

“Copiar y Pegar”: La transferencia de políticas y su influencia en la implementación de políticas de Vigilancia Electrónica para personas privadas de libertad en Perú y Colombia

“Copy and Paste”: Policy transparency and its influence on the implementation of Electronic Surveillance policies for people deprived of liberty in Peru and Colombia

Gelin Pilar Espinoza Prado♦

Grupo de Investigación sobre Estado y Sociedad (GIES) de la Pontificia Universidad Católica del Perú

ORCID: [0000-0002-7658-6007](https://orcid.org/0000-0002-7658-6007)

Nicolás Gutiérrez Sánchez♦♦

Pontificia Universidad Católica del Perú

ORCID: [0009-0007-3454-9156](https://orcid.org/0009-0007-3454-9156)

Santiago Alonso Mena López♦♦♦

Pontificia Universidad Católica del Perú

ORCID: [0009-0007-4204-3120](https://orcid.org/0009-0007-4204-3120)

Fecha de recepción: 15 de septiembre del 2024

Fecha de aceptación: 10 noviembre del 2024

ISSN: 2415-2498

Espinoza, Gelin, Gutiérrez, Nicolás & Mena, Santiago (2024). «‘Copiar y Pegar’: La transferencia de políticas y su influencia en la implementación de políticas de Vigilancia Electrónica para personas privadas de libertad en Perú y Colombia». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 15, N.º 25: pp. 79-100.

DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202402.004>

- ♦ Politóloga de la Pontificia Universidad Católica del Perú con más de 6 años de experiencia en gestión de información y diseño de políticas públicas. Contribuyó en la formulación de políticas nacionales multisectoriales sobre crimen organizado, terrorismo y minería artesanal. Actualmente, asesora en el Ministerio del Interior, enfocándose en el desarrollo de estrategias integrales de seguridad y gobernabilidad. Sus áreas de investigación incluyen economías ilegales, prevención de la violencia, seguridad ciudadana, sistemas penitenciarios, políticas públicas y gobernabilidad. Correo electrónico: espinoza.g@pucp.edu.pe
- ♦♦ Estudiante de pregrado de la carrera de Ciencia Política y Gobierno. Practicante Pre Profesional del Área de Investigación e Incidencia de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Política en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Correo electrónico: ngutierrezs@pucp.edu.pe
- ♦♦♦ Estudiante de pregrado de la carrera de Ciencia Política y Gobierno en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Joven Embajador de la Propiedad Intelectual de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. Correo electrónico: smena@pucp.edu.pe

RESUMEN

Este artículo analiza las diferencias en el diseño e implementación de las políticas públicas de Vigilancia Electrónica Personal (VEP) en Perú y Colombia, desde sus primeros ensayos en el 2007 hasta la fecha. Mediante un enfoque de análisis político comparado, se exploran los factores que explican la brecha en los resultados, a pesar de haber adoptado políticas similares. El artículo recoge la teoría de transferencia de políticas públicas como un elemento diferenciador: Colombia implementó su política de manera progresiva, apoyándose en proyectos piloto y realizando ajustes al diseño original de acuerdo con los resultados. Perú, en cambio, al intentar replicar el éxito inicial colombiano, optó por una implementación nacional sin etapas piloto, lo que resultó en un impacto mucho más limitado. Este proceso de diseño por replicación de la legislación colombiana e implementación directa habría dificultado que el Perú afronte futuros obstáculos como la falta de financiamiento, la infraestructura insuficiente y la comunicación de este beneficio penitenciario a actores clave.

A través de la comparación, este trabajo evidencia que el diseño e implementación prospectivos y la falta de adaptación a las realidades nacionales y locales fueron los principales obstáculos para el éxito de la implementación de una política de VEP en el Perú. Por otro lado, una implementación progresiva, flexible y contextualizada, como la del caso colombiano, permite lograr resultados más efectivos en la aplicación de políticas públicas, incluso en contextos de baja capacidad estatal. Finalmente, se señala que los resultados en Colombia no tienen un impacto suficientemente grande frente a su problema público como para ser denominado verdaderamente un “caso de éxito” en un sentido más amplio, pero sí frente a los insignificantes resultados en Perú.

Palabras claves: *Vigilancia Electrónica Personal, transferencia de políticas, implementación de políticas, diseño de políticas, grilletes electrónicos, Perú, Colombia*

ABSTRACT

This article analyzes the differences in the design and implementation of electronic personal surveillance (EPS) policies in Peru and Colombia, from their first attempts in 2007 to date. Using a comparative political analysis approach, it explores the factors that explain the gap in outcomes, despite the adoption of similar policies. The article uses the theory of policy transfer as a differentiating element: Colombia implemented its policy progressively, relying on pilot projects and making adjustments to the original design according to the results. Peru, on the other hand, in trying to replicate Colombia's initial success, opted for a national implementation without pilot stages, which resulted in a much more limited impact. This process of design by replication of Colombian legislation and direct implementation would have made it difficult for Peru to address the future obstacles of funding, lack

of necessary infrastructure and communication of this prison benefit to key actors. Through comparison, this paper shows that prospective design and implementation and the lack of adaptation to national and local realities were the main obstacles to the successful implementation of an EPS policy in Peru. On the other hand, a progressive, flexible and contextualized implementation, as in the Colombian case, allows for more effective results in the application of public policies, even in contexts of low state capacity. Finally, it is noted that the results in Colombia do not have a sufficiently large impact on its public problem to fully qualify as a “success case” in a broader sense, but they do when compared to the insignificant results in Peru.

Keywords: *Personal Electronic Monitoring, policy transfer, policy implementation, policy design, electronic bracelets, Peru, Colombia.*

1. Introducción

América Latina y el Caribe se distinguen por elevados índices de crímenes violentos y una política criminal centrada en la “Guerra contra el delito”. Esto ha generado un endurecimiento de las sanciones, un mayor uso de la prisión y una escasa aplicación de estrategias preventivas, contribuyendo a las altas tasas de encarcelamiento que predominan en los países de la región (Carranza, 2012). Esta situación ha convertido a las políticas penitenciarias en un componente crucial de la estrategia de seguridad (Nunovero, 2017). Una serie de factores sociales y propios de los establecimientos penitenciarios dificultan tanto la clasificación de los reclusos como el cumplimiento de las funciones de rehabilitación. Además, estos factores crean un entorno propicio para el surgimiento de mercados ilegales de armas, drogas y otros bienes, así como para la formación de redes criminales y la corrupción de funcionarios (Nunovero, 2017). Estudios recientes han demostrado que, en países como Brasil, Venezuela y El Salvador, las organizaciones de presos asumen el control de las cárceles y ejercen influencia sobre las comunidades cercanas, lo que resalta la necesidad de políticas e intervenciones más eficaces y sostenibles basadas en un análisis profundo de la situación penitenciaria (Nunovero, 2017).

Uno de los fenómenos que contribuyen a estas problemáticas de forma más profunda es el hacinamiento penitenciario. El Comité Europeo pour les Problèmes Criminels (2000), lo define como una situación de sobrepoblación en la que la población penitenciaria supera a la capacidad del sistema o establecimiento penitenciario en 20% o más. Según los datos obtenidos por Rodríguez (2015), 16 de 18 sistemas penitenciarios latinoamericanos superaban, para 2015, este umbral en distinto grado. Esta situación se vuelve un obstáculo para los servicios de reinserción social (Escobar, 2011), así como un factor que fomenta el compromiso delictivo y la reincidencia (Intriago, 2020; Política Nacional Penitenciaria al 2030). Por lo tanto, hacer frente a esta problemática ha sido una prioridad para los países de esta región. Es en este contexto que los hacedores de política han propuesto un conjunto de medidas para combatir el hacinamiento de las cárceles, entre las que se encuentra la Vigilancia Electrónica Personal (VEP).

La vigilancia electrónica personal, también conocida como “electronic monitoring” y “electronic tagging”, puede tener tres fundamentos: detención, asegurar que el individuo permanezca dentro de un perímetro determinado; restricción, evitar que el individuo entre a ciertas áreas; o supervisión, monitorear al individuo sin limitar sus movimientos (Black y Smith, 2003). Aunque existen varios dispositivos para implementar la VEP, como brazaletes o grilletes, es fundamental una red de posicionamiento global para realizar el seguimiento adecuado según el objetivo. Black y Smith sostienen que, aunque la VEP es controvertida, puede reducir el hacinamiento, facilitar la reinserción social y disminuir costos comparados con el encarcelamiento. (2003). Una buena implementación de este tipo de políticas públicas se puede interpretar a partir del porcentaje de la población penitenciaria que participa en este beneficio; es decir, que cuenta con un grillete electrónico y cumple su pena de manera extramural.

Si bien se reconoce que, por sí sola, la VEP no puede resolver la sobrepoblación, es una medida que potencialmente podría construir un sector considerable de la población penitenciaria extramural y ayudar a reducir el índice de hacinamiento. En ese marco, investigar los factores que influyen en los resultados de estas políticas es fundamental. De esta forma, a través de esta investigación se busca responder a la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los factores que incidieron en el diseño e implementación de la política pública de Vigilancia Electrónica Personal para personas privadas de libertad en Perú y Colombia entre los años 2007 y el 2024?

Cabe resaltar, respecto a este último punto, que existe una conexión importante entre la política de VEP peruana y colombiana. Esta política fue diseñada primero en Colombia, y

tras ciertos resultados positivos, se envió a este país una delegación peruana para recabar información y poder replicarla en Perú (Ruiz, 2022). Esto cobra especial relevancia al analizar la teoría de transferencia de políticas públicas entre países y cómo éstos aprenden unos de otros. De esta forma, no solo se puede hacer una comparación más robusta, sino entender las diferencias en el proceso conjunto de diseño e implementación en el marco de esta transferencia.

Respecto a la pregunta, la hipótesis desarrollada es que la diferencia en la efectividad de la implementación de la política pública de VEP en Perú y Colombia entre el 2007 y la actualidad se explica por la diferencia en el modelo de diseño e implementación. Mientras que Colombia realizó un diseño retrospectivo basado en la evaluación y expansión de proyectos piloto, que le permitió adaptar la política y ampliar su alcance, Perú llevó a cabo un diseño prospectivo, en el que la política se estableció de manera nacional desde un inicio y la implementación se hizo de manera vertical y rígida.

Para comprobar esta hipótesis, como ya se ha señalado, se han seleccionado los casos de Perú y Colombia, debido a su similitud en condiciones y su diferencia en los resultados de la implementación de la política en cuestión. Partiendo por lo más básico, Perú y Colombia son ambos países latinoamericanos que estuvieron bajo el control de la corona española hasta su independencia a inicios del siglo XIX. Asimismo, ambos países fueron marcados por procesos de conflicto armado interno con grupos insurgentes a finales del siglo XX. Debido a esta similitud, su desarrollo de capacidad estatal ha sido mayormente similar. Soifer (2015) señala que, en un análisis de los niveles de capacidad estatal, tanto Perú como Colombia, tienen una capacidad estatal débil en comparación a otros países de la región (Soifer, 2015).

Respecto a los detalles específicos de la política a analizar, ambos proyectos son remarcablemente similares, con la excepción de sus resultados. En el análisis de caso se expandirá sobre esta comparación; pero, a modo de resumen, es importante tomar en cuenta lo siguiente: ambos países llegan a la década del 2000 con cifras de hacinamiento carcelario preocupantes, lo que los lleva a buscar soluciones a esta problemática. Colombia plantea primero la VEP como una alternativa de solución en 2004, y en 2008 se presenta el primer plan para una política nacional. Tras los primeros resultados positivos, el Estado peruano decide replicar la política colombiana en su territorio. Perú estableció los primeros reglamentos para esto en 2010, pero no fue hasta 2017 que se empezó la implementación. En el 2009, Colombia inicia un plan de implementación progresiva a nivel nacional, conformado por dos planes piloto para poner a prueba y adaptar la política.

Es en los resultados donde la disparidad es notoria. Especialmente considerando que ambas políticas eran prácticamente idénticas. El proceso de diseño colombiano tomó 5 años, mientras que en Perú tomó 7. Una vez iniciada, la política peruana empezó directamente con una implementación nacional, pero con solo dos beneficiarios (INPE, 2017). Tras 6 años, el total de beneficiarios es de 32 personas. Colombia inició su primer plan piloto con 95 personas; y, en el mismo periodo de tiempo, alcanzó a 4328 (INPEC, 2015). Hoy, la vigilancia electrónica es el medio para el cumplimiento de condena de 6245 personas privadas de libertad en Colombia (INPEC, 2024).

Esta comparación es especialmente relevante si se toma en cuenta que la política peruana está diseñada como una réplica de la experiencia colombiana, y más aún si se considera que, puesto que esta se implementó después, los gestores estatales peruanos tuvieron, en teoría, el beneficio de la retrospectiva para poder aprender de los errores y falencias de esta otra implementación y fortalecer así su propio proceso. Por el contrario, lo que se ha visto es, no solo una clara incapacidad de mejorar el diseño colombiano, sino siquiera de replicar sus resultados en alguna medida. Es por esto que esta comparación se hace valiosa, en tanto las similitudes en el contenido mismo de las políticas no explican las diferencias

de resultados, por lo que esta explicación se debe buscar en el proceso de diseño e implementación de las mismas.

El presente trabajo se desarrolla de la siguiente manera: Primero, se realiza una revisión de la literatura que incluye tanto el marco teórico de conceptos necesarios como la presentación del estado del arte con las investigaciones previas sobre este tema. A continuación, se procede a exponer el detalle de ambos casos y establecer las comparaciones pertinentes a la pregunta de investigación, relacionando los conceptos expuestos y los argumentos y explicaciones ya existentes con los hallazgos que se presenten. Finalmente, se presentan las conclusiones de este análisis, junto a recomendaciones para futuras investigaciones.

2. Revisión de Literatura

Marco Teórico

Para explorar la pregunta e hipótesis planteadas, es importante primero realizar una revisión de conceptos que esclarezca el presente trabajo, empezando por lo relativo a políticas públicas. Partiendo de la definición general de Birkland (2011) de política como una declaración de un gobierno de lo que pretende hacer (o dejar de hacer) frente a una problemática pública percibida; se propone definir políticas públicas como el conjunto de acciones concretas (ley, regulación, decisión, orden, otras), planificadas y ejecutadas por una entidad estatal con el fin de responder a una problemática, necesidad o demanda ciudadana.

Existen diversos marcos teóricos a través de los cuales conceptualizar el proceso de las políticas públicas. El más común y simple de ellos es el ciclo de políticas, el cual se divide, normalmente, en cinco fases: Definición del problema y establecimiento de la agenda; diseño o formulación; legitimación o toma de decisiones; implementación y evaluación (Capano y Pritoni, 2020). Como señala Birkland (2011), este modelo por etapas es sumamente útil para organizar el pensamiento acerca de políticas públicas, en tanto permite aislar y entender los elementos principales del proceso real. Así, es útil para establecer criterios descriptivos básicos para el análisis (Capano y Pritoni, 2020). Por ello, se propone partir de las categorías presentes en este modelo para analizar los casos de estudio, para luego complejizar aquellos elementos que sea necesario para representar más precisamente el proceso real por el que pasaron ambas políticas. Las fases clave de entender para la pregunta de investigación propuesta son el diseño y la fase de implementación. Por tanto, se prescindirá de profundizar en literatura sobre las demás, excepto ciertos aportes puntuales.

El diseño de la política pública consiste en la formulación de objetivos y de las estrategias e instrumentos para alcanzarlos. En esta fase, los diseñadores de políticas deben definir una serie de elementos clave: primero, se debe establecer una situación futura deseada a largo plazo, así como objetivos a corto y mediano plazo que conduzcan a esta. En segundo lugar, se necesita un modelo causal justificado en investigación que profundice en las causas del problema público que se buscará atender con la propuesta de solución. Tercero, se deben determinar las herramientas de la propuesta de solución, que pueden ser protocolos, leyes, bonos, entre otras. También se requiere identificar al grupo o comportamiento al que se busca modificar con la intervención y de qué manera específica se quiere que este cambie. Y, por último, se necesita un plan estratégico que integre y sistematice todos estos elementos y ofrezca puntos de control para el seguimiento y evaluación de la política (Birkland, 2011).

Existen algunas precisiones necesarias acerca de esta fase en cuanto a la realidad práctica del proceso. Autores como Forester (1992) señalan que, quienes diseñan las políticas, siempre enfrentan limitaciones de tiempo, de información e incluso cognoscitivas para evaluar de manera exhaustiva todas las dimensiones del problema y de las potenciales soluciones. En estos casos, se considera que estos actores deben recurrir a una racionalidad limitada, en la que se eligen entre las alternativas preestablecidas aquellas que cumplan ciertos criterios básicos de aceptabilidad. Otros autores, como Lindblom (1959), van más allá y señalan que, debido a sesgos propios de los diseñadores, y a las limitaciones previas, lo más común es que las soluciones que se proponga finalmente sean basadas en cambios incrementales de las políticas ya existentes que, sin atacar directamente a las causas centrales de las problemáticas, alivian antes los efectos más inmediatos. A este modelo se le conoce como el incremental o el de ‘salir del paso’. Como indica Scartascini et al (2010), estas limitaciones cobran aún más relevancia en contextos de pobre institucionalidad, como es el caso en la mayoría de países de América latina.

En el marco de los factores relevantes para el diseño de las políticas públicas, se encuentran los aportes de la teoría de transferencia de políticas. La característica principal del análisis de transferencia radica en su enfoque de nivel ‘meso’ (Rubio, 2002). El propósito del investigador es comprender el proceso de toma de decisiones internas que resulta en la exportación de una política, programa o enfoque de un sistema político a otro (Stone, 2001). En un mundo cada vez más globalizado o en regiones con instituciones y procesos históricos similares, es muy probable que la noción de un problema público único a un Estado sea cada vez más alejada de la realidad: contextos similares encontrarán dificultades parecidas (Daniel, 2014; Dussauge, 2012). Entonces, observar y comparar la manera en la que los “vecinos” han implementado una política puede ser útil para reducir costos en el proceso de formación de políticas, en el sentido de que no habría que realizar una intensa búsqueda de la teoría, así como pensar en una experimentación con metas arraigadas en la realidad (Becerra, 2002; Dussauge, 2012). Sin embargo, es crucial entender que la transferencia no se reduce al calco de una política dentro de otra unidad distinta.

Las investigaciones sobre transferencia de políticas destacan la importancia del factor agencial. Como afirman Evans y Davis (1999), el componente intencional se considera un aspecto definitorio del proceso de transferencia. Muchos estudios se basan en la suposición implícita de que la transferencia surge de un proceso de aprendizaje político, donde la élite política del país receptor actúa como el principal agente en la adopción de políticas extranjeras (Rubio, 2002). En este sentido, la transferencia de políticas es un fenómeno intergubernamental en el que participan los decisores políticos del país importador o “*advocacy coalitions*” (Sabatier y Smith, 1993), pero también los otros de actores públicos y privados que operan a escala transnacional o “*epistemic communities*” (Adler y Haas, 1992).

En el Perú, como se explicará más adelante, se da la participación de un político decisor en la transferencia de la política de VEP. El propósito de este estudio es analizar cómo este proceso genera obstáculos y particularidades en el diseño y/o implementación. En regiones con baja capacidad estatal y dinámicas sociales complejas, como América Latina, diversos factores pueden interrumpir el ciclo de políticas públicas, dificultando su implementación efectiva. Ejemplos incluyen diagnósticos deficientes, mapeos incompletos de actores, falta de evaluación continua y rigidez para adaptarse a imprevistos. Tras una transferencia de políticas, el país receptor debe identificar estas carencias para mitigar efectos negativos, aunque no es un método infalible debido a las particularidades de cada contexto. Los responsables de políticas deben considerar tanto las características de la política externa como los factores internos que pueden influir en los resultados.

En su relación con el proceso de diseño, Rose (1991) clasifica los procesos de transferencia de acuerdo a los elementos antes descritos: semejanzas entre contextos, aprendizaje rescatado, motivaciones para la transferencia, entre otros. En primer lugar, se encuentra la

copia, una replicación exacta de la política pública en otro contexto. Luego, la emulación, que contempla leves ajustes para las circunstancias particulares. Los siguientes dos modelos, síntesis e híbridos, refieren a un proceso de transferencia en el que se tiene más de dos (o exactamente dos, en el caso de los híbridos) políticas públicas de diversos contextos. Finalmente, empujando los límites de lo que se entiende como transferencia, está la inspiración, en la que las políticas de otros países sirven sólo como “estímulo intelectual” para la elaboración de un programa propio (Rose, 1991, en Becerra, 2002).

Una vez seleccionada y diseñada una solución, comienza su implementación, en la cual se aplican las herramientas y estrategias para lograr los objetivos. Aunque una visión simplificada sugeriría una transición fluida del diseño a la práctica, Huppe y Buffat (2014), basándose en diversos autores, señalan una brecha inherente entre los objetivos y los medios disponibles para alcanzarlos. Esto ocurre porque las políticas son afectadas por los contextos específicos de aplicación y el comportamiento de los burócratas, quienes ejercen su discrecionalidad (Huppe y Buffat, 2014). Para reducir esta brecha, se proponen modelos conjuntos de diseño e implementación. Elmore (1980) distingue entre el diseño prospectivo (“de arriba hacia abajo”) y el retrospectivo (“de abajo hacia arriba”). El modelo prospectivo sigue una estructura rígida desde los objetivos definidos por los diseñadores, mientras que el modelo retrospectivo adapta la implementación a los contextos específicos, usando la información de los “burócratas de la calle” como insumo esencial (Elmore, 1980). En la práctica, esto se traduce en implementaciones progresivas, con trabajo de campo, proyectos piloto y sistemas flexibles de recolección de información.

Cabe destacar que esta forma de entender la implementación constituye una mayor complejidad del modelo clásico del ciclo de políticas: tradicionalmente, se analiza cada etapa de manera separada, entendiéndolas como dependientes una de la otra, pero diferenciadas. Sin embargo, la realidad de este proceso es que estas diferentes etapas tienden a realizarse de manera simultánea o, como mínimo, íntimamente interconectadas. Esto es especialmente cierto para el diseño e implementación: Tanto el modelo prospectivo como retrospectivo enfatizan en que no es posible entender la implementación sin analizar su relación con el proceso de diseño. Es por esto que, desde la pregunta inicial y a lo largo de todo este trabajo se ha propuesto estudiar ambos procesos como uno solo, para reflejar más claramente la forma en que los resultados en ambos casos responden a diferencias en esta relación entre diseño e implementación en el marco de la transferencia de políticas.

Un último elemento que ya ha sido mencionado previamente y que tomará mayor relevancia en la sección siguiente es el de capacidad estatal. Soifer (2012) define capacidad estatal en base al concepto previo de poder infraestructural de Mann (1984) como “la facultad del Estado de ejercer control e implementar decisiones políticas en todo el territorio que afirma gobernar” (p. 586). Es importante entender que medir la capacidad estatal implica caracterizar el potencial que un Estado posee para ejecutar sus objetivos, pero no necesariamente la ejecución efectiva de los mismos. Esto es porque el proceso por el cual este potencial se transforma en resultados políticos concretos está afectado por una serie de factores contextuales que van más allá de la capacidad estructural del Estado. Así, el autor conceptualiza la capacidad estatal a través de tres dimensiones constitutivas básicas: La administración de servicios básicos, la provisión de seguridad y la extracción de ingresos. De esta forma, la capacidad de un Estado depende de su competencia para administrar un conjunto básico de servicios, imponer el orden de manera coercitiva frente a amenazas y de recaudar los recursos que necesita en una relación de control y legitimidad con su población; cumpliéndose estas tres condiciones de manera simultánea y consistente.

Como se señala en la siguiente sección, el presente trabajo recoge los resultados de la investigación de Soifer (2012) para complementar el análisis de casos. Por ello, se emplea también esta definición del concepto, entendiendo las tres dimensiones descritas como fundamentales para la construcción del mismo.

3. Estado del arte:

Con respecto a la implementación de políticas de vigilancia electrónica personal en los países que se han seleccionado para este trabajo, las explicaciones se concentran en la capacidad estatal de las diversas agencias involucradas en la implementación y regulación de la alternativa penitenciaria. Para la elaboración de este trabajo, es importante recalcar la importancia que ha tenido el trabajo de Celia Ruiz, mediante su tesis de bachillerato, “Ineficacia de medidas de deshacinamiento penitenciario: Análisis en el caso peruano 2010-2020” y en mayor medida la tesis de licenciatura, “Inefectividad en la Implementación de la Vigilancia Electrónica Personal: Análisis del Caso Peruano 2010-2020”. Ambas contienen apreciaciones clave frente a los obstáculos que la aplicación de las políticas públicas de naturaleza penal enfrentará en la etapa de implementación.

En su tesis de licenciatura, Ruiz (2022) elabora una comparación entre las experiencias de aplicación de políticas públicas de vigilancia electrónica personal de Brasil, Perú y Colombia. Recoge bastantes de las percepciones presentes en su trabajo previo. Por ejemplo, reconoce como la falta de apoyo político y social impactan negativamente en los incentivos para brindar los recursos económicos necesarios para la implementación. Sin embargo, agrega que la baja capacidad estatal tiene un rol determinante en el diseño e implementación de una política (Ruiz, 2022). Así, esta se vuelve una característica crucial, pues permea los diversos procesos de la maquinaria estatal, produciendo resultados deficientes respecto a los objetivos planteados. La autora argumenta esto mediante la difusión que la medida ha tenido dentro del propio sistema penitenciario, tanto dentro de los actores encargados de facilitar el beneficio, como en la población penitenciaria. Se señala la carencia de recursos presupuestarios y materiales para facilitar las solicitudes, específicamente, la inexistencia de una base de datos de la población beneficiada. Bajo estas condiciones, como señala la autora, la aplicación recae en el sujeto privado de libertad (Ruiz, 2022). Por otro lado, se evidencia que no hay medidas para que la población penitenciaria tenga facilidades para presentar su solicitud y que, muchas veces, los potenciales beneficiarios no tienen conocimiento de la existencia de este procedimiento. Asimismo, los talleres y capacitaciones para los jueces sobre las medidas alternativas carecen de impacto, como se evidencia en la falta de aplicación por oficio en las sentencias (Ruiz, 2022).

Si bien el trabajo de Ruiz ha sido fundamental para comprender las diferencias entre los procesos que se llevaron a cabo en los países que se han seleccionado para el análisis, se realizó una búsqueda de trabajo complementaria. En esta búsqueda se encontraron trabajos que analizan cómo la calidad burocrática y los marcos normativos actúan como obstáculos para la implementación. Sin embargo, estos elementos pueden entenderse dentro de las manifestaciones de una baja capacidad estatal, según la definición de Fukuyama (en Ruiz, 2022), en la que establece su impacto en el ciclo de política. Partiendo desde el caso peruano, Maldonado (2022) en su tesis titulada “Impedimentos en la implementación de la vigilancia electrónica personal en el Perú” sostiene que los bajos porcentajes de la población penitenciaria con grilletes electrónicos pueden entenderse como resultado directo de las barreras que el Instituto Nacional Penitenciario y el Poder Judicial colocan a un nivel administrativo y presupuestal. El autor señala que la Ley Nro. 29499, que regula la vigilancia electrónica personal, a pesar de que fue implementada en el 2010, no contempló quien iba a financiar los grilletes ni los requisitos mínimos para acceder a este beneficio. Esto retrasó la implementación hasta el año 2015, en el que la tasa del hacinamiento penitenciario había crecido considerablemente. Solamente alcanzado este punto, especificado mediante un Decreto Supremo, se abrió el mecanismo para recibir solicitudes (Maldonado, 2022). Concluye, entonces, que los principales impedimentos son las barreras legislativas, pues limitan el acceso de la población penitenciaria a los grilletes creando una barrera adquisitiva. Asimismo, se señala que la falta de organización de los insumos presupuestarios dificultó la compra de los dispositivos y los recursos logísticos necesarios para el monitoreo telemático (Maldonado, 2022).

Robles (2020), en su tesis de maestría, “Causas de la no implementación de la vigilancia electrónica personal en el establecimiento penitenciario de Huánuco”, llega a conclusiones bastante similares. Al tratarse de una aplicación en un contexto distinto a la capital, es esperable que las dificultades basadas en los recursos disponibles estén mucho más presentes. Adicionalmente, hace énfasis en las reformas fallidas al marco normativo pertinente. Mediante un trabajo de encuesta a abogados penalistas, determinó que las principales causas para una fallida implementación yacen en la ausencia de personal capacitado dentro del INPE para asegurar una coordinación entre las diversas entidades que crean el marco normativo general y específico, así como las deficiencias al nivel de gobierno regional en liderar la ejecución y en no proveer apoyo político (Robles, 2020). Asimismo, el autor atribuye un rol clave a los esfuerzos de los políticos de turno por mantener la situación del problema público relativamente inmutada, con el fin de mantener las relaciones predatorias y de corrupción ya establecidas.

Observando el caso colombiano, surgen explicaciones similares. En su libro *Cárcel Telemática o Net-Widening en Colombia: Control Real o Ensanchamiento Innecesario*, Arias y Sáenz (2022) reconstruyen el proceso de la política de vigilancia electrónica en Colombia, así como los diversos factores del Estado y sociedad colombiana que tienen un impacto en su implementación. De manera similar a lo que se ha observado en el contexto peruano, señalan la existencia de un “populismo punitivo”, bajo el que cualquier medida orientada para proteger los derechos de la población privada de libertad tiende a entrar en el debate de si esta constituye un “premio” en lugar de un castigo (Arias y Sáenz, 2022). Se puede derivar, entonces, que no habrá apoyo político considerable para que una política de vigilancia electrónica personal pueda llevarse a cabo. También señalan las dificultades detrás de las barreras presupuestarias, pues durante la primera fase de implementación no estaba claro quién asumiría el costo del equipo, así como el del pago mensual por la observación telemática. Nuevamente, resalta las carencias del sistema penitenciario colombiano en materia de los recursos humanos y tecnológicos fundamentales para apoyar a la implementación (Arias y Sáenz, 2022). En ese sentido, estas condiciones pueden considerarse como los efectos de una capacidad estatal baja.

Camacho et. al (2012) presentan su investigación titulada “Vigilancia electrónica en el Sistema Penitenciario y Carcelario de Colombia”, en el que señalan que la implementación inicial de los grilletes no tuvo muchos problemas, sino que las carencias del derecho penal frenaron y dificultaron el impacto positivo en el hacinamiento penitenciario. Apuntan que, si bien hay algunas brechas entre lo que el diseño necesita y lo que la realidad ofrece, los problemas surgen con los jueces de ejecución penal. La vigilancia electrónica personal se está aplicando como un acompañamiento a la prisión domiciliaria, en vez de interpretarse como una alternativa a la privación de libertad (Camacho et. al, 2012). De esto se puede inferir que, si las dificultades vienen de la interpretación de la norma, lo que existe es un problema con la discrecionalidad de los jueces de ejecución de pena. Esto apunta, a su vez, a una deficiencia en los presupuestos de la fase de diseño, al no contemplar factores como el “populismo punitivo” previamente mencionado, así como el seguimiento a los jueces mediante evaluaciones. Por tanto, para ambos autores mencionados, la política de vigilancia electrónica está fracasando tanto en cantidad como en calidad frente a una respuesta efectiva al problema público.

Volviendo al trabajo de Ruiz (2022), la autora resalta que la vigilancia electrónica en Colombia no puede considerarse una implementación exitosa: no ha habido una reducción considerable en el hacinamiento penitenciario ni una gran implementación de los grilletes electrónicos. En primer lugar, señala que esta política no fue fruto de algún evento emblemático, por lo que no se creó una ventana de oportunidad en la que esta medida gozara de pleno apoyo político y se respalde por la fiscalización activa de los ciudadanos. Asimismo, resalta que la capacidad institucional de Colombia es baja, característica compartida con varios países latinoamericanos, lo que también puede observarse en las constantes modi-

ficaciones y cambios realizados al marco normativo (Ruiz, 2022). La política planteada no ha tenido, desde un inicio, preocupación por prever las situaciones cambiantes, por lo que, de manera similar al caso peruano, ha tenido que recurrir a la aprobación y derogación de leyes para concretar lo que se consideraba un buen diseño.

En suma, la bibliografía revisada sobre la implementación de políticas de vigilancia electrónica personal en Perú y Colombia profundizan en numerosos obstáculos, principalmente relacionados a la baja capacidad estatal. Se enfatiza en la forma en que la falta de apoyo político y social, junto con carencias presupuestarias y logísticas, limitan significativamente la efectividad de estas políticas. Asimismo, destacan la ineficacia en la implementación, subrayando la ausencia de una adecuada financiación y la falta de coordinación entre las instituciones. En ambos países, problemas como la discrecionalidad judicial y la falta de recursos humanos y tecnológicos también complican la aplicación de estas medidas, resultando en un impacto limitado en la reducción del hacinamiento penitenciario y en la mejora del sistema penal en general.

Con todo lo expuesto, el presente trabajo parte por cuestionar la afirmación de que la diferencia en capacidad estatal entre Colombia y Perú es suficientemente significativa para explicar, por sí sola, la diferencia de resultados de las políticas de VEP en ambos países. En la introducción ya se mencionó que, de acuerdo a la investigación de Soifer (2015), la diferencia en capacidad de ambos Estados es, en realidad, menor de lo que indican investigaciones como la de Ruiz (2022). Realizar indagaciones independientes acerca de la capacidad estatal de Colombia y Perú está más allá del alcance de este trabajo. Sin embargo, es valioso referirse a los resultados presentados por Soifer (2015) en su libro “State building in Latin America” para fundamentar la similitud entre ambos países.

El autor parte de las dimensiones anteriormente propuestas por él para el concepto de capacidad estatal. A partir de estas genera indicadores en múltiples áreas de las funciones estatales que le permiten describir y comparar esta característica de los Estados en el continente latinoamericano. Entre otras cosas, se consignan indicadores previamente empleados acerca de la participación y gasto militar, densidad de las carreteras y tasas de alfabetización e inmunización; así como indicadores perfeccionados por el autor relacionados a los tipos de ingresos captados por el Estado, la carga tributaria per cápita, la capacidad para movilizar al ejército en respuesta a una amenaza, la existencia de un ejército nacional consolidado e independiente, la provisión de educación pública y la regulación estatal sobre la misma. A lo largo de todas estas variables y su agregación final en indicadores latentes de capacidad estatal, consistentemente Perú y Colombia obtienen puntajes similares y se los describe como Estados en situaciones semejantes de debilidad estatal generalizada. El autor hace hincapié en que, salvando ciertas diferencias, ambos han seguido una trayectoria de construcción estatal comparable, y por tanto han obtenido resultados similares en los diferentes aspectos que comportan las dimensiones de su definición de capacidad estatal.

Se percibe entonces que estas investigaciones no contemplan del todo la importancia de un diseño efectivo de las políticas públicas. Además, tampoco hacen hincapié en la transferencia de política como un factor determinante en la implementación diferenciada entre Colombia y Perú.

4. Análisis de casos

Colombia

Como señalan Arias y Sáenz, Colombia se enfrentaba a una larga tendencia de sobrepoblación y hacinamiento penitenciario, que se tornó en uno de los principales problemas

penitenciarios más severos en el 2004 (2022). Frente a esto, el gobierno había probado ya distintas políticas nacionales para combatir el hacinamiento a través del establecimiento de métodos de resocialización alternativos a la pena privativa de la libertad, así como protecciones para evitar la vulneración de derechos de los reclusos (Arias y Sáenz, 2022). Todas estas, sin embargo, fueron mayormente incapaces de aliviar la tendencia al aumento prácticamente constante de la población reclusa, a un ritmo muy superior al de la capacidad de los establecimientos penitenciarios. Es en este contexto, como explican Arias y Sáenz (2022) que la primera propuesta de vigilancia electrónica es introducida en el país con un proyecto de ley para modificar la ley 65 de 1993, introduciendo modificaciones al código penitenciario. Pese a no realizarse finalmente, este esfuerzo se concretó más adelante en el año con el decreto 2636, que introdujo por primera vez la vigilancia electrónica como una alternativa a la privación de libertad, junto a algunas especificaciones. Como explican los autores, una combinación de falta de infraestructura para llevar a cabo la vigilancia y fuertes barreras para quién podía acceder a esta medida, llevaron a que esta no iniciara realmente por varios años (Arias y Sáenz, 2022). La posibilidad legal de implementar una política de VEP estaba codificada, pero no existía ningún medio para realizarla.

Llega el año 2007, y con la publicación de la Ley N°1142 se estructura de manera más específica el alcance de la VEP, así como el uso de los grilletes y brazaletes (Cabrera, 2015). Sin embargo, la política en sí misma sigue sin concretarse. Así, para el año 2008, el continuo aumento de la tasa de hacinamiento motiva a los legisladores colombianos a proclamar el Decreto 177 del 24 de enero, que apunta a hacer más accesible la VEP (Ruiz, 2022). Este decreto, además, establece el primer plan para la implementación, dividido en 4 fases de ampliación progresiva hasta el final del año 2010 (Cabrera, 2015).

La primera fase presenta algunas dificultades para iniciarse, debido a la aún persistente falta de infraestructura para alcanzar a todos los establecimientos que se pretendía llegar; aquellos que se encontraban en los distritos judiciales, y que por tanto experimentaban un mayor grado de hacinamiento (Camacho et al., 2012). Es por ello que, tras evaluar que no sería posible iniciar ese año, como se había previsto, se aprueba el Decreto 3336 de 2008, que modificó el 177, reduciendo la aplicación al distrito judicial de Bogotá como plan piloto. Finalmente, el 6 de febrero de 2009 inicia la ejecución de este plan (Camacho et al., 2012). Al cierre del primer mes, 95 personas acceden a la VEP a través del primer Plan Piloto del Sistema de Vigilancia Electrónica Satelital (Cevallos, 2009).

Habiendo observado los resultados de esta primera experiencia, la normativa se modifica progresivamente, estableciendo los nuevos tipos o formas de control electrónico, para implementar estos cambios en el segundo plan piloto, oficializado por el Decreto 1316 de 2009 y que tomó lugar hasta el 31 de diciembre de 2010 en los Distritos Judiciales de Antioquia, Armenia, Bogotá, Buga, Cali, Cundinamarca, Manizales, Medellín, Pereira, Santa Rosa de Viterbo y Tunja (Camacho et al., 2012; Arias y Sáenz, 2022; Cabrera, 2015). A la par que se planifica esto, como explican Camacho et al. (2012) y Arias y Sáenz (2022) se empieza a establecer la normativa a través del Decreto 4940 de 18 de diciembre de 2009 para ampliar finalmente el alcance de la política a nivel nacional.

El segundo plan piloto aún introduce algunas modificaciones importantes. La principal es que, en 2011, la Ley 1453 modifica la responsabilidad de la financiación del grillete electrónico, de manera que el Estado asume este gasto en los casos en que los beneficiarios no pueden pagarlo (Ruiz, 2022). Leyes posteriores realizaron modificaciones adicionales a la normativa de esta ley.

Sería deshonesto pretender que esta planificación e implementación no fue accidentada. El resumen presentado evidencia que, a lo largo de los 10 años revisados de formulación e implementación, hubo momentos en que el proceso se estancó de una u otra manera. A

esto aún se debe añadir los constantes cambios en la normativa respecto a si la VEP es una alternativa a la privación de la libertad o solamente una modalidad del arresto domiciliario (Camacho et al., 2012).

Dicho todo esto, este proceso sigue siendo un caso de estudio de diseño retrospectivo por derecho propio, lo que será aún más aparente al revisar el proceso y resultados en Perú. Lo cierto es que, tal y como se revisó de manera teórica, la implementación progresiva basándose en programas piloto permitió a los legisladores colombianos poner a prueba su planteamiento inicial, recabar información substancial y ajustarlo para las subsecuentes ampliaciones. Efectivamente, tal y como sugeriría Elmore (1980), la política de VEP se planteó desde un inicio de manera flexible y con miras a adaptarla conforme se avanzara en la implementación de acuerdo a los retos presentados y la información obtenida. Esto permitió que se corrigieran potenciales falencias o los elementos faltantes en la política antes de proceder al segundo plan piloto y a la implementación nacional, tales como los tipos o formas de control electrónico y la modalidad de financiamiento, por ejemplo.

Perú

Habiendo observado los eventos clave en el diseño e implementación de la política de vigilancia electrónica en Colombia, podemos contrastar con el caso peruano. Como ya se mencionó, el hacinamiento ha sido una problemática que afecta a un buen número de países latinoamericanos. El Perú no está exento. Desde hace varios años, el Instituto Nacional Penitenciario reporta porcentajes de sobrecapacidad crítica en los establecimientos penitenciarios por encima del 100%. Si bien, por los factores previamente mencionados, no hubo necesariamente un gran apoyo político y social por mejorar las condiciones de las personas privadas de libertad, se han encontrado evidencias de un interés por considerarlo como un problema público.

En septiembre de 2009, el entonces Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Aurelio Pastor y miembros del Tribunal Constitucional encabezaron un viaje hacia Bogotá, Colombia (ANDINA 2009a, ANDINA 2009b). Dentro de este episodio de reuniones sostenidas en torno a la política penitenciaria y de crimen organizado, se abordó la experiencia colombiana. Junto con visitas a los establecimientos penitenciarios y a las oficinas del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), se empezó a afianzar la confianza en su aplicación en el contexto peruano. El mayor beneficio que se consideraba en la vigilancia electrónica personal era la potencial reducción de costos para el sistema penitenciario: Mientras que un interno podría llegar a costarle al sistema S/. 1,600 mensuales; bajo la VEP, esta cifra se podría reducir hasta por la mitad (Ruiz 2022).

Este momento es clave para entender la diferencia entre la aplicación de la misma política en Colombia y Perú. La visita de la delegación peruana a Colombia con el propósito expreso de recabar información sobre la política de VEP sitúa claramente el análisis en el marco de la transferencia de políticas. Normalmente, dentro de este enfoque analítico, las mayores dificultades se encuentran en demostrar que se llevó a cabo un intento de reflejo entre dos o más contextos (Becerra 2022). Sin embargo, dentro de este caso, este momento sirve como “fecha de nacimiento” del proceso de transferencia de la política colombiana al contexto peruano. Poco después de culminada esta visita se inicia la discusión pública con respecto a este tema, enfatizando las posibles consecuencias aparte de una reducción de costos (Ruiz 2022). En enero del 2010, una política de vigilancia electrónica personal toma su primera forma concreta mediante la Ley Nro. 29499. El “seguimiento electrónico” podría ser aplicado como sentencia, así como ser accedido mediante un proceso de conversión (Maldonado 2022). Sin embargo, hacía falta un factor crucial: el financiamiento.

Lamentablemente, no hubo avances considerables para concretar este elemento (Ruiz 2022). La búsqueda de herramientas, mecanismo y, lo que puede considerarse más importante, los recursos para aplicarlos, es una de las principales tareas para diseñar una política pública efectiva. Si bien esta Ley contaba con lineamientos para la aplicación de los grilletes, no hubo preocupación por conseguir los dispositivos o armar la red telemática necesaria para su funcionamiento antes de dar por inaugurada la fase la implementación. Ruiz (2022) señala que, entre debates sobre cómo conseguir el presupuesto y negociaciones para reducir el precio diario del grillete, la implementación se retrasó por años.

El 2012, la Defensoría del Pueblo exhortó al MINJUS y al INPE a una rápida implementación de los grilletes electrónicos, debido a su potencial aporte a hacer frente al hacinamiento penitenciario (Defensoría del Pueblo 2012). Frente a esta medida, se realizaron avances en la gestión de presupuesto, así como en la actualización del marco normativo. Sin embargo, no sería hasta el 2017, siete años después de ser aprobada, que se implementaría por primera vez la vigilancia electrónica personal en el territorio peruano (Ruiz 2022). Con miras a poder extender el público que podría acceder a esta medida, se incorporó la posibilidad de que el Estado peruano asuma el costo de los grilletes, mediante el Decreto Legislativo Nro. 1322. Esta manifestación de la vigilancia electrónica es, en gran medida, similar a la que se viene aplicando en la actualidad.

Es relevante remarcar que las dificultades experimentadas de financiamiento, ajustes de la normativa e infraestructura son bastante similares a lo descrito en el proceso colombiano. Sin embargo, Colombia pudo atender estos problemas y solucionarlos en un marco mucho menor de tiempo que Perú, especialmente considerando que los legisladores y diseñadores peruanos tenían de antemano estas experiencias para aprender de los errores previos de sus contrapartes colombianas. Cabe resaltar, también, que algunas de estas dificultades en Colombia fueron posibles de solucionar sobre la marcha al ser observadas durante la aplicación de los proyectos piloto, oportunidad que no se dio en el caso peruano. Esto es crucial, porque revela, no solo una mala transferencia y diseño de política, sino el efecto que tiene el haber pretendido iniciar directamente con una política nacional planificada desde arriba, sin el seguimiento y adaptación que permitieron a la política colombiana llegar a la extensión nacional mejor equipada.

La vigilancia electrónica, en el ámbito peruano, ha sido un rotundo fracaso. Durante su primera implementación, se tenía el objetivo de conceder acceso al beneficio a 35 personas privadas de libertad. Por más que hubo más de cuatrocientos solicitudes, el INPE solo pudo colocar dos grilletes en sus primeros dos años de implementación (Ruiz 2022). Esta medida ha estado consistentemente siendo aplicada a un porcentaje minúsculo de la población penitenciaria. Incluso, durante la crisis sanitaria experimentada por el COVID-19, no alcanzó a más de 30 personas (Ruiz 2022).

Tal como señala Ruiz, la implementación de esta política se hizo casi integralmente sobre la base de la experiencia de Colombia, pero no se realizó un esfuerzo por contemplar las realidades nacionales (2022). Los planes piloto, herramienta importante para la fase de diseño, se realizaron mucho después de que aprobaran la Ley Nro. 29499. Por lo tanto, es imposible que tengan algún impacto considerable en el diseño de esta política. Adicionalmente, las dificultades para concretar los insumos presupuestarios resaltan el mal diseño que tuvo la política pública.

Cabe resaltar también que, si bien a lo largo de este trabajo se ha usado la cantidad de beneficiarios como la métrica principal para la evaluación de la implementación de la política de VEP, existen otros indicadores que podrían apuntar a cómo la implementación de un diseño prospectivo en Perú ha impactado negativamente en sus resultados. La ausencia de planes piloto o siquiera de una implementación progresiva podría estar relacionada a la falta actual de información suficiente acerca de cuántas personas podrían potencialmente be-

neficiarse de este servicio (MINJUS, 2022). No hubo tiempo de construir progresivamente bases de datos sobre los reclusos aptos para acceder a la VEP, y el intento de implementar directamente a nivel nacional habría generado que estas tareas sobrepasen las capacidades de recolección de información del INPE.

También es importante resaltar que las complicaciones técnicas y logísticas para el monitoreo persisten (Llaque, 2023, en Redacción Canal N, 2023), y que la rigidez de la política nacional sería en parte responsable de la dificultad de solucionar estos problemas.

Asimismo, diversas fuentes señalan que uno de los factores limitantes para la ampliación del alcance de la VEP en Perú es el desconocimiento general de la existencia de esta alternativa o de lo que conlleva. Los internos que son potenciales beneficiarios desconocen de la existencia de esta medida y de sus requerimientos y obligaciones, lo que les genera desconfianza que limita su acceso a la misma (MINJUS, 2022). Los jueces que tienen que evaluar estas solicitudes, por su parte, desconocen o no han sido apropiadamente capacitados sobre los objetivos de la VEP, por lo que son reticentes a conceder esta medida alternativa (MINJUS, 2022). Ambas situaciones, si bien se presentan también en cierta medida en el caso colombiano, pudieron haber sido reducidas en algún grado si la implementación de esta medida se hubiera dado en contacto directo con los burócratas que la aplicarían y con la población afectada, como sugiere Elmore (1980) respecto a un diseño ‘de abajo hacia arriba’. Esto, unido con una expansión progresiva, hubiera permitido que ambos grupos construyeran un mejor conocimiento previo de la medida que facilitara el acceso y ordenara esta experiencia.

5. Conclusiones

Como se ha mencionado en secciones anteriores, la capacidad estatal entre Colombia y Perú es bastante similar. Asimismo, la falta del apoyo político y social, junto con un enfoque punitivo presente en varios niveles de la sociedad, son elementos culturales compartidos por varios países de la región. Es por ello que la diferencia en los resultados de la aplicación podría encontrar una variable explicativa más allá de lo previamente mencionado. Así, el presente trabajo resalta la importancia del buen diseño de políticas en la diferencia de resultados.

El caso colombiano, si bien no ha sido un proceso óptimo según la teoría, ha podido recoger contextos de su propia jurisdicción y reflejarlos en su política pública. De esta manera, la implementación colombiana ataca el problema público de una forma considerablemente distinta a cómo lo haría de no haber tenido ese aporte retrospectivo. En el caso peruano, se evidencia que los principales insumos de diseño fueron importados mediante un proceso de transferencia. A esto se puede atribuir la desconexión con la realidad peruana, reflejada en la falta de insumos presupuestarios, y, por lo tanto, su deficiente aplicación.

Es claro que la decisión en el caso colombiano de emplear un diseño retrospectivo más flexible, progresivo, y capaz de incorporar información específica del contexto, tuvo un efecto positivo en la eficacia de su implementación. Y este efecto se ve reforzado por la experiencia peruana de un caso opuesto, en el que implementar la misma política, pero con un modelo prospectivo que elimina las cualidades mencionadas, resultó en una implementación deficiente y de limitado alcance.

Se determinó que la hipótesis inicial fue validada. Sin embargo, hay varias observaciones con respecto a esta investigación que se deben hacer presentes. Con respecto a la capacidad estatal baja, si bien se han recogido indicadores nacionales; no existe información com-

parativa específica acerca de los actores clave en los respectivos procesos de implementación. Para determinar que la capacidad estatal es similar en ambos casos, es necesario realizar una comparación entre el INPE y el INPEC, junto con ambos Ministerios de Justicia y Derechos Humanos. Debido a la falta de información, este objetivo solo se podría realizar mediante trabajo de campo. Asimismo, este trabajo ha recurrido a información secundaria, en gran medida. Sin embargo, para contemplar las particularidades de la aplicación en cada caso, una indagación mediante entrevistas directas con los individuos involucrados (ministros, burócratas, técnicos, etc.) tendría un aporte mucho mayor.

También es importante señalar que, en lo que respecta a transferencia de políticas, aún queda mucho por profundizar. Como se señaló anteriormente, este caso tiene la particularidad de contar con documentación que demuestra claramente que dicha transferencia se realizó de manera intencional entre ambos países. Esto no es lo que sucede con la mayoría de situaciones semejantes, en las que a menudo se necesita una investigación adicional solo para determinar que el caso se puede categorizar de manera fundamentada como un proceso de transferencia de políticas. Con todo, una investigación posterior que se enfocara en este aspecto y que incorporara el tipo de trabajo de campo mencionado podría interrogar de manera más central si es que la política colombiana se enmarca también en un proceso regional más amplio de transferencia de políticas y determinar cómo estos procesos y sus características diversas impactan en las políticas implementadas finalmente.

Los resultados indican que un diseño de política flexible, adaptable y que tome en cuenta las particularidades del contexto, tiene mayor probabilidad de llevar a una buena implementación, pero no se pretende colocar a Colombia como el referente en materias de vigilancia electrónica en la región. Los resultados obtenidos no son necesariamente buenos (Ruiz 2022). Es cierto que llega a un mayor porcentaje de la población penitenciaria y ha tenido un impacto en el hacinamiento, pero está muy lejos de ser perfecta. Lo que sí es evidente es que le está yendo mejor que a Perú, motivo por el cual se puede hacer un análisis comparado.

En conclusión, el Perú adoptó la vigilancia electrónica como una forma de transferencia de políticas públicas de Colombia, siguiendo el proceso de emulación descrito por Rose (1991), que implica realizar ajustes leves para adaptar la política a las circunstancias locales. Becerra (2002) señala que la emulación tendrá mayor facilidad en su aplicación, pues recogerá, en mayor o menor medida, las circunstancias únicas y los aprendizajes internacionales de problemas similares. Sin embargo, en Perú, en lugar de aprender de las lecciones obtenidas en Colombia, optamos por desarrollar nuestra propia fórmula de diseño e implementación, aplicando un enfoque prospectivo de arriba hacia abajo. Este diseño, centrado en decisiones tomadas en niveles altos sin incorporar suficiente retroalimentación de los ejecutores en terreno, terminó afectando la eficiencia de la política. Así, aunque la capacidad estatal es un factor clave para comprender los alcances de la vigilancia electrónica, el impacto de la política pública en Perú dependió en gran medida del modo en que fue diseñada y de cómo ese diseño influyó en su implementación.

REFERENCIAS

- Adler, E., and Haas, P. M. (1992). “Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program”. *International Organization*, 46(1).
- Andina (2009, 16 de septiembre). Ministerio de Justicia evaluará uso de grilletes electrónicos para aliviar hacinamiento de penales. *Andina*. <https://andina.pe/agencia/noticia-ministerio-justicia-evaluara-uso-grilletes-electronicos-para-aliviar-hacinamiento-penales-253966.aspx>
- Andina (2009, 29 de septiembre). Ministro Pastor analizó en Colombia uso de grilletes electrónicos en Perú. *Andina*. <https://andina.pe/agencia/noticia-ministro-pastor-analizo-colombia-uso-grilletes-electronicos-peru-256345.aspx>
- Arias, D y Sáenz, D. (2022). *Cárcel Telemática o Net-Widening en Colombia: Control Real o Ensanchamiento Innecesario*. Ediciones USTA. <http://hdl.handle.net/11634/52837>
- Becerra, M. (2002). Cómo tomar en cuenta las experiencias de otros: un análisis de la transferencia de políticas públicas. *Gaceta ecológica*, 1(63), 75-83.
- Bersch, K., Praça S. y Taylor M. (2017). Bureaucratic Capacity and Political Autonomy within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil. En M. Centeno, A. Kohli y D. Yashar (Eds.), *States in the Developing World* (pp. 157-183). Cambridge University Press.
- Birkland, T. (2011). *An Introduction to the Policy Process: Theories, concepts, and models of public policy making*. Routledge.
- Black, M., y Smith, R. G. (2003). *Electronic monitoring in the criminal justice system* (Trends & Issues in Crime and Criminal Justice No. 254). Australian Institute of Criminology. <https://cite.seerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=42ad2e9ebcdac6089627daa84243d48da67dc3e7>
- Cabrera, J. (2015). La vigilancia electrónica a distancia. Estudio comparado del monitoreo a procesados y condenados. *Revista Republicana*, 1(19), 47-74.
- Camacho, C., Medina, S., Pérez, M., Rojas, F., Suárez, Y., y Vélez, F. (2012). Vigilancia electrónica en el sistema penitenciario y carcelario de Colombia. *Investigaciones En Construcción: Resultados De Semilleros De Investigación 2009-2010*, 1(25), 257-291. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/9057>

- Capano, G. y Pritoni, A. (2020). Policy Cycle. En P. Harris, A. Bitoni, C. Fleisher y A. Skorkjær (Eds.), *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs* (pp. 1-7). Palgrave MacMillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-13895-0_69-1
- Carranza, E. (2012). La política criminal en América Latina. En Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Ed.), *Política Criminal y Reforma Penitenciaria* (pp. 193-205). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/05/doctrina41026.pdf>
- Cevallos, J. (2009, 4 de diciembre). *Vigilancia Electrónica en Latinoamérica* (Informe Temático N° 026/2009-2010). Centro de Investigación, Análisis Temático y Estadística. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F482CE64956018B905258192005AB58C/\\$FILE/401_IT026_0910_vigilancia_electronica.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F482CE64956018B905258192005AB58C/$FILE/401_IT026_0910_vigilancia_electronica.pdf)
- Comité Européen pour les Problemes Criminels. (2000). *Projet de rapport sur le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale. 1999*. Council of Europe.
- Daniel Fuentes, F. (2014). La Transferencia de Políticas Públicas. *Políticas Públicas*, 7(1), 24-31.
- Defensoría Del Pueblo (2012, 15 de agosto) *Defensoría del Pueblo exhorta el pronto uso de medios de vigilancia electrónica porque contribuiría a combatir el hacinamiento en las cárceles* [Comunicado de prensa]. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-exhorta-el-pronto-uso-de-medios-de-vigilancia-electronica-porque-contribuiria-a-combatir-el-hacinamiento-en-las-carceles/>
- Dussauge, M (2012). La transferencia de políticas como fuente de innovación gubernamental: promesas y riesgos. *Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública*, 10(19), 51-79. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2012.21178>
- Elmore, R. (1979). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601-616. <https://doi.org/10.2307/2149628>
- Escobar, O. (2011). El hacinamiento carcelario y sus consecuencias. *Revista Digital de Ciencias Penales de Costa Rica*, 1(3), 405-431. <https://revistaclinicahsjd.ucr.ac.cr/index.php/RDMCP/article/view/12415>
- Evans, M. y Davis, J. (1999). *Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective*. Public Administration Vol. 77, No 2, 1999 (361-385)

- Feldmann, A. (2012). Measuring the Colombian “success” story. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 739-752. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000300014>
- Forester, J. (1992). La racionalidad limitada y la política de salir del paso. En L. Aguilar. (Ed.), *La hechura de las políticas* (pp. 315-340). Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Huppe, P. y Buffat, A. (2014). A Public Service Gap. Capturing Contexts in a Comparative Approach of Street Level Bureaucracy. *Public Management Review*, 16(4), 548-569. <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2013.854401>
- Instituto Nacional Penitenciario. (s.f.). *Reportes Estadísticos*. Sistema de Información de Estadísticas Penitenciarias. <https://siep.inpe.gob.pe/form/reporte>
- Instituto Nacional Penitenciario. (2017, diciembre). *Informe Estadístico Penitenciario 2017*. Informe Estadístico Penitenciario Anual, SIEP. <https://www.inpe.gob.pe/concurso-a/estad%C3%ADstica/2017-1/534-diciembre-2017/file.html>
- Instituto Nacional Penitenciario. (2024, Febrero). *Informe Estadístico Febrero 2024*. Informe Estadístico Penitenciario Mensual, SIEP. https://siep.inpe.gob.pe/Archivos/2024/Informes%20estadisticos/informe_estadistico_febrero_2024.pdf
- Instituto Nacional Penitenciario. (2023, Diciembre). *Informe Estadístico Diciembre 2023*. Informe Estadístico Penitenciario Mensual, SIEP. https://siep.inpe.gob.pe/Archivos/2023/Informes%20estadisticos/informe_estadistico_diciembre_2023.pdf
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. (s.f.). *Tableros Estadísticos*. INPEC. <https://www.inpec.gov.co/tableros-estadisticos>
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. (2024, 23 de mayo). *Boletín Estadístico Abril de 2024*. Boletín Estadístico, INPEC. <https://www.inpec.gov.co/documents/d/guest/boletin-estadistico-abr2024>
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. (2015, marzo). *Informe Estadístico Marzo de 2015*. Informe Estadístico, INPEC. https://www.inpec.gov.co/documents/d/guest/informe_marzo_2015_0
- Intriago, G. (2020). *Hacinamiento de los centros penitenciarios del Ecuador y su incidencia en la transgresión de los derechos humanos de los reclusos* [Artículo científico previo a la obtención de título de Abogado de los Tribunales de la República, Universidad Regional

- Autónoma de los Andes]. Repositorio Institucional UNIANDES. <https://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/13164>
- Lahera, E. (2008). *Introducción a las Políticas Públicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Lindblom, C. (1959). The science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88. <https://doi.org/10.2307/973677>
- Maldonado, R. (2022). *Impedimentos en la implementación de la vigilancia electrónica personal en el Perú* [Tesis de pregrado, Universidad Tecnológica del Perú]. Repositorio Institucional UTP. https://repositorio.utp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12867/5975/R.Maldonado_Tesis_Titulo_Profesional_2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2020, 25 de septiembre). *Decreto Supremo N° 011-2020-JUS. DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA LA POLÍTICA NACIONAL PENITENCIARIA AL 2030*. Diario Oficial El Peruano. <https://elperuano.pe/NormasElperuano/2020/09/25/1887412-1/1887412-1.htm>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2022, Mayo). *INFORME DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS 2021 Política Nacional Penitenciaria al 2030*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3207482/Poli%C3%81tica%20Nacional%20Penitenciaria%20al%202030%2C%20Informe%20de%20Evaluacio%C3%81n%20de%20Resultados%202021.PDF.PDF?v=1654546392>
- Nunovero, L. (2017). Factores de aumento de la población penitenciaria en el Perú, medidas alternativas y vigilancia electrónica. *Estudios Penales y Criminológicos*, 37, 349-390. <https://doi.org/10.15304/epc.37.4083>
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, 33(130), 163-184. <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/2462>
- Osorio, C., & Vergara, J. M. (2016). La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina. *Política*, 54(2), 235-254. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2016.44806>
- Redacción Canal N (2023, 24 noviembre). Jefe del Inpe sobre uso de grilletes electrónicos para deshacinar penales: "La norma anterior fracasó" *Canal N*. <https://canaln.pe/actualidad/jefe-inpe-sobre-uso-grilletes-electronicos-deshacinar-penales-norma-anterior-fracaso-n468286>

- Robles, M. (2020). *Causas de la no implementación de la vigilancia electrónica personal en el Establecimiento Penitenciario de Huánuco, 2019* [Tesis de maestría, Universidad Nacional Hermilio Valdizán]. Repositorio Institucional UNHEVAL. <https://hdl.handle.net/20.500.13080/6441>
- Rodríguez, M. (2015). *Hacinamiento penitenciario en América Latina: Causas y estrategias para su reducción*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/13691>
- Rose, R. (1991). What is Lesson-Drawing? *Journal of Public Policy*, 11(1), 3-30 <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-public-policy/article/abs/what-is-lessondrawing/13FAAE1D377F7733A3BBD-F3B7D826FD1>
- Rubio, A. (2002). Nuevas herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas: la literatura sobre difusión y transferencia de políticas. *GAPP* 25, 23 - 31.
- Ruiz, C. (2022). *Inefectividad en la implementación de la vigilancia electrónica personal: análisis del caso peruano 2010-2020* [Tesis de Licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/24434>
- Sabatier, Paul, and Jenkins-Smith, Hank. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E. y Tommasi, M. (2010). *¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas*. En C. Scartascini, P. Spiller, E. Stein y M. Tommasi (Eds.), *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* (pp. 1-32). Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0012478>
- Soifer, H. (2012). Measuring State Capacity in Contemporary Latin America. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 585-598. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000300004>
- Soifer, H. (2015). *State Building in Latin America*. Cambridge University Press.
- Stone, D. (2001). *Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas*. CSGR Working Paper (No. 69/01), University of Warwick open access research repository. https://wrap.warwick.ac.uk/2056/1/WRAP_Stone_wp6901.pdf

Uscamayta, W. (2016).

La vigilancia electrónica personal: su aplicación y consecuencias. *Lex: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas*, 14(17), 171-186. <http://dx.doi.org/10.21503/lex.v14i17.939>