,336,000.00

**Proyecto N° 2.** “El Sector Privado y la Concesión de Establecimientos Penitenciarios”.

Con el propósito de conocer la viabilidad de la concesión de nuevos establecimientos penales en el país, la empresa Carter Goble Associates inc. por encargo de la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI) hoy **PROINVERSION**, elaboro el proyecto de concesión de nuevos establecimientos penitenciarios que merece ser tomado en cuenta como una de las opciones posibles; el estudio efectuado comprende: el diagnóstico, análisis comparativos, las referencias sobre la experiencia internacional, y las propuestas contenidas en el proyecto.

**Proyecto N° 3.** “Rehabilitación de la Colonia Penal del Sepa”.

La Colonia Penal del Sepa fue creada mediante Decreto Ley N° 10931, el 17 de diciembre de 1948, para albergar a internos sentenciados a penas de larga duración y de múltiples ingresos a los penales, los que residirían en calidad de colonos en compañía de sus familias. Desde 1987 la colonia permanece cerrada. Se recomendó su rehabilitación.

**Proyecto N° 4.** “Transferencia de inmuebles en desuso”.

Dada la emergencia creada por la sobrepoblación carcelaria la cual produce severos perjuicios a los derechos humanos de los internos, al reducirse sustancialmente las condiciones de

habitabilidad de los establecimientos penitenciarios y considerando además el tiempo que demandará la ejecución de los proyectos de construcción de los nuevos establecimientos y de los nuevos pabellones adicionales, se hace imprescindible buscar una solución de carácter inmediato que permita trasladar rápidamente algunos miles de procesados a otras instalaciones que podrían ser acondicionadas con una inversión menor, como recintos carcelarios, para lo cual es preciso implementar un conjunto de acciones destinadas a lograr la transferencia de locales en desuso, de instituciones o empresas públicas a favor del Instituto Nacional Penitenciario (INPE).

***Con Resolución Ministerial N°419-2007-JUS, aprobó el Diseño de Políticas Penitenciarias***

En este documento se detallan los lineamientos a seguir para dar solución a la problemática penitenciaria del hacinamiento, respecto a la construcción de nuevas instalaciones el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) proyecto implementar en 24,000 plazas (capacidad de albergue) para el año 2017, con la finalidad de reducir la sobrepoblación y el hacinamiento a un 25%. Tuvo el siguiente plan de construcciones, considerando una inversión estimada de 500 millones:

- a. Enero del 2008 a enero del 2011. En esta etapa se ampliará la capacidad de albergue en 8,000 unidades de albergue.
- b. Enero del 2011 a enero del 2014. En esta etapa se ampliará la capacidad de albergue en 8,000 unidades de albergue.
- c. Enero del 2014 a enero del 2017. En esta etapa se ampliará la capacidad de albergue en 8,000 unidades de albergue.
- d. Este Plan de construcción, también se consideró en el Programa Multianual de Inversión Pública del Sector Justicia 2011-2013.

***De acuerdo al documento “10 Medidas de Reforma del Sistema Penitenciario”***

Propuestas que se pusieron en ejecución a inicios del 2012 por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través del INPE, se ha determinado en base a que, si se mantiene la tendencia incremental, la sobrepoblación carcelaria que es de 100% (28 mil plazas de reclusión para 56 mil presos) en el 2016 será de 280% (106,400 internos).

Para revertir esta situación, dentro de las medidas se tuvo la construcción de nuevos penales y ampliación de los existentes. La meta para el 2012 fue ampliar la cobertura en más de 3,500, así como iniciar la construcción de dos nuevos penales y luego 2 penales por año (12,500 plazas); al mismo tiempo que se continuaría con la ampliación y mejoramiento de los penales existentes con 71 proyectos de inversión. Según estas medidas, esto implicaba que a julio del 2016 el INPE habilitará 31,144 nuevas plazas de reclusión, con lo que se llegaría a 59,394 mil plazas como cobertura carcelaria; es un esfuerzo que implicaría una inversión pública que alcanzaba la suma de mil ochocientos millones de nuevos soles.

***Con D.S. N° 005-20016-JUS se Aprobó el Documento Política Nacional Penitenciaria y Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2016 – 2020.***

Este documento fue consecuencia un riguroso diagnóstico y en base a los resultados obtenidos sobre un estudio prospectivo, realizado por la Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Dicho estudio proyecta la población penitenciaria y las unidades de albergue, a veinte años (2015-2035), cuyos resultados habían arrojado un crecimiento promedio del 5.3% anual de la población penitenciaria y que esta alcanzaría los 222,487 internos al año 2035. En contraste, la capacidad de albergue, crecería en

promedio el 2.8% anual, estimando que las unidades de albergue disponible llegarían a 58,187, lo que determinaría un hacinamiento del 282%.

Ante este panorama, se propusieron una serie de cambios, cuyo objetivo fue frenar el crecimiento de la población penal. Es decir, tuvo como objeto racionalizar el ingreso y salida al sistema penitenciario, incrementar la cobertura y calidad del tratamiento diferenciado de la población penitenciaria de régimen cerrado y régimen abierto, así como promover la reinserción social de la población que ha culminado la sanción recibida, a través de una visión sistémica e intervención interinstitucional, multisectorial e intergubernamental en el sistema penitenciario.

Sus focos de intervención respondieron a tres ejes fundamentales: i) el sistema de justicia penal, enfocado en la racionalización del ingreso y salida de ciudadanos al sistema penitenciario; ii) el tratamiento, que corresponde a todas las actividades orientadas a la rehabilitación de la población penitenciaria tanto en régimen cerrado como abierto; iii) la resocialización, que está orientada a facilitar la relación y vinculación de la población penitenciaria con la sociedad.

Asimismo, se aprobó el Plan Nacional de la Política Penitenciaria que, el mismo contiene los objetivos y acciones estratégicas a desarrollar durante el periodo 2016 – 2020 a fin de implementar paulatinamente la Política Nacional Penitenciaria.

**Eje: Sistema de Justicia Penal:** considera 04 objetivos estratégicos

1. Fomentar la racionalidad y la proporcionalidad en la elaboración de la normatividad penal, procesal penal y penitenciaria
2. Promover la aplicación excepcional y razonable de la prisión preventiva y de la pena privativa de libertad.
3. Promover el empleo oportuno de las salidas alternativas y mecanismos de simplificación procesal

4. Promover la aplicación de la normatividad vigente para otorgar la libertad anticipada a internos

**Eje: Tratamiento:** considera 10 objetivos estratégicos

5. Fortalecer y articular la cobertura de los servicios de tratamiento para la población penitenciaria.
6. Impulsar la participación en todas las etapas del tratamiento de las entidades públicas y privadas.
7. Incrementar y mejorar la infraestructura para el internamiento y tratamiento de la población penitenciaria.
8. Fortalecer los mecanismos de control e inteligencia en el sistema penitenciario.
9. Fortalecer el comportamiento ético en el servidor penitenciario.
10. Incrementar el desempeño de los servidores del sistema penitenciario.
11. Impulsar la modernización el equipamiento del sistema penitenciario.
12. Mejorar la calidad de la alimentación de la población penitenciaria de régimen cerrado.
13. Optimizar los procesos prioritarios del sistema penitenciario.
14. Fomentar la sistematización e integración de información y conocimiento del sistema penitenciario.

**Eje: Resocialización:** considera 02 objetivos estratégicos

15. Fortalecer la resocialización de la población de medio libre y que ha cumplido la pena impuesta.
16. Promover prevención social en las comunidades relacionadas con la población penitenciaria.

Es necesario indicar que en todos los objetivos estratégicos se desarrollan acciones estratégicas. La Política Nacional Penitenciaria y el Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2016 – 2020 tienen el carácter de cumplimiento obligatorio por el Gobierno Nacional, por los Gobiernos Regionales y por los Gobiernos Locales; además de todas las instituciones del Estado involucrados en el sistema de control social, prevención, justicia penal, tratamiento y resocialización. Para el sector privado y sociedad civil la Política Nacional servirá como un instrumento de carácter orientador

El 5 de enero 2017, el gobierno ante el descontrol y agravamiento del Sistema Nacional Penitenciario; reconoce que este, viene atravesando una aguda crisis, en las últimas décadas, debido principalmente a la sobrepoblación de internos en los establecimientos penitenciarios, los mismos que han sido rebasados en su capacidad de albergue, así como por la falta de los medios necesarios, como recursos humanos, logísticos, presupuesto y servicios penitenciarios para el tratamiento, salud y seguridad penitenciaria, lo cual dificulta el proceso de resocialización del interno.

Por este motivo a través del Decreto Legislativo N° 1325 declara en **emergencia el Sistema Nacional Penitenciario y el Instituto Nacional Penitenciario**, por razones de seguridad, salud, hacinamiento y deficiente infraestructura por el período de veinticuatro meses, a fin de revertir la aguda crisis que atraviesan los establecimientos penitenciarios a nivel nacional.

Se dictaron medidas en los ámbitos de salud, infraestructura, seguridad, lucha contra la corrupción y fortalecimiento de la gestión administrativa; para garantizar el funcionamiento y operatividad de los establecimientos penitenciarios.

Asimismo, según el gobierno de turno, el Sistema Penitenciario Nacional al no contar con un marco normativo que permita implementar la Política Nacional Penitenciaria; decide fortalecer el Sistema Penitenciario Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario, dotándole de un nuevo marco normativo para impulsar el trabajo articulado entre las entidades públicas y privadas, que conlleven a alcanzar los objetivos de la política pública penitenciaria y la resocialización del penado; por lo que a través del **Decreto Legislativo N° 1328** dicta medidas para fortalecer el Sistema Penitenciario Nacional, y el Instituto Nacional Penitenciario, como Organismo Público Ejecutor. A más de dos años, aun no se implementa en su totalidad, debido a que una de las condiciones es que se apruebe un nuevo ROF.

**Resultados de las propuestas implementadas.** En el primer documento, las propuestas planteadas en el primer proyecto no se cumplió en el periodo programado porque la velocidad de crecimiento de la población fue superior al crecimiento de las unidades de capacidad de albergue (la sobrepoblación en el 2003 era de 32% y en el 2015 fue de 127%) porque el presupuesto de inversión a estado destinado más a mejorar o reponer infraestructura penitenciaria y solo se construyeron cuatro Establecimientos Penitenciarios (Huaral, Ancón I, Ancón II, y Sananguillo). El segundo proyecto fue una buena propuesta, sin embargo, por razones de índole constitucional no se pudo implementar para concesionar un penal en su totalidad; los otros dos proyectos tampoco se implementaron, pero representan opciones para ayudar a reducir el hacinamiento.

En el segundo documento se propuso construir 24,000 unidades de albergue del 2008 al 2017 (la capacidad de albergue en el 2008 fue de 23,333 y en el 2017 fue de 39,158 es decir solo aumento en 15,825 unidades), tampoco se logró y el efecto sobre el hacinamiento no fue el

esperado, principalmente porque la tasa de crecimiento de la población penal es superior a la tasa de crecimiento de capacidad de albergue.

En el tercer documento, revertir la tendencia incremental del hacinamiento penitenciario, para el 2016, tampoco fue posible porque la velocidad de crecimiento de la población penal nuevamente fue superior a la de la capacidad de albergue. En el 2012 la capacidad de albergue solo fue de 29,043 y al 2016 aumento en 6083 llegando a un total de 35,126 por debajo de lo proyectado (59,394).

En el cuarto documento, a pesar que considera: La integralidad, el enfoque multisectorial e intervención en los distintos niveles de gobierno; estas medidas al momento de implementarse empezaron a dar resultados positivos en cuanto a la reducción de la tasa de crecimiento de la población penal, pero en el 2018 nuevamente dicha tasa se ha disparado continuando el camino de una crisis eterna.

Lo que quiere decir, es que, a pesar de haberse declarado en emergencia el Sistema Nacional Penitenciario y el INPE por el alto índice de hacinamiento y haberse dictado medidas complementarias para fortalecer el Sistema Penitenciario Nacional, y el INPE, como Organismo Público Ejecutor; hasta la fecha, no se resuelve esta problemática.

En todos los casos, la evidencia demuestra que existen factores que obstaculizan o limitan que se cumpla con lo programado en las propuestas que se implementan y ejecutan; factores que deben tenerse en cuenta y ser neutralizados, en nuevas propuestas.

## **Anexo C.**

### **Privatización de Establecimientos Penitenciarios en el Perú**

La privatización o concesión de Establecimientos Penitenciarios en el Perú ha sido presentada como una alternativa al problema de hacinamiento y viene siendo discutida desde el 2001. El 14 de junio de dicho año, durante el gobierno de Transición presidido por Valentín Paniagua se emitió la Resolución Suprema N° 291-2001-EF, expedida por el Ministerio de Economía y Finanzas, donde la Comisión por la Inversión Privada (COPRI) ratificó el acuerdo por el que constituyó una Comisión Especial encargada del proceso de entrega en concesión al sector privado de nuevas cárceles.

En el año 2003 se publicó el Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario donde los miembros de la Comisión Especial encargada de su elaboración, señalaron que dentro de las alternativas y opciones posibles al problema penitenciario consideraban pertinente evaluar la viabilidad de la concesión de algunos establecimientos penitenciarios.

En Setiembre del 2005 el Ministro de Justicia Alejandro Tudela y el Presidente del INPE, Wilfredo Pedraza, señalaron que el gobierno solicitó a PROINVERSIÓN los estudios de factibilidad para la privatización del manejo de las cárceles ya que existían empresas norteamericanas y europeas que habían manifestado su interés en invertir en la construcción de penales en nuestro país.

Días después, se constituyó una Comisión que permita viabilizar la construcción de dos establecimientos penitenciarios en las localidades de Huaral y Cañete. La comisión dio a conocer sus conclusiones y recomendaciones, las mismas que fueron favorables al proceso de concesión de cárceles. En marzo 2009, se conoce el Plan de Promoción de la Inversión Privada (Pro

Inversión). A finales de su gobierno, el Presidente García encarga al Ministerio de Justicia, embarcarse en un proyecto de Privatización de una cárcel en la Provincia de Huaral, Lima para 1,536 internos.

Se convocó al Concurso de Proyectos Integrales, como un proyecto destinado a la creación de un centro penitenciario destinado a incentivar el trabajo como instrumento esencial de resocialización y rehabilitación. El proyecto bajo estudio, comprendía las fases del diseño, financiamiento, construcción, equipamiento, operación y mantenimiento del Centro Penitenciario.

En esa medida, se otorgó la buena pro para la construcción del primer penal bajo una modalidad de concesión plena (E.P. de Huaral II). Sin embargo, el proyecto del contrato presentó observaciones: i) no se ha modificado el marco normativo para introducir la modalidad de concesión; ii) se habilita a particulares la potestad de iniciar procedimientos disciplinarios - sancionadores; iii) se habilita a particulares la aplicación del uso de la fuerza; iv) no reconoce las facultades de control y supervisión del Ministerio Público y del Poder Judicial. Desde el punto de vista de los derechos fundamentales, el modelo de concesión que otorga la totalidad de la administración y operación del penal afecta la normatividad penitenciaria y las atribuciones estatales que establece que el control de la ejecución de la pena implica funciones de *ius imperium* que no pueden ser trasladadas a particulares.

Con el Gobierno del Presidente Humala Tasso, el jefe del INPE, José Luis Pérez Guadalupe, manifestó que en el gobierno anterior se planteó de manera errónea este modelo y que se trató de dar una concesión íntegra a una empresa para que se haga cargo de un penal para reos primarios, cuyo mantenimiento era el triple que una cárcel manejada por el Estado. “Perdimos una oportunidad de que el sector privado ingrese al sistema penitenciario. Se dio la concesión plena y

en todo América Latina no existe eso (...) Al Estado un preso le cuesta por día unos 21 soles, lo que nos planteaba esta concesión era tres veces más que eso”, añadió.

En febrero del 2012, el Ministro de Justicia Jiménez Mayor señaló que definitivamente, no habrá concesión de penales al sector privado, porque el proyecto realizado en el Perú y que fue desestimado tenía un problema sustancial que era una concesión plena, es decir, se concesionaba todo, desde la seguridad hasta aspectos inclusive disciplinarios de los internos, que constitucional y legalmente solo corresponde a la entidad estatal. Sin embargo, dijo que está abierta la posibilidad para las asociaciones público-privadas, para que apoyen al INPE, en labores de seguridad u otros vinculados a mejorar los servicios penitenciarios.

## **Anexo D.**

### **Alternativas a la Pena Privativa de Libertad (Zaffarini, 1992)**

La sustitución de la prisión por cualquier otra alternativa debe estar convenientemente individualizada y para lograrla se hace necesario que haya las facilidades legislativas, judiciales y ejecutivas. Siendo indispensable que la legislación penal adopte las alternativas de la prisión (preventiva o penal). Mencionaremos algunas para tener una visión amplia:

#### ***Alternativas con Control y Supervisión al Infractor***

**La Condena Condicional.** Es la suspensión de las sanciones impuestas a los delincuentes que carezcan de antecedentes de mala conducta y en quienes concurran las circunstancias de haber delinquirido por primera vez, procurar la reintegración a la vida honesta, si el condenado no comete un nuevo delito en el término de la prescripción de la pena.

**Libertad Condicional.** Se otorga a los sentenciados que hubiesen cumplido una parte de la pena privativa de libertad, si han observado buena conducta en la institución penitenciaria. Se imponen al beneficiario una serie de condiciones; la principal de ellas es no delinquir de nuevo, que de no cumplirse provocan la revocación.

**Servicio a la Comunidad.** Los trabajos de servicio en favor de la comunidad tienen las siguientes características comunes: No son remunerados; se efectúa fuera del horario de trabajo normal; son prestados en una institución de beneficencia pública o privada; pueden ser prestados también en instituciones educativas y las características del cumplimiento las marca el juez. Tienen sustitución de prisión por servicio a la comunidad.

**Trabajo Obligatorio.** Si es en libertad presenta ventajas, siendo pena barata y productiva.

**Confinamiento.** Obligación de residir en determinado lugar y no salir de él.

**Prohibición de Ir a Lugar Determinado.** Esto es, cuando se supone (con fundamento) que el sujeto puede cometer nuevos delitos en ese lugar, o correr peligro en él.

**Restricción o Privación de Derechos.** Llamada también inhabilitación.

**Vigilancia de la Autoridad:** Sustituyen la prisión por mecanismos de vigilancia y dirección del individuo. El control puede ser ejercido por institución pública o por un ente privado.

### *Alternativas sin supervisión o control al infractor*

**Multa.** La multa es, con la prisión, la pena más extendida, y se le ha considerado el sustitutivo ideal de aquélla.

**Libertad Bajo Fianza.** Es un depósito monetario o garantía en bienes que se da en prenda del buen cumplimiento de una obligación, es utilizada en el mundo penal muy a menudo, y se da en garantía de que alguno a quien sueltan de la cárcel se presentará siempre que se le mande.

**Libertad Juratoria.** La libertad juratoria, llamada también libertad bajo protesta, es después de la libertad caucional, la forma más común para evitar la prisión preventiva se aplica en casos de delitos muy leves o de extrema pobreza del acusado, en que no haya indicios de que pueda fugarse. La diferencia con la libertad bajo fianza o caucional es que no se exige garantía económica, sino que basta la promesa del indiciado de que se presentará ante el juez todas las veces que sea requerido.

**Amonestación y Apercibimiento.** Tienen como antecedentes las penas infamantes, que tenían como característica principal el humillar al reo, avergonzándolo y exponiéndolo a la burla pública.

**Reparación del Daño.** Considerada por varios de los códigos como una pena, puede ser un valioso sustitutivo de la prisión, pues a la mayoría de las víctimas no les importa tanto el castigo al ofensor sino la reparación del daño que éste causó

**Caución de no Ofender.** consiste en depositar una suma ante la autoridad, como garantía de no hacer determinada cosa que es perjudicial a la sociedad.

**La confiscación:** Recae sobre todos los bienes presentes y futuros del condenado

**Clausura de Establecimiento.** Es una medida de carácter patrimonial, en cuanto afecta económicamente al beneficiario o propietario del local

**Extrañamiento y Destierro.** Medidas como el extrañamiento y el destierro alejan al criminal del suelo patrio, impidiéndole el regreso.

### ***El Indulto, la Amnistía o el Perdón***

La prisión puede terminarse por cumplimiento de la pena o por muerte del reo, y también por indulto, amnistía o perdón, que si bien no se los puede considerar sustitutivos de la cárcel, sino más bien formas de finalizar la estancia en ella, auxilian la solución del problema penitenciario,

**Amnistía.** Es el olvido del delito. Es un acto legislativo y se otorga por medio de una ley.

**Indulto.** Es el verdadero perdón judicial. Es atribución del Poder Ejecutivo.

Para Novoa (citado por Peña, 2013, p. 73), las diferencias entre Indulto y amnistía, son:

- ❖ La amnistía extingue íntegramente la responsabilidad penal; el indulto sólo la pena.
- ❖ El amnistiado se considera como persona que no hubiera delinuido; el indulto conserva su carácter de condenado para todos los efectos legales.
- ❖ La amnistía puede ser otorgada en cualquier momento posterior al delito; el indulto puede ser concedido únicamente después de dictada sentencia ejecutoria.

- ❖ La amnistía rige con efecto retroactivo, pues se considera que el favorecido con ella nunca delinquirió; el indulto solamente rige para el futuro y no altera la situación de las penas o de la parte de la pena que ha sido cumplida.

## **Anexo E.**

### **Prevención y Reducción del Delito**

Los enfoques más integrales, interpretan la violencia y a la delincuencia como fenómeno multidimensional que debe ser enfrentado con estrategias integrales para incidir en los factores individuales, familiares, sociales y culturales que lo generan. La Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) han adoptado un “enfoque epidemiológico” para enfrentar la violencia; la adopción de este enfoque se ha traducido en la puesta en práctica de una combinación de medidas:

- ❖ Medidas integrales focalizadas en aquellos factores de riesgo con más incidencia en hechos de violencia delictual;
- ❖ Medidas de control policial de corto plazo que actúan sobre fenómenos concretos y a veces por tiempos delimitados, con reformas en los sistemas judicial, policial y penitenciario que requieren de consensos políticos y sociales;
- ❖ Medidas preventivas acompañadas de seguimiento policial como el control del porte de armas y del consumo de alcohol y drogas;
- ❖ Medidas preventivas primarias, que intentan cambiar actitudes, normas y comportamientos sociales de la población en general; y
- ❖ Medidas preventivas secundarias, orientadas a grupos de alto riesgo.

La necesidad de llevar a cabo programas de “doble orientación” que combinen medidas de control y prevención, hacen que estos compartan criterios transversales que ayudarían a hacer más integrales las acciones que se emprendan.

Uno de esos criterios es el de coordinación interinstitucional, que apunta a la necesaria simultaneidad de las medidas para reducir los delitos y aumentar su sanción que se adopten a distintos niveles: comunidad, gobiernos locales, organismos privados y gubernamentales, organismos policiales, judiciales y penitenciarios, organismos educacionales y laborales, entre otros.

Otro criterio transversal es el de la participación ciudadana, que supone involucrar de manera más protagónica a la población en el problema de la seguridad y en la búsqueda de soluciones eficaces, para lo cual hay que promover la creación de redes de relaciones y la organización de la propia comunidad (capital social) para mejorar la prevención y la denuncia de delitos e incluso lograr algún grado de control sobre estos últimos.

Un tercer criterio presente en distintos programas es el de la prevención a través de programas educativos que propicien la resolución pacífica de los conflictos,

### ***Medidas preventivas***

Entre ellas tienen especial importancia los programas educativos, la organización de la comunidad, el control del tráfico de alcohol, drogas y armas y la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

**Programas educativos.** Estos programas pueden ayudar a prevenir la violencia de diversas maneras:

- ❖ En primer lugar, pueden hacerlo disminuyendo la deserción escolar junto con una alta deserción escolar entre quienes cometen algún delito. Es el caso de la mayoría de los jóvenes de numerosas bandas o pandillas, responsables de parte importante de la violencia urbana.

- ❖ En segundo lugar, pueden educar para la resolución pacífica de los conflictos. Dado que el aprendizaje social, especialmente en la infancia, tiene un influjo esencial en las actitudes violentas que asuman las personas, los programas educacionales formales e informales que desarrollan habilidades para resolver los conflictos de manera pacífica pueden dar muy buenos resultados.
- ❖ En un programa de educación para la paz se debería promover la responsabilidad por los propios actos; la sanción de conductas agresivas en un contexto afectivo; la recompensa de conductas constructivas y no agresivas, la presencia de modelos no agresivos y la empatía con los demás.

**Organización de la Comunidad.** La organización de la comunidad se ha transformado en un recurso esencial para la puesta en marcha de programas de seguridad más integrales. Con ello se ha querido promover la conformación de redes de relaciones y organizaciones de la propia comunidad, y fomentar los vínculos entre ésta y los cuerpos policiales e instituciones estatales con miras a enfrentar la criminalidad.

**Control de la venta de alcohol, tráfico de drogas y porte de armas.** El alcohol y las drogas se asocian cada vez más con hechos de violencia y criminalidad; es prioritario superar el tratamiento eminentemente policial que muchas veces recibe el tema de las drogas, reforzando las actividades de prevención y rehabilitación; mejorando a la vez la capacidad institucional del sistema policial y judicial para controlar su tráfico. La incidencia del porte de armas en el agravamiento de los hechos de violencia obliga a actuar para evitar la proliferación de armas en la sociedad civil.

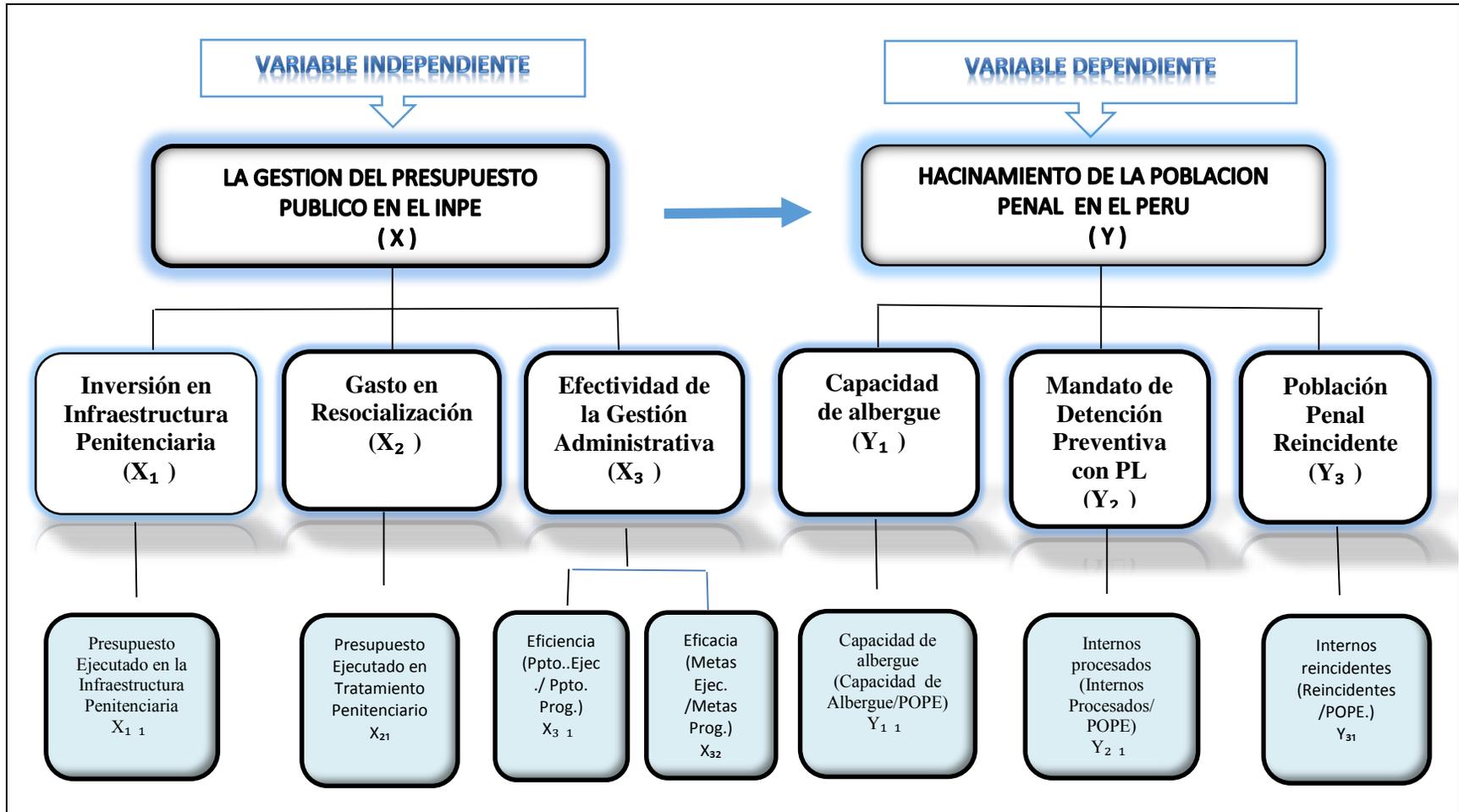
**Combatir la pobreza y la desigualdad.** Si la violencia se entiende como resultado de la anomia o ruptura social, para que haya seguridad ciudadana habrá que crear las condiciones

económicas, políticas y sociales que propicien el desarrollo, desde este enfoque, la pobreza, especialmente la relativa, se convierte en un problema de seguridad no porque ser pobre convierta a las personas en delincuentes sino porque la pobreza puede producir fragmentación social y convertirse en un obstáculo para el desarrollo.

El empleo también tiene importantes efectos sobre quienes sufren de violencia, ya que puede contribuir a modificar el balance de poder en las relaciones, como sucede en el caso de la violencia doméstica.

**Anexo F.**

*Sistema de Variables, Dimensiones e Indicadores.*



*Nota.* Elaboración propia

## **Anexo G.**

### **Obtencion de Datos Estadisticos**

En base a la recolección de información de las variables es estudio se calcularon los datos estadísticos. Para relacionar las variables, previamente se determinaron los modelos para establecer la ecuación de regresión y con el uso del programa EViews calcular el grado de asociación existente entre la Gestión del Presupuesto Público en el INPE y el Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, Periodo 2007–2018.

El proceso de obtención de las series de datos estadísticos, fue el siguiente:

#### ***I. Determinación de la serie de datos de los indicadores***

**1. Determinación de la serie de datos de los indicadores que miden a la Variable dependiente: Hacinamiento de la Población Penal en el Perú, periodo 2007-2018.**

***Capacidad de Albergue.*** Luego de consolidar la información mensual se calculó el promedio anual del total de unidades de albergue.

La serie de datos, estará representada por el porcentaje entre este promedio anual y el promedio anual de la población penal; resultado del procesamiento de datos se obtuvo la Tabla A7-1, la cual se detalla a continuación

**Tabla A7-1***Capacidad de Albergue 2007-2018*

| Años | Población Penal (POPE) | Capacidad Albergue (CA) | CA/POPE |
|------|------------------------|-------------------------|---------|
| 2007 | 39684                  | 23462                   | 0.5912  |
| 2008 | 43286                  | 23331                   | 0.539   |
| 2009 | 44406                  | 23639                   | 0.5323  |
| 2010 | 45021                  | 25331                   | 0.5626  |
| 2011 | 49134                  | 28096                   | 0.5718  |
| 2012 | 57940                  | 28814                   | 0.4973  |
| 2013 | 65008                  | 29645                   | 0.4560  |
| 2014 | 70191                  | 31519                   | 0.4490  |
| 2015 | 74954                  | 32771                   | 0.4372  |
| 2016 | 79765                  | 34202                   | 0.4288  |
| 2017 | 84459                  | 37164                   | 0.4400  |
| 2018 | 88427                  | 39157                   | 0.4428  |

*Nota.* Elaboracion. Propia

***Mandato de Detención Preventiva con Privación de Libertad.*** Luego de consolidar la información mensual, en base a la situación jurídica de la población anual, se calculó el promedio anual de la población penal procesada; la serie de datos, estará representada por el porcentaje entre el promedio anual de la población penal procesada y el promedio anual de la población penal. Resultado del procesamiento se obtuvo la siguiente tabla:

**Tabla A7-2***Poblacion Penal Sentenciada y Procesada 2007-2018*

| Años | Población Penal (POPE) | POPE Procesados (PRO) |         |         | POPE Sentenciados (SE) |         |         | POPE- PRO/ POPE | POPE- SE/ POPE |
|------|------------------------|-----------------------|---------|---------|------------------------|---------|---------|-----------------|----------------|
|      |                        | Total                 | Hombres | Mujeres | Total                  | Hombres | Mujeres |                 |                |
| 2007 | 39684                  | 26656                 | 24683   | 1973    | 13028                  | 12242   | 786     | 0.6717          | 0.3283         |
| 2008 | 43286                  | 28420                 | 26310   | 2110    | 14866                  | 14025   | 841     | 0.6566          | 0.3434         |
| 2009 | 44406                  | 27813                 | 25846   | 1967    | 16593                  | 15748   | 845     | 0.6263          | 0.3737         |
| 2010 | 45021                  | 27030                 | 25172   | 1858    | 17991                  | 17119   | 872     | 0.6004          | 0.3996         |
| 2011 | 49134                  | 29089                 | 27208   | 1881    | 20045                  | 18943   | 1102    | 0.5920          | 0.4080         |
| 2012 | 57940                  | 33928                 | 31662   | 2266    | 24012                  | 22648   | 1364    | 0.5856          | 0.4144         |
| 2013 | 65008                  | 36261                 | 33894   | 2367    | 28747                  | 27015   | 1732    | 0.5578          | 0.4422         |
| 2014 | 70191                  | 37217                 | 34899   | 2318    | 32974                  | 30953   | 2021    | 0.5302          | 0.4698         |
| 2015 | 74954                  | 37752                 | 35534   | 2218    | 37202                  | 34961   | 2241    | 0.5037          | 0.4963         |
| 2016 | 79765                  | 37761                 | 35599   | 2162    | 42004                  | 39523   | 2481    | 0.4734          | 0.5266         |
| 2017 | 84459                  | 35576                 | 33508   | 2068    | 48883                  | 46087   | 2796    | 0.4212          | 0.5788         |
| 2018 | 88427                  | 35031                 | 33000   | 2031    | 53396                  | 50455   | 2941    | 0.3962          | 0.6038         |

*Nota.* Elaboracion. Propia

***Población Penal Reincidente.*** Luego de consolidar la información mensual de la población penal, en base al número de veces de ingreso a un Establecimiento Penitenciario, se calculó a la población penal promedio con dos o más ingresos a un Establecimiento Penitenciario; la serie de datos, está representada por el porcentaje entre el promedio anual de la población penal con dos o más ingresos y el promedio anual de la población penal. Resultado del procesamiento se obtuvo la tabla A7-3:

**Tabla A7-3***Población Penal Reincidente 2007-2018*

| Años | Población Penal (POPE) | POPE Reincidente (POPE-RE) | POPE-RE / POPE |
|------|------------------------|----------------------------|----------------|
| 2007 | 39684                  | 11561                      | 0.2913         |
| 2008 | 43286                  | 12663                      | 0.2925         |
| 2009 | 44406                  | 13183                      | 0.2969         |
| 2010 | 45021                  | 13498                      | 0.2998         |
| 2011 | 49134                  | 14744                      | 0.3001         |
| 2012 | 57940                  | 17817                      | 0.3075         |
| 2013 | 65008                  | 19422                      | 0.2988         |
| 2014 | 70191                  | 20116                      | 0.2866         |
| 2015 | 74954                  | 20877                      | 0.2785         |
| 2016 | 79765                  | 21009                      | 0.2634         |
| 2017 | 84459                  | 21889                      | 0.2592         |
| 2018 | 88427                  | 22887                      | 0.2588         |

*Nota.* Elaboracion. Propia

**2. Determinación de la serie de datos de los indicadores que miden a la Variable independiente: Gestión del Presupuesto Público en el INPE, periodo 2007-2018.**

*Inversión en Infraestructura Penitenciaria.* Está determinada por el total de presupuesto ejecutado en obras (mejoramiento, ampliación o construcción de Establecimientos Penitenciarios); la serie de datos, estará representada por el porcentaje entre esta ejecución

presupuestal y la asignación presupuestal durante el año fiscal para este rubro. Resultado del procesamiento se obtuvo la tabla A7-4::

**Tabla A7-4**

*Presupuesto Inversión en Infraestructura Penitenciaria 2007-2018*

| Años | Presupuesto en IIP (solo obras) |                |               |
|------|---------------------------------|----------------|---------------|
|      | Programado (PIM)                | Ejecución      | Ejecución/PIM |
| 2007 | 27,384,269.00                   | 4,995,717.00   | 0.1824        |
| 2008 | 66,504,924.00                   | 12,452,232.00  | 0.1872        |
| 2009 | 145,647,173.00                  | 79,550,127.00  | 0.5462        |
| 2010 | 123,122,673.00                  | 72,779,984.00  | 0.5911        |
| 2011 | 104,664,984.00                  | 43,070,994.00  | 0.4115        |
| 2012 | 81,240,130.00                   | 56,325,826.00  | 0.6933        |
| 2013 | 151,887,630.00                  | 120,196,891.00 | 0.7914        |
| 2014 | 88,341,923.00                   | 88,339,287.00  | 1.0000        |
| 2015 | 94,848,169.00                   | 94,469,000.00  | 0.9960        |
| 2016 | 31,210,429.00                   | 26,615,560.00  | 0.8528        |
| 2017 | 39,017,218.00                   | 22,277,883.00  | 0.5710        |
| 2018 | 106,191,796.00                  | 78,209,165.00  | 0.7365        |

*Nota.* Elaboracion. Propia

**Gasto en Resocialización.** Está determinada por el total de presupuesto ejecutado en Tratamiento Penitenciario; la serie de datos, estará representada por el porcentaje entre esta ejecución presupuestal y la asignación presupuestal durante el año fiscal para este rubro.

Resultado del procesamiento se obtuvo la tabla A7-5:

**Tabla A7-5***Presupuesto en Tratamiento Penitenciario 2007-2018*

| Años | Presupuesto en Tratamiento |               |               |
|------|----------------------------|---------------|---------------|
|      | Programado (PIM)           | Ejecución     | Ejecución/PIM |
| 2007 | 10,315,263.00              | 9,495,931.00  | 0.9206        |
| 2008 | 5,570,093.00               | 4,155,752.00  | 0.7461        |
| 2009 | 5,995,603.00               | 5,225,689.00  | 0.8716        |
| 2010 | 3,562,675.00               | 3,044,648.00  | 0.8546        |
| 2011 | 6,305,226.00               | 5,036,971.00  | 0.7989        |
| 2012 | 8,572,410.00               | 7,720,700.00  | 0.9006        |
| 2013 | 7,025,162.00               | 6,726,548.00  | 0.9575        |
| 2014 | 8,155,187.00               | 7,281,891.00  | 0.8929        |
| 2015 | 73,960,681.00              | 72,036,879.00 | 0.9740        |
| 2016 | 73,857,027.00              | 72,435,058.00 | 0.9807        |
| 2017 | 91,007,352.00              | 87,844,485.00 | 0.9652        |
| 2018 | 78,828,278.00              | 78,293,931.00 | 0.9932        |

*Nota.* Elaboracion. Propia

***Efectividad de la Gestión Administrativa.*** Está determinada por la sumatoria de la eficiencia y la eficacia. La eficiencia es la obtención del máximo producto con el mínimo costo de inversión y la eficacia es el cumplimiento de la meta.

La serie de datos, estará representada por la efectividad que es la sumatoria de las relaciones del presupuesto ejecutado en Tratamiento Penitenciario respecto a su presupuesto programado y de las metas ejecutadas (personas atendidas) respecto a las metas programadas.

Resultado del procesamiento se obtuvo la tabla A7-6:

**Tabla A7-6***Efectividad en la Gestión Administrativa 2007-2018*

| Años | Presupuesto (Soles) |               | Metas (Persona Atendida) |           | Efectividad Gestión Administrativa |                       |                          |
|------|---------------------|---------------|--------------------------|-----------|------------------------------------|-----------------------|--------------------------|
|      | Programado (PIM)    | Ejecutado     | Programada (PIM)         | Ejecutado | Eficiencia                         | Eficacia              | Efectividad              |
|      |                     |               |                          |           | P. Ejec./<br>P. Prog.              | M. Ejec./<br>M. Prog. | Eficiencia<br>+ Eficacia |
| 2007 | 10,315,263.00       | 9,495,931.00  | 73042                    | 63638     | 0.9206                             | 0.8713                | 1.7918                   |
| 2008 | 5,570,093.00        | 4,155,752.00  | 33692                    | 30998     | 0.7461                             | 0.9200                | 1.6661                   |
| 2009 | 5,995,603.00        | 5,225,689.00  | 37796                    | 36205     | 0.8716                             | 0.9579                | 1.8295                   |
| 2010 | 3,562,675.00        | 3,044,648.00  | 76242                    | 74888     | 0.8546                             | 0.9822                | 1.8368                   |
| 2011 | 6,305,226.00        | 5,036,971.00  | 59107                    | 59119     | 0.7989                             | 1.0002                | 1.7991                   |
| 2012 | 8,572,410.00        | 7,720,700.00  | 133128                   | 124125    | 0.9006                             | 0.9324                | 1.8330                   |
| 2013 | 7,025,162.00        | 6,726,548.00  | 77768                    | 69645     | 0.9575                             | 0.8956                | 1.8530                   |
| 2014 | 8,155,187.00        | 7,281,891.00  | 74756                    | 72159     | 0.8929                             | 0.9653                | 1.8582                   |
| 2015 | 73,960,681.00       | 72,036,879.00 | 234069                   | 229167    | 0.9740                             | 0.9791                | 1.9530                   |
| 2016 | 73,857,027.00       | 72,435,058.00 | 251550                   | 246037    | 0.9807                             | 0.9781                | 1.9588                   |
| 2017 | 91,007,352.00       | 87,844,485.00 | 187634                   | 192404    | 0.9652                             | 1.0254                | 1.9907                   |
| 2018 | 78,828,278.00       | 78,293,931.00 | 211233                   | 251897    | 0.9932                             | 1.1925                | 2.1857                   |

*Nota.* Elaboracion. Propia

## II. *Determinación de serie de datos de las Variables dependiente e independiente*

El Haciamiento de la Población Penal en el Perú y la Gestión del Presupuesto Público en el INPE.

**Haciamiento de la Población Penal en el Perú.** Está determinada por el producto de las series de datos de sus indicadores, su serie de datos, estará representada por el resultado de

multiplicar el valor de los datos de las tres series: Capacidad de Albergue, Mandato de Detención con Pena Privativa de Libertad y Población Penal Reincidente.

**Inversión en Infraestructura Penitenciaria.** Está determinada por el producto de las series de datos de sus indicadores; su serie de datos, estará representada por el resultado de multiplicar el valor de los datos de las tres series: Inversión en Infraestructura Penitenciaria, Gasto en Resocialización y efectividad en la gestión administrativa.

En el procesamiento de los datos estadístico de estas dos variables, se utilizó la Tabla 5

## ANEXO H.

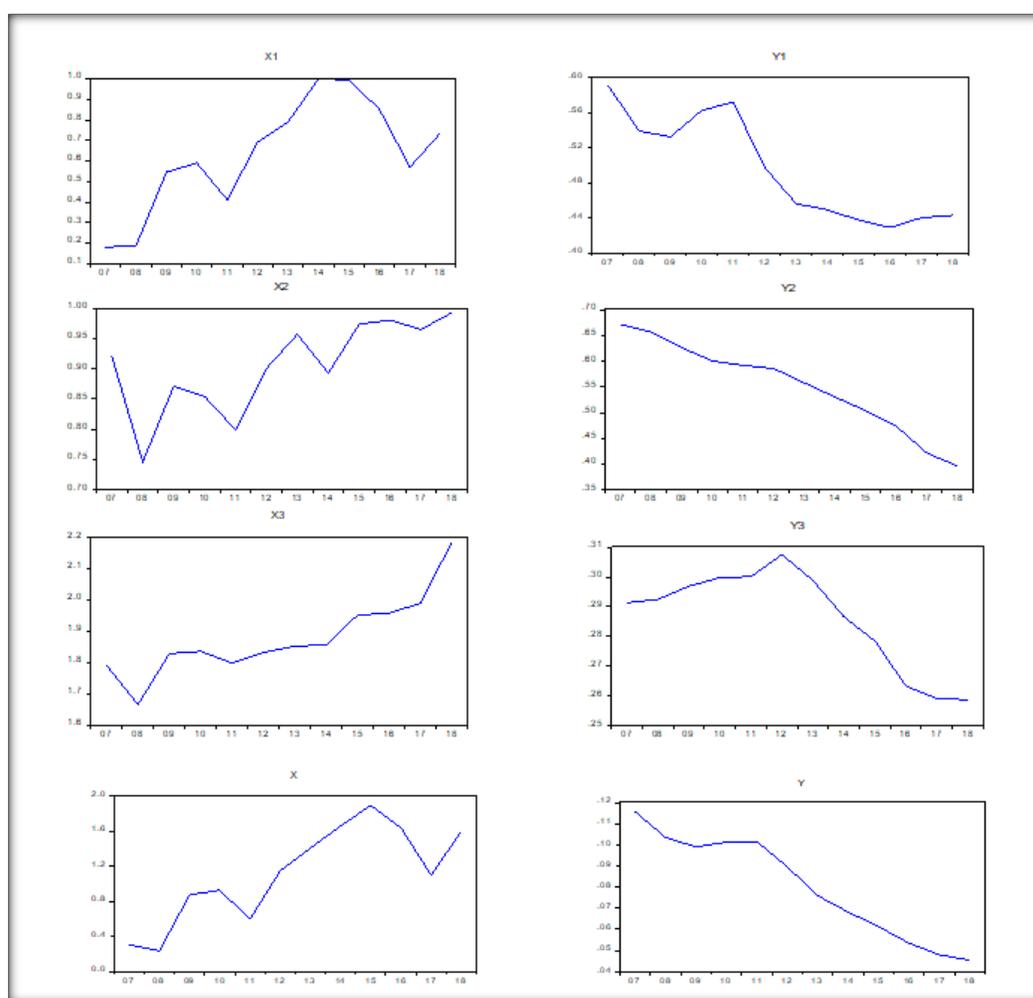
### Criterios de Selección para Determinar los Modelos en la Investigación

#### I. Verificación de la normalidad de las variables.

##### 1.1 Análisis gráfico y descriptivo de las variables en su nivel.

Figura A8 -1

*Comportamiento de las Variables y Subvariables en su Nivel Original*



Nota. Obtenido del programa EViews V. 10.

***Serie de Datos de la Variable: Gestión del Presupuesto Público en el INPE (X).*** La serie X1, tiene un comportamiento volátil, pero con tendencia positiva, observándose una reducción drástica en la inversión en infraestructura en los años 2011 y 2017 respectivamente; la serie X2, muestra un comportamiento más volátil con tendencia positiva; debido a que la ejecución presupuestal en tratamiento para la resocialización, luego de aumentar, disminuía en el periodo siguiente (2008, 2011, 2014 y 2017), pero cada vez menos; la serie X3, luego de tener una caída fuerte en el 2008 en los siguientes periodos la ejecución del gasto se hace cada vez más eficiente y eficaz, haciendo que la gestión sea más efectiva, sobre todo en los últimos periodos.

Siendo la variable X el resultado de los subvariables X1, X2 y X3; el comportamiento de las series de estos tres indicadores, determina la tendencia positiva de la serie de la variable principal (Gestión del Presupuesto Público en el INPE) “X”.

***Serie de Datos de la Variable: Hacinamiento de la Población Penal (Y).*** Las series Y1, tiene una tendencia positiva, observándose un fuerte aumento de la capacidad de albergue en el 2011; la serie Y2, muestra que en el periodo de estudio, la tasa de crecimiento de la población penal procesada disminuye a través de los años; la serie Y3, muestra hasta el año 2012 una moderada tasa de crecimiento de la población penal reincidente, luego esta tasa empieza a disminuir, haciendo que la tendencia de la curva cambie su pendiente de positiva a negativa.

Siendo la variable Y el producto de las subvariables Y1, Y2 y Y3; el comportamiento de las series de datos de estas, determinan la tendencia negativa de la serie de la variable principal “Y”.

Es de resaltar, que el comportamiento de las variables descritas, refleja claramente los malos resultados de las políticas penitenciarias planteadas, pues éstas no han permitido lograr

controlar la tasa de crecimiento de sobrepoblación y del hacinamiento, lo que ha limitado aplicar los programas de tratamiento para la resocialización del interno.

## **1.2 Estadísticos Descriptivos de las Variables.**

Dadas las medias y las desviaciones estándar de las variables, se puede apreciar que las variables que tienen observaciones que se alejan menos de su valor medio son **Y**, **X2** y **X3** por presentar un coeficiente de desviación media mucho menor que **X** y **X1**.

Asimismo, según Rico (25 de Mayo de 2017): Para especificar un modelo de regresión lineal, uno de los supuestos que debe cumplir el modelo es que los errores se distribuyan normalmente. Esa condición es determinante en tanto en cuanto la significancia o no de las variables y la obtención de los parámetros que se obtengan dependerán del uso de pruebas estadísticas basadas o relacionadas con la Normal, como la distribución t, F y Chi cuadrado (p. segundo párrafo).

Si bien en la práctica acaba siendo muy difícil encontrar un modelo econométrico que cumpla todos los supuestos teóricos y que además los resultados sean muy buenos, la experiencia nos dice que conseguir que los errores se distribuyan normalmente es un paso importante para acabar teniendo un sistema que se comporte bien.

Ponemos énfasis, porque la falta de normalidad en modelo influirá principalmente en:

- a. Los estimadores no serán de mínima varianza.
- b. Tanto los contrastes de significación como las pruebas de hipótesis para los parámetros no serán exactos

**Tabla A8 – 1***Estadísticos Descriptivos de Variables en estado Natural*

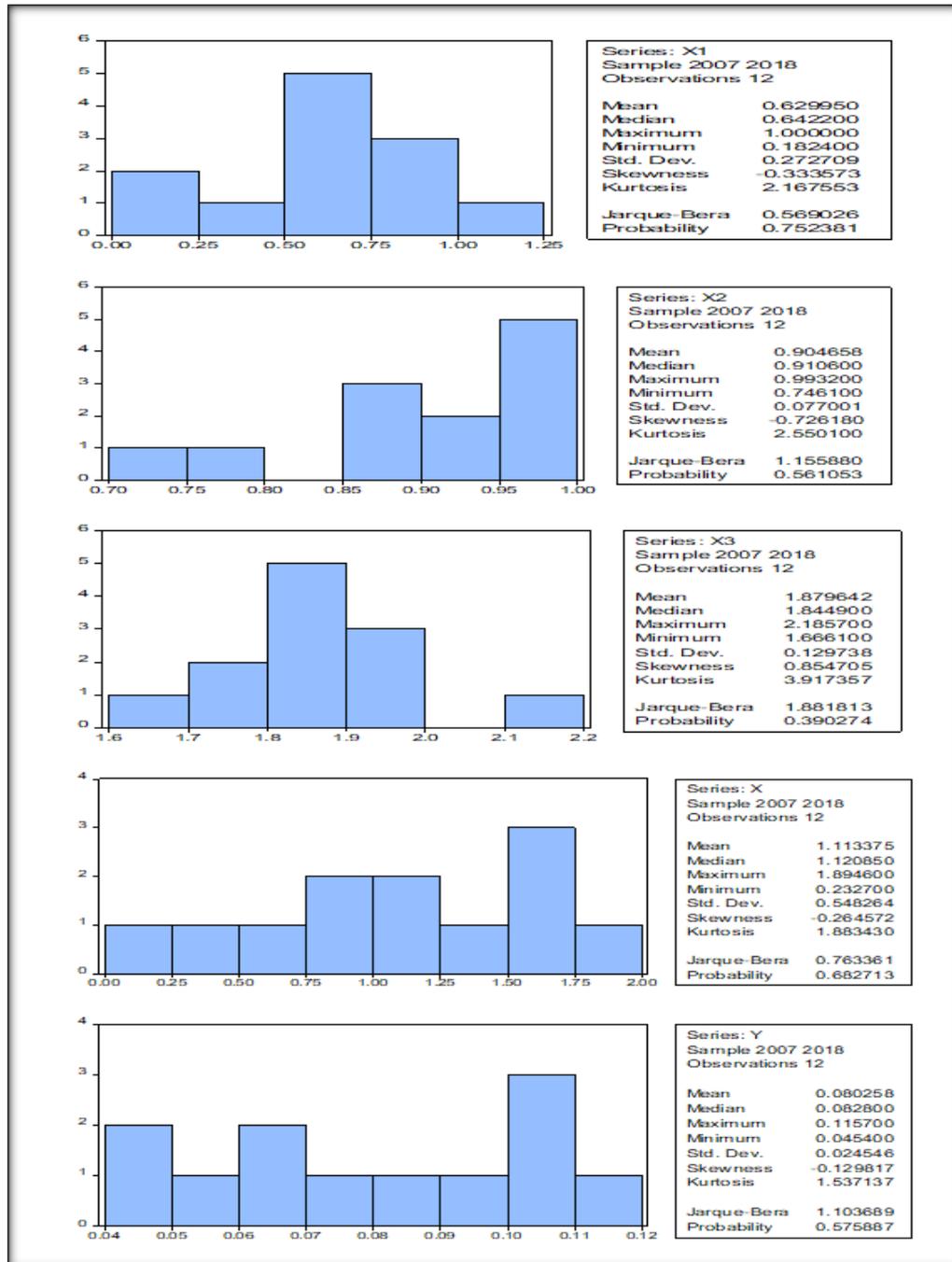
| Estadísticos | Variables |          |          |           |           |
|--------------|-----------|----------|----------|-----------|-----------|
|              | X1        | X2       | X3       | X         | Y         |
| Mean         | 0.62995   | 0.904658 | 1.879642 | 1.113375  | 0.080258  |
| Median       | 0.6422    | 0.9106   | 1.8449   | 1.12085   | 0.0828    |
| Máximo       | 1         | 0.9932   | 2.1857   | 1.8946    | 0.1157    |
| Mínimum      | 0.1824    | 0.7461   | 1.6661   | 0.2327    | 0.0454    |
| Std. Dev.    | 0.272709  | 0.077001 | 0.129738 | 0.548264  | 0.024546  |
| Skewness     | -0.333573 | -0.72618 | 0.854705 | -0.264572 | -0.129817 |
| Kurtosis     | 2.167553  | 2.5501   | 3.917357 | 1.88343   | 1.537137  |
| Jarque-Bera  | 0.569026  | 1.15588  | 1.881813 | 0.763361  | 1.103689  |
| Probabilista | 0.752381  | 0.561053 | 0.390274 | 0.682713  | 0.575887  |
| Sum          | 7.5594    | 10.8559  | 22.5557  | 13.3605   | 0.9631    |
| Sum Sq. Dev. | 0.818071  | 0.065221 | 0.185151 | 3.306527  | 0.006628  |
| Observations | 12        | 12       | 12       | 12        | 12        |

*Nota.* Elaboracion. Propia

Asimismo, se observa que la variables que se acercan más a una Distribución de Probabilidad Normal, por tener un Coeficiente de Asimetría cercano a cero (Skewnes: Esta entre -1 y +1) y un Coeficiente de Kurtosis cercano a 3 (los valores se concentran más en las colas, excepto en X3 que se concentra más al centro), efectivamente ello se corrobora con los valores de Skewness y las prueba de Jarque Bera (no es alto, tiene un valor bajo y está cercano a cero) y la gráfica de la distribución de probabilidad de las variables (es superior a 5%), pues está en la zona de aceptación. En resumen; Significa que los errores se distribuyen y se ajustan en forma normal, según ello se confirma y podemos afirmar que hay evidencia de que en los modelos estimados se cumple con los supuestos de normalidad de los errores.

Figura A8 – 2

## Frecuencias de las Variables en sus Niveles Originales



Nota. Obtenido del programa EViews V. 10

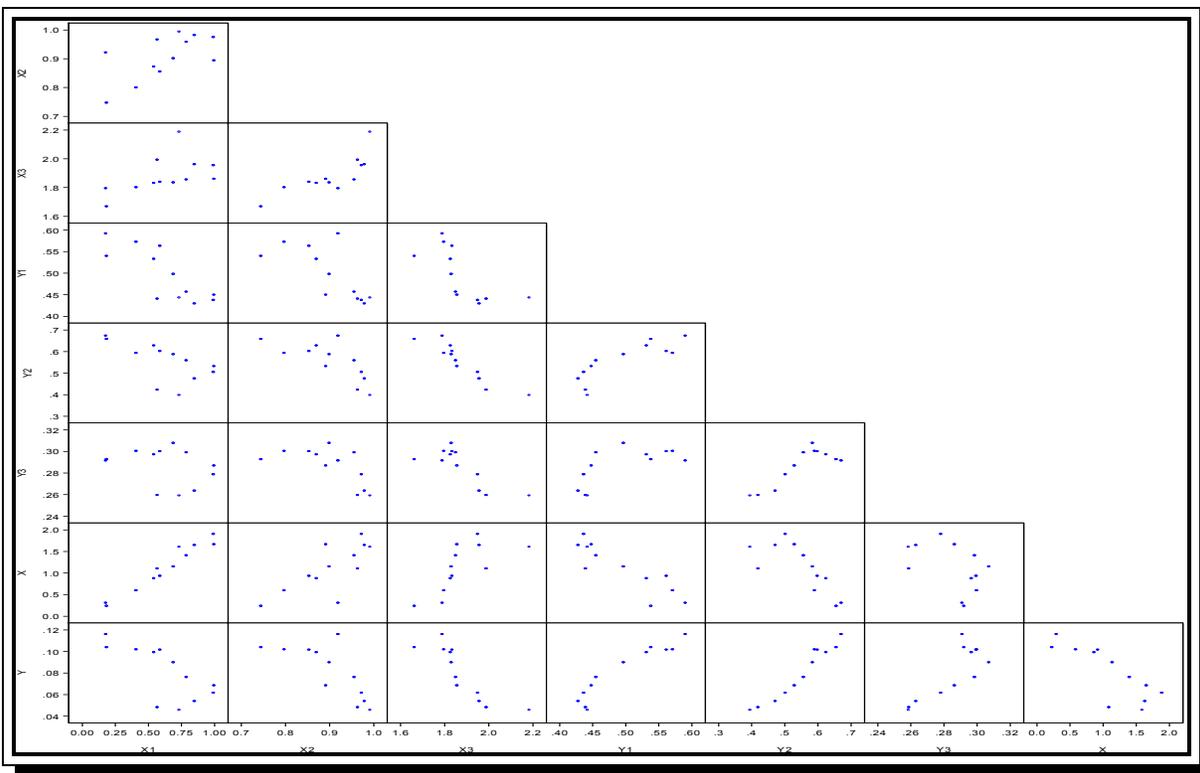
## II. Determinación de la matriz de correlación

### 2.1 Sin transformar variables.

A partir de los gráficos Satter, se aprecia que existe una fuerte correlación positiva entre X y X1; y regular correlación entre X y X2 y entre X y X3 respectivamente. Asimismo, se debe rescatar que existe aparentemente una regular correlación positiva entre X2 y X3 y una débil correlación positiva entre X2 y X1 y entre X1 y X3. Por otro lado, también hay que destacar la correlación negativa entre X y Y.

### Figura A8 -3

*Dispersión de las Variables en su estado natural*



*Nota.* Obtenido del programa EViews V. 10.

**Tabla A8 – 2***Matriz de Correlaciones*

|    |            | Variables  |            |            |            |  |
|----|------------|------------|------------|------------|------------|--|
|    | X1         | X2         | X3         | X          | Y          |  |
| X1 | 1          | 0.6190801  | 0.5464814  | 0.9737942  | -0.7126431 |  |
| X2 | 0.6190801  | 1          | 0.8075467  | 0.7409781  | -0.7484015 |  |
| X3 | 0.5464814  | 0.8075467  | 1          | 0.6982357  | -0.8409935 |  |
| X  | 0.9737942  | 0.7409781  | 0.6982357  | 1          | -0.8216520 |  |
| Y  | -0.7126431 | -0.7484015 | -0.8409935 | -0.8216520 | 1          |  |

*Nota.* Elaboracion. Propia

**III. Determinación del modelo**

En primer lugar, a través del programa informático excell, se verifico el tipo de tendencia o regresión. Para estimar el modelo, se analizó las variables que demostraran si los objetivos e hipótesis de la investigación se cumplen; para ello en primer lugar se verifico que la Gestión del Presupuesto Público en el INPE (X) y sus dimensiones Inversión en Infraestructura Penitenciaria (X1), gasto en resocialización (X2) y la efectividad en gestión administrativa (X3) estén correlacionadas con la variable Hacinamiento de la Población Penal (Y). Para ello se consideró los niveles originales, basados en los diagramas de dispersión, además se utilizó la matriz de correlaciones y con ello se confirmó que “Y” está fuertemente asociada de forma negativa con X3 y regularmente asociada en forma negativa con X, X1 y X2; esta forma de asociación es tal y como lo plantea la parte teórica de la investigación.

Asimismo, al comparar el tipo de tendencia o regresión de las variables de interés con la variable problema; levemente existe una mejor asociación entre variables en la regresión

polinómica (modelo general y modelos específicos 1 y 2) y con la regresión potencial (modelo específico 3); sin embargo, la diferencia del coeficiente de correlación es mínima e incluso insignificante con la regresión lineal.

**Tabla A8-3**

*Selección de Modelos de Regresión Lineal en la Investigación*

| Tipo de<br>Tendencia o<br>Regresión | Modelos      |        |  |        |                                       |        |                                       |        |
|-------------------------------------|--------------|--------|--|--------|---------------------------------------|--------|---------------------------------------|--------|
|                                     | General (XY) |        | Específico N° 1<br>( X <sub>1</sub> Y) |        | Específico N° 2<br>(X <sub>2</sub> Y) |        | Específico N° 3<br>(X <sub>3</sub> Y) |        |
|                                     | R2           | r      | R2                                     | r      | R2                                    | r      | R2                                    | r      |
| Exponencial                         | 0.5946       | 0.7711 | 0.4145                                 | 0.6438 | 0.5702                                | 0.7551 | 0.7593                                | 0.8714 |
| Lineal                              | 0.6753       | 0.8218 | 0.5080                                 | 0.7127 | 0.5607                                | 0.7488 | 0.7076                                | 0.8412 |
| Logarítmica                         | 0.6041       | 0.7772 | 0.5012                                 | 0.7080 | 0.5361                                | 0.7322 | 0.7140                                | 0.8450 |
| Polinómica                          | 0.6756       | 0.8219 | 0.5202                                 | 0.7212 | 0.6999                                | 0.8366 | 0.7217                                | 0.8495 |
| Potencial                           | 0.5262       | 0.7254 | 0.4129                                 | 0.6426 | 0.5434                                | 0.7372 | 0.7613                                | 0.8725 |

*Nota.* Elaboracion. Propia

Motivo por el cual es conveniente plantear el modelo utilizando la regresión lineal, porque además de existir una correlación aceptable, el comportamiento de las variables principales (X e Y) y las de mayor interés (X<sub>1</sub>, X<sub>2</sub> y X<sub>3</sub>) se aproximan a un comportamiento normal, tal y como se pudo apreciar en las pruebas de normalidad.

#### **IV. Estimación de modelos**

De acuerdo al punto anterior, en la estimación de los modelos se consideran a las variables en su nivel original. Estos modelos se detallan en el numeral 4.1 de la investigación.