

SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

CUADERNO DE TRABAJO N° 50

**CÁRCELES EN AMÉRICA LATINA 2000-2018
TENDENCIAS Y DESAFÍOS**

Lucía Nuñovero Cisneros

Noviembre, 2019

SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

DEPARTAMENTO
ACADÉMICO DE
CIENCIAS SOCIALES



PUCP

DEPARTAMENTO
ACADÉMICO DE
CIENCIAS SOCIALES



PUCP

CUADERNO DE TRABAJO N° 50

**CÁRCELES EN AMÉRICA LATINA 2000-2018.
TENDENCIAS Y DESAFÍOS**

Autora:

Lucía Nuñovero Cisneros

Noviembre, 2019

Lucía Nuñovero Cisneros

Editado por la Pontificia Universidad Católica del Perú
Departamento Académico de Ciencias Sociales, 2019
Av. Universitaria 1801, Lima 32 – Perú
Teléfono: (51-1) 626-2000 anexo 4300
dptoccss@pucp.edu.pe

Lucía Nuñovero Cisneros

**CÁRCELES EN AMÉRICA LATINA 2000-2018
TENDENCIAS Y DESAFÍOS**

Lima, Departamento Académico de Ciencias Sociales, 2019

Diseño y diagramación: **K&J** Soluciones Gráficas de Elit León Atauqui
Calle Santa Francisca Romana 395, Lima
Teléfono: 657-1260
Correo electrónico: elit.leon@gmail.com

Primera edición digital, Noviembre 2019

ISBN:978-612-48184-0-0

Publicación disponible en: <http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/>

CÁRCELES EN AMÉRICA LATINA 2000-2018. TENDENCIAS Y DESAFÍOS¹

Lucía Nuñoero Cisneros²

Descripción breve/ Abstract:

Entre el 2000 y el 2018 la población penitenciaria de América Latina aumentó por lo menos de 644 mil a 1 millón 572 mil personas privadas de libertad. Los países que más incrementaron su población penitenciaria fueron El Salvador (411%) Ecuador (398%), Paraguay (323%), Venezuela (302%), Guatemala (248%), Perú (228%), Brasil (221%) y Nicaragua (219%). Al 2018, los más altos índices de sobrepoblación los muestran los países de El Salvador, Perú, Guatemala y Bolivia, ocupando a más del 200% la capacidad de albergue de sus Establecimientos Penitenciarios. A pesar del descenso en el porcentaje de detenidos por prisión preventiva en la mayoría de estos países, una variable que explica esta grave crisis penitenciaria es el reducido presupuesto público e inversión asignada al sistema penitenciario en países como Bolivia, Perú, Paraguay, Guatemala y Ecuador, así como los altos índices de violencia de países como Brasil, Venezuela o El Salvador.

Palabras Clave: Población Penitenciaria, Cárceles, Presupuesto Público, América Latina, Perú.

1 Documento de Trabajo para El Congreso de Asociación de Estudios América Latina 2019 BOSTON- USA, May 24 - May 27, 2019. Próximo paper a ser publicado por Pérez Guadalupe, José Luis – Nuñoero Cisneros, Lucía. Titulado “Prison Governance: Towards A Management Model Of “Ingobernable Prisons”

2 Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magíster en Criminología por la Universidad Católica de Lovaina. Magíster en Salud Pública por la Universidad Libre de Bruselas. Docente de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas y de la Facultad de Derecho de la PUCP. Administradora de la Oficina de Análisis Estratégico contra la Criminalidad del Ministerio Público – Fiscalía de la Nación.

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	7
2. CARACTERÍSTICAS GENERALES.....	8
2.1 ORGANIZACIÓN ESTATAL Y NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS....	9
2.2 INCREMENTO DE POBLACIÓN PENITENCIARIA.....	11
2.3 SOBREPoblACIÓN Y CAPACIDAD PENITENCIARIA.	15
2.4 PRESOS SIN CONDENA.....	18
2.5 MUJERES	19
2.6 EXTRANJEROS	20
2.7 DÉFICIT DE SERVICIOS Y GASTO PÚBLICO.....	21
3. CONCLUSIONES. RETOS DE LOS SISTEMAS PENITENCIARIOS EN AMÉRICA LATINA.	24
4. BIBLIOGRAFIA.....	27

1. INTRODUCCIÓN

América Latina, como región, muestra desde hace varias décadas un incremento en la población penitenciaria de los diversos países que la conforman. Consecuentemente, en los países de la región se observa una cada vez mayor tasa penitenciaria, es decir de población encarcelada por cada cien mil habitantes (CARRANZA, 2012). Estos sistemas penitenciarios muestran efectivamente una problemática que se ha venido acentuando durante las últimas décadas en el contexto de una tendencia al punitivismo, tal como ha sido resaltado recientemente por Sozzo o Hathazy (SOZZO, 2016; HATHAZY, 2017).

Por otra parte, el trabajo etnográfico de Pérez Guadalupe ha mostrado que se encuentran características similares, no solamente de tendencias de incremento poblacional, sino de organización y culturas delictivas en las cárceles de países como Perú, Colombia, Chile y Ecuador (PEREZ GUADALUPE, 2000). Estudios más recientes han descrito también problemas de seguridad penitenciaria, transversales a los países de la región, como son la existencia de mercados ilícitos de drogas y condiciones extremas de higiene y alimentación (DAMMERT y ZÚÑIGA, 2008; DE LA RENTERÍA, 2016; DARKE, 2017).

Más recientemente, incluso ciertos autores han postulado problemas estructurales de orden y gobierno en las cárceles de América Latina (SKARBEK, 2016; ROSEN Y BRIENEN, 2012), no obstante se requiera por ello, partir de una descripción objetiva acerca de las características de dichos sistemas, que evite el amalgamamiento de los diversos problemas y situaciones de cada país en una visión estigmatizadora de la realidad de la región.

Así, este documento de trabajo, analiza los Sistemas Penitenciarios de 18 países de América Latina en base a información registrada por el *World Prison Brief*³ correspondiente al período 2000-2018, con el fin de identificar tendencias y particularidades a manera de un contexto para el diseño de políticas penitenciarias para la región.

3 <https://www.prisonstudies.org/>, El World Prison Brief del Institute for Criminal Policy Research-Universidad de Londres, es un repositorio (base de datos) internacional de información de Sistemas Penitenciarios. Se han omitido Belice y las Guayanas para el análisis. Consultado el 9 de agosto de 2019.

2. CARACTERÍSTICAS GENERALES

Entre los países de la región de América Latina existen diferencias importantes en cuanto a su organización política, así como a sus dimensiones territoriales y población. Como se muestra en la Figura 1, es necesario distinguir que los Sistemas Penitenciarios de tres países: Brasil, México, Argentina, al tener una organización como Estados Federales, se componen tanto de cárceles Federales como de cárceles de Estados (Brasil), Entidades Federativas (México) o Provinciales (Argentina).

Cabe resaltar, que una mayor extensión territorial o de población no es necesariamente causa de una mayor problemática penitenciaria pues países de menor extensión y escasa población como El Salvador o Nicaragua, muestran altas tasas penitenciarias comparadas a otros más extensos y poblados de la Región

SISTEMAS PENITENCIARIOS Y FORMAS DE ESTADO EN AMÉRICA LATINA



Figura 1. *Sistemas Penitenciarios y formas de Estado en América Latina.*

Fuente: World Prison Brief. Consultado el 9 de agosto de 2019.

Elaboración propia

2.1 ORGANIZACIÓN ESTATAL Y NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS.

Una primera característica de los sistemas penitenciarios en la región es el de encontrarse administrativamente adscritos algunos al sector Justicia y otros al sector de Interior o de Gobierno, lo cual resulta relevante para considerar a qué Ministerio le compete la supervisión directa de las cárceles del país y de acuerdo a qué intereses y mandatos.

Como se muestra en la Tabla 01, para países como el Salvador, Costa Rica, Brasil, Perú, Chile, Colombia, Paraguay, Ecuador, Argentina y Venezuela, la administración penitenciaria es competencia del Ministerio de Justicia en sus diversas denominaciones, al ser la ejecución penal, el último eslabón de la cadena de la Administración de Justicia.

Por otra parte, países como México, Honduras, Nicaragua, Guatemala, Uruguay o Bolivia sitúan la Administración Penitenciaria adscrita al Ministerio del Interior o de Gobierno, del cual dependen principalmente la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas en algunos casos, y cuyo mandato y funciones se relacionan principalmente con la Seguridad y el Orden Interno. Cabe resaltar que algunos países como Venezuela y El Salvador, tienen integradas la conducción de las fuerzas del orden al sector Justicia.

En cuanto al número de establecimientos, los países de gran extensión territorial, por lo general, son aquellos que cuentan con mayor número de establecimientos penitenciarios operativos. Así, Brasil es el país de América Latina con mayor número de Establecimientos Penitenciarios (2,625), seguido por México (342), Argentina (301), Colombia (135) y Chile (113). El resto de países de la región no llega a la centena de establecimientos penitenciarios.

Además, cabe resaltar que Brasil, casi duplicó el número de cárceles los últimos 3 años. Efectivamente, esta métrica no considera la capacidad de los mismos ni sus dimensiones o su estado, por lo que en muchos casos puede tratarse de infraestructura desplegada en décadas pasadas en las cuales los establecimientos penitenciarios estaban diseñados para menos de 1,000 detenidos o se trataba de establecimientos destinados a detención preventiva.

TABLA 01. SISTEMAS PENITENCIARIOS DE AMÉRICA LATINA 2018*			
PAÍS	MINISTERIO RESPONSABLE	ADMINISTRACIÓN	ESTABLECIMIENTOS
El Salvador	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública	Dirección General de Centros Penales y Centros Intermedios	25
Panamá	Ministerio de Gobierno	Dirección General del Sistema Penitenciario Nacional	24
Costa Rica	Ministerio de Justicia y Paz	Dirección General de Adaptación Social	33
México	Comisión Nacional de Seguridad	Órgano de Prevención y Readaptación Social	342
Honduras	Secretaría de Seguridad	Instituto Nacional Penitenciario	27
Nicaragua	Ministerio de Gobernación	Dirección Nacional de Sistema Penitenciario Nacional	9
Guatemala	Ministerio de Gobernación	Dirección General de Sistema Penitenciario	21
Brasil	Ministerio de Justicia	Departamento Penitenciario Nacional	2625
Uruguay	Ministerio de Interior	Instituto Nacional de Rehabilitación	29
Perú	Ministerio de Justicia	Instituto Nacional Penitenciario	69
Chile	Ministerio de Justicia	Gendarmería de Chile	113
Colombia	Ministerio de Justicia y del Derecho	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario	135
Paraguay	Ministerio de Justicia y Trabajo	Dirección General de Establecimientos Penitenciarios y Ejecución Penal	18
Ecuador	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos	Dirección Nacional de Rehabilitación Nacional	52
Argentina	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Servicio Penitenciario Federal y Administraciones Provinciales	301
Venezuela	Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia	Dirección Nacional de Servicios Penitenciarios	58
Bolivia	Ministerio de Interior y Policía	Dirección General de Régimen Penitenciario y de Supervisión	61

*Algunos datos son de 2017. Fuente: World Prison Brief. Consultado el 9 de agosto de 2019.

En consecuencia, sin considerar Guyana, territorio históricamente considerado para penitenciaría, resulta ser Nicaragua, el país con menos cárceles de la región. Weegels ha realizado una aproximación etnográfica a las cárceles de dicho país, retratando las difíciles condiciones de vida en dichas cárceles, debido a la sobrepoblación del sistema, así como al uso de establecimientos de detención policial como cárceles, sin que el Estado provea el adecuado presupuesto para mejorar la infraestructura o los servicios (WEEGELS, 2017).

2.2 INCREMENTO DE POBLACIÓN PENITENCIARIA

Uno de los más destacados criminólogos de la región, Elías Carranza, ha sido el primero en destacar que el principal problema de las cárceles latinoamericanas es la sobrepoblación penitenciaria. En particular, el incremento de población penitenciaria se observa a partir de la década de los noventas y paralelamente a indicadores como tasas de homicidios, índices de desigualdad de ingresos, etc. (CARRANZA, 2012).

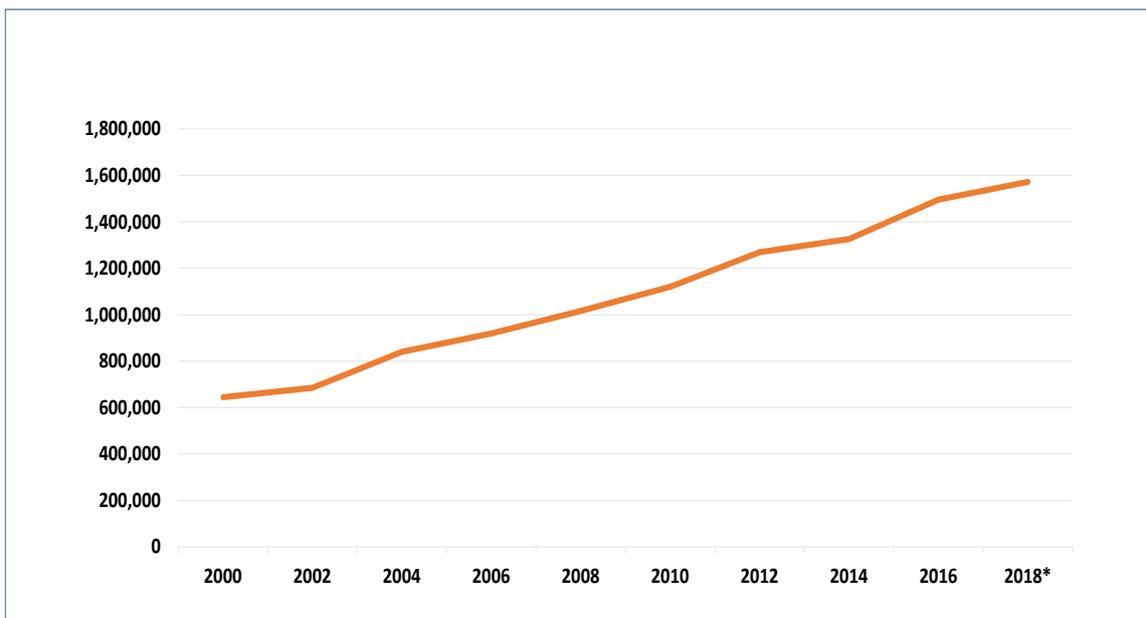


Figura 2. Evolución de Población Penitenciaria total en América Latina

*Algunos datos son del 2017. Fuente: *World Prison Brief 2019*. Incluye sistemas federales y provinciales y en algunos casos personas alojadas en delegaciones policiales

Como se muestra en la Figura 2, en total la población penitenciaria de los 18 países estudiados alcanzaba el año 2000, unos 644 mil detenidos en cárceles, no obstante, dicha población se ha incrementado llegando a 1 millón 572 mil detenidos el 2018, es decir se evidencia un incremento de 144% en la población penitenciaria total de los 18 países estudiados, durante dicho período.

Ahora bien, conforme se observa en la Tabla 02, no en todos los países se ha producido un incremento en las mismas proporciones. El Salvador ha incrementado su población penitenciaria en más del 411% entre el 2000 y el 2018. Otros países que han alcanzado niveles similares de crecimiento durante dicho período son: Ecuador (398%), Paraguay (323%), Venezuela (302%), Guatemala (248%), Perú (228%), Brasil (221%) y Nicaragua (219%). Con respecto al resto de países, la mayoría ha incrementado en más de 100% su población penitenciaria y ninguno ha disminuido sus niveles de encarcelamiento. Chile y Argentina muestran un menor incremento en términos porcentuales.

Los mayores niveles de crecimiento se dan tanto en países con gran población penitenciaria como Brasil que pasó de 232 mil personas privadas de libertad a 746 mil entre el 2000 y el 2018, como en países cuya población penitenciaria no llega ni a 50 mil presos, como es el caso de El Salvador que pasó de 8 mil a 38 mil personas privadas de libertad en el mismo período. Por otra parte, países de gran población penitenciaria como México muestran una tendencia menos pronunciada, pasando de 154 mil detenidos a 203 mil (incremento de 31%), mientras que países como Nicaragua y Guatemala, a pesar de tener escasa población penitenciaria (aproximadamente existen 20 mil presos en cada uno de estos países), muestran incrementos bastante significativos en las últimas décadas.

El indicador de la tasa penitenciaria que toma como referencia la población del país, permite comparar el número de personas privadas de libertad que registra cada país por 100 mil habitantes. Como se muestra en la Tabla 03, El Salvador es el país con mayor tasa penitenciaria de América Latina, encontrándose al 2018, 617 personas encarceladas por cada 100 mil habitantes. Le siguen en nivel de gravedad de situación penitenciaria, Panamá, Costa Rica y Nicaragua con 395, 374 y 332 presos por 100 mil habitantes respectivamente. El resto de países se sitúa entre los 100 y 300 presos por 100 mil habitantes. La tasa penitenciaria de Perú al 2018, muestra que por cada 100 mil peruanos, 278 se encuentra encarcelado.

TABLA 02. POBLACIÓN PENITENCIARIA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA 2000-2018

(Número de personas privadas de libertad)

PAIS	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018*	VARIACIÓN
El Salvador	7,754	10,907	12,073	14,771	19,814	24,662	27,033	28,334	36,824	39,642	411%
Panamá	8,652	10,423	11,400	11,575	9,651	12,293	14,468	15,208	17,165	16,561	91%
Costa Rica	7,575	8,113	8,890	9,037	9,682	12,110	15,600	18,263	19,114	18,226	152%
Mexico	154,765	172,888	193,889	210,140	219,754	219,027	239,089	255,638	217,868	203,364	31%
Honduras	11,500	11,502	10,931	11,178	11,390	11,846	12,095	16,331	17,253	20,506	78%
Nicaragua	6,539	6,885	6,233	6,103	6,803	6,500	9,800	10,569	14,675	20,918	219%
Guatemala	6,974	8,077	8,698	7,477	8,158	11,148	15,013	18,425	21,031	24,303	248%
Brasil	232,755	239,345	336,358	401,236	451,429	496,251	548,003	622,202	726,712	746,532	221%
Uruguay	4,469	5,630	6,888	6,887	7,665	8,700	9,418	9,542	10,561	10,243	129%
Peru	27,734	27,417	31,311	35,835	43,286	45,464	58,019	70,276	79,665	90,934	228%
Chile	33,050	34,901	36,374	39,417	48,826	54,628	51,882	45,501	43,603	41,689	26%
Colombia	51,518	52,936	68,020	60,021	69,979	84,444	113,884	113,623	118,532	118,513	130%
Paraguay	3,219	4,621	6,101	6,037	5,867	6,197	7,916	10,949	SD	13,607	323%
Ecuador	8,029	8,723	11,358	12,635	12,067	11,800	21,080	25,902	26,421	40,006	398%
Argentina*	57,632	57,632	65,351	60,621	60,611	65,095	66,484	SD	75,769	92,161	60%
Venezuela	14,196	19,368	19,951	19,257	24,069	40,825	45,224	51,256	54,738	57,069	302%
Bolivia	8,151	6,065	6,495	7,031	7,433	9,406	14,272	14,220	16,038	18,195	123%
TOTAL	644,512	685,433	840,321	919,258	1,016,484	1,120,396	1,269,280	1,326,239	1,495,969	1,572,469	144%

Último dato reportado 2016-2018. Fuente: [Wold Prison Brief](#). Incluye sistemas federales y provinciales y en algunos casos personas alojadas en delegaciones policiales

TABLA 03. TASAS PENITENCIARIAS EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA 2000-2018*

(Tasa por 100.000 habitantes)

PAIS	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
El Salvador	132	183	201	243	324	399	428	450	579	617
Panamá	283	328	345	338	272	336	380	388	423	395
Costa Rica	193	198	209	206	214	259	325	370	378	374
México	156	169	186	197	202	194	206	214	177	163
Honduras	184	176	160	159	154	154	152	196	200	229
Nicaragua	128	131	116	110	120	112	155	175	238	332
Guatemala	62	69	70	57	60	78	100	115	125	140
Brasil	132	132	180	209	231	249	270	301	347	348
Uruguay	135	169	207	207	229	257	277	279	306	295
Perú	107	103	114	128	151	155	192	227	251	278
Chile	215	222	226	240	291	320	298	257	242	228
Colombia	128	127	159	136	155	183	242	237	243	239
Paraguay	60	83	106	102	96	99	123	167	SD	199
Ecuador	64	67	84	90	83	79	135	162	160	233
Argentina	151	151	168	152	149	157	157	SD	174	207
Venezuela	58	76	76	70	85	140	150	166	173	178
Bolivia	95	68	70	73	75	92	135	130	142	158

*Último dato reportado 2016-2018. Fuente: Wold Prison Brief. Incluye sistemas federales y provinciales y en algunos casos personas en delegaciones policiales

2.3 SOBREPoblación Y CAPACIDAD PENITENCIARIA.

En cuanto a la sobrepoblación penitenciaria, esta se mide en términos de la capacidad ocupada, la misma que refleja el exceso de población penitenciaria con respecto a la capacidad de albergue de los establecimientos penitenciarios de cada país. El nivel de ocupación carcelaria, es uno de los indicadores más importantes, conjuntamente con la tasa penitenciaria, para establecer comparaciones entre Sistemas Penitenciarios a nivel internacional y de hecho se ha venido estudiando en Europa desde la década de los setentas que estos empezaron a reducir su población penitenciaria (TOURNIER, 1998).

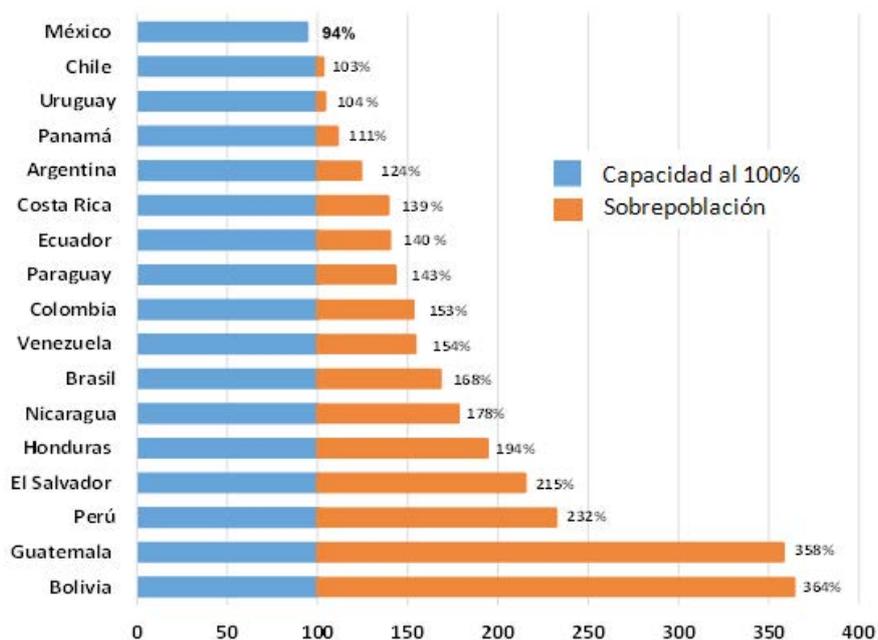


Figura 3. **Nivel de ocupación de cárceles en América Latina 2019.** Fuente: Wold Prison Brief. Incluye sistemas federales y provinciales y en algunos casos personas alojadas en delegaciones policiales. En algunos casos son datos del 2018 o 2017.

Este indicador es sensible a la política de inversión en infraestructura penitenciaria que han desarrollado algunos países de América Latina durante las últimas décadas. Así, como se aprecia en la Figura 3, México y Chile son países que han realizado importantes inversiones los últimos años mediante asociaciones público privadas y cárceles *super-max*⁴, mostrando los niveles de ocupación más bajos de la región (94% y 103% respectivamente).

4 Modelo norteamericano de alta seguridad y tecnología exportado a México, también Colombia (Ver DE DARDEL & SODERSTROM, 2015).

Ahora bien, casi la totalidad de los países de la región exceden con su población penitenciaria la capacidad instalada en más del 20%, e incluso la mitad llegan a niveles de ocupación de más del 150 y 200%. Los países con mayor nivel de ocupación carcelaria son Bolivia con 364% de ocupación de su capacidad de albergue, Guatemala con 358%, Perú, con 232% de ocupación carcelaria y El Salvador cuya población penitenciaria ocupa el 215% de su capacidad de albergue⁵.

El agravamiento de la sobrepoblación penitenciaria en el Perú.

Nuestro país ha incrementado su población penitenciaria hasta en un 6% anual los últimos años, de manera que el nivel de ocupación de sus cárceles y sobrepoblación ha alcanzado niveles alarmantes los últimos años. Los factores más directos son el alargamiento de condenas por delitos violentos y un flujo constante de detenidos por prisión preventiva también por delitos como homicidios, violaciones, robos agravados, etc. (NUÑOVERO, 2017).

A pesar de la Reforma Penitenciaria del 2012 y la mejora en una serie de aspectos de la política penitenciaria peruana, que van desde la lucha contra la corrupción interna, hasta las mejoras de gestión de personal penitenciario, de la salud penitenciaria y el trabajo productivo en cárceles (Resolución Ministerial N°0141-2012-JUS, del 17 de mayo 2012), el incremento de plazas de albergue y la construcción de establecimientos penitenciarios de los últimos años no ha logrado revertir la creciente brecha de déficit de infraestructura penitenciaria en el país.

En efecto, si bien durante varias décadas la Reforma Penitenciaria se ha postulado centrada en el aspecto de la infraestructura, uno de los grandes escollos para la implementación de la misma ha sido la articulación con el sector privado. Como refiere Nathan:

“Desde el 2002 en adelante, sucesivos gobiernos peruanos vienen a encargar nuevas cárceles a través de alianzas público-privadas (APP, también conocidas como contratos de concesión). Un plan original fue establecido para 7 prisiones, lo cual fue subsecuentemente reducido a dos. Luego, en marzo del 2011 un contrato de concesión por 25 años fue otorgado a un consorcio de tres empresas a las que se les encargó el financiamiento, el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de una cárcel semiprivada de 1,536 camas en Huaral. En diciembre del 2011, el Ministerio de Justicia canceló dicho contrato” (NATHAN, 2012).

5 Wold Prison Brief. Incluye sistemas federales y provinciales y en algunos casos personas alojadas en delegaciones policiales.

El año 2012 se efectuaron proyecciones de población penitenciaria en base a estadísticas inferenciales para los próximos 10 años⁶, estimándose de manera inferencial en más de 90,000 detenidos la población penitenciaria al 2018, de manera que se incluyeron en el Presupuesto Nacional del 2013, el financiamiento público respectivo al Ministerio de Justicia⁷ para un ambicioso plan de construcción de 5 Establecimientos Penitenciarios de 3,000 detenidos en diferentes zonas del Perú (Arequipa, Ica, Piura, etc.). Sin embargo, el primero de dichos denominados “Mega Penales”, ejecutados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se inaugurará en Ica recién el 2020 y el segundo en Arequipa el 2021, con lo cual, debido a dicha dilación, el impacto de dicho proyecto no revirtió que el Perú se convierta en uno de los países con mayor sobrepoblación penitenciaria en América Latina actualmente.

Por otra parte, como se muestra en la Figura 03, como parte de la ejecución del pliego presupuestario del Instituto Nacional Penitenciario, entre el 2011 y 2018 se incrementaron 10,000 unidades de albergue para detenidos a nivel nacional, el doble de lo construido durante los 20 años anteriores. La política institucional consideró ampliaciones de espacios y pabellones, además de la construcción o remodelación integral de nuevos establecimientos penitenciarios como los de Virgen de Fátima, Satipo, Yurimaguas, Tarapoto, Juanjuí, Chíncha, Puno, Trujillo (mujeres) y Cerro de Pasco (a más de 4,000 m.s.n.m. y que contaba con 600 plazas de “régimen cerrado especial”, el más restrictivo del sistema penitenciario peruano); y se amplió la capacidad de albergue de los penales de Cajamarca, Puerto Maldonado, Jauja, Ancón I, Trujillo (varones) y Chimbote. Sin embargo, todo esto ha resultado insuficiente ante los niveles de incremento de población penitenciaria de los últimos años.

6 Reestructuración del Sistema Penitenciaria 2012-2020. Documento de Trabajo. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2013.

7 Ley N°29951 – Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013. SEPTUAGÉSIMA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA: *Declárese de necesidad nacional y de ejecución la construcción de establecimientos penitenciarios a nivel nacional. Dispóngase que las entidades y organismos del Poder Ejecutivo transfieran al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos el dominio de los inmuebles que resulten necesarios para la construcción de cinco (5) establecimientos penitenciarios a cargo del referido Ministerio.*

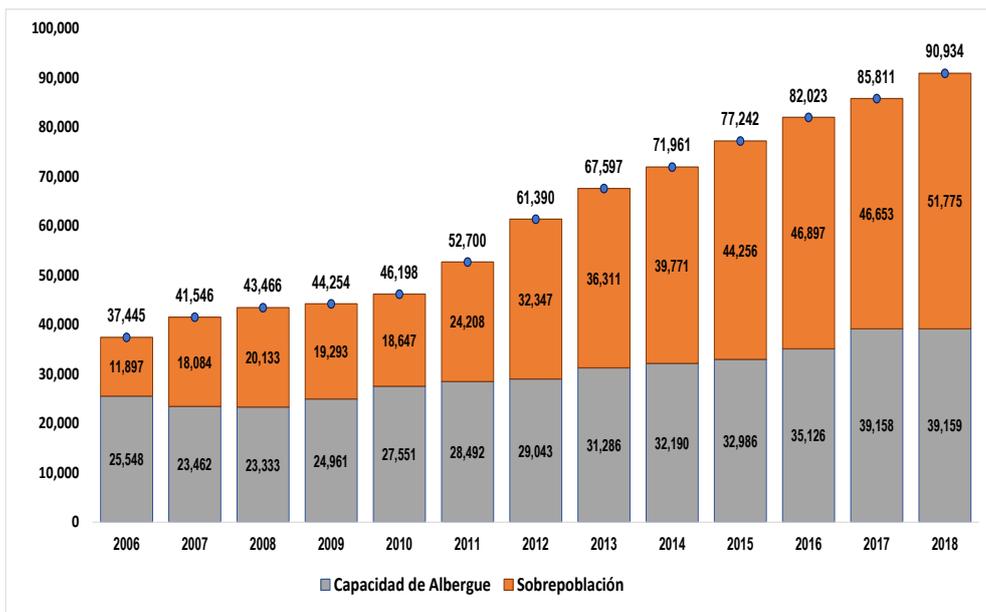


Figura 3. **Incremento de población penitenciaria y capacidad de albergue en Establecimientos Penitenciarios Perú 2006-2018.** Fuente: Instituto Nacional Penitenciario.

Una manera de estimar los factores que influyen, así como el impacto de dicha problemática regional, es analizar la evolución de las sub-poblaciones penitenciarias en el contexto de este desmesurado crecimiento penitenciario. Nos referimos a describir la evolución de la población de presos sin condena o en prisión preventiva, de jóvenes, mujeres, extranjeros, enfermos mentales, entre otros, en las cárceles latinoamericanas de las últimas décadas.

2.4 PRESOS SIN CONDENA

Como se muestra en la Figura 4, en la mayoría de países de América Latina más del 30%, y en algunos casos hasta más de 70%, de las personas privadas de libertad no cuentan con sentencia condenatoria, es decir se trata de personas cuyo derechos fundamentales a la presunción de inocencia y al debido proceso, les confieren una serie de garantías frente a la Administración de Justicia, y a las cuales no se dirige la prevención especial o general como fines de la pena.

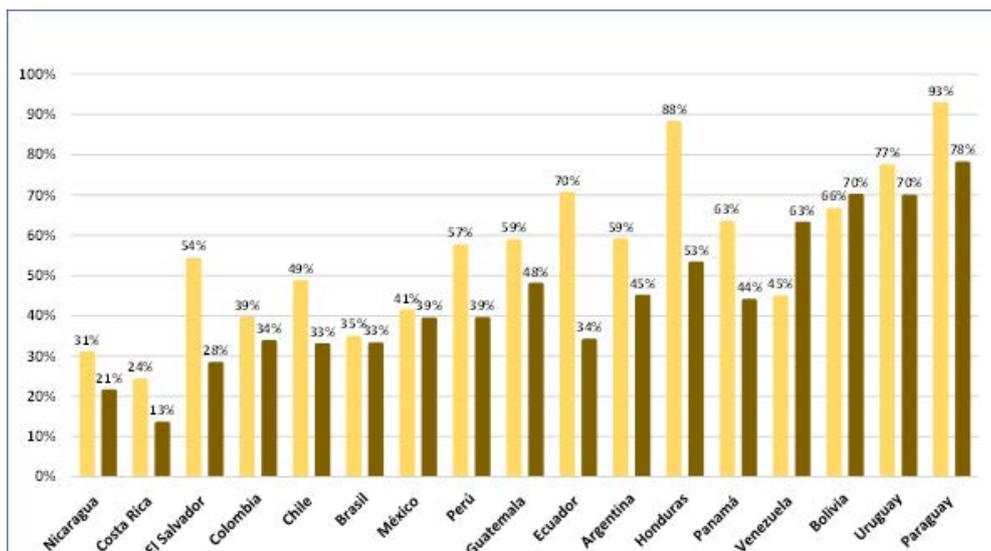


Figura 4. **Población Penitenciaria de América Latina sin sentencia condenatoria 2000-2018**. Fuente: World Prison Brief. *Los datos consignados para el 2000 con respecto a Uruguay, Honduras, Nicaragua y Paraguay son del año 1999 y el de El Salvador, de 2001. **Los datos consignados para el año 2019 son, en su mayoría del 2017 o 2018, y el de Nicaragua, del 2012; por ser estos los más cercanos disponibles.

Los casos más graves de países que harían un uso excesivo de la prisión preventiva por un alto porcentaje de este tipo de detenciones son los de Venezuela (63%), Bolivia (70%), Uruguay (70%) y Paraguay (78%).

Sin embargo, cabe resaltar que dicha situación ha ido variando en casi la totalidad de países de la región de manera al 2018, existe en general una menor proporción de detenidos en situación de prisión preventiva – lo cual también puede revelar un acumulación de sentenciados a penas largas, a excepción de países como Bolivia o Venezuela que han agudizado dicha problemática. El primero ha pasado a registrar un incremento de 45% a 63% personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria y el segundo ha pasado de 60% a 77% de población penitenciaria en prisión preventiva.

2.5 MUJERES

Por otro lado, la evolución de la población de mujeres privadas de libertad en la región también ha mostrado cambios los últimos años. En países como Argentina, Uruguay, Venezuela, Costa Rica, Perú, Panamá, Ecuador y Bolivia ha disminuido dicha población en cárceles. Sin embargo, en otros países este grupo poblacional se ha incrementado, si bien ligeramente, ha alcanzado en promedio el 7% de la población penitenciaria de América Latina.

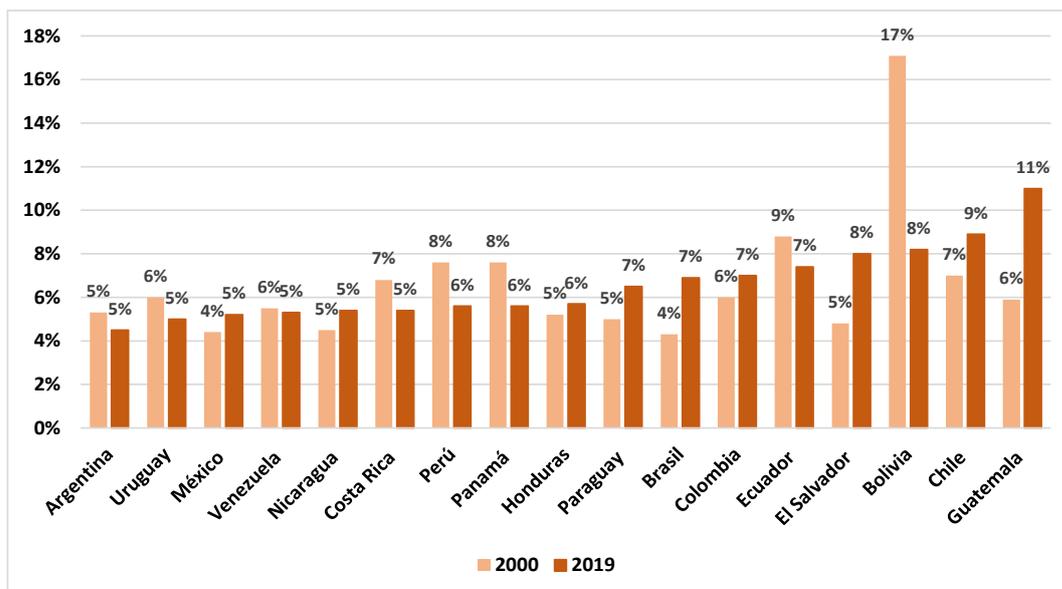


Figura 5. **Población Penitenciaria de mujeres en América Latina 2000-2018.**
 Fuente: World Prison Brief. Los datos indicados para el año 2000 en el caso de Chile y Paraguay son de 1999; los de Guatemala de 2001; los de Ecuador, Honduras Argentina del 2002 y los de Costa Rica de 2003.

Aquellos países con altos porcentajes de mujeres encarceladas que han incrementado los últimos años dichas cifras son Paraguay, Brasil, Colombia, El Salvador, Chile y Guatemala. Entre los cuales se encuentran aquellos cuya situación penitenciaria es bastante crítica y está relacionada a altos niveles de violencias intracarcelaria, organizaciones criminales o pandillas en las prisiones.

2.6 EXTRANJEROS

Asimismo, en cuanto a la población de extranjeros en cárceles latinoamericanas, la situación es diferente en cada país. En la mayoría de países entre el 1% y 4% de personas reclusas en establecimientos penitenciarios son parte de la mencionada población. Siendo Brasil el país con menor población de presos extranjeros (0.3%), mientras que los que tienen las cifras más significativas son Argentina (6%), Ecuador (8.1%), Panamá (10.1%) y Costa Rica (13%).

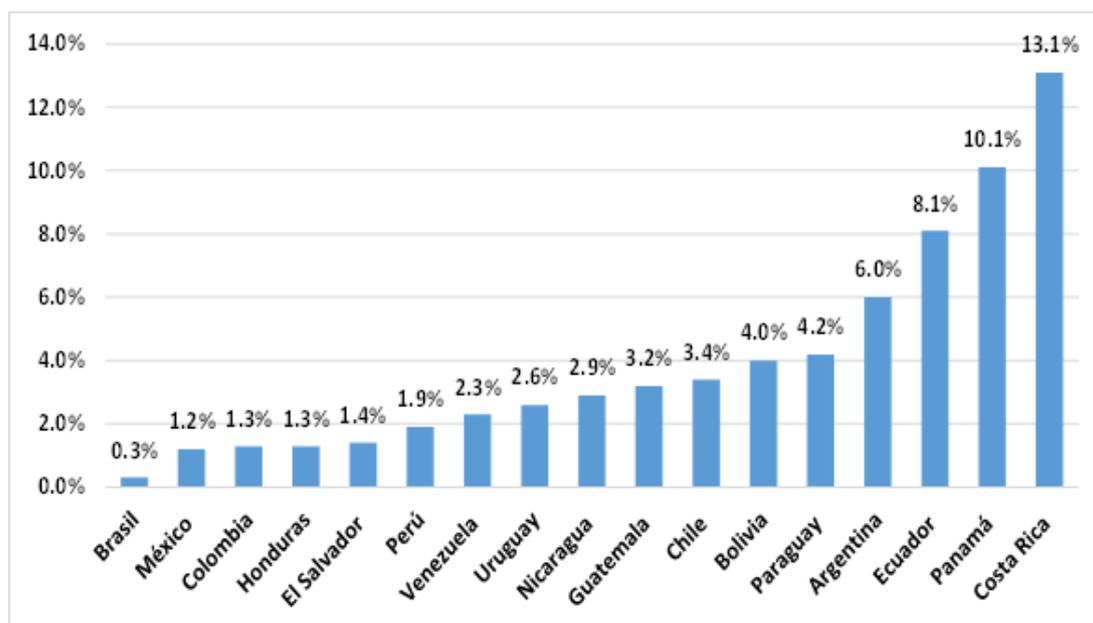


Figura 6. **Población Penitenciaria de extranjeros en América Latina 2000-2018.** Fuente: World Prison Brief. * Los datos de Panamá son del 2012.

2.7 DÉFICIT DE SERVICIOS Y GASTO PÚBLICO

Un estudio de Elías Carranza del 2011 al 2018, compara el número de funcionarios de seguridad penitenciaria en cada país de la región así como la ratio de dichos funcionarios por el número de presos que registra cada país.

TABLA 04. FUNCIONARIOS DE SEGURIDAD Y GASTO PÚBLICO EN CÁRCELES EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA 2010-2018.**			
PAÍS	NÚMERO DE FUNCIONARIOS	RATIO FUNCIONARIOS/ POBLACIÓN PENITENCIARIA	GASTO PÚBLICO (% PBI)**
El Salvador	1,935	20	0.20%
Panamá	1,198	13	SD
Costa Rica	3,654	5	0.27%
México	SD	SD	0.12%
Honduras	1,573*	8	0.10%
Nicaragua	1,419	8	SD
Guatemala	3,214*	6	0.08%
Brasil	79,202	9	0.06%
Uruguay	2,739	4	0.25%
Perú	4,065*	15	0.09%
Chile	11,347*	5	0.33%

Colombia	12,344	15	0.16%
Paraguay	801*	9	0.09%
Ecuador	1,554	24	0.09%
Argentina	32,412*	2	0.25%
Venezuela	1,900	10	SD
Bolivia	1,514	12	SD

Tomado de CARRANZA, 2018 *Última data disponible del 2011 al 2013.
 **Promedio del 2010 - 2014. Estimados de JAITMAN, 2017.

Como se muestra en la Tabla 04, países como Brasil, Chile, Colombia, Argentina tienen más de una decena de miles de funcionarios de seguridad en las cárceles a nivel nacional, no obstante, su ratio de funcionarios de seguridad por preso puede ser bajo. De este estudio, desarrollado a lo largo de varios años y con fuentes de información oficial, se concluyó que los países de la región con mayor ratio de funcionarios de seguridad por número de presos son El Salvador, Panamá, Perú, Colombia, Venezuela y Ecuador (CARRANZA, 2018).

Esta investigación permite comparar el diferente gasto o la inversión que los Estados de la región realizan a nivel de la Administración Penitenciaria. Un análisis más reciente realizado por Jaitman, compara el presupuesto asignado al sector penitenciario con respecto al PBI de cada país. Así, se encontró que los países con menor gasto presupuestal en cárceles de la región son Brasil, Guatemala, Perú, Paraguay y Ecuador (JAITMAN, 2017).

Inversión en Administración Penitenciaria en el Perú.-

En particular, en el caso del Perú, la información acerca del presupuesto asignado al Instituto Nacional Penitenciario, revela una problemática de escasa planificación e inversión para superar a futuro la crisis penitenciaria actual. Como se aprecia en la Figura 7. En gran medida, en los últimos años se ha producido un incremento de menos de 400 millones a 650 millones de soles anuales como parte del gasto corriente de la Administración Penitenciaria. No obstante el gasto de capital; como proyectos de inversión en infraestructura, tecnologías de seguridad, o rehabilitación; ha ido disminuyendo de menos de 200 millones en el 2013 a 100 millones soles en el 2017, a pesar de haber aumentado en 20,000 el número de presos. Solo se recuperaron los niveles de inversión en el 2018.

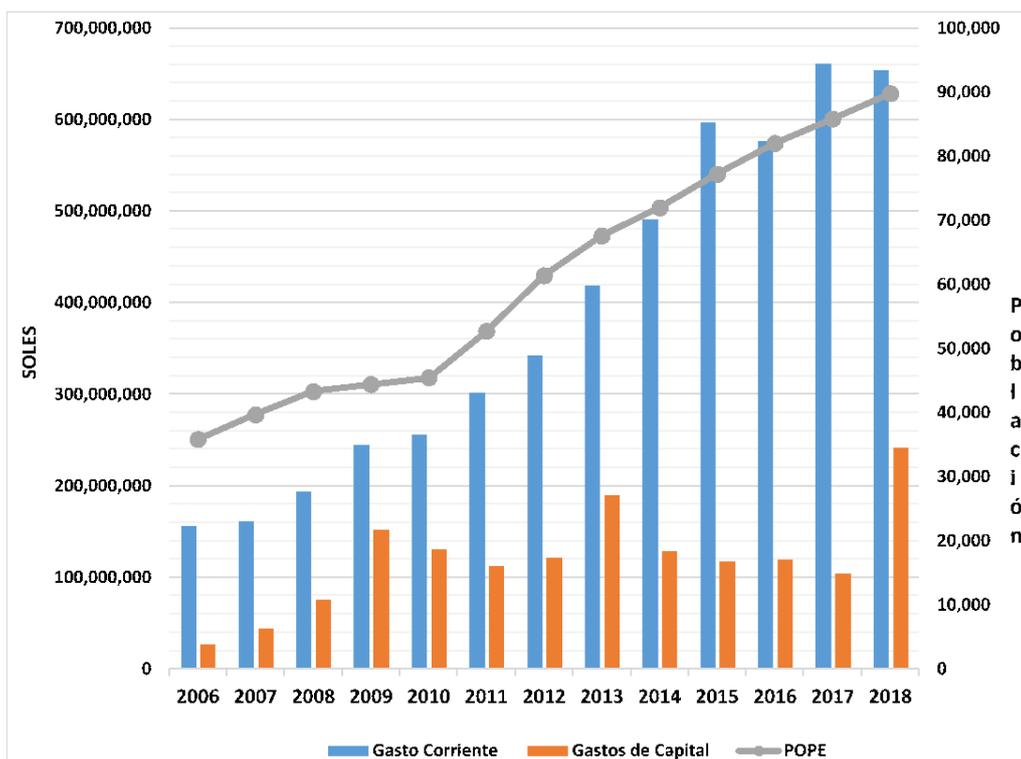


Figura 7. *Gasto corriente Vs. Gasto de capital de la Administración Penitenciaria. Perú 2006-2018.* Fuente: Instituto Nacional Penitenciario.

3. CONCLUSIONES. RETOS DE LOS SISTEMAS PENITENCIARIOS EN AMÉRICA LATINA.

En una cita reciente Alberto Binder señala a propósito de las cárceles de América Latina: “...Una congestión carcelaria no es circunstancial sino endémica y promueve la generación de un ámbito de degradación de derechos, de corrupción en la administración, de mafias, de clanes internos que impide el desarrollo de cualquier política penitenciaria...” (Binder citado por DAMMERT & ZÚÑIGA, 2008).

Como se muestra en la Figura 8, los índices de violencia, expresados en tasas de ocurrencia de homicidios por 100 mil habitantes, son bastante elevados en la región de América Latina, en particular en países como Venezuela, El Salvador, Guatemala, Honduras o Brasil que también evidencian una situación problemática a nivel del Sistema Penitenciario. No solamente por mostrar Tasas penitenciarias de más de 200 personas en cárceles por cada 100 mil habitantes, sino principalmente por la problemática de una elevada sobrepoblación penitenciaria que excede hasta en un 300% su capacidad.

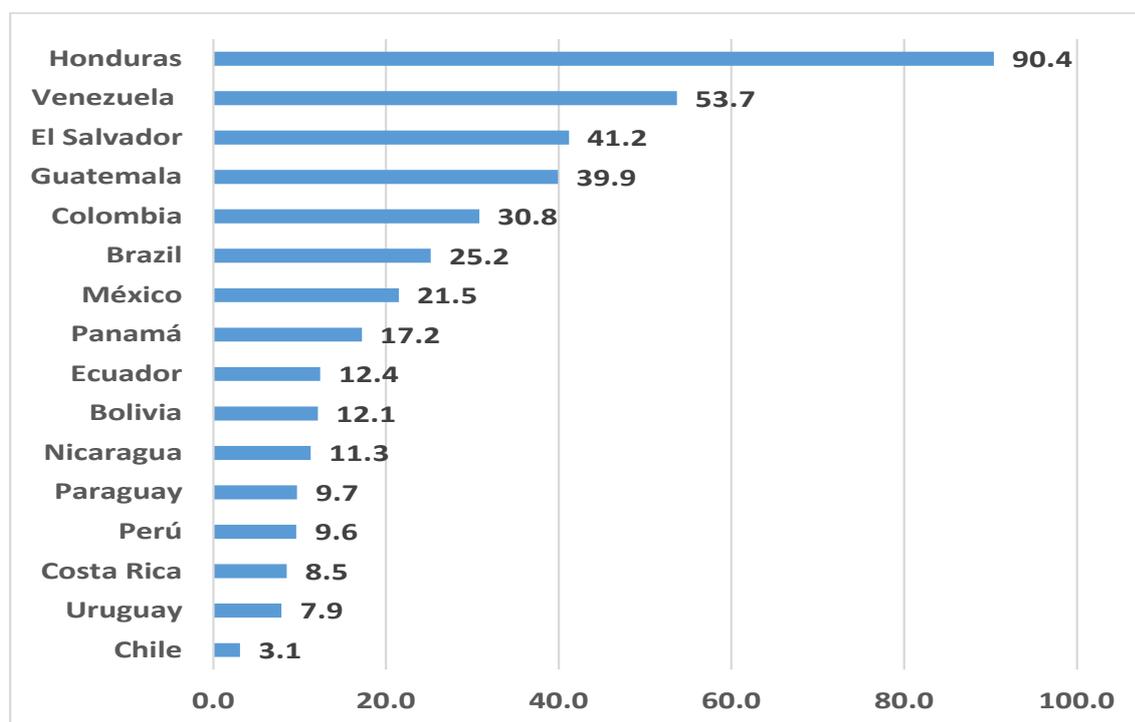


Figura 8. *Tasa de Homicidios por 100 mil habitantes en países de América Latina.* Fuente: UNODC, *Homicide Statistics* (2013). Datos de 2012 o año más cercano. Sin datos de Argentina.

Distinto es el caso de países como Perú, Uruguay, Paraguay cuya problemática penitenciaria no se relaciona con indicadores de violencia interpersonal, pero sí con un escaso gasto público e inversión en infraestructura y servicios penitenciarios.

Entre los más grandes desafíos que presenta el panorama de la situación penitenciaria en muchos de los países de América Latina, se encuentra la existencia de organizaciones criminales que pueden lograr control de mercados internos y despliegue de violencia intracarcelaria hasta alcanzar un autogobierno de las cárceles, dada la existencia de debilidad institucional en la mayoría de sistemas penitenciarios latinoamericanos. Ello se puede ver reflejado en casos como el del Establecimiento Penitenciario de Lurigancho, en Perú durante la década de los años 90, descrito por Pérez Guadalupe y casos descritos por Antillano en Venezuela, Darke en Brasil y Weegels en Nicaragua recientemente (PEREZ GUADALUPE, 2000; DARKE, 2017; WEEGLES, 2019; SKARBEEK, 2000).

La existencia de organizaciones de detenidos, se relaciona también con mercados de drogas o de armas especialmente poderosos en países de la región, que concentran la producción o rutas importantes de tránsito de drogas (DE RENTERIA, 2016; KAHN, 2017). Queda profundizar, en nuestras próximas investigaciones aplicadas a la política criminal y penitenciaria, el estudio de indicadores de violencia intracarcelaria como son las muertes violentas, motines, fugas, etc. aún incipiente en países como el Perú, los cuales revelan la magnitud del problema de seguridad pública asociada a la política penitenciaria, así como las posibles alternativas en términos de gobernanza y gestión penitenciaria (PÉREZ GUADALUPE & NUÑOVERO, 2019).

4. BIBLIOGRAFIA

ANTILLANO, Andrés

2017 "When prisoners make the prison self-rule in venezuelans prisons". The Prison Service Journal, Issue 229, págs. 26-30

CARRANZA, Elías

2012 "La política criminal en América Latina", en MINISTERIO DE JUSTICIA (PERU). En: Política Criminal y Reforma Penitenciaria. Lima, págs. 193-205.

CARRANZA, Elías

2018 "Las cárceles en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer? ¿Qué no hay que hacer? Contribución al Seminario Nacional de Ejecución Penal, Brasil 2018. Disponible en http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CSP/Semin%C3%A1rio_Internacional_de_Execu%C3%A7%C3%A3o_Penal_-_2018/Apresenta%C3%A7%C3%B5es/Painel_I_-_EI%C3%ADas_Carranza.pdf

DAMMERT, Lucía & ZUÑIGA, Liza

2008 La cárcel: problemas y desafíos para las Américas, FLACSO Chile.

DARKE, Sacha

2018 Conviviality and Survival, Co-Producing Brazilian Prison Order. Londres: Palgrave.

DARKE, Sacha

2013 "Inmate Governance in Bazilian prisons". The Howard Journal of Crime and Justice 52 (3).

DARKE, Sacha. y GARCES, C.

2017 Prison service Journal. Informal Dynamics of Survival in Latin American Prisons. Enero. Issue 229.

HATHAZY, Paul, & MULLER, M. M.

2016 The rebirth of the prison in Latin America: determinants, regimes and social effects. Crime, Law and Social Change, 65(3), 113-135.

JAITMAN, Laura

2017 Los costos del crimen y la violencia. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

KAN, P. Rexton.

2016 Drug trafficking and international security. Rowman & Littlefield.

NATHAN, Stephen

2012 “El Sistema Penitenciario: Modelo de Gestión Privada o Pública”. En: MINISTERIO DE JUSTICIA (PERU). Política Criminal y Reforma Penitenciaria. Lima, págs. 295- 310.

NUÑOVERO, Lucía.

2013 “Quel avenir pour les mesures alternatives à l’incarcération dans la démarche politico-criminelle péruvienne? “. Archives de politique criminelle, (1), 243-249.

NUÑOVERO, Lucía.

2017 Factores de aumento de la población penitenciaria en el Perú, medidas alternativas y vigilancia electrónica. Estudios Penales y Criminológicos. Noviembre, vol. 37, págs. 349- 390.

PÉREZ GUADALUPE, José Luis

1994 Faites y atorrantes: una etnografía del penal de Lurigancho. Lima: Centro de Investigaciones Teológicas.

PÉREZ GUADALUPE, José Luis

1995 De flaites a cocodrilos: El cambio generacional de la delincuencia chilena. Tesis de Licenciatura en Sociología. Santiago de Chile-ILADES.

PÉREZ GUADALUPE, José Luis

1998 Nuevas drogas, nuevos delincuentes. Tesis de Master en Criminología. San Sebastián: Instituto Vasco de Criminología.

PÉREZ GUADALUPE, José Luis

2000 La construcción social de la realidad carcelaria. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

PÉREZ GUADALUPE, José Luis y NUÑOVERO, Lucía

2019 “Prison governance: towards a management model of ingovernable prisons” Contribución al Congreso de Asociación de Estudios América Latina 2019 BOSTON- USA, May 24 - May 27, 2019.

PINTO QUINTANILLA, Juan Carlos

1995 Cárcel de San Pedro. Radiografía de una injusticia. La Paz-Bolivia.

SKARBEK, David

2016b "Covenants without the sword? Comparing prison self-governance globally". *American Political Science Review*, 110(4), 845-862.

SOZZO, Máximo – Compilador

2016 Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur. Buenos Aires: CLACSO, 2016

TOURNIER, Pierre

1998 Démographie carcérale en trois dimensions: le temps, l'espace et l'individu. *Déviance et société*, 22(2), 215-229.

DE DARDEL, Julie; SÖDERSTRÖM, Ola

2015 The Rise and Fall of Supermax: How the US Prison Model and Ultra Punitive Penal Policy Travelled to Colombia (No. 3). Université de Neuchâtel.

ROSES y BRIENEN (eds.)

2015 Prisons in the Americas in the twenty-first century: a humandumping ground. Lexington Books.

WEEGELS, Julienne

2019 "Prison Riots in Nicaragua: Negotiating Co-Governance Amid Creative Violence and Public Secrecy". *International Criminal Justice Review* 1-22.

