PpR
Presupuesto por Resultados

Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal – EDEP Sistema Penitenciario

Documento de difusión

PERÚ Ministerio de Economía y Finanzas
Dirección General de Presupuesto Público

cooperación alemana DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT
Implementada por giz

Las Evaluaciones de Diseño y Evaluación Presupuestal en el PpR

Las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal son una herramienta del Presupuesto por Resultados (PpR). Su objetivo es analizar el diseño, la gestión y desempeño (eficiencia, eficacia y calidad) de intervenciones públicas y buscan que las entidades responsables adopten las mejoras propuestas. Desde el año 2010 se identifica un listado de intervenciones a evaluar en la Ley Anual de Presupuesto.

Cada EDEP es encargada a un equipo de evaluadores independientes, que genera recomendaciones para la mejora del desempeño. Posteriormente, sobre la base de esas recomendaciones, el MEF con el sector evaluado negocian la firma de compromisos de mejora de desempeño. Dichos compromisos son sujeto de seguimiento para asegurar la implementación de las mejoras en la gestión de la intervención evaluada.

La EDEP Sistema Penitenciario fue realizada por un panel independiente de expertos integrado por Nuria Esparch Fernández (Coordinadora), Gino Costa Santolalla (Especialista Temático) y José Machicao Valencia (Especialista en Metodologías de Evaluación). Los juicios contenidos en el documento no reflejan necesariamente la visión del MEF.
El presente documento de síntesis tiene por objetivo difundir los resultados del informe final de la EDEP Sistema Penitenciario. El informe final puede ser descargado de:
http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/eval_indep/2013_INPE.pdf

Índice

Antecedentes 4

Diseño de la intervención pública evaluada 6

Procesos de implementación 10

Presupuesto y ejecución 15

Conclusiones y recomendaciones 18

I

Antecedentes

1. Objetivo de la evaluación

El objetivo de esta evaluación es analizar el Sistema Penitenciario. El Panel explica que si bien dicho sistema está definido formalmente, no tiene un funcionamiento efectivo más allá del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), por lo que se analizó al INPE en sí mismo como referente del Sistema Penitenciario. El INPE es un organismo público adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que, al no ser un programa presupuestal, no cuenta con un marco lógico que se pueda evaluar. Por tanto, el Panel desarrolló un marco lógico implícito (no formal) sobre la base de documentos de gestión y talleres con autoridades de la entidad, identificando objetivos, metas, productos y servicios de la institución.

Dentro de ese contexto, el propósito del INPE como entidad pública es la resocialización de la población penal. Sin embargo, el INPE no tiene injerencia en la selección de su población objetivo (se la "encargan" por ley) y no puede garantizar las condiciones de socialización de las personas que salen de su control; es decir, cuando cumplen su sentencia o son liberadas por algún otro motivo. Por tanto, su tarea es incrementar las capacidades de las personas sentenciadas y procesadas a su cargo de manera positiva, para garantizar al máximo grado posible que no vuelvan a delinquir.

La evaluación realizada cubrió principalmente el periodo 2008-2011. No obstante, el Panel considera algunas medidas de política pública y cifras presupuestales del año 2012.

2. Resultado especifico de la entidad evaluada

El resultado propuesto por el Panel para la entidad evaluada es permitir que la población bajo la custodia del INPE adquiera capacidades de reinserción social positiva (RSP) durante la ejecución de la decisión judicial, sea en reclusión o en medio libre.

3. Gasto en la entidad evaluada

El Cuadro 1 muestra los recursos financieros destinados a la entidad[2]:

Cuadro 1. Gasto total de la entidad evaluada

Año	Presupuesto Inicial de Apertura (PIA)	Presupuesto Inicial Modificado (PIM)	Presupuesto Ejecutado (PE) 1/	Ejecución (PE/PIM)
	(Cifras expresadas en millones de Nuevos Soles)			
2008	242,7	271,0	205,0	76%
2009	256,6	398,1	325,5	82%
2010	307,7	387,4	331,1	85%
2011	349,2	415,2	345,7	83%
2012	352,8	461,9	413,4	89%

Fuente: Informe EDEP, página 86.
Nota: 1/: Devengado.

El presupuesto inicial de apertura (PIA) ha oscilado entre S/.240 millones y S/.350 millones anuales, durante el período analizado, con incrementos interanuales de 10% en promedio (y un pico en el período 2009-2010 del 20%). El presupuesto modificado (PIM) presenta una mayor variabilidad, incluyendo una caída de 3.8% en el monto aprobado en el 2010.

4. Diagnóstico

El accionar del INPE se enmarca en un contexto de mayor inseguridad ciudadana (y actividad delincuencial con crecientes niveles de violencia) y endurecimiento de la legislación penal (con la introducción de nuevos delitos, mayores penas, menores derechos procesales y la eliminación de beneficios penitenciarios) que depende de otras instituciones. El INPE, como último eslabón de la cadena del Sistema de Justicia Penal (SJP), es el órgano ejecutor de las decisiones del Poder Judicial, no define su población a atender. Este contexto explica los crecientes niveles de sobrepoblación en los establecimientos penitenciarios.

El INPE enfrenta problemas para concretar e implementar herramientas de resocialización a favor de la población bajo su responsabilidad. Resolviéndola se generarían tres consecuencias positivas: la reducción del número de ingresos y reingresos, la mayor viabilidad de la implementación de medidas no carcelarias para el cumplimiento de las penas y, al final de la cadena, la baja de la criminalidad.

Por tanto, el problema al que responde el INPE sería en concreto la existencia de deficientes capacidades de reinserción social positiva (RSP) en la población bajo su custodia. El enfoque que plantea el Panel se centra en incrementar tales capacidades a través de una combinación de seguridad, condiciones de vida y tratamiento adecuados, que no existe como definición institucional formal de la entidad evaluada. En contraste, los servicios de rehabilitación y reinserción social son los que reciben menos atención, debido a un conjunto de restricciones operativas. Cabe señalar, además, que no existe un indicador que refleje razonablemente el estado de las capacidades de RSP, aun suponiendo que el INPE haya definido criterios para categorizar el nivel objetivo mínimo de dichas capacidades.

[2] La información se encuentra actualizada al 2012 por fines informativos, por lo que podría tener ligeras variaciones con respecto de la información mostrada en el informe final de la evaluación.

II

Diseño de la intervención

1. Población objetivo

Como se señaló, el INPE es un organismo ejecutor de las sentencias del Poder Judicial. Atiende a su población a través de tres productos institucionales: condiciones de seguridad adecuada, condiciones de vida básicas y tratamiento adecuado hacia la RSP. El Cuadro 2 resume la clasificación de la población penal según los productos que ofrece.

Cuadro 2. Clasificación de la población penal según producto

	Bajo tutela del INPE				Fuera del SNP
	Régimen cerrado	Régimen cerrado	Régimen abierto (medio libre)		Egresados
Cobertura de producto	Procesados	Sentenciados	Personas con penas de prestación de servicios a la comunidad y de limitación de días libres	Personas con beneficios penitenciarios (semi-libertad y liberación condicional)	Personas que cumplieron su pena dentro de un E.P.
Seguridad	Sí	Sí	No	No	No
Tratamiento	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Condiciones de vida	Sí	Sí	No	No	No

Fuente: Informe EDEP, página 57.

Al 2011, la población penal privada de libertad ascendía a 52.700 personas, 90% más que aquella registrada al final del 2000. De esta cifra, 94% eran hombres y 6%, mujeres. En relación a su situación legal, 58% estaba en condición de procesado y 42%, tenía condena. Incluyendo la población penal en medio libre, la población bajo custodia del INPE ascendía a 73.457 personas.

La composición de la población penal privada de libertad es volátil. Los ingresos anuales fluctuaron entre 26.468 el 2007 y 33.696 el 2011. Los egresos fueron ligeramente menores. Las estadísticas del INPE indican que solo el 31% de la población penal tiene más de un ingreso (el 17% dos ingresos, el 6% tres, el 4% cuatro y el 3% cinco o más) y que una alta proporción de personas recluidas permanecen en las cárceles menos de un año. En el 2011, dicha proporción fue 40%. El Panel analiza posibles explicaciones, concluyendo que se trataría de procesados cuyo mandato de prisión preventiva fue revocado o variado, por errores judiciales al valorar el peligro de fuga y el peligro procesal o corrupción de funcionarios. En ese contexto, un esfuerzo sostenido para reducir el error judicial ayudaría a reducir la sobrepoblación carcelaria.

2. Actores participantes

Como se señaló, el INPE es el último eslabón del sistema de justicia penal. Es altamente dependiente de otras instituciones y entidades públicas y privadas para ofrecer los productos principales que brinda: condiciones de seguridad adecuadas, condiciones de vida básicas durante la privación de libertad y tratamiento adecuado hacia la reinserción social positiva. El Cuadro 3 relaciona los actores vinculados con los productos institucionales del INPE.

En el marco de sus relaciones interinstitucionales, el INPE recibe ayuda de la PNP para administrar y dar seguridad interna y externa a 10 de los 66 penales del país, así como seguridad externa a otros 30 penales. El Ministerio de Defensa administra el penal de la Base Naval del Callao. Desde otro sector, se cuenta con un acuerdo con el Osiptel, para el bloqueo de las comunicaciones no autorizadas desde celulares en los centros de internamiento; aunque se desconoce los resultados de este último convenio.

Por otro lado, existe un acuerdo con el Ministerio de Salud para mejorar los servicios de salud, pero las dificultades administrativas para afiliar a los internos al Sistema Integral de Salud (SIS) y la incapacidad del INPE de costear los servicios han limitado los alcances del mismo. Finalmente, existe apoyo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, del Ministerio de Educación y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para el tratamiento hacia la reinserción social positiva. Igualmente, participan con DEVIDA, las iglesias, embajadas, consulados y municipalidades.

Cuadro 3. Influencia de actores relacionados con los productos institucionales del INPE

ACTOR	Población penal recluida bajo condiciones de vida básicas	Población penal asignada al INPE que recibe tratamiento adecuado hacia la RSP	Población penal bajo condiciones de seguridad adecuada
Ministerio de Justicia (Políticas)	X	X	
Poder Judicial (Definiciones)	X		X
Congreso de la República (Políticas)	X	X	X
PNP (Custodia)	X		X
Otros sectores (Educación, Salud y Producción)	X	X	
MEF (Inversión pública, presupuesto)	X		X
PCM (Sistema de planificación, RRHH)	X	X	X
Ministerio del Interior	X		X
Ministerio de Defensa	X		X

Fuente: Informe EDEP, página 38.

3. Resultados e indicadores de la entidad evaluada

El Panel afirma que el INPE no cuenta con conceptos estables para definir sus resultados esperados. Algunos elementos de la visión de la entidad expresados en los documentos de gestión 2008-2011 variaron. El Panel interpreta que el Resultado Final de la entidad apuntaba a un Alto Grado Sostenible de Seguridad Ciudadana. Asimismo, resalta que las definiciones funcionales a nivel constitucional y legal no recogen la dimensión de seguridad en la labor del INPE.

El Cuadro 4 muestra el Resultado Final y Resultado Específico identificados por el Panel. El Resultado Específico se aproxima a lo que el Panel denomina "definición de éxito institucional". No obstante, afirma que el único indicador que se usa actualmente (porcentaje de la población penal que ha reingresado) no mide el efecto real del INPE en las capacidades de reinserción social positiva de la población a su cargo.

Cuadro 4. Resultados identificados por el Panel (matriz lógica implícita parcial)

Tipo de logro	Indicador	Medio de verificación	Supuesto
Resultado final			
Alto Grado Sostenible del Nivel de Seguridad Ciudadana.	Porcentaje de población satisfecha con el nivel de seguridad ciudadana	Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES).	No hay supuestos
Resultado específico			
Población bajo custodia del INPE adquiere capacidades de RSP durante la ejecución de la decisión judicial (reclusión o medio libre), en condiciones de vida adecuadas	Porcentaje de personas que reingresan a un establecimiento penal (con respecto a la población penal privada de libertad).	Reporte de la Unidad de Registro Penitenciario del INPE	Entidades de otros Sectores cumplen con sus metas de optimización Otras entidades del Sector Justicia coordinan con el INPE

Fuente: Informe EDEP, página 26.
Nota: RSP = Reinserción social positiva

4. Principales productos

Existen tres productos principales en función a las obligaciones legales del INPE. Sin embargo, no cuentan con una formulación clara, ni con indicadores de éxito que puedan demostrar su eficacia. Para el Panel de expertos, las definiciones y contenidos de estos tres productos deben ser discutidos internamente en el INPE y ser aprobados formalmente. El Gráfico 1 muestra los tres productos identificados por el Panel en su clasificación genérica y su contenido funcional.

Gráfico 1. Marco de Referencia de la relación Resultado Específico y Productos

Fuente: Informe EDEP, página 47.

- Población penal recluida bajo condiciones de seguridad adecuadas: Para garantizar la seguridad de las personas bajo su responsabilidad, el INPE realiza cinco actividades principales: i) seguridad externa, para garantizar que las personas recluidas solo abandonen el establecimiento penal por orden del Poder Judicial; ii) seguridad interna, que es el mantenimiento del orden interno y el respeto de la población penal a las normas penitenciarias; iii) el control de entrada y salida de bienes, personas y comunicaciones entre la población penal y el mundo exterior; iv) la seguridad del traslado externo de personas privadas de libertad, dispuesto por la administración penitenciaria; y v) labores de inteligencia, para recoger información sobre posibles amenazas a la seguridad y prevenir que se materialicen.
- Población penal recluida bajo condiciones de vida básicas: Para asegurar condiciones de vida dignas para la población penal durante su encierro, el INPE debe proveer condiciones mínimas de alojamiento, como acceso a servicios de agua, desagüe y electricidad; alimentación; salud; y facilitar la relación con las familias. La sobrepoblación actual de los penales no permite actualmente que se brinden las condiciones de vida mínimas.
- Población asignada al INPE recibe tratamiento adecuado hacia la RSP: El tratamiento en los penales busca modificar el comportamiento de la población penal, con el fin de resocializarla y evitar que cometa nuevos delitos. Es tratamiento progresivo y comprende el desarrollo de programas individuales y grupales, que son aplicados de forma multidisciplinaria y con participación del interno, instituciones públicas y privadas, familia y sociedad. Involucra el trabajo y la educación, actividades que permiten reducir la pena; además de asistencia psicológica, social, legal y religiosa. El tratamiento se brinda no solo a personas privadas de libertad, sino también a quienes están en el medio libre; es decir, que tienen beneficios penitenciarios de semi-libertad y liberación condicional o han sido condenadas a prestar servicios a la comunidad y limitación de días libres.

III

Procesos de implementación

Luego de revisar los principales aspectos del marco lógico implícito del INPE, identificado por el Panel, se presenta información sobre las condiciones para la implementación de las acciones diseñadas en dicho marco lógico.

1. Estructura organizacional

El INPE cuenta con una Alta Dirección compuesta por el Consejo Nacional Penitenciario (CNP), la Presidencia y la Secretaría General. El CNP tiene tres miembros, designados por resolución suprema, uno de los cuales preside la entidad. Tiene una oficina de control institucional, pero no es posible identificar con claridad el órgano de defensa judicial.

La labor administrativa recae en la Secretaría General, que tiene a su cargo oficinas de Administración, Sistemas de Información, Infraestructura, Planificación y Presupuesto, y Asesoría Jurídica. La Dirección de Infraestructura Penitenciaria es la única dirección de apoyo con calidad de unidad ejecutora. Los órganos de línea son Tratamiento Penitenciario, Registro Penitenciario, Seguridad Penitenciaria y Medio Libre. Las oficinas regionales tienen calidad de órganos desconcentrados. Además, el Centro Nacional de Estudios Criminológicos y Penitenciarios (CENECP) es el órgano encargado de seleccionar, formar y especializar al personal, además de efectuar estudios e investigaciones.

2. Distribución de los efectivos del INPE y sobrepoblación penitenciaria

Al 2011, el personal del INPE llegaba a 5.887 personas distribuidas entre labores administrativas, labores de seguridad y tratamiento. Cerca de 400 trabajadores se encontraban bajo régimen CAS (ver Cuadro 5).

Cuadro 5. Personal del INPE según categorías funcionales

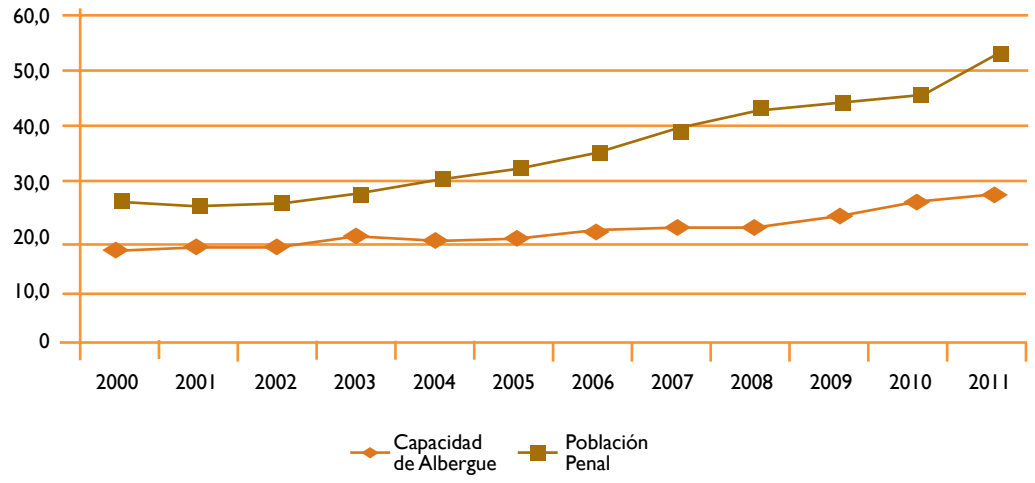
Personal según Áreas	2008	2009	2010	2011
Agentes de seguridad	2.954	3.073	3.186	3.156
Personal de tratamiento	1.001	973	1.092	1.073
Personal administrativo	1.173	1.499	1.207	1.256
Personal CAS	288	288	303	402
TOTAL	**5.416**	**5.833**	**5.788**	**5.887**

Fuente: Informe EDEP, página 54.

Cabe señalar que si bien la asignación del personal debería priorizar el tratamiento, se observa que al 2011 el 57% del personal se destinaba a seguridad, mientras que 20% se dirigían a labores de tratamiento. Además, la formación del personal muestra serias debilidades. El CENECP no funciona regularmente, solo cuando se requiere cubrir plazas, no tiene plana docente estable ni plan de estudios para formar y especializar nuevo personal.

Otro gran problema del sistema penitenciario es la sobrepoblación, que se puede expresar como el porcentaje de exceso entre la población penal efectiva y la capacidad del albergue que la aloja (el Gráfico 2 muestra la evolución de dichas variables. Entre el 2000 y el 2011, la población penal se incrementó en 90%, mientras la capacidad de albergue solo se amplió en 45%, pasando de 19.347 plazas a 28.094. Así, la sobrepoblación penitenciaria que ya existía para el 2000, pasó del 43% (8.387 personas) al 75% (21.039 mil personas) en el 2011. Además de deteriorar las condiciones de vida, de seguridad y de tratamiento de los reclusos, la sobrepoblación limita los recursos por persona que tiene el INPE, le impide segmentar a la población y establecer mecanismos de resocialización.

Gráfico 2. Población y capacidad de albergue de los penales en miles de personas (2000-2011)



Fuente: Informe EDEP, página 21.

3. Problemas en el proceso de implementación

- Ausencia de un ciclo de gestión. Las actividades del INPE no siguen una secuencia de procesos definida formalmente, es decir, no pertenecen a un ciclo estable de operaciones. El Panel propone la segmentación de procesos por cada producto, en un ciclo permanente que se inicie con la revisión de políticas penitenciarias, seguida por etapas de planeamiento, implementación, monitoreo y rendición de cuentas, todo ello integrado a indicadores de éxito de cada producto, que permitan lograr el Resultado Específico propuesto.
- Poco uso de herramientas de gestión. Falta sintonizar parte de la organización del INPE con las herramientas de gestión disponibles, para eliminar incoherencias tanto reglamentarias como de procesos. Por ejemplo, los órganos desconcentrados tienen la estructura, pero sus funciones no se desarrollan en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF). Además, el INPE podría necesitar más niveles organizacionales, considerando el tamaño de sus operaciones.
- Información insuficiente. La creación en el 2012 de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, como órgano que define políticas, hace necesario reforzar las áreas vinculadas al registro y procesamiento de la información para la toma de decisiones. Se debe incorporar herramientas de interconexión en tiempo real, a fin de mejorar la operación del INPE.
- Capacitación deficiente. Deberán tomarse decisiones sobre las funciones de capacitación. Es necesario una revisión interna de la utilidad del CENECP y evaluar si debe orientarse hacia el fortalecimiento de capacidades o solo facilitar el ingreso o ascenso de agentes penitenciarios.
- No existe una definición clara de productos ni indicadores de éxito. Esto no permite analizar condiciones y estándares de los productos. La tarea central de la entidad evaluada será definir formalmente los productos y, posteriormente, medir su éxito para crear un registro mínimo de indicadores que sea replicable en el tiempo. El Panel recomienda comenzar con enunciados iniciales y condiciones que definan el grado de cumplimiento (alto, medio y bajo), sin que estos reemplacen la necesidad de indicadores básicos. El Cuadro 6 muestra la propuesta del Panel para la categorización de condiciones a nivel de producto.

Cuadro 6. Categorización de condiciones para los productos del INPE

Productos	Unidad de Medida	Condiciones Tipo		
		Condición ideal	Condición Intermedia	Condición Negativa
		ALTA	MEDIA	BAJA
Población penal recluida bajo condiciones de seguridad adecuadas	Persona recluida bajo condiciones especificadas	Toda la población penal ha cumplido su pena con hechos muy esporádicos (menos de diez eventos leves en cada año) que fueron controlados y sin fugas.	En general, se preserva a todos los internos recluidos bajo condiciones especificadas; sin embargo, los eventos de amenaza a dicho cumplimiento son frecuentes y algunos no se han podido controlar.	Los eventos de amenaza al cumplimiento de la pena de la mayoría de reclusos son frecuentes y en la mayoría de establecimientos penales, no se pueden controlar sin intervención externa.
Población penal recluida bajo condiciones de vida básicas	Persona recluida bajo condiciones de vida básicas verificadas	Toda la población penal ha sido atendida continuamente cumpliendo con el estándar de condiciones adecuadas.	Hay rasgos de sobrepoblación en los penales y en algunos casos hacinamiento, pero se reacciona en el corto plazo para solucionar los eventos de incumplimiento.	La sobrepoblación y el hacinamiento es continua y no tiene perspectivas de solución inmediata en la mayoría de penales. La población ya no está clasificada y se incumple frecuentemente con los estándares de condiciones adecuadas.
Población penal asignada al INPE recibe tratamiento adecuado hacia la RSP	Persona bajo tutela del INPE que ha alcanzado las competencias positivas de reinserción social fijadas como meta	Todas las competencias positivas que se establecen como meta con todas las personas sentenciadas y procesadas son alcanzadas y verificadas.	En general se contribuye a generar competencias positivas para la resocialización, pero el contexto y las condiciones de gestión (presupuesto, infraestructura) ocasionan que más del 30% de la población meta no genere las competencias meta.	No se logra contribuir a generar competencias positivas para la resocialización, pero el contexto y las condiciones de gestión (presupuesto, infraestructura) ocasionan que más del 50% de la población meta no genere las competencias meta.

Fuente: Informe EDEP, página 66.

A pesar de dichas limitaciones, en los últimos años, el INPE ha focalizado sus escasos recursos en cuatro programas: Construyendo Rutas de Esperanzas y Oportunidades (CREO), Fortalecimiento de Competencias Sociales para la No Reincidencia en Liberados (FOCOS), el programa de tratamiento de adicciones que se ejecuta con DEVIDA y Tratamiento para Agresores Sexuales (TAS). Al 2011, la población penal atendida por estos programas era de 1.432 personas. Será necesario incorporar métodos de evaluación no experimental de estos programas, para realizar el seguimiento del éxito de los casos.

4. Seguimiento y evaluación

El Área de Estadística de la Oficina General de Planificación procesa la información existente. Se cuenta con datos históricos sobre población penal, establecimientos penales, así como la situación jurídica y la distribución territorial de los sentenciados. Sin embargo, no existe un sistema de información con estructura formal que aporte a la generación de indicadores que permitan tomar decisiones. Se han desarrollado indicadores antes situaciones o por pedidos específicos, pero estos no se utilizan de manera formal. Tampoco existe un sistema de seguimiento que permita recoger datos y comparar cuánto de lo planificado se ha cumplido, a nivel de actividades o de productos.

Solo 42 de 68 subsistemas de información están integrados. Las medidas de mejora del sistema deben partir de modelar un sistema ideal que brinde información clara y relevante, que brinde certeza sobre indicadores de éxito para que estos faciliten medidas de optimización e integración. Lamentablemente, el énfasis del INPE está puesto hoy en el registro pero no en el procesamiento de la información. Además, el INPE no cuenta con información completa (la gestión de algunos penales por parte de la PNP distorsiona la disponibilidad de datos), ni con interconexión de datos. Esto último genera lentitud, sub-registro, e incluso problemas legales vinculados a actualización de sentencias y tratamiento disperso.

Con el fin de estandarizar las actividades de la entidad evaluada, el Panel recomienda la implementación de tres acciones básicas por parte del INPE:

- El cumplimiento de protocolos estandarizados para la seguridad, tratamiento y garantía de condiciones de vida.
- La centralización de datos, que deben procesarse generando información, sobre el cumplimiento de los protocolos.
- Cumplimiento de protocolos actualizados.

El INPE estaría encargado de fortalecer –gracias a un sistema de información centralizado e integrado- la coherencia del ingreso de la población penitenciaria, afianzando la identificación precisa y la apertura o actualización del legajo personal con los parámetros necesarios en función a su futura reinserción o, en caso esta no sea viable, del tratamiento adecuado. Además, se recomienda mantener actividades en gestión de la inversión y fortalecer las actividades para manejar y centralizar mejor la información de las operaciones.

IV

Presupuesto y resultados

El presupuesto para la institución ha oscilado entre S/.270 millones y S/.460 millones durante el período de análisis, con incrementos presupuestales significativos en el 2009 y 2012. El promedio de la ejecución presupuestal entre el 2008 y 2012 fue del 83%, con un pico en el 2010 del 85%.

El incremento del presupuesto parece haber reflejado la capacidad de gasto institucional y los requerimientos en tres rubros principales: cobertura, personal e infraestructura, con asignaciones extraordinarias destinadas a pagos para los agentes penitenciarios.

El gasto en infraestructura muestra el mayor crecimiento. Durante la década, se invirtió en la construcción de penales y en ampliación de la capacidad de albergue en otros penales. Se redujo el número de penales, con respecto al 2000, para optimizar el uso de los mismos (se clausuró varios penales pequeños que resultaba oneroso mantener). La capacidad de gasto en infraestructura mejoró hasta alcanzar una ejecución del 80% entre los años 2009 y 2010, aunque luego se observó una caída a 51% en el 2011.

1. Criterios de asignación del presupuesto

El análisis concluye que la dinámica de asignación y distribución de recursos del INPE carece de parámetros específicos de negociación a nivel central y presenta imprecisiones en cuanto a criterios de distribución, tanto entre regiones como entre penales. Existe correspondencia entre la población penitenciaria y los recursos asignados al INPE (a mayor número de internos, mayor presupuesto asignado); sin embargo, no se puede inferir que incrementos de recursos corresponden al crecimiento de la población penal como variable explícita de decisión. Analizando la asignación de recursos de

las cuatro direcciones regionales más grandes (Norte-Chiclayo, Lima, Centro-Huancayo y Nor Oriente-San Martín) en el periodo 2008-2011, el Panel encontró algunas dinámicas divergentes en las variaciones de la población penal y del presupuesto asignado.

2. Presupuesto por producto

No fue posible desagregar las asignaciones presupuestales y estimar o individualizar el costo de los productos, sin incurrir en considerables márgenes de error. Tampoco se pudo generar un valor agregado del costo por interno, que incluya alimentación, vestido, capacitación, salud, electricidad, comunicaciones, salarios o seguridad. El INPE carece de un estimado del costo mínimo por interno y del personal requerido para la atención de la población privada de libertad o en medio libre.

La información recogida en el trabajo de campo no permite obtener conclusiones generales en cuanto a la eficiencia de la entidad evaluada. El SNP puede estar generando beneficios, pero no se puede evidenciar cuánto beneficio genera frente a cuánto cuesta.

3. Principales problemas en la ejecución

- El proceso de asignación presupuestal del INPE carece de parámetros específicos de negociación a nivel central, para la asignación de recursos a las unidades ejecutoras. Muestra imprecisiones en los criterios de distribución y transferencia, tanto a las oficinas regionales como a los penales.
- Dispersión de la información registrada. El INPE carece de un protocolo común de trabajo; cada unidad ejecutora ingresa la información en categorías que no son necesariamente entendidas de la misma manera o no tienen equivalencia.

4. Desempeño

- En cuanto a actividades: Las actividades no están enmarcadas en productos definidos y están muy agregadas. Sin embargo, el Panel establece una calificación semaforizada de la condición actual del desempeño de las actividades que realiza el INPE (Anexo A.6 del Informe EDEP, pág. 172). Los ítems relacionados con gestión de inversión y operación administrativa recibieron una calificación positiva (verde); mientras los ítems de gestión de identificación y clasificación de internos, incorporación a régimen de vida (condiciones de vida), y cumplimiento de protocolos de tratamiento y seguridad tuvieron una calificación intermedia (ámbar). Finalmente, el gran tema diseño de políticas penitenciarias recibió una calificación negativa (roja).
- En cuanto a productos: Aunque los productos identificados están en la estructura organizacional del INPE, no existe una definición clara de sus indicadores y los conceptos operativos varían entre las instancias. A menos que se formalice un concepto compartido de éxito institucional, no es posible alinear los productos ni construir indicadores de eficacia y eficiencia estables. En tanto, la actividad institucional se concentra en lo operacional y se evalúa su capacidad de resistencia frente a factores externos ante la carencia de competencias del INPE para plantear políticas de largo plazo.

- En cuanto al resultado específico: El indicador para medir este resultado siempre ha sido el no retorno de los egresados primarios que cumplen su pena. Pero este es un indicador equivocado, ya que el hecho de no retornar no quiere decir que estén reinsertados socialmente o que no estén delinquiendo, por lo tanto no hay garantía de que estén cumpliendo con el resultado específico. La falta de un mejor indicador no permite medir o detectar casos de éxito. Existen evidencias de personas que no han vuelto a cometer delito y que ahora aportan valor a la sociedad, por lo mismo se requiere construir un modelo de verificación y seguimiento de los egresados.
- En cuanto al resultado final: No existen estudios programados ni indicadores definidos que puedan ayudar a establecer en qué grado contribuye el SNP a la seguridad ciudadana, a través de: i) La custodia de los procesados, en quienes el tratamiento no va a tener el éxito necesario; y ii). El tratamiento exitoso de quienes salen de los penales. Al no haber indicadores de reinserción estandarizados, no existen herramientas que permitan detectar ni medir casos de éxito. No se ha diseñado para el INPE ni para el SNP una vinculación entre egresados con capacidades mejoradas de reinserción social y seguridad ciudadana. Se han obtenido avances en los últimos años con programas como FOCOS y CREO, que no están institucionalizados ni han tenido el contexto adecuado para lograrlo, debido a que ninguna autoridad ha utilizado estos éxitos del INPE para demostrar la efectividad del Estado.

V

Conclusiones y recomendaciones

Diseño:

- Problema 1: El INPE carece de un marco lógico que permita identificar resultados, productos y actividades institucionales. No existen definiciones formales de productos, actividades e indicadores.
  Recomendación: El SNP debe acordar definiciones formales de productos, actividades e indicadores que permitan establecer un marco lógico. Los productos corresponden a seguridad, condiciones de vida y tratamiento hacia la RSP.

- Problema 2: Los indicadores que existen están referidos a sobrepoblación, infraestructura, etc., pero no se relacionan con información relevante sobre seguridad o tratamiento.
  Recomendación: Deben realizarse esfuerzos para complementar los indicadores existentes con otros orientados a las dimensiones de seguridad y tratamiento. Sobre la base de los datos que existen, se deben construir indicadores no solo operativos, sino de resultados.

Proceso de implementación:

- Problema 1: Las personas que egresan de los penales no tienen apoyo para su reintegración a la sociedad. Las iniciativas orientadas a tratamiento penitenciario no son atendidas.
  Recomendación: Tomar en cuenta experiencias como CREO y FOCOS, que se centran en brindar capacidades para la RSP. Este tipo de programas deben estar acompañados por sistemas de registro de información, se debe precisar mejor las capacidades a generar y construir un modelo de verificación y seguimiento de los egresados para evaluar su desempeño. Se sugiere incorporar métodos de evaluación no experimental para evaluar los resultados de este tipo de programas.

- Problema 2: Al INPE aún le falta sintonizar parte de su organización con las herramientas de gestión disponibles.
  Recomendación: La estructura organizacional del INPE debe estar ordenada en función de los productos que provee el sistema, con el fin de implementar procesos de evaluación.

- Problema 3: La mayoría de actividades no cuenta con una secuencia de procesos definida. No se cuenta con flujogramas formales de actividades.
  Recomendación: Implementar un circuito/ciclo de gestión para generar productos alineados con una política penitenciaria de largo plazo. Se sugiere que el INPE implemente tres acciones básicas: i) cumplir protocolos estandarizados para seguridad, tratamiento y garantía de condiciones básicas; ii) generar datos sobre el cumplimiento de protocolos y centralizar dicha información; y iii) cumplir los protocolos actualizados.

- Problema 4: Información incompleta e inconexa. La información generada en campo es abundante y con cierta calidad técnica, pero no es centralizada ni procesada, a menos que sea demandada.
  Recomendación: Integrar los sistemas de información para la gestión institucional partiendo de un modelo con indicadores claros de éxito, vinculados a generar competencias de reinserción social positiva. Para ello también se deben estandarizar las competencias del personal y su alineamiento a los indicadores de éxito.

Presupuesto y resultados:

- Problema 1: No existe un alineamiento efectivo entre la formulación de políticas desde los actores relevantes del SNP (i.e. MINJUS, PNP) y los requerimientos/asignaciones presupuestales.
  Recomendación: Definir un marco lógico que fortalezca la conexión de los actores del sistema de justicia para un tratamiento penal moderno, que incluya como variables de decisión la seguridad ciudadana y los individuos con capacidades de RSP mejoradas.

- Problema 2: Información dispersa sobre ejecución presupuestal, debido a que cada unidad ejecutora entiende y registra los datos de distinta manera. Uniformizar criterios de registro y de asignación de recursos por unidades ejecutoras.
  Recomendación: Registrar ordenadamente la información presupuestal del INPE, que respondan a los indicadores de éxito institucional. De este modo, los presupuestos podrían definirse para generar el mayor éxito institucional por unidad monetaria (optimizando la eficiencia del gasto).

- Problema 3: No es posible desagregar las asignaciones presupuestales y, en consecuencia, estimar el costo individual de los productos.
  Recomendación: Luego de estandarizar las principales definiciones operativas, el SNP debe contar con un estimado de costo mínimo por interno (global e individualizado por producto) y del personal necesario. De esta manera se podrá dar una mejor cuenta de los requerimientos presupuestales.

Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal – EDEP
Sistema Penitenciario

© Ministerio de Economía y Finanzas – Dirección General de Presupuesto Público
Jirón Junín 319, Cercado de Lima, Lima, Perú
www.mef.gob.pe

© Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH –
Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado
Avenida Los Incas 172, Piso 7, El Olivar, San Isidro, Lima, Perú
www.gobernabilidad.org.pe

Responsables de la contribución:

MEF:
Rodolfo Acuña, Director General de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP – MEF)

GIZ:
Hartmut Paulsen, Director del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

Elaboración de contenidos:
Dirección de Calidad de Gasto Público (DGPP – MEF)
dgpp_calidad@mef.gob.pe

Adecuación didáctica de contenidos, diseño y diagramación:
Preciso Consultoría & Publicaciones, consultor del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado
Enrique Olivero 190 San Borja - Lima

Coordinación, supervisión y edición de contenidos:
Dirección de Calidad de Gasto Público (DGPP – MEF)
Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

Fotos de carátula:
Agencia Andina

Cooperación Alemana al Desarrollo – Agencia de la GIZ en el Perú
Prol. Arenales 801, Miraflores
Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, bajo la condición de que se cite la fuente.

Ministerio de Economía y Finanzas
DGPP - Dirección General del Presupuesto Público

Jr. Junín N° 319 Lima Cercado
T: (511) 311-5930
F: (511) 428-2509
www.mef.gob.pe

PERÚ
PROGRESO
PARA TODOS