

10 PROPUESTAS ESTRATÉGICAS

Sistema Penitenciario Nacional

Ceas

COMISION EPISCOPAL
DE ACCION SOCIAL

Lima, julio de 2020

INDICE

I. CEAS	Pág. 4
II. PREÁMBULO	Pág. 5
III. FINALIDAD	Pág. 6
IV. EJES DE UNA POLÍTICA PENITENCIARIA	Pág. 7
V. PRIMER EJE: SISTEMA DE JUSTICIA PENAL	Pág. 8
5.1 La necesidad de una política criminal racional	Pág. 8
5.2 Medidas de deshacinamiento adoptadas	Pág. 12
5.2.1 Gracias Presidenciales (Decreto Supremo N° 004-2020-JUS)	Pág. 13
5.2.2 Conversión de Penas para Omisión de Asistencia Familiar (Decreto Legislativo N° 1459)	Pág. 16
5.2.3 Medidas excepcionales de deshacinamiento (Decreto Legislativo N° 1513)	Pág. 16
5.2.4 Vigilancia electrónica personal (Decreto Legislativo N° 1514)	Pág. 17
5.3 ¿Cuál ha sido el impacto de las medidas de deshacinamiento?	Pág. 18
5.4 Propuestas estratégicas en el eje del sistema de justicia penal	Pág. 20
<i>PROPUESTA N° 01 "RACIONALIZAR EL INGRESO Y EGRESO A PENALES"</i>	Pág. 20
VI. SEGUNO EJE: TRATAMIENTO	Pág. 21
6.1 Infraestructura Penitenciaria: generación de albergues	Pág. 21
6.2 Propuestas estratégicas en infraestructura	Pág. 24
<i>PROPUESTA N° 02 "APROBAR UN PLAN DE INFRAESTRUCTURA MAESTRO POR UN HORIZONTE NO MENOR DE 10 AÑOS"</i>	Pág. 24
6.3 Trabajo: cárceles productivas	Pág. 25
6.4 Propuestas estratégicas en trabajo	Pág. 29
<i>PROPUESTA N° 03 "CONSOLIDAR LA POLÍTICA CÁRCELES PRODUCTIVAS A NIVEL NACIONAL"</i>	Pág. 29
6.5 Salud: reduciendo brechas en materia sanitaria	Pág. 30
6.6 Propuestas estratégicas en salud	Pág. 31
<i>PROPUESTA N° 04 "ADOPTAR UN NUEVO ENFOQUE DE LA SALUD INTRAMUROS A TRAVÉS DE LA ATENCIÓN CONTINUA E INTEGRADA CON LOS SERVICIOS DE SALUD DE LA COMUNIDAD"</i>	Pág. 31

6.7	Internos: visitas, comunicación, asistencia legal y paquetería	Pág. 32
6.8	Propuestas estratégicas en visitas, comunicación, asistencia legal y paquetería	Pág. 34
	PROPUESTA N° 05 "IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS EXCEPCIONALES POST CUARENTENA CON FINES DE TRATAMIENTO"	Pág. 34
6.9	Seguridad Penitenciaria: control de los establecimientos penitenciarios	Pág. 34
6.10	Propuestas estratégicas en Seguridad Penitenciaria para el control de los Establecimientos penitenciarios	Pág. 36
	PROPUESTA N° 06 "IMPLEMENTACIÓN DE UN PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD PENITENCIARIA"	Pág. 36
6.11	Personal Penitenciario: cubriendo necesidades básicas	Pág. 37
6.12	Propuestas estratégicas para el personal penitenciario	Pág. 38
	PROPUESTA N° 07 "CUMPLIMIENTO DE LAS NECESIDADES BÁSICAS DEL PERSONAL PENITENCIARIO"	Pág. 38
6.13	Lucha contra la corrupción: mecanismos de denuncia y control interno	Pág. 38
6.14	Propuestas estratégicas para la lucha contra la corrupción	Pág. 39
	PROPUESTA N° 08 "IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS DE DENUNCIA ANÓNIMA Y CONTROL INTERNO A NIVEL NACIONAL"	Pág. 39
VII. TERCER EJE: REINSERCIÓN SOCIAL		Pág. 40
7.1	Acompañamiento post penitenciario	Pág. 40
7.2	Propuestas estratégicas para el acompañamiento post penitenciario	Pág. 40
	PROPUESTA N° 09 "IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA CÁRCELES PRODUCTIVAS POST INTERNAMIENTO"	Pág. 40
7.3	Prevención social	Pág. 41
7.4	Propuestas estratégicas para el acompañamiento post penitenciario	Pág. 42
	PROPUESTA N° 10 "ALIANZA CON LOS DISTRITOS DE MAYOR INCIDENCIA INTERNOS EN EL SISTEMA NACIONAL PENITENCIARIO"	Pág. 42

10 PROPUESTAS ESTRATÉGICAS

Sistema Nacional Penitenciario

I. CEAS

La Comisión Episcopal de Acción Social -CEAS- fue creada el 11 de marzo de 1965, en el marco del Concilio de Vaticano II, año de la promulgación de la Constitución Pastoral sobre la Iglesia en el mundo, conocida por sus primeras palabras "Alegría y Esperanza", "Gaudium et spes" en latín.

CEAS, es un órgano de servicio de la Conferencia Episcopal Peruana, para la defensa y promoción de los derechos humanos desde el Evangelio y la Doctrina Social de la Iglesia. Participa en la animación, asesoría, promoción y coordinación de la Pastoral Social a nivel Nacional. Promueve una pastoral de los Derechos Humanos que consolide la justicia, la democracia, el desarrollo y la paz en el Perú.

CEAS reconoce los esfuerzos realizados por el Estado en materia de políticas penitenciarias y, en tal sentido, reconoce las "10 Medidas de REFORMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO" impulsadas en el año 2012; la Política Nacional Penitenciaria, aprobada por el Decreto Supremo N° 005-2016-JUS; y las demás acciones que se han y se vienen desarrollando con fines de reinserción social. Por ello, suscribimos los ejes, lineamientos y acciones que se priorizaron en dicho momento.

No obstante lo antes dicho, más allá de la actualización de las políticas conforme a la metodología que el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN viene impulsando, así como de los instrumentos de gestión que se vienen elaborando, CEAS considera de suma importancia y urgencia tomar medidas estrategias post cuarentena, en el marco del Estado de Emergencia Nacional.

El presente documento corresponde al área "Pastoral de los Derechos Humanos, Construcción de Paz y Justicia Penal y Penitenciaria", que alberga programas específicos que comparten este gran objetivo de defender y promover los derechos humanos universales, indivisibles, inalienables e inviolables de todas las personas sin excepción y, en este caso, de las personas privadas de libertad en todo el país.

II. PREAMBULO

LINEA DE TIEMPO DEL COVID – 19 Y SU IMPACTO EN PENALES	
31 de diciembre de 2019	Los primeros casos, desde China – Wuhan, son reportados a la OMS. Se desconoce aún el virus.
7 de enero de 2020	Se ha identificado el virus como un nuevo coronavirus, inicialmente llamado 2019-nCoV por la OMS.
30 de enero de 2020	La Organización Mundial de la Salud declara al coronavirus una emergencia internacional de salud pública.
6 de marzo de 2020	Comunicado oficial N° 05-2020-INPE, por el cual se restringe visitas de población vulnerable a los centros penitenciarios.
11 de marzo de 2020	La OMS declara que el nuevo brote de coronavirus es una pandemia. La OMS dice que el brote es la primera pandemia causada por un coronavirus.
15 de marzo de 2020	<ul style="list-style-type: none"> - La OMS publica la “Guía para la preparación, prevención y control de COVID – 19 en prisiones y otros lugares de detención”. - El Perú declara el Estado de emergencia nacional debido a la pandemia ocasionada por la enfermedad por coronavirus, seguido de una cuarentena.
18 de marzo de 2020	Se produce el primer motín en Perú como consecuencia del COVID – 19, en el establecimiento penitenciario de Río Seco, Piura, dejando 24 internos heridos.
19 de marzo de 2020	Se produce el segundo motín en el establecimiento penitenciario de Picsi, Chiclayo, dejando 4 internos y 2 servidores heridos.
23 de marzo de 2020	Se produce el tercer motín en Perú, en el establecimiento penitenciario de El Milagro, Trujillo, dejando 17 internos heridos y otros 2 muertos.
30 de marzo de 2020	Se produce el cuarto motín, en el establecimiento penitenciario de Yanamilla, Ayacucho.
6 de abril de 2020	Se prohíbe el ingreso de visitas a penales de Lima y Callao, mediante comunicado interno.
13 de abril de 2020	Se produce el quinto motín en el establecimiento penitenciario de Ancón I. Se produce el sexto motín en el establecimiento penitenciario de Andahuaylas.
15 de abril de 2020	Se produce el séptimo motín en el establecimiento penitenciario de Cambio Puente, Chimbote.
16 de abril de 2020	Se extiende la medida de prohibición de visitas a nivel nacional, según Memorando múltiple N° 0130-2020-INPE/04.
27 de abril de 2020	<ul style="list-style-type: none"> - Se produce el octavo motín en el establecimiento penitenciario de Huamancaca, Huancayo. - Se produce el noveno motín en el establecimiento penitenciario de Castro Castro, Lima, dejando 9 internos fallecidos y 60 agentes heridos. - Se produce el décimo motín en el establecimiento penitenciario de Cachiche, Ica.
29 de abril de 2020	<ul style="list-style-type: none"> - Se produce el décimo primer motín en el establecimiento penitenciario de Picsi, Chiclayo. - Se produce el décimo segundo motín en el establecimiento penitenciario de Ancón 2, Lima.
19 de mayo de 2020	<ul style="list-style-type: none"> - Se produce el décimo tercer motín en el establecimiento penitenciario de Camaná, Arequipa.

A finales del mes de junio, información disponible y pública, las autoridades han comunicado el siguiente cuadro:

Cuadro N° 01
Población Penitenciaria y Servidores contagiados y fallecidos por COVID – 19

VARIABLES	SERVIDORES	INTERNOS
CONTAGIADOS	2400	8249
FALLECIDOS	28	288

Fuente: Información pública a julio 2020

Al cierre del presente documento no se cuenta con información disponible y pública de la cantidad de pruebas de descarte realizada tanto a la población penitenciaria como al personal INPE.

III. FINALIDAD

El 26 de mayo último, el Tribunal Constitucional dictó sentencia en el EXP. N.° 05436-2014-PHC/TC, declarando “un estado de cosas inconstitucional respecto del hacinamiento de los establecimientos penitenciarios y las severas deficiencias en la calidad de su infraestructura y servicios básicos a nivel nacional”.

En la mencionada sentencia, el TC ha exhortado a las siguientes medidas y responsables:

Cuadro N° 02
Responsables, medidas a desarrollar y plazo establecido por el Tribunal Constitucional

RESPONSABLE	MEDIDA	PLAZO
MINJUS	Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2021-2025	90 días
	Ampliar, reforzar, modificar o replantear las medidas dictadas en el marco de la emergencia del sistema penitenciario y del INPE	90 días
MEF	Asegurar los recursos económicos para dar cumplimiento a la sentencia.	Sin plazo
PODER JUDICIAL	Identificar un adecuado nivel de equilibrio entre los principios y derechos que se encuentran involucrados al dictar las prisiones preventivas.	Sin plazo

Fuente: Exp. N° 05436-2014-PHC/TC

Finalmente, dicha sentencia establece *“que si, en el plazo de 5 años, que vencerá en el año 2025, no se han adoptado las medidas suficientes para superar dicho estado de cosas inconstitucional, estos deberán ser cerrados por la respectiva autoridad administrativa, lo que podría implicar el cierre temporal del establecimiento penitenciario para el ingreso de nuevos internos, el cierre temporal del establecimiento penitenciario con traslado de los internos a otros establecimientos penitenciarios sin hacinamiento, entre otras medidas, según se trate del nivel de hacinamiento, y hasta que se garanticen las condiciones indispensables de reclusión, asumiendo la responsabilidad de la omisión o deficiencia las respectivas instituciones públicas, empezando por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Dicho cierre empezará por los 6 establecimientos penitenciarios de mayor hacinamiento en el Perú: Chanchamayo (553 %), de Jaén (522 %), del Callao (471 %), de Camaná (453 %), de Abancay (398 %) y Miguel Castro Castro (375 %), o aquellos 6 establecimientos penitenciarios que al vencimiento de dicho plazo tengan los mayores niveles de hacinamiento.”*

El presente documento tiene por finalidad contribuir, desde la sociedad civil, con el diseño e implementación de un instrumento de gestión que, por mandato del Tribunal Constitucional, deberá recaer en un “Plan Nacional de Política Nacional Penitenciaria”, acorde con el Decreto Supremo 005-2016-JUS, que aprobó la Política Nacional Penitenciaria, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de julio de 2016.

IV. EJES DE UNA POLÍTICA PENITENCIARIA

Como toda problemática social, el sistema nacional penitenciario debe ser abordado multisectorialmente. Por ello, la Política Nacional Penitenciaria, aprobada por el Decreto Supremo 005-2016-JUS, estableció su intervención multisectorial en tres ejes concretos.

Cuadro N° 03
Ejes, Objetivos y Lineamientos de la Política Nacional Penitenciaria

EJE	OBJETIVO	LINEAMIENTOS
SISTEMA DE JUSTICIA PENAL	Enfocado en la racionalización del ingreso y salida de ciudadanos al sistema penitenciario.	<ul style="list-style-type: none"> - Evitar normas populistas penales; - Excepcionalidad del internamiento; - Medidas, salidas y penas alternativas; - Procesos de libertad anticipada y medidas de seguridad.
TRATAMIENTO	Enfocado a todas las actividades orientadas a la rehabilitación de la población penitenciaria en régimen cerrado y abierto.	<ul style="list-style-type: none"> - Cobertura de tratamiento; - Participación pública y privada; - Infraestructura; - Corrupción; - Seguridad; - Servidores; - Equipamiento; - Servicios Básicos; - Gestión de procesos; - Información.
RESOCIALIZACIÓN	Enfocado a facilitar la relación y vinculación de la población penitenciaria con la sociedad.	<ul style="list-style-type: none"> - Acompañamiento post penitenciario; - Prevención social.

Fuente: D.S. N° 005-2016-JUS

El presente documento, sobre la base estadística disponible y experiencia de CEAS en su actividad pastoral carcelaria, presenta **10 ESTRATEGIAS PENITENCIARIAS** para su evaluación, teniendo como punto de partida los ejes y objetivos planteados por la Política Nacional Penitenciaria.

V. PRIMER EJE: SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

5.1. La necesidad de una política criminal racional

Este primer eje apunta a la aplicación de una política criminal racional, basada en evidencia empírica, con un marco constitucional que lo respalde y, como regla, permita la racionalización de los ingresos y egresos de ciudadanos al sistema penitenciario. En términos sencillos, las acciones deben estar dirigidas a establecer quiénes sí deben ingresar (gravedad, peligrosidad) y quiénes, si bien han cometido o están siendo procesados por un

delito, se les debe imponer una medida alternativa al internamiento (mínima lesividad, grupos vulnerables) o egresar (grado de reinserción social).

Al respecto, la sentencia del 26 de mayo por parte del TC, se establece que *“Las cárceles deben ser pobladas preferentemente por personas que hayan cometido delitos graves que impliquen peligro social. No resulta coherente que personas que han cometido otros delitos, que pueden cumplir penas alternativas a la privación de libertad, terminen siendo privados de su libertad de la misma forma que aquellas personas que han cometido delitos graves”* (Parte resolutive, numeral 9).

Debe comprenderse que este eje es de responsabilidad de todos aquellos que participan directamente en el sistema de justicia penal, decidiendo o teniendo facultades para determinar “quién ingresa, por cuánto tiempo y, sobre todo, bajo qué condiciones debe egresar”, determinándose el internamiento (medida cautelar o condena) como una excepción a los casos graves o de alta lesividad social.

Dicho lo anterior, la política nacional penitenciaria determinó que no solo es responsabilidad de fiscales y jueces este eje, sino también de todo aquel que tiene facultades para impulsar, solicitar delegación o legislar en esta materia.

La siguiente pirámide, trabajada con información oficial del INPE (abril 2020), permite establecer una política criminal racional. Así, las acciones que se establezcan desde una base empírica permitirán un tratamiento diferenciado en este primer eje:

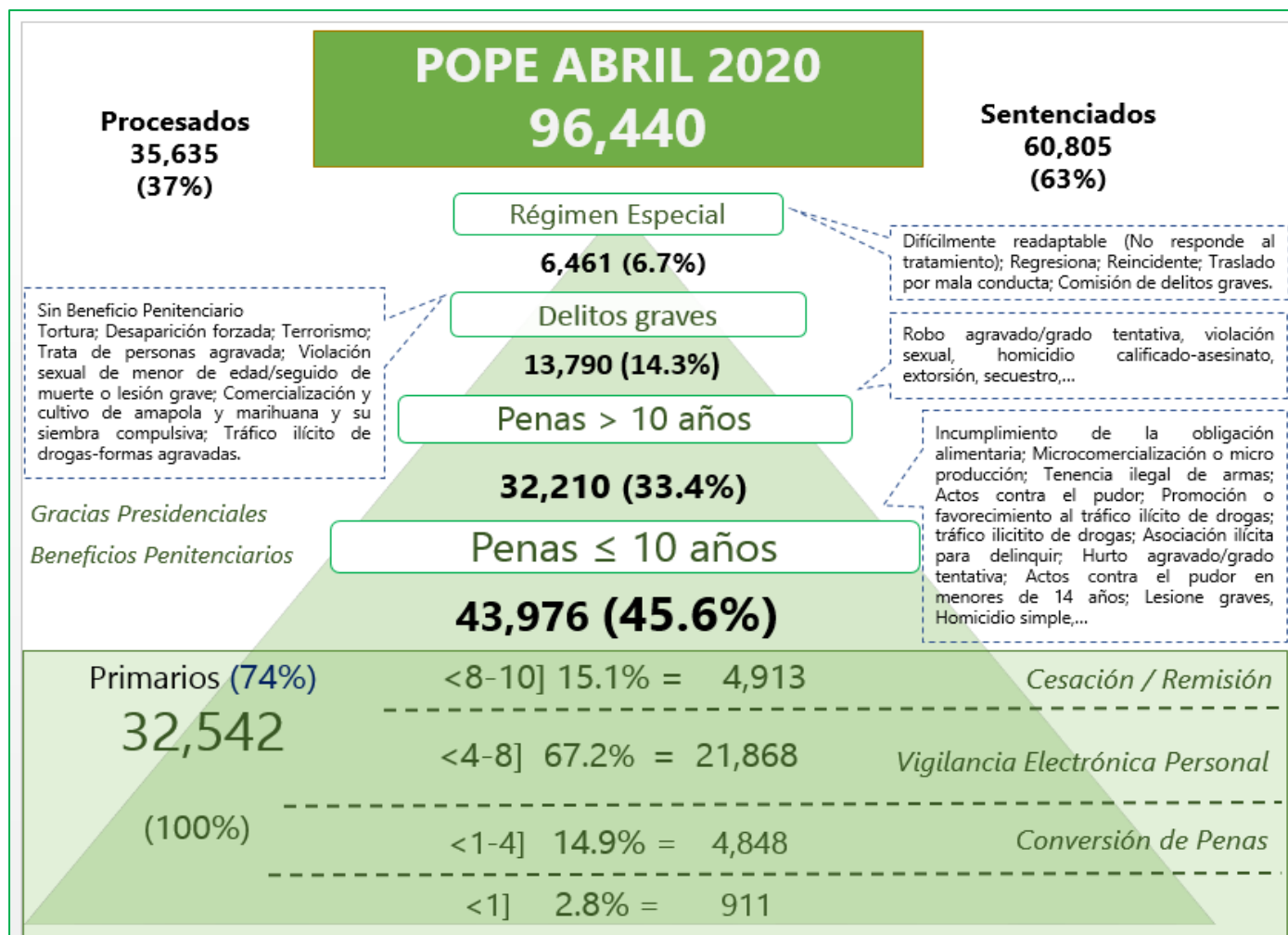
- **96,440** son los internos que, al mes de abril de 2020, se encuentran reclusos en 68 establecimientos penitenciarios a nivel nacional. De ellos, el 37% tienen la condición de procesados a la espera de que se defina su responsabilidad (35,635); mientras que el restante 63% tiene la condición de sentenciados y cumplen una condena de pena privativa de libertad efectiva (60,805). Este incremento de condenados se debe a la aplicación del Código Procesal Penal, Decreto Legislativo N° 957.
- **74%** de los internos son primarios, esto es, que 7 de cada 10 internos han ingresado por primera vez a un establecimiento penitenciario (71,365). Variable que debe ser tomada para el diseño de una política criminal que diferencie reincidencia, habitualidad, de internos primarios.
- **54.4%** de los internos tienen penas mayores a 10 años. De estos, el 6.7% se encuentra en régimen especial (6,461); 14.3% por delitos de gran lesividad o gravedad y, según la legislación, se encuentran proscritos de beneficios penitenciarios (13,790); y, un 33.4% están internos por delitos con penas mayores a 10 años (32,210). En total, 52,464 internos se encuentran procesados o condenados por delitos graves y penas mayores a 10 años. **Para este grupo, se necesita establecer una política racional penitenciaria que les permita, mientras estén siendo procesados o cumplan sus**

condenas por los delitos, acceder a un sistema claro en sus procedimientos de reinserción social.

- **45.6%** de los internos están por delitos con penas menores a 10 años. **Para este grupo, se necesita establecer una política racional penitenciaria que permita la posibilidad de evaluar estrategias diferenciadas, evaluándose grupos de delitos de mínima lesividad, a fin de determinar la posibilidad o no de penas y medias alternativas al internamiento.**
- **32,542** son los internos con penas menores a 10 años que tienen la calidad de primarios **sobre los que podría evaluarse una política criminal diferenciada al internamiento.**
- **4,913** son los **internos primarios que tienen penas entre 8 a 10 años**, a los cuales ya en la actualidad se han evaluado políticas de **cesación de prisión** por una medida alternativa (arresto domiciliario o comparecencia restrictiva) o la **remisión de la pena** por una suspensión de la misma, como lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1513.
- **21,868** son los **internos primarios que tienen penas entre 4 a 8 años**, a los cuales ya en la actualidad se han evaluado políticas de **Vigilancia Electrónica Personal (VEP)**, como lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1514.
- **5,759:** son los **internos primarios que tienen penas menores a 4 años** (4,848 entre 1 a 4 años y 911 con penas menores a 1 año), a los cuales ya en la actualidad se han evaluado políticas de **conversiones de penas**, como lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1300.

La información antes descrita permite diseñar y establecer una política criminal penitenciaria en dos grandes grupos y con metodologías diferenciadas. Un primer grupo, que bordea el 54% de la población y que han cometido o están siendo procesados por delitos graves, se les debería asegurar que su permanencia en los penales permita una reinserción social como fin último del sistema; un segundo grupo, que bordea el 46% de la población y que han cometido o están siendo procesados por delitos menores a diez años, se puede evaluar penas o medidas alternativas al internamiento, en tanto se traten de delitos de mínima lesividad o se trate de población vulnerable.

Cuadro N° 04
Población Penitenciaria – POPE, según situación jurídica y delitos



Fuente: INPE, Abril – 2020.

Cuadro N° 05
Medidas implementadas según tipo de lesividad

LESIVIDAD	POPE	MEDIDAS
GRAVE Y MEDIDANA LESIVIDAD	<ul style="list-style-type: none"> - Internos en régimen especial o de difícil readaptación; - Internos por delitos muy graves o proscritos de beneficios penitenciarios; - Internos por delitos con penas mayores a 10 años. <p>(52,461 internos se encuentran en este grupo, aproximadamente).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Beneficios penitenciarios, siempre que la ley lo permita; - Gracias Presidenciales, siempre que cumplan con los presupuestos;
MÍNIMA LESIVIDAD	<ul style="list-style-type: none"> - Internos por delitos con penas menores a 10 años; - Internos primarios; - Internos que conforman población vulnerable. <p>(43,976 internos se encuentran en este grupo, aproximadamente).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cesación de la prisión preventiva por mínima lesividad; - Vigilancia Electrónica Personal; - Conversión de penas.

Fuente: INPE, Abril – 2020.

5.2. Medidas de deshacinamiento adoptadas

Durante el estado de emergencia, el ejecutivo impulsó cuatro (04) medidas con fines de deshacinamiento, basado en una política criminal racional, en especial para delitos de mínima lesividad, población vulnerable, condiciones carcelarias, internos primarios, entre otras, las mismas que pasamos a analizar.

Cuadro N° 06
Medidas de deshacinamiento implementadas por el ejecutivo
Gracias Presidenciales y Omisos a la Asistencia Familiar



Fuente: MINJUS (Gracias Presidenciales) al 15/08/2020; INPE (D. Leg. N° 1459) al 09/08/2020.

5.2.1. Gracias Presidenciales (Decreto Supremo N° 004-2020-JUS)

Publicada el 23/04/2020, la norma buscó impulsar las gracias presidenciales, especialmente los indultos humanitarios y conmutaciones de penas. La norma, se dijo, estaba destinada a beneficiar a unos 3000 internos con fines de deshacinamiento, en especial personas con enfermedades crónicas avanzadas, madres gestantes, internos con penas a cumplirse en los próximos seis meses, con penas menores a cuatro años o adultos mayores.

A 110 días de su promulgación, la norma ha permitido el egreso de 367 internos a través de gracias presidenciales. De estas, 9 de cada 10 han sido conmutaciones de pena (332); solo 1 de cada 10, indultos humanitarios (24).

A comienzos del Estado de Emergencia se anunció que se habían identificado alrededor de 3000 internos que podrían ser beneficiados. 110 días después la norma ha logrado beneficiar solo al 12% de aquellos.

Si bien la norma ha permitido la simplificación administrativa, trasladándose a las instituciones del Estado probar – con la documentación oficial que manejan – las condiciones establecidas, lo cierto es que su aplicación ha traído las siguientes dificultades:

- Habiéndose dictado en plena cuarentena, poder verificar las condiciones clínicas de los internos potenciales de un indulto humanitario ha traído sus complicaciones: i) falta de personal penitenciario para la remisión de historias e informes clínicos; ii) las listas de internos con enfermedades graves o terminales no se realiza desde cada uno de los establecimientos penitenciarios, lo que dificulta su identificación; iii) pese a la posibilidad de entrevistas por parte de la comisión a internos con dichas condiciones, no se han practicado. Todo esto explica por qué la mayor incidencia de gracias ha sido la conmutación de penas (evaluación objetiva de los documentos accesibles: antecedentes, registros, penas cumplidas) que los indultos (evaluación de documentación clínica, entrevistas, mayor rigor);
- Al ser el INPE la única fuente de requerimiento, todas las demás solicitudes presentadas por terceros han sido remitidas a dicha institución para su verificación, al carecer la secretaría técnica de la Comisión de Gracias Presidenciales acceso directo a registro penitenciario u otra información penitenciaria que se requiere;
- La información necesaria para evaluar los presupuestos de la norma, la cual es remitida por las instituciones competentes (Poder Judicial e INPE), en algunos casos se encuentra desactualizada o incompleta (falta de remisión de la sentencia por parte de los jueces a registro penitenciario; incongruencias sobre la existencia o no de antecedentes penales; entre otros), lo cual significa para la secretaría técnica de la Comisión de Gracias Presidenciales reiterar el requerimiento;
- El INPE había detectado, desde registro penitenciario, 3000 potenciales internos que se encontrarían en los supuestos de la norma. Lo cierto es que, para la formación del expediente en sí, la institución penitenciaria no se da abasto para dicho fin, lo que explica su poca incidencia (12% de los posibles beneficiarios).

Las gracias presidenciales, desde siempre, ha sido una importante medida de deshacinamiento. Conforme a la siguiente tabla, 19,306 internos han egresado a través de esta facultad constitucional en los últimos 37 años. No obstante, como consecuencia de los llamados “narcoindultos”, su otorgamiento ha ido disminuyendo considerablemente por el impacto político que ello representó.

Cuadro N° 07
Gracias Presidenciales otorgadas por el Gobierno (1980-2017)

GRACIAS PRESIDENCIALES CONCEDIDAS de 1980 - abril 2017		
PRESIDENTES	PERIODO	TOTAL
Fernando Belaunde T.	Julio 1980 a Julio 1985	2007
Alan García Pérez	Julio 1985 a Julio 1990	3636
Alberto Fujimori F.	Julio 1990 a Julio 1995	2278
	Julio 1995 a Julio 2000	3683
	Julio 2000 a noviembre 2000	418
Valentín Paniagua C.	Noviembre 2000 a Julio 2001	743
Alejandro Toledo M.	Agosto de 2001 a Julio 2006	863
Alan García Pérez	Agosto de 2006 a julio de 2011	5500
Ollanta Humala T.	Agosto 2011 a Julio 2016	155
Pedro Pablo Kuczynski G.	Agosto 2016 a Julio 2017	96
TOTAL		19 379

Fuente: Resoluciones Supremas publicadas en el diario oficial El Peruano.

Cuadro N° 08
Gracias Presidenciales otorgadas por el Presidente Martín Vizcarra (2018-2020)

GRACIAS PRESIDENCIALES CONCEDIDAS de 1980 - abril 2017		
PRESIDENTE	PERIODO	TOTAL
Martín Vizcarra C.	2018	32
	2019	14
	2020	4
	2020: DS N° 004,005 Y 006-2020-JUS	367
	TOTAL	417

Fuente: MINJUS al 15/08/2020

En conclusión, la dación del Decreto Supremo N° 004-2020-JUS es una medida que debe continuar, mejorándose los procesos detectados como barreras para su eficacia, máxime si se trata de una política criminal racional basada en su otorgamiento a delitos de mínima lesividad o casos humanitarios.

5.2.2. Conversión de Penas para Omisión de Asistencia Familiar (Decreto Legislativo N° 1459).

Publicada el 13/04/2020, la norma estaba destinada a reducir el número de internos por delitos de Omisión de Asistencia Familiar (OAF) que, a enero de este año, bordeaba los 2832 y, sobre los cuales, el Estado gasta 4.5 millones de soles anualmente solo en alimentos. La norma exige, para su egreso, el pago íntegro de la reparación civil y la totalidad de las deudas alimenticias acumuladas.

A 120 días de su promulgación, la norma ha permitido el egreso de 1164 internos a través de la conversión de sus penas, lo cual representa el 41% de la población penitenciaria omisa. Lo cierto es que aún el 59% de ellos permanece en un centro penitenciario, lo cual sigue generando no solo hacinamiento, sino un gasto de 2.7 millones de soles anuales en gasto para la alimentación de estos internos.

Pareciese que, a 120 días de su vigencia, la norma ya habría cumplido su efecto, no experimentándose mayor crecimiento en su finalidad de deshacinamiento (entre el 13 de Julio al 09 de agosto del presente año solo egresaron 63 nuevos internos).

5.2.3. Medidas excepcionales de deshacinamiento (Decreto Legislativo N° 1513).

El 04 de junio del presente año, el Poder Ejecutivo dictó las dos últimas medidas en el marco de la pandemia. La primera de ellas establece 4 medidas excepcionales para deshacinar: dos de ellas destinadas a procesados internos (cese de la prisión preventiva por delitos de mínima lesividad y revisión de oficio de la prisión preventiva); las otras dos destinadas a condenados internos (remisión condicional de la pena y proceso simplificado de beneficios penitenciarios). La norma además establece la implementación de mesas virtuales tanto del Poder Judicial como del INPE para agilizar el deshacinamiento, así como la simplificación de los trámites.

Cuadro N° 09
Medidas de deshacinamiento implementadas por el Poder Ejecutivo
Medidas excepcionales de deshacinamiento y Vigilancia Electrónica Personal



Fuente: INPE al 09/08/2020.

Si bien ha pasado 70 días de vigencia del D. Leg. N° 1513, también lo es que la propia norma establece un plazo de diez (10) días para que el INPE remita la lista nominal de internos a nivel nacional, y establece un plazo de hasta quince (15) días para que los jueces de emergencia penitenciaria emitan sus resoluciones colectivas de egreso. Pese a todo ello, en estos primeros 70 días han egresado 615 internos por la mencionada norma, lo cual determina un significativo inicio de su impacto en el deshacinamiento de los penales.

Una de las cosas que debe tenerse en cuenta es la temporalidad de la norma. Según ella, el D. Leg. N° 1513 solo estará vigente hasta 90 días posteriores a la culminación del estado de emergencia, algo que debería evaluarse, pues su continuidad es de suma importancia para cumplir con el mandato del Tribunal Constitucional.

5.2.4. Vigilancia Electrónica Personal (Decreto Legislativo N° 1514).

La norma tiene por finalidad evitar el ingreso de procesados con la aplicación de medidas cautelares alternativas a la prisión y, a su vez, impulsa el egreso de condenados por medio de penas alternativas o beneficios penitenciarios. Con la VEP el requisito principal era no estar inmerso en un delito grave (proscritos en la norma), dando prioridad a adultos mayores, enfermos graves, discapacitados, mujeres gestantes o madres cabeza de familia.

La primera norma que impulsó la VEP fue la Ley N.º 29499, publicada el 19 de enero de 2010. Desde entonces, han pasado diez años y solo existen 24 grilletes implementados. Su poca o nula aplicación se debía a dos grandes variables: la primera de ellas era la burocracia normativa para su otorgamiento (copias certificadas de su sentencia, antecedentes judiciales, certificado de cómputo laboral o estudio dentro del penal, entre otras constancias); la segunda es un tema presupuestal para su implementación y masificación.

Ha sido, una vez más, esta última variable la que ha impedido su implementación en 70 días de vigencia del D. Leg. N° 1514. Aún hoy no se ha iniciado el proceso de contratación por parte del Estado, lo que determina su nulo impacto en la variable deshacinamiento.

En el Perú, la construcción de un penal para 1,000 internos le cuesta al Estado no menos de 150 millones de soles. Uno para 4,000 internos requiere la inversión de 600 millones de soles, cuando la compra de la misma cantidad de grilletes bordea los 13.7 millones de dólares (el Ministerio de Justicia de Ecuador compró por ese monto en el 2016), unos 47 millones de soles; esto es, solo el 8% de lo que costaría un penal para albergarlos.

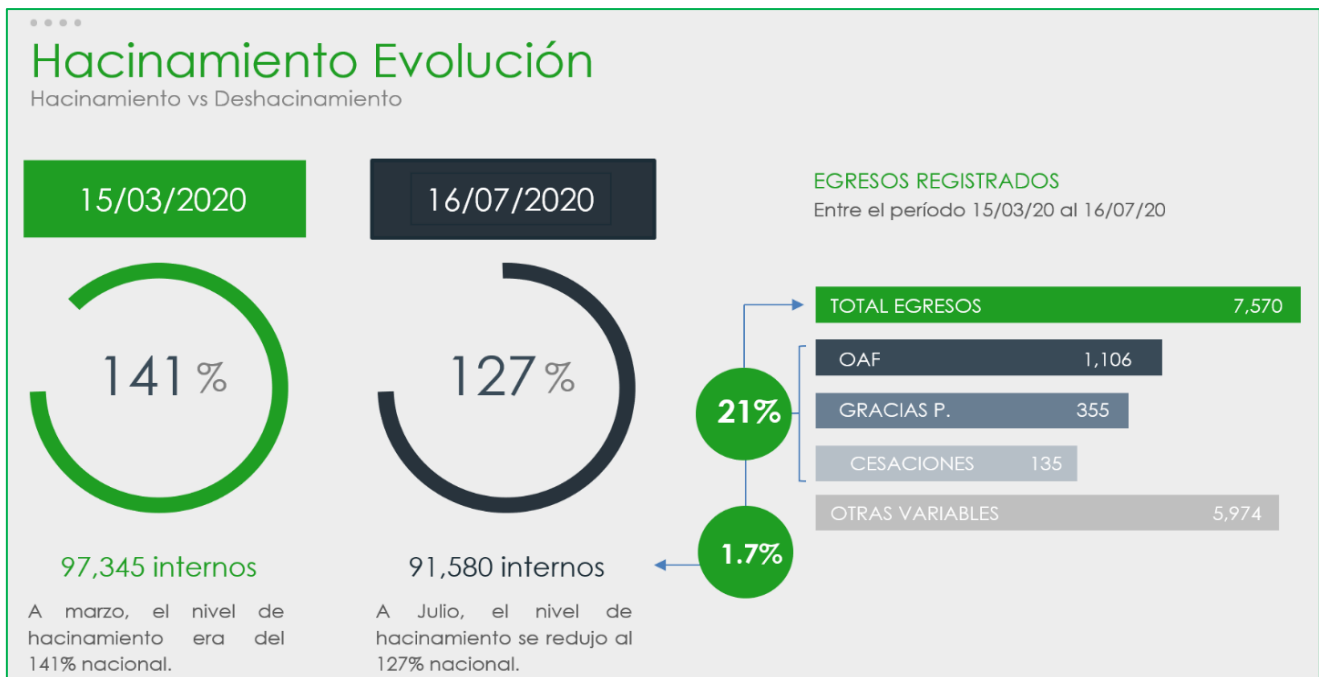
Siendo el hacinamiento crítico, el Estado no puede seguir de espaldas a esta situación. La masificación de la VEP es una alternativa a evaluar para más de 20,000 internos que tienen penas o procesos por delitos menores a 8 años. Para que así suceda se requiere liderazgo y compromiso político.

5.3. ¿Cuál ha sido el Impacto de las medidas de deshacinamiento?

Desde que se dictó el estado de emergencia, del 15/03/2020 al 16/07/2020, en 120 días, la población penitenciaria ha tenido un deshacinamiento del 13%, una cifra histórica que no se había experimentado en los últimos veinte años.

Para el 15/03/2020 la POPE ascendía a 97,345 internos, con una tasa de hacinamiento nacional del 141%; para el 16/07/2020, la POPE llegó a 91,580 internos, con una tasa de hacinamiento del 127% nacional.

Cuadro N° 10
Evolución del hacinamiento durante el Estado de Emergencia
(Período entre el 15/03/2020 al 16/07/2020)



Fuente: INPE al 16/07/2020.

En estos 150 días de iniciado el estado de emergencia, según información del INPE, 7,570 internos egresaron de los penales. A continuación, explicamos las dos variables que han permitido dicho descenso del hacinamiento:

- La primera de ellas son las medidas de deshacinamiento dictadas por el Ejecutivo. En total, han egresado 1,596 internos gracias a las normas dictadas, lo cual representa el 21% de los egresados en dicho periodo, pero solo el 1.7% del total de la POPE.
- La segunda de ellas ha sido las diferentes decisiones judiciales dictadas fuera de las normas de deshacinamiento (cesación de prisiones preventivas, vencimientos de plazos, absoluciones, otros.), las cuales representan el 79% del total de egresos en dicho periodo. A ello se suma que, durante la cuarentena, no solo se redujeron las tasas de victimización, sino también los ingresos a penales.

5.4. Propuestas estratégicas en el eje del sistema de justicia penal

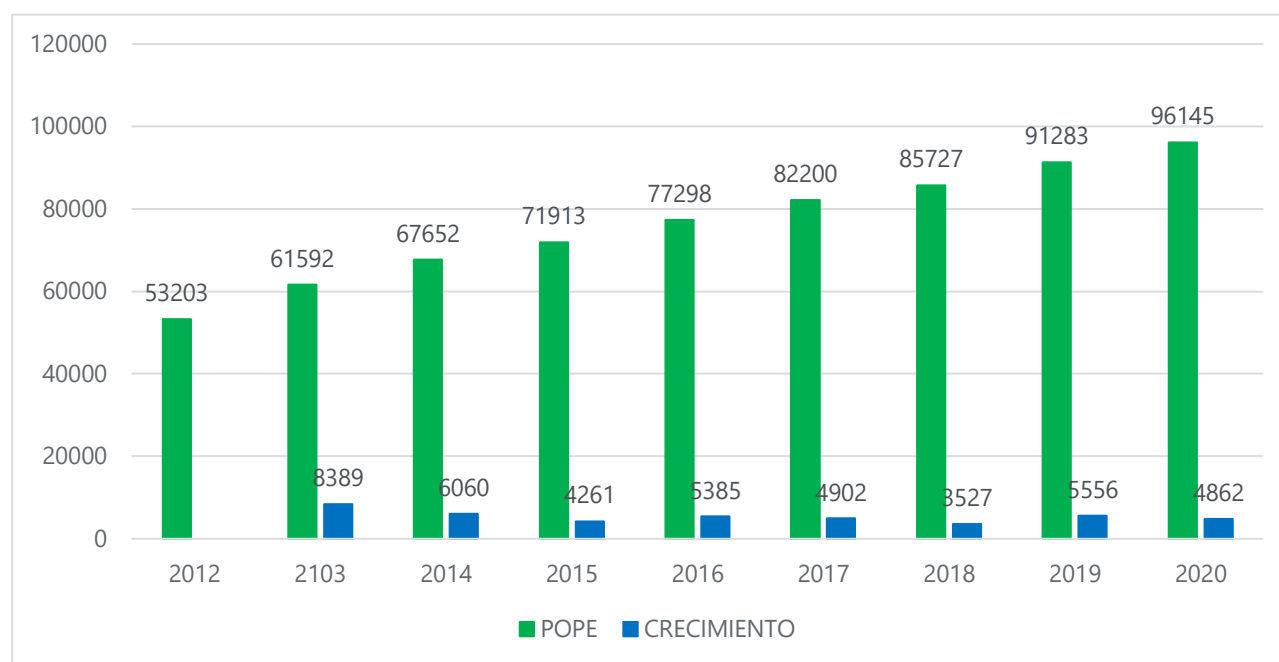
PROPUESTA N° 01 "RACIONALIZAR EL INGRESO Y EGRESO A PENALES"	
META: "REDUCIR EL HACINAMIENTO PENITENCIARIO EN UN 10% ANUALMENTE"	
OBJETIVO	ACCIÓN
Impulsar el incremento de gracias presidenciales.	<ul style="list-style-type: none"> - Los E.P., en un plazo de 30 días, remiten las listas nominales de todos los internos o internas para conmutaciones o indultos. - Los directores de los E.P., bajo responsabilidad funcional, deberán remitir la documentación pertinente, así como los informes e historia clínica en caso de indultos humanitarios. - Los directores regionales fiscalizan que los directores de E.P. hayan cumplido con la remisión de las listas nominales y documentación pertinente. - Llegar a la meta de los 3000 internos identificados inicialmente. - Las solicitudes, por terceros, pueden ser ingresadas directamente a la secretaría técnica de la comisión de gracias presidenciales, a través de mesa de partes virtual. - La secretaría técnica de la comisión de gracias presidenciales tiene acceso a la base de datos de registro penitenciario del INPE, así como de registro de condenas del Poder Judicial.
Implementar la VEP a nivel nacional.	<ul style="list-style-type: none"> - A corto plazo, del contrato inicial que se tiene por 50 VEP, de los cuales solo se han instalado 24, se genere una prestación adicional del 25% que permite la norma, con lo cual se amplía a 75 dispositivos para Lima, conforme al calendario oficial vigente. - Iniciar, conforme a la situación de emergencia que recoge la ley de contrataciones del Estado, una contratación directa – vía exoneración - por los primeros 1,000 o 2,000 dispositivos, que permita su implementación a nivel nacional, conforme a un calendario oficial progresivo en meses. - Implementar el establecimiento penitenciario virtual N° 69, como centro de monitoreo de los dispositivos electrónicos, indistintamente que la persona privada de libertad realice el seguimiento y monitoreo, que permitirá intervenir frente a alertas graves o muy graves. - Ampliar la VEP para sustituir a los efectivos policiales a nivel nacional que cumplen con supervisar los arrestos domiciliarios. - Interoperabilizar el centro de monitoreo con la central 105 de la PNP para que – frente a una alerta grave – se comuniquen inmediatamente con las móviles policiales más cercanas a los domicilios. - Actualizar: <ul style="list-style-type: none"> o Decreto Supremo 008-2016-JUS que aprueba los "Protocolos Específicos de Actuación Interinstitucional para la aplicación de la Vigilancia Electrónica Personal"; o Resolución Ministerial N° 0163-2016-JUS que aprueba los "Protocolos de ejecución de vigilancia electrónica personal", que ejecuta el INPE.
Convertir las medidas excepcionales de deshacinamiento del D. Leg. N° 1513 de manera permanente.	<ul style="list-style-type: none"> - Modificación normativa del D. Leg. N° 957, Código Procesal Penal, incorporando las variables de la cesación de la prisión preventiva (por mínima lesividad y revisión de oficio). - Modificación normativa del Decreto Legislativo N° 654, Código de Ejecución Penal, incorporando el proceso simplificado de los beneficios penitenciarios, así como de la redención excepcional. - Modificación normativa del Decreto Legislativo N° 635, Código Penal, incorporando la figura de la remisión condicional de la pena. - Evaluar otras medidas normativas dirigidas a delitos de mínima lesividad o penas menores a 10 años.
Compromiso multisectorial del sistema de justicia penal.	<ul style="list-style-type: none"> - El MINJUS, Poder Judicial y el Ministerio Público, con participación del Tribunal Constitucional, se comprometen a realizar las acciones necesarias, conforme a sus competencias, para cumplir la meta propuesta en los próximos cinco años. - El compromiso está orientado a una política criminal racional, dirigida a delitos de mínima lesividad o población vulnerable. - El compromiso incluye la dación de las directivas internas que sean necesarias por cada una de las instituciones comprometidas para hacer viable la meta propuesta. - Pronunciamiento del acuerdo públicamente, a fin de evitar comentarios unilaterales de algún operador del sistema de justicia penal.

VI. SEGUNDO EJE: TRATAMIENTO

6.1. Infraestructura Penitenciaria: generación de albergues

Conforme se aprecia del siguiente gráfico, en los últimos 8 años la POPE se incrementó en 80%. Debido al populismo penal, traducido en incremento de penas y proscripción de beneficios penitenciarios, la POPE crece porque cada vez más gente se queda por más tiempo en las prisiones, acumulándose año a año.

Cuadro N° 11
Crecimiento Poblacional 2012-2020



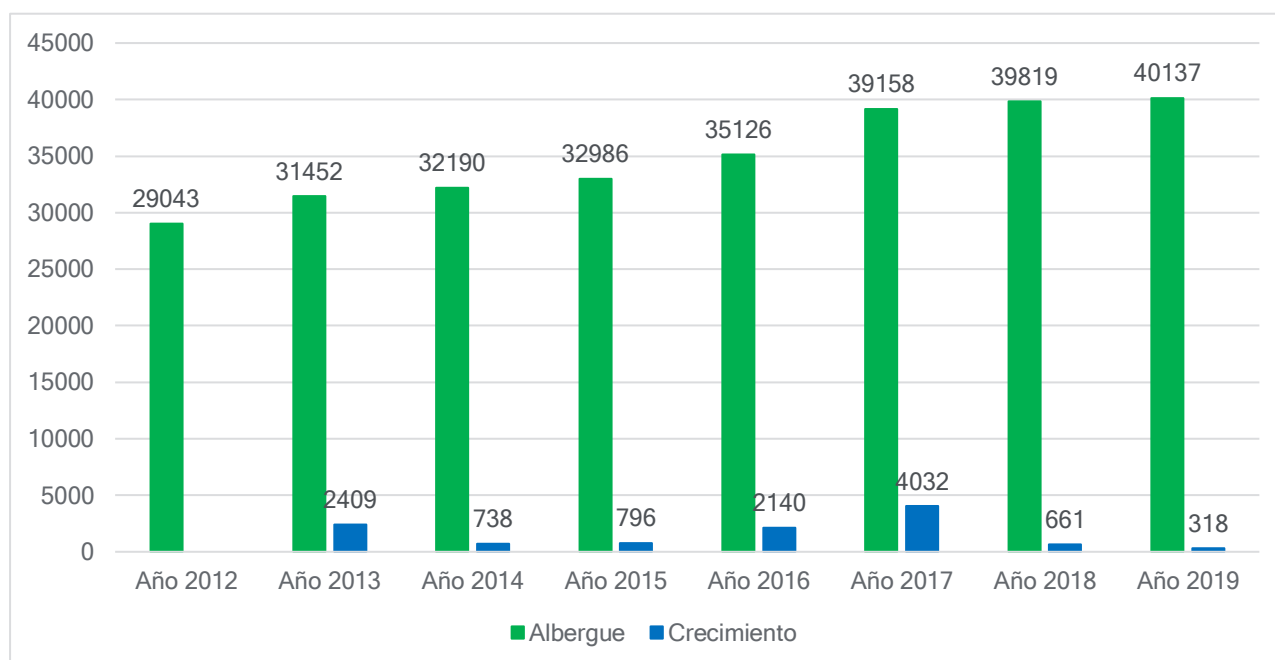
Fuente: INPE

A diferencia del crecimiento poblacional penitenciario, la generación de unidades de albergue no va a la misma velocidad, por todo lo que ello significa en recursos económicos a invertir y la capacidad estatal de ejecutar dicho presupuesto en expedientes técnicos.

- **Entre 2012 al 2016:** se generaron 6,463 unidades de albergue, donde destacan los penales de Cochamarca con 1224 unidades de albergue en Cerro de Pasco, el año 2016.
- **Entre 2016 al 2018:** se generaron 3,652 unidades de albergue bajo la metodología de tarimas.

El siguiente cuadro muestra la incidencia de trabajar expedientes técnicos previos. En casi todos los casos, el crecimiento que muestra la estadística disponible fue trabajado con anterioridad y cosechado el año que se muestra. La continuidad de las políticas en infraestructura permite el crecimiento de unidades de albergue.

Cuadro N° 12
Crecimiento Unidades de Albergue 2012-2019



Fuente: INPE (Reportes Estadísticos a diciembre de cada año)

Conforme a una proyección realizada por el MINJUS el año 2016¹, en los próximos veinte años, se estima que el Estado peruano contará con 222,487 internos para una capacidad de albergue de 58,187, lo que generaría una brecha por cubrir de 164,300 plazas, requiriéndose para cubrir el 100% de dicha brecha, la construcción de 83 establecimientos penitenciarios de tipo ordinario, con una inversión de 18,433'436,800.00 millones de soles, lo que representaría el 3.5% del PBI nacional del año 2012.

Conforme lo refiere la mencionada publicación, "en un país con brechas importantes que cubrir en relación a las necesidades básicas insatisfechas de la comunidad (salud, educación, trabajo, etc.), la inversión en la construcción de nuevos Establecimientos Penitenciarios no puede ni debe determinar, exclusivamente, la política penitenciaria del Estado. Frente a ello, es importante visualizar todas las estrategias posibles que permitan por un lado deshacinar los Establecimientos Penitenciarios, como aquellas que generen una mayor capacidad de albergue sin que ello signifique comenzar de cero o iniciar un nuevo proyecto de infraestructura penal. Ejemplo de esto último son las áreas libres con las que cuentan determinados Establecimientos Penitenciarios en la actualidad, lo que permite iniciar proyectos de inversión destinados a la ampliación de unidades de albergue."²

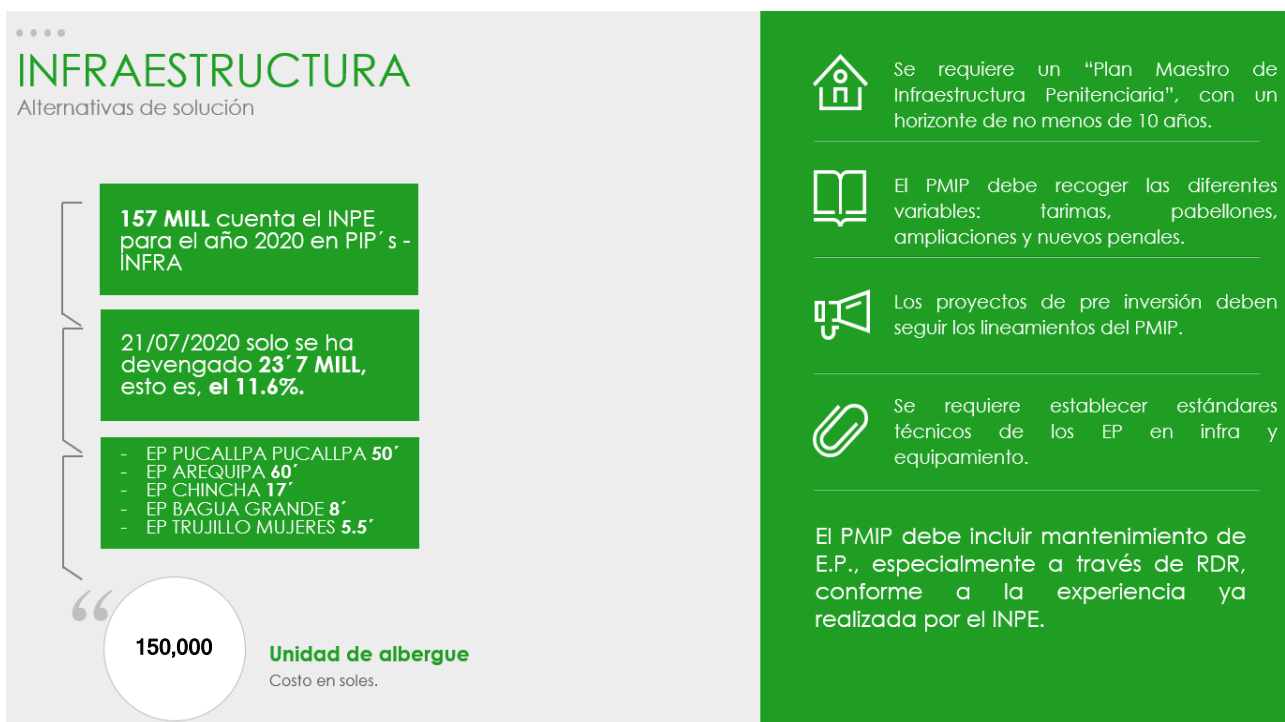
¹ "Infraestructura Penitenciaria, Proyección de la Capacidad de Albergue: 2015 – 2035", MINJUS – 2016, disponible en: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2016/03/Infraestructura-Penitenciaria.pdf>

² *Ibidem*, pp. 64-65.

En efecto, el Estado asigna en promedio no más de 190 millones (histórico) de soles al INPE para proyectos de inversión pública en infraestructura penitenciaria. Este año 2020, por ejemplo, se le asignó 157 millones de soles. Al 23/07/2020, la consulta amigable del MEF determina una ejecución del 11.6%, de lo que se infiere la imposibilidad de su ejecución a finales del presente año.

No cabe duda que una de las principales causas de la falta oportuna de la ejecución presupuestal para el presente año se debe a la pandemia y el estado de emergencia, que suspendió todo tipo de obras.

Cuadro N° 13 Ejecución presupuestal / Consulta amigable – MEF al 23/07/2020



Fuente: Consulta amigable - MEF

Se estima que una unidad de albergue, en promedio, es de ciento cincuenta mil soles. Esto quiere decir que para la construcción de un establecimiento penitenciario de 1000 unidades de albergue se requiere de una inversión no menor de 150 millones de soles, siempre que el Estado cuente con el terreno para dicho proyecto. A ello se suma el tiempo que toma diseñar el proyecto de pre inversión y, posteriormente, ejecutar el mismo, en un plazo no menor de 3 años.

Por ello, se han establecido diferentes metodologías que permiten generar unidades de albergue a corto, mediano y largo plazo:

- Construcción de tarimas (corto plazo): permite – en aquellos pabellones amplios – que los internos que pernoctan en colchones a nivel del piso, puedan subir a una tarima. Si bien esta metodología no reduce el hacinamiento, también es cierto el trato inhumano que significa dormir en dichas condiciones (suelo).
- Construcción de pabellones (mediano plazo): permite incrementar unidades de albergue en penales que cuentan con terreno libre dentro de su perímetro. Para el año 2016, más de 20 penales contaban con áreas libres. Además de aprovecharse los servicios ya instalados en un E.P., también se reducen los costos significativamente en relación a la construcción de un nuevo establecimiento.
- Ampliación de establecimientos penitenciarios (mediano plazo): permite generar unidades de albergue en áreas no cercadas, pero que pertenecen al perímetro del E.P. Aquí también se reducen los costos y, sobre todo, se asegura una licencia social.
- Construcción de nuevos establecimientos penitenciarios (largo plazo). Se trata de una de las mejores alternativas para generar nuevas unidades de albergue de calidad, pero que por el tiempo que requieren para su concretización (2 a 3 años) deben ser complementos de las otras alternativas antes mencionadas.


6.2. Propuestas estratégicas en infraestructura

PROPUESTA N° 02 “APROBAR UN PLAN DE INFRAESTRUCTURA MAESTRO POR UN HORIZONTE NO MENOR DE 10 AÑOS”	
META: “GENERAR 2000 UNIDADES DE ALBERGUE POR AÑO”	
OBJETIVO	ACCIÓN
Impulsar el incremento de unidades de albergue.	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer los E.P. que permiten crecer en tarimas, pabellones o ampliaciones, especificándose los costos por año y unidades de albergue a obtener. - Establecer los estándares técnicos que debe contener un E.P. tipo, conforme al documento del año 2016 publicado por el MINJUS. - Establecer los lugares donde se construirán nuevos E.P., estableciéndose la cantidad de ellos en régimen ordinario como especial. - Obtener el compromiso, conforme a lo ordenado por el TC, para cumplir con las metas anualizadas. - Incorporar a la cartera del sector, los requerimientos de proyectos a través de la participación público – privada (APP).
Impulsar el mantenimiento de la infraestructura de los Establecimientos Penitenciarios existentes.	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer los E.P. que deben ser intervenidos para mantenimiento de sus instalaciones básicas, priorizando recursos directamente recaudados (mantenimiento) o inversiones de optimización, de ampliación marginal, de reposición y de rehabilitación (IOARR).


6.3. Trabajo: cárceles productivas


Las cifras del Censo de la población penitenciaria 2016 señalaron dos variables importantes: i) 9 de cada 10 internos conoce un oficio previo a su internamiento; y ii) las expectativas de los internos (as) al salir del establecimiento penitenciario determina que 9 de cada 10 piensan trabajar. Para el año 2018, el INPE contaba con 224 talleres a nivel nacional, los mismos que concentraban la participación de más de 24 mil internos, conforme al siguiente cuadro.


Cuadro N° 14
Talleres por Región Penitenciaria a nivel nacional

 TRABAJO Cárceres Productivas		
N°	Oficina Regional	N° Talleres
1	Lima	71
2	Norte Chiclayo	42
3	Nor Oriente San Martín	11
4	Sur Arequipa	17
5	Oriente Pucallpa	12
6	Sur Oriente Cusco	21
7	Altiplano Puno	27
8	Central Huancayo	23
Total		224

 Los 224 talleres a nivel nacional albergaban, al 2018, al rededor de 24000 internos

 La metodología inicial fue establecida en una norma de rango de ley, D.Leg. N° 1343

 6 cámaras de comercio a nivel nacional realizaron alianzas con el INPE y más de 100 privados ingresaron a laborar.

 Para el año 2018 se estimaba una producción de no menos de 120 millones de soles a nivel nacional.

Se requieren protocolos para el ingreso y salida de productos, inventarios, recaudaciones, etc.

Fuente: INPE, diciembre – 2018.

En el año 2017, se promulgó el Decreto Legislativo N° 1343, denominado cárceles productivas. La norma tenía como objeto regular y fortalecer el tratamiento penitenciario y post penitenciario, a través de la promoción y desarrollo de actividades productivas que permitan lograr la reinserción laboral y contribuir a la resocialización de la población penitenciaria.

El trabajo con el empresariado, en el marco de dicha política, permitió al INPE dar a conocer la política de cárceles productivas y, con ello, la participación de 1097 empresarios.

Cuadro N° 15
Encuentros empresariales – cárceles productivas

ENCUENTROS EMPRESARIALES			
N°	Gremios Empresariales	Fecha	N° de Empresarios Asistentes
1	C.C. Lima	23.may.2017	100
2	C.C. Arequipa	26.may.2017	92
3	ADEX	04.jun.2017	80
4	C.C. Cusco	21.jun.2017	115
5	C.C. La Libertad	19.jul.2017	80
6	C.C. Huancayo	18.ago.2017	80
7	C.C. de San Martín	26.oct.2017	60
8	C.C. de Cajamarca	10.nov.2017	100
9	C.C. de Puno	13.nov.2017	60
10	C.C. de Lima	14.nov.2017	80
11	C.C. de Pucallpa	27.nov.2017	50
12	II Encuentro con CCL	10.nov.2017	100
13	III Encuentro con la CCL	8. may. 2018	100
Total			1097

Fuente: INPE, diciembre – 2018.

Las reuniones empresariales han permitido la realización de visitas guiadas a penales, con la participación de 161 empresarios que conocieron los talleres y la mano de obra de los internos en Lima y Cusco, los mismos que suscribieron contratos para ingresar a mejorar los procesos de producción, en el marco de la política de cárceles productivas.

Cuadro N° 16
Visitas guiadas a establecimientos penitenciarios – cárceles productivas

VISITAS GUIADAS A PENALES			
N°	Penal	Fecha	N° de Empresarios Participantes
1	E.P. Ancón II – CC. Lima	14.jul.2017	60
2	A E.P. Cusco – CC. Cusco	07.jul.2017	20
3	A E.P. Ancón II – ADEX	15.ago.2017	66
4	A E.P. Ancón II – Comunidad Cochamarca	25.ago.2017	15
Total		-	161

Fuente: INPE, diciembre – 2018.

Para finales del 2018, alrededor de 24,421 internos participaban en 224 talleres productivos, donde los oficios de carpintería, trabajo en cuero, confección y cerámica concentraban el 70% de los talleres.

Cuadro N° 17
Talleres por tipo de oficio a nivel nacional

TALLERES POR OFICIO A NIVEL NACIONAL		
N°	ESPECIALIDAD/OFICIO	%
1	Carpintería	34%
2	Trabajo en cuero	14%
3	Confección	12%
4	Cerámica	10%
5	Tejido a maquina	9%
6	Telares	9%
7	Zapatería	8%
8	Otros.	4%
Total		224 talleres = 100%

Fuente: INPE, diciembre – 2018.

Conforme a la legislación vigente, el 10% de lo producido ingresa a las arcas del INPE para que sea reinvertido – a través de recursos directamente recaudados - en tratamiento. Al año, el INPE proyecta una recaudación en Recursos Directamente Recaudados (RDR) de 12 millones de soles, de lo que se infiere que la producción en penales a nivel nacional – como mínimo – genera 112 millones. Esto solo es posible cuando se tienen las condiciones mínimas para el desarrollo de dichas actividades.

En el año 2018, la política cárceles productivas ganó el premio 2018 a las buenas prácticas en gestión pública, dentro del rubro inclusión social.



6.4. Propuestas estratégicas en trabajo

PROPUESTA N° 03	
“CONSOLIDAR LA POLÍTICA CÁRCELES PRODUCTIVAS A NIVEL NACIONAL”	
META: “50, 000 INTERNOS TRABAJAN EN TALLERES PRODUCTIVOS EN CINCO AÑOS”	
OBJETIVO	ACCIÓN
<p>Consolidar la política cárceles productivas intra muros.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer un plan de infraestructura en talleres por los próximos cinco años que permita incrementar en razón de 5,000 nuevos internos por año a talleres. - Establecer en dicho plan el número de talleres a implementar, así como de los establecimientos penitenciarios a intervenir. - Establecer en dicho plan el número de talleres a realizar mantenimiento, así como los establecimientos penitenciarios donde se encuentran. - Implementar mecanismos tecnológicos para el ingreso de internos a talleres (huellers), así como para la seguridad de los mismos (videocámaras). - Priorizar, para la implementación y mantenimiento de talleres, el RDR generado, por lo rápido que ello significa en su ejecución. - Reiniciar las reuniones de trabajo empresarial a nivel nacional con empresarios, así como de visitas guiadas en cada una de las regiones penitenciarias. - Generar protocolos claros para el ingreso y egreso de: empresarios, materiales, productos terminados. - Generar un protocolo para flexibilizar turnos de trabajo de los internos en talleres, según el tipo y producción esperada. - Implementar un sistema de registro del ingreso y salida de materiales y producción, identificando los internos que laboran en dicha producción, así como el privado para quien se realiza dicha producción. - Suscripción con cada uno de los empresarios o personas que trabajan en penales, requiriéndose un plan de trabajo que determine: producción esperada, tipo de mano de obra requerida, contraprestación laboral que se asigna a los internos, la misma que debe ser fiscalizada por el área de trabajo. Esto permitirá evitar cualquier metodología de explotación laboral. - Consolidación del protocolo que fiscaliza los economatos a nivel nacional, su apertura, producción y cierre. - Fiscalización de la recaudación a nivel nacional por el área de trabajo. - Los CEPTROS a nivel nacional se alinean a la especialidad que demandan los talleres productivos. - Iniciar en CEPTROS proyectos de producción grupales con fines de comercialización, sin perjuicio de la finalidad de enseñanza, conforme a la demanda del mercado local.

6.5. Salud: reduciendo brechas en materia sanitaria

Uno de los puntos más críticos del sistema penitenciario intra muros son las condiciones de salud de la población penitenciaria. Según el último – y único - censo penitenciario (INEI: 2016), el 55% de ella sufre de alguna enfermedad: el 18% de la población tiene enfermedades crónicas (pulmonares, bronquitis o enfisema, hipertensión y diabetes); un 6%, enfermedades infecto contagiosas (tuberculosis, infecciones de transmisión sexual y VIH/SIDA); y, un 31%, otras enfermedades como depresión, ansiedad, adicción a sustancias psicotrópicas, hepatitis, cáncer y otras. Un dato adicional, solo el 32% de la población enferma recibe tratamiento médico.

A lo antes dicho se suma la información disponible por el INPE. Para finales del 2019, alrededor de 4, 824 internos son adultos mayores; 2,982 con TBC; 828 con VIH/SIDA; 1,960 diabéticos; 5,697 hipertensos; 69 con cáncer; 1,263 con discapacidad física y mental; así como los 900 internos contagiados con COVID-19 durante el estado de emergencia,

Cuadro N° 18
Variables de Salud intramuros



Fuente: INPE, 2019.

A continuación se mencionan algunas variables que, con el internamiento y el hacinamiento de las cárceles, debe tomarse en cuenta:

- Entre la población en prisión hay una sobrerrepresentación de personas con trastornos por uso de sustancias, VIH, tuberculosis (TB) y hepatitis B y C, en comparación con la población general.

- La tasa de infección de enfermedades en población confinada es también más elevada que entre la población general.
- Al ingresar, sus tratamientos de enfermedades preexistentes se interrumpen.
- Las restricciones a medicamentos, la falta de historial médico como antecedente, la poca capacidad de atención de salud intra muros, genera un impacto a la salud de los internos, a lo que se suma las condiciones carcelarias de hacinamiento.

6.6. Propuestas estratégicas en salud

PROPUESTA N° 04 "ADOPTAR UN NUEVO ENFOQUE DE LA SALUD INTRAMUROS A TRAVÉS DE LA ATENCIÓN CONTINUA E INTEGRADA CON LOS SERVICIOS DE SALUD DE LA COMUNIDAD"	
META: "IDENTIFICACIÓN DE LA POPE Y ATENCIÓN DIFERENCIADA DE LOS ENFERMOS AL 80% EN LOS PROXIMOS CINCO AÑOS"	
OBJETIVO	ACCIÓN
Reforzar las medidas de prevención y control en los ambientes cerrados	<ul style="list-style-type: none"> - Impulsar un tamizaje a nivel nacional, como parte del programa de pruebas rápidas que se viene realizando, lo que permita saber – además de su contagio o no con el COVID 19 – la POPE y sus diferentes enfermedades. - La información sobre los resultados del tamizaje debe ser pública, no solo de acceso a la administración penitenciaria, sino también al MINSA, SIS, como de los familiares. - Establecer, como metodología de clasificación en penales y pabellones, la revisión médica de los internos desde que llegan a carceleta y luego su ubicación en penales y pabellones. - Empoderar la organización de los internos, a fin que participen activamente de las acciones de reducción y de identificación de riesgos de salud (formación de agentes comunitarios de salud en la población penitenciaria).
Incrementar el acceso a los servicios sanitarios de calidad, incluyéndose aquí el acceso ininterrumpido a la prevención y el tratamiento	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer un protocolo que permita, desde el ingreso de los internos, el registro de sus informes o historias clínicas; el registro de la medicación necesaria, dosis, tiempo; el tratamiento a continuar. - Establecer un protocolo que permita el ingreso de medicamentos por parte de las visitas, sin mayores trabas burocráticas que las necesarias inicialmente para su registro. - Modificar el Código de Ejecución Penal y su reglamento, en el sentido que el egreso de un interno con fines de chequeo o tratamiento médico no sea la última alternativa, sino la primera, siendo los tópicos en establecimientos penitenciarios sistemas básicos, dándose plazos no mayores de 24 horas para el traslado una vez detectados los síntomas o emergencias, bajo responsabilidad funcional. - Establecer los mecanismos de referencia y contra-referencia para la atención de casos graves de salud.
Garantizar el acceso constante y el flujo de productos sanitarios de calidad a las cárceles y a otros centros de detención.	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer, conjuntamente con el MINSA o SIS, tres campañas por año, según tamizaje de la región, para atención de la POPE. - Dotar, en los establecimientos penitenciarios de mujeres, de las condiciones y atención ginecológica, así como de los productos que ello genera. - Implementar el programa Qali-warma, en los establecimientos donde existen niños con madres internas o gestantes, así como de los medicamentos destinados a menores de edad. - Implementar un protocolo, con el ministerio de la mujer, de la acogida de los niños mayores de tres años que deben abandonar los establecimientos penitenciarios. - Corregir el proceso de adquisición de medicamentos para la POPE a través del Centro Nacional de Abastecimiento de Recursos Estratégicos en Salud (CENARES). - Conformar juntas médicas itinerantes por regiones, que permitan diagnosticar a la POPE con enfermedades terminales o graves.
Reducir las brechas de infraestructura sanitaria intra muros.	<ul style="list-style-type: none"> - Culminar con el programa "fondo mundial de salud - TBC" para 12 establecimientos penitenciarios que, hasta la fecha, lleva más de tres años. - Implementar tópicos certificados en todos los establecimientos penitenciarios en los próximos cinco años. - Implementar el primer "Penal – Hospital" en el sistema penitenciario, comenzando por la región Lima, que concentra alrededor del 47% de la POPE nacional³.

Fuente: INPE.

6.7. Internos: visitas, comunicación, asistencia legal y paquetería

El 06 de abril se dispuso, para los penales de Lima y Callao, la restricción de visitas (lo cual incluye no solo a la familia, sino también a la defensa). Diez días después, mediante Memorando múltiple N° 0130-2020-INPE/04, se extendió dicha prohibición a nivel nacional. Desde entonces, solo se permite el ingreso de víveres básicos, medicamentos y productos de higiene. No obstante, no existen directivas o protocolos que estandaricen qué se puede y qué no se puede ingresar a un penal, lo que hace que cada establecimiento tenga una metodología distinta.

Cuadro N° 19
Visitas y paquetería en penales



Fuente: INPE.

³ De los 68 penales que existen en el Perú, 49 de ellos se encuentran hacinados; el restante 19, no. Uno de ellos es el Penal de Virgen de Fátima que tiene capacidad para 548 internas y que, en la actualidad, solo alberga a un aproximado de 350. Podría trasladarse a dichas internas al penal de Ancón II (construido para 2,216 y que alberga a 1,836) y habilitar Virgen de Fátima para un "Penal Hospital" que no solo tenga capacidad para más de 500 internos eventualmente contagiados, sino que sirva como un lugar de cuarentena previo a aquellos que podrían salir en los próximos meses.

La restricción a las visitas –medida tomada en el marco de la pandemia para evitar su propagación– ha traído otras consecuencias: solo el que tiene una posibilidad económica para pagar una llamada, puede comunicarse con sus familiares o su defensa legal, ello sumado a que – si bien legalmente puede acceder a visitas – en régimen especial no existe la posibilidad normativa de hacer llamadas.

A nivel internacional la restricción de visitas ha sido un ejemplo que han seguido todos los países, pero con la implementación de alternativas de comunicación: Francia, por ejemplo, ha destinado un “crédito” de 40 euros al mes a cada interno en la cuenta de sus teléfonos (códigos); Alemania ha mantenido la comunicación de los internos con sus abogados (¿si el Estado implementa normas de deshacinamiento, quién los asesora?); Letonia, Luxemburgo y España han complementado las restricciones de visitas con mayor acceso a llamadas telefónicas y videollamadas adicionales; es más, el Departamento de Justicia Catalán ha ordenado de forma urgente 230 teléfonos celulares para que los internos carentes de recursos puedan comunicarse con sus familiares. Todas estas alternativas a la restricción de visitas tienen por finalidad bajar la temperatura y evitar motines.

En medio de la pandemia y post cuarentena, la vida de las personas a nivel mundial ha cambiado. El sistema penitenciario no puede seguir con la misma metodología.

6.8. Propuestas estratégicas en visitas, comunicación, asistencia legal y paquetería

PROPUESTA N° 05 "IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS EXCEPCIONALES POST CUARENTENA CON FINES DE TRATAMIENTO"	
META: "ESTANDARIZACIÓN DE MECANISMOS DE VISITAS, COMUNICACIÓN, ASISTENCIA LEGAL Y PAQUETERÍA A NIVEL NACIONAL"	
OBJETIVO	ACCIÓN
Implementar una nueva metodología para las visitas y comunicación con los internos.	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar mecanismos de comunicación virtual (locutorios con internet) para internos de mínima y mediada seguridad de régimen ordinario con buena conducta, con horarios y días pre establecidos. - Implementar teléfonos móviles para internos de etapa C y B del régimen especial, solo para comunicación con familiares, máxime si por norma tienen la posibilidad de visitas, pero que están restringidas. Su implementación va acompañada de un protocolo de registro, tiempo, número, personas a las que llama.
Impulsar los mecanismos virtuales para el acceso a la asistencia legal.	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar mecanismos de comunicación virtual, tales como locutorios con internet, mesa de partes virtuales, con fines de asistencia legal. Su implementación va acompañada de un protocolo de registro, tiempo, motivos. - Tres campañas nacionales por año de asistencia virtual por parte de la Defensa Pública, con fines de impulsar las medidas de deshacinamiento por parte del Ejecutivo.
Estandarizar el ingreso de víveres, medicamentos e implementos de higiene.	<ul style="list-style-type: none"> - Estandarizar, a través de una directiva de alcance nacional, los enseres, alimentos, medicamentos e implementos de higiene, de característica básica y necesaria. La directiva establecerá la cantidad y modo de su ingreso. - La directiva establecerá la entrega de víveres, medicamentos e implementos de higiene, por parte de familias o visitas, en los días y horarios, por pabellones, regímenes, evitando en todo momento gran cantidad de visitas fuera de los E.P, bajo responsabilidad funcional de su incumplimiento.

6.9. Seguridad Penitenciaria: control de los establecimientos penitenciarios

La seguridad de los establecimientos penitenciarios se garantiza a través del equilibrio de las distintas medidas de seguridad: medios físicos de seguridad, medios procedimentales y de la seguridad dinámica. Este correcto equilibrio para prevenir fugas y mantener el orden dependerá de una gran variedad de factores, como las condiciones de las instalaciones penitenciarias, el nivel de tecnología disponible, la cantidad de personal y el tipo de reclusos alojados⁴.

⁴ Manual de seguridad dinámica e inteligencia penitenciaria. Series de manuales de justicia penal. Naciones Unidas, Nueva York, 2015.

Tomando en consideración la experiencia nacional de los últimos años, las condiciones actuales del sistema penitenciario y, sobre todo, la capacidad económica del Estado para su implementación, rescatamos las siguientes medidas:

Cuadro N° 20
Visitas y paquetería en penales



Fuente: INPE.

- **Maquinaria y equipos en puerta:** En la actualidad, resulta imposible la revisión personal y paquetería de forma manual. La implementación de máquinas y equipos de seguridad, especial para el registro de personas y paquetes al interior de penales, es de suma importancia en especial en aquellos penales de mayor población.
- **Personal penitenciario y formación:** Es necesario fortalecer al personal penitenciario en seguridad. En la actualidad, en el mejor de los casos existe un personal de seguridad por cada 40 internos, cuando el estándar internacional es de 1 por cada 4 o 7 internos.

Si bien el estado actual de la economía del Estado, luego de la cuarentena, es muy complicada, tiene que evaluarse medidas para el fortalecimiento de dicho personal penitenciario.

- **Internos de difícil readaptación y régimen especial:** Por temas de competencia jurisdiccional, el gran problema a nivel nacional es el internamiento de miembros de organizaciones criminales en los establecimientos penitenciarios de la localidad a la que pertenecen. El resultado final es que toda la organización ha pasado del territorio de la

localidad al interior del penal, lo que genera una cadena de ingreso y salida de información y, en muchos casos, la continuidad de su operación desde el interior.

- Información e inteligencia penitenciaria: El ingreso de visitas, movimiento de internos, así como otra información necesaria que ponga en riesgo la seguridad de los penales es de suma importancia para evitar hechos delictivos desde los penales, motines o fugas.

6.10. Propuestas estratégicas en Seguridad Penitenciaria para el control de los establecimientos penitenciarios

PROPUESTA N° 06 “IMPLEMENTACIÓN DE UN PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD PENITENCIARIA”	
META: “EL 100% DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS HAN IMPLEMENTADO EL PLAN EN LOS PROXIMOS CINCO AÑOS”	
OBJETIVO	ACCIÓN
Fortalecer los mecanismos de acceso a los establecimientos penitenciarios, a través de maquinaria y equipos.	<ul style="list-style-type: none"> - Priorizar la implementación de maquinaria y equipos en puerta de los establecimientos penitenciarios que concentran el 80% de la POPE. - Priorizar los Recursos Directamente Recaudados (RDR) del INPE para dicha finalidad a través de pequeños expedientes técnicos o Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Rehabilitación y de Reposición (IOARR). - El acceso a penales debe contener maquinarias para el registro de paquetería pequeña y grande, personas y sistema de circuito cerrado de televisión (cctv). Su implementación debe estar condicionada a estándares técnicos establecidos por la oficina de infraestructura penitenciaria a fin de evitar metodologías diversas.
Fortalecer la capacidad del personal de seguridad penitenciaria.	<ul style="list-style-type: none"> - Impulsar la primera promoción de servidores penitenciarios certificados para ser posibles directores penitenciarios o regionales. Su implementación debe estar condicionada a una temporalidad de años de servicio y ausencia de procesos disciplinarios o sanciones. - Implementación de formación virtual en las nuevas políticas penitenciarias a todo el personal.
Tratamiento diferenciado de internos de difícil readaptación.	<ul style="list-style-type: none"> - Traslado –con las medidas de seguridad y la capacidad de albergue de los penales de régimen especial- de los cabecillas, lugar tenientes y aquellos integrantes de mayor riesgo. - Uso obligatorio de videoconferencia con dichos internos, evitando en todo momento su traslado a otras jurisdicciones. Evaluar en este caso una norma imperativa para jueces y fiscales.
Generación de inteligencia penitenciaria.	<ul style="list-style-type: none"> - Integrar el sistema de registro de visitas con el de requisitorias de la PNP. La interoperabilidad debe estar condicionada al acceso de personal debidamente identificado de la PNP, bajo responsabilidad frente a la manipulación o uso distinto de dicha información.

6.11. Personal Penitenciario: cubriendo necesidades básicas

Para marzo de este año, el personal penitenciario ascendía a 11,339. De estos, el 68% cumplen la función de seguridad (7,679); un 16%, funciones de administración (1,878); y el restante 16% en materia de tratamiento.

Cuadro N° 21

PERSONAL DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO - MARZO 2020

UNIDAD EJECUTORA	D.LEG N.° 276	LEY N° 29709	D.LEG N° 1024	D.L. 1153	D.LEG N° 1057	D.LEG N° 1057 - REGIONES	TOTAL
	Ley de la Carrera Administrativa	Ley Especial Penitenciaria	Gerentes Públicos	PROFESIONALES DE LA SALUD	CAS - REM. SEDE CENTRAL	CAS - OFICINAS REGIONALES	
1 Sede Central	98	88	5	2	225	0	416
2 CENECP	22	3	0	1	7	0	33
5 Infraestructura	0	0	1	0	0	67	68
50 Ministerio de Justicia	8	0	0	0	0	0	8
100 Oficina Regional Norte Chiclayo	359	476	2	10	652	35	1534
200 Oficina Regional Lima	1190	1661	1	75	1340	122	4389
300 Oficina Regional Arequipa	120	411	2	13	201	12	759
400 Oficina Regional Centro Huancayo	198	318	1	5	350	24	896
500 Oficina Regional Oriente Pucallpa	144	175	2	2	412	29	764
600 Oficina Regional Sur Oriente Cusco	173	238	1	6	393	9	820
700 Oficina Regional Nor Oriente San Martín	208	170	2	0	651	43	1074
800 Oficina Regional Altiplano Pune	130	198	1	0	233	16	578
TOTAL	2650	3736	18	114	4464	357	11339

Los mismos que se encuentran distribuidos de la siguiente manera:

UNIDAD EJECUTORA	AREA
1	Administración
2	Tratamiento
3	Seguridad
TOTAL	11339

UNIDAD EJECUTORA	GENERO
1	Masculino
2	Femenino
TOTAL	11339

Fuente: INPE, Marzo de 2020.

Algunos puntos relevantes a tener en cuenta del personal penitenciario:

- A la fecha, 4,464 servidores pertenecen al régimen laboral de Contratos Administrativos de Servicios (C.A.S.), no han pasado a la Ley Especial Penitenciaria y, con ello, mejorar su situación laboral.
- Solo se cuenta con 114 profesionales médicos para el total de la POPE.
- La experiencia de los gerentes públicos, a través de convenios con SERVIR, ha ayudado mucho a la institución en la transparencia de los procesos y reducción de la corrupción.

6.12. Propuestas estratégicas para el personal penitenciario

PROPUESTA N° 07 “CUMPLIMIENTO DE LAS NECESIDADES BÁSICAS DEL PERSONAL PENITENCIARIO”	
META: “EL 100% DEL PERSONAL CUENTA CON LAS CONDICIONES BÁSICAS PARA LABORAR”	
OBJETIVO	ACCIÓN
Priorizar el cumplimiento de beneficios en favor del personal que cumple acciones de alto riesgo.	<ul style="list-style-type: none"> - Cumplir, en el menor plazo, con el otorgamiento del bono extraordinario al personal del INPE que cumplió acciones de alto riesgo ante la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19. El bono fue establecido por el D.U. N° 053-2020, publicado el 05/05/2020.
Priorizar el equipamiento básico al personal penitenciario para cumplir con las funciones dentro de los establecimientos penitenciarios.	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar medidas preventivas generales para minimizar el riesgo de contagio, tales como: i) Información oportuna, precisa y transparente, acerca de la evolución de la pandemia en cada centro o local de trabajo; ii) Canales de comunicación; iii) Reforzar prácticas de higiene; iv) Tamizaje de síntomas de sospecha antes de ingresar; v) Reforzar e implementar prácticas de distanciamiento social al interior de los centros. - Dotar al personal penitenciario de elementos básicos (kits), tales como: i) Jabón líquido para higiene de manos; toallas desechables para secado de manos; Soluciones de base de alcohol (alcohol en gel); guantes no estériles y estériles; lentes protectores; mascarilla médica (quirúrgicas); respirador N95 / PPF2; protector facial; delantal sin mangas o pechera y delantales con mangas; gafas protectoras; desinfectante para superficies (hipoclorito al 0.05% y al 0.5%); otros. - Implementar las recomendaciones de la OMS “requerimientos para uso de equipos de protección personal”.

6.13. Lucha contra la corrupción: mecanismos de denuncia y control interno

En enero de 2017, el Estado emitió el Decreto Legislativo N° 1327, que establece medidas de protección para el denunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe. En dicha norma, conforme a su segunda disposición complementaria final, se establecía que las entidades del Poder Ejecutivo adecuarían sus normas, directivas y procedimientos a fin de asegurar la gratuidad de la presentación y tramitación de una denuncia por actos de corrupción, bajo mecanismos de protección e incentivos administrativos.

Resulta de suma importancia implementar este tipo de mecanismos a nivel nacional, dentro del sistema penitenciario, en las ocho regiones. Su implementación pasa por definir, sin que ello signifique impunidad o no verificación de la veracidad de la denuncia, la posibilidad de un incentivo para generar denuncias de corrupción, entre los que se podrían considerar

mecanismos de protección para visitas, servidores o internos, así como incentivos –que son factibles de sustentar por seguridad penitenciaria– de traslado de penales o asegurar la integridad del denunciante.

6.14. Propuestas estratégicas para la lucha contra la corrupción

PROPUESTA N° 08 “IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS DE DENUNCIA ANÓNIMA Y CONTROL INTERNO A NIVEL NACIONAL”	
META: “LAS OCHO (08) REGIONES IMPLEMENTAN MEDIDAS DE PROTECCIÓN Y UNIDADES DE CONTROL INTERNO DESCENTRALIZADAS”	
OBJETIVO	ACCIÓN
Impulsar las denuncias por actos de corrupción, bajo mecanismos de protección e incentivos administrativos.	<ul style="list-style-type: none"> - Adecuar las normas, directivas y procedimientos internos, a fin de asegurar la gratuidad de la presentación y tramitación de una denuncia por actos de corrupción. - Hacer de conocimiento público de las mesas disponibles para la presentación de las denuncias (incluida las virtuales). - Establecer mecanismos de protección (identidad del denunciante) e incentivos administrativos (seguridad al denunciante dentro del establecimiento penitenciario o su traslado a otro de igual régimen y etapa).
Implementación de oficinas desconcentradas de asuntos internos a nivel nacional.	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar, bajo la supervisión y directrices de la oficina central de control interno del INPE, oficinas descentralizadas, que permitan una intervención oportuna y rápida frente a actos de corrupción o supervisión, evitando el traslado del personal de la sede central y masificando su actuar.

VII. TERCER EJE: REINSERCIÓN SOCIAL

7.1. Acompañamiento post penitenciario

Naciones Unidas establece como “programas de reintegración social” a las intervenciones diseñadas para ayudar a los condenados a su reintegración social, proporcionándoles la asistencia y la supervisión que necesitan para aprender a vivir sin cometer delitos y evitar recaer en la delincuencia⁵.

Los programas a impulsar pueden ser de dos categorías: (a) programas e intervenciones ofrecidos en el medio institucional mismo, con anterioridad a la puesta en libertad de los delincuentes, para ayudarles a resolver problemas, tratar con los factores de riesgo asociados con su conducta delictiva y adquirir la destreza necesaria para vivir una vida respetuosa de la ley y autosuficiente, como así también prepararles para su liberación y reinserción dentro de la sociedad, y; (b) programas de base comunitaria, que a veces son parte de un esquema de libertad condicional, para facilitar la reintegración social de los delincuentes después de ser puestos en libertad⁶.

7.2. Propuestas estratégicas para el acompañamiento post penitenciario

PROPUESTA N° 09 “IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA CARCELES PRODUCTIVAS POST INTERNAMIENTO”	
META: “IMPLEMENTACIÓN DEL PRIMER TALLER DE REINSERCIÓN SOCIAL EN EL 2020”	
OBJETIVO	ACCIÓN
Implementar la política cárceles productivas extra muros.	<ul style="list-style-type: none"> - Iniciar un plan piloto del primer taller extra muros con fines de reinserción laboral al momento de egresar. - Establecer un protocolo que permita a los internos egresados acompañarlos, a través de este taller, por los próximos cuatro (04) meses post liberación, en el que se capacite y obtenga la certificación para su enganche laboral. - Suscribir convenios con instituciones que permitan la capacitación y certificación laboral extra muros, como SENCICO u otros.

⁵ Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes. Serie de Guías de Justicia Penal. Naciones Unidas. Nueva York, 2013.

⁶ Ibidem, p.7.

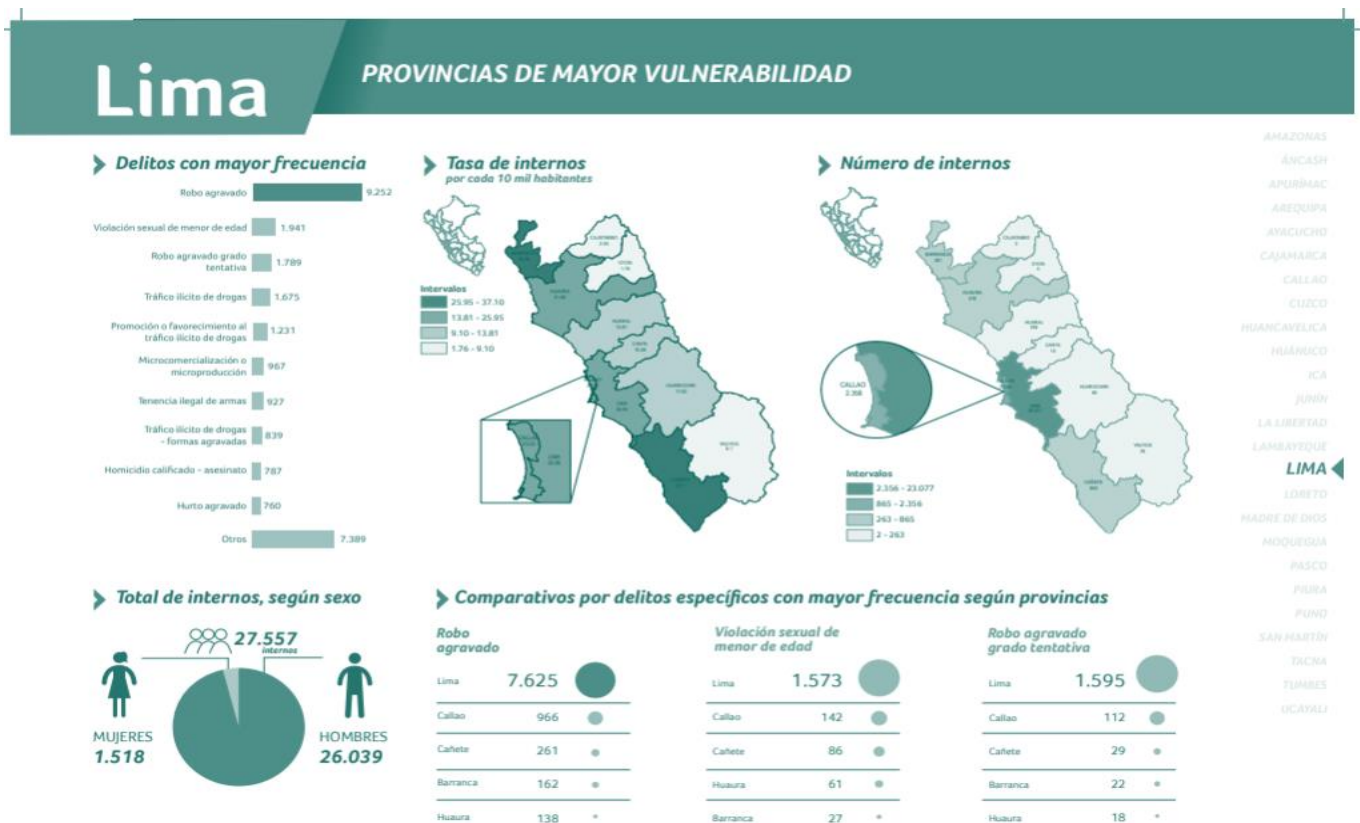
7.3. Prevención social

Según el censo nacional penitenciario, diferentes factores de riesgo impactaron en los internos en el discurrir de su desarrollo personal, en especial en entornos familiares, escuela, comunidad, trabajo y otros.

En este trabajo de reinserción, la participación de los gobiernos locales es de suma importancia, por cuanto los internos al egresar de los penales van a regresar al mismo lugar del cual salieron, en el mayor de los casos, lugar que –debido a los factores de riesgo en su momento– pueden generar una reincidencia en su ingreso.

Información disponible del INPE muestra que solo en la provincia de Lima se concentran 27,557 internos. La información llega a nivel desagregado por distritos, donde debería haber alianzas para trabajar dichos factores reconocidos.

Cuadro N° 22
Provincias con mayor incidencia de internos, Lima



Fuente: INPE, 2018.

7.4. Propuestas estratégicas para el acompañamiento post penitenciario

PROPUESTA N° 10 “ALIANZA CON LOS DISTRITOS DE MAYOR INCIDENCIA DE INTERNOS EN EL SISTEMA NACIONAL PENITENCIARIO”	
META: “ACUERDOS CON LOS 10 DISTRITOS DE MAYOR INCIDENCIA POR AÑO”	
OBJETIVO	ACCIÓN
Implementar la política cárceles productivas extra muros.	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar los factores de riesgo a nivel de distritos y, conjuntamente con los gobiernos locales, impulsar programas de prevención social. - Implementar, conjuntamente con los gobiernos locales, programas de reinserción social para aquellos vecinos que están pronto a egresar, así como su acompañamiento.