



# POLÍTICA PENITENCIARIA CIENTÍFICA Y HUMANÍSTICA





# Política Penitenciaria de Costa Rica

## Contenido

i. Prefacio.....	6
ii. Resumen ejecutivo .....	8
I Justificación .....	11
II El pensamiento penitenciario.....	13
a. Reseña histórica del penitenciarismo en Costa Rica.....	13
b. Panorama actual .....	22
III Estado del sistema penitenciario .....	25
a. Reseña del sistema .....	25
b. Diagnóstico de la población .....	28
IV Metodología .....	31
a. Aspectos generales .....	31
b. Hoja de ruta.....	32
c. Proceso de consultas .....	33
V Fundamento normativo. ....	36
a. Protección internacional de los derechos fundamentales de los privados de libertad .....	36
b. Principios, reglas mínimas y otros instrumentos del <i>soft law</i> . ....	39
c. Protección a nivel nacional.....	41
V Principios.....	43
a. La persona es el centro de la acción de política pública .....	43
b. Universalidad de los Derechos Humanos .....	44
VI Enfoques orientadores .....	46
a. Enfoque de atención a la diversidad de personas involucradas en el sistema (identidad de género, orientación sexual, menores de edad, adultos mayores, hombres, mujeres, etnias y cualquier otra). ....	46
b. Equidad e igualdad de género .....	48
VII Objetivos de la política .....	56
Objetivo General.....	56
Objetivos Específicos .....	56
VII Prioridades de política pública .....	57
1. Eje Desarrollo Humano .....	59

a.	Trabajo .....	59
b.	Educación.....	60
c.	Inclusión cultural .....	62
d.	Inserción social .....	63
e.	Atención poblaciones vulnerables .....	64
2.	Eje condiciones ambientales y físico estructurales .....	67
a.	Infraestructura y mobiliario del sistema penitenciario .....	67
b.	Condiciones ambientales .....	69
3.	Eje prevención del riesgo y la violencia .....	72
a.	Agrupación vincular diferenciada.....	72
b.	Promoción de una cultura de paz.....	74
c.	Seguridad y policía penitenciaria .....	76
d.	Salud integral .....	79
IX	Modelo de articulación con la política criminal .....	81
1.	Las fases de la articulación.....	84
a.	Prevención.....	84
b.	Criminalización primaria .....	85
c.	Criminalización secundaria .....	87
d.	Criminalización terciaria .....	88
e.	Fase de egreso .....	88
X	Modelo de Gestión y Seguimiento .....	91
1.	Estrategia de coordinación y seguimiento .....	92
2.	Estrategia de evaluación.....	93
3.	Investigación académica y fortalecimiento de la capacitación .....	94
4.	Estrategia de intermediación y creación de alianzas con instituciones públicas y privadas.....	95
5.	Recolección de información y datos .....	97
	Bibliografía .....	100

## **COMITÉ DIRECTOR**

**Cecilia Sánchez Romero**

*Ministra de Justicia y Paz*

**Marco Feoli Villalobos**

*Viceministro de justicia*

**Alejandro Redondo Soto**

*Viceministro de gestión estratégica*

**Víctor Barrantes Marín**

*Viceministro de paz*

## **COMITÉ CONSULTIVO**

**Elías Carranza Lucero**

*Director Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente*

**Luis Mariano Barrantes Angulo**

*Director General de Adaptación Social*

**Alexander Obando Meléndez**

*Director Instituto Nacional de Criminología*

**Eugenio Polanco Hernández**

*ILANUD*

**Gonzalo Elizondo Breedy**

*Coordinador General de la Unidad Ejecutora del Programa para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social*

**Beatriz Abizanda Miró**

*Especialista en modernización del Estado Banco Interamericano de Desarrollo Representación en Costa Rica*

**Óscar Arce Carvajal**

*Asesor Principal ILANUD*

**Guillermo Arroyo Muñoz**

*ILANUD*

## **EQUIPO DE COORDINACIÓN Y REDACCIÓN**

**Roberto Morales Sáenz**

*Jefe de despacho Ministra de Justicia y Paz*

**Álvaro Sánchez Quesada**

*Asesor legal despacho Ministra de Justicia y Paz*

**Luis Carlos Ortiz Jiménez**

*Asesor despacho Ministra de Justicia y Paz*

**Marianella Vargas Masís**

*Asesora despacho Ministra de Justicia y Paz*

## **ESPECIALISTAS CONSULTADOS**

**James Cavallaro**

*Relator de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*

**Andrew Coyle**

*Director International Centre for Prison Studies*

**Sara Sullivan**

*Directora de proyectos Vera Institute of Justice*

**Marcelo Bergmann**

*Director del Centro de Estudios Latinoamericanos de Inseguridad y Violencia*

## **DISEÑO DE PORTADA**

**María Enríquez Vargas**

*Prensa y comunicación despacho Ministra de Justicia y Paz*

## **EQUIPO DE COLABORADORES**

**Pablo Bertozzi Calvo**

*Director de la Policía Penitenciaria*

**Luis Bernardo Arguedas Álvarez**

*Director Nivel de Atención Institucional*

**Sarita Villegas Fernández**

*Directora Unidad de Inserción Social de la  
Dirección General de Adaptación Social*

**Yolanda Badilla Artavia**

*Jefa Nacional de Orientación*

**Marilyn Ortega Arce**

*Trabajadora Social de la Unidad de Inserción  
Social*

**Cristina María González Hidalgo**

*Estudiante de Ciencias Políticas Universidad  
de Costa Rica*

**Víctor Cano Roblero**

*Estudiante de Ciencias Políticas Universidad  
de Costa Rica*

## **LECTORES EXTERNOS**

**María Noel Rodríguez**

*Coordinadora equipo de reforma penitenciaria  
Oficina de las Naciones Unidas contra la  
Droga y el Delito para Centroamérica y el  
Caribe*

## i. Prefacio

La presente política penitenciaria representa un esfuerzo muy significativo para el país. Se trata de una muestra de voluntad y coordinación institucional hacia una manera más humana de administrar los centros penitenciarios. Implica un replanteamiento del camino recorrido hasta hoy, para involucrar técnicas científicas que han probado ser más efectivas en el abordaje delictivo que la mera venganza.

La aprobación de este documento llega, además, en tiempos de discursos de mano dura y represión. Las promesas de más encierro y la creación de divisiones arbitrarias entre los habitantes encuentran terreno fértil en el descontento popular creciente. Sin embargo, la razón urge un llamado a la reflexión acerca del modelo social que se quiere para Costa Rica, especialmente, luego de corroborar que son aquellas medidas las responsables de la crítica situación actual.

Por otro lado, esta política busca ir más allá de una simple declaración de intenciones o una fuente bibliográfica más. Está planificada para buscar su implementación en todas las instancias institucionales, lo que implica una apropiación del instrumento de parte de los funcionarios. Es decir, la intención es operativizar cuanto antes el contenido del documento en el quehacer ministerial.

Esta propuesta estratégica no llega impuesta desde afuera o ligada a una visión exclusiva, por el contrario, nace como una necesidad institucional, que se desarrolla gracias a la participación de funcionarios de carrera que mostraron su afán colaborativo. Además, se trató de un proceso abierto a la sociedad civil, que involucró a todas las instancias estatales ligadas con la temática delictiva, así como la visión de la academia y el consejo de los expertos en la materia. De esta manera, con la concepción de que el delito es un problema social con múltiples aristas, se busca dar una respuesta integral y unificada.

Un esfuerzo como el presente, viene a ser la primera sistematización de líneas estratégicas en una política dentro de la materia penitenciaria nacional. Cumple, entonces, una doble función: operativa y visibilizadora de una población usualmente olvidada. Su valía para la justicia nacional no se limita entonces a los temas de fondo, sino que tiene un peso ético importante, al poner en la palestra pública una discusión tan necesaria como incómoda.

Finalmente, se espera que con la aplicación de esta política, la realidad de muchas personas pueda verse impactada de manera positiva. No solo aquellas que se encuentran en privación de libertad, sino también sus familiares y allegados, así como la ciudadanía en su conjunto. No se trata de beneficiar a unos en detrimento de otros, sino de comprender las agudas relaciones que existen entre las personas y que un sistema de justicia más equitativo, justo y eficiente es ganancia para toda la sociedad.

El esfuerzo por definir una estrategia nacional para el sistema penitenciario es de enorme relevancia para la seguridad del país. Constituye la posibilidad de afincar un modelo de abordaje centrado en la persona humana, atenuando las condiciones de la prisión y potenciando herramientas de desarrollo que permitan, a quienes egresan de prisión, articular un proyecto de vida alejado de la violencia y la actividad delictiva.

Cecilia Sánchez R.

Ministra de Justicia y Paz

## ii. Resumen ejecutivo

*Una política penitenciaria humanista y científica.*

El tema principal que se quiere desarrollar en esta propuesta de política pública, es que en el centro de la política penitenciaria debe estar la persona, como objetivo de las acciones, no el delito que cometió.

Se quiere así fortalecer el desarrollo humano de las personas privadas de libertad, basado en sus capacidades, fortalezas y proyecto de vida; aunque la atención al delito forma parte del plan de atención técnica, no debe ser el principal indicativo de los procedimientos a realizar. Es importante que la intervención sea enfocada en las condiciones personales, las cuales se deben fortalecer durante la etapa de cumplimiento de la pena privativa de libertad, en preparación para el egreso del sistema penitenciario.

Así, en el documento se proponen tres ejes de atención específicos:

*Eje de desarrollo humano.* Enmarcado en el desarrollo de las habilidades específicas para buscar una inserción social integral, incluyendo enfoque educativo y laboral, que le permita a la persona tener competencias útiles dentro del mercado de trabajo. La mayoría de las personas que se encuentran en el sistema penitenciario, provienen de los estratos socioeconómicos más vulnerables, por lo que necesario trabajar en las habilidades que les permitan un mejor panorama de inserción laboral.

Al mismo tiempo, se pretende abrir espacios para que las personas privadas de libertad formen parte de movimientos culturales, que genere un sentido de pertenencia a la comunidad, para combatir la alienación y estigmatización que produce la reclusión en una cárcel.

*Eje de condiciones ambientales y físico estructurales.* La construcción de infraestructura penitenciaria y mantenimiento de espacios de privación de libertad, debe estar influida por un enfoque de respeto a la derechos humanos, utilizando con eficiencia los recursos disponibles, para que las personas tengan un lugar digno donde pernoctar, pero además, se posibilite la práctica de actividades educativas y laborales, así como espacios de esparcimiento, arte y deporte, todo en concordancia con los lineamientos del eje de desarrollo humano y el enfoque de la política pública.

*Eje de prevención del riesgo y la violencia.* En este eje se propone la atención vincular diferenciada, como una manera de generar perfiles de trabajo con la población privada de libertad, de acuerdo con sus características personales.

Además se generan lineamientos para la aplicación de técnicas de resolución alternativa de conflictos y la promoción de la paz, para solucionar problemas de convivencia entre pares y con funcionarios del sistema penitenciario.

Se proponen también lineamientos de fortalecimiento y evolución de la carrera policial penitenciaria, hacia la creación de un cuerpo policial humanista, que trabaje el diálogo y la empatía como herramientas útiles para salvaguardar la seguridad de las personas y el cumplimiento correcto de la pena privativa de libertad.

Cabe mencionar que el tema prioritario de salud integral es considerado transversal de todos los ejes de política pública, pues el impacto de una correcta estrategia de salud pública en el sistema penitenciario repercute en los procesos de desarrollo humano, en las condiciones físicas y en la prevención del riesgo y la violencia.

Para todos los ejes, se proponen lineamientos estratégicos que generan acciones concretas con responsables específicos e indicadores que ayudan a la medición de resultados esperables en cada tema prioritario.

Para la implementación de los lineamientos de política, se describen dos modelos de apoyo:

Un modelo de articulación con los entes responsables de la política criminal, que permita coordinar acciones coherentes entre los tres poderes de la República, en los espacios correspondientes de competencia. Se propone dentro de este modelo, la oficialización de un Consejo de Política Criminal, donde formen parte los representantes legislativos de la Comisión de Seguridad y Narcotráfico, además los entes judiciales que participan activamente en el proceso, como son Ministerio Público, jueces de ejecución de la pena, Defensa Pública, Organismo de Investigación Judicial y los responsables dentro del Poder Ejecutivo, Ministerio de Seguridad Pública, Instituto Costarricense contra las Drogas y el Ministerio de Justicia y Paz.

Además, se describe un modelo de gestión, que detalla los elementos de transformación institucional que el Ministerio de Justicia y Paz debe llevar a cabo, para fortalecer su capacidad de cumplir con los lineamientos de política pública. No se propone específicamente aumento presupuestario y ensanchamiento de planilla, sino modificaciones estructurales, donde se permitan espacios de crecimiento profesional, capacitación y preparación científica y sobretodo sensibilización hacia los objetivos de esta política pública.

En la siguiente figura, se describe de manera gráfica los principales componentes de la política penitenciaria, incluyendo los enfoques teóricos y filosóficos que justifican el abordaje que se presenta.

Figura. Estructura de la política penitenciaria



## I Justificación

La actuación del Estado debe regirse por la racionalidad. La extensión de tal presupuesto, en los tiempos actuales, implica que los consejos brindados por la ciencia y la técnica sean observados detenida y obligatoriamente. Ello aplica para cualquier materia, pero debe hacerse aún más notorio en aquellos ámbitos que involucran la coercitividad estatal.

Tal es el caso de la materia penitenciaria. En efecto, en este campo nos encontramos frente a una de las problemáticas más complejas desde el punto de vista ético, social y jurídico. Además, debe sumar a estos inconvenientes la fuerte carga emocional que lleva implícito el tema. Ciertamente, en los tiempos actuales la sociedad ha asistido al levantamiento de tendencias sociales intolerantes, divisorias y violentas. Esto repercute en la opinión pública, lo que a su vez produce eco en las instituciones y viceversa.

Lo más lamentable de aquello resulta ser lo populares que suelen ser dichas corrientes. En este sentido, en años recientes se han sentido los embates de crisis financieras y políticas con influencia global. Esto ha afectado el estilo de vida de muchas personas en el mundo, y Costa Rica no ha sido la excepción. Así, los malos indicadores sociales influyen necesariamente en la materia criminal, lo que determina la urgencia de buscar soluciones. Ante un panorama como el descrito, las respuestas más sencillas suelen señalar “al otro” como responsable de todos los males.

Los discursos pertenecientes al populismo penal, buscan inventar diferencias artificiales entre los ciudadanos para señalar a los grupos más vulnerables. Es así como se propone al derecho penal como la única alternativa para la solución de los conflictos sociales. Sin embargo, esa postura pasa por alto la complejidad y dimensiones del fenómeno delictivo. El resultado es que, lejos de solucionar problemas, las divisiones odiosas y los castigos desproporcionados agravan las situaciones que, se suponía, debían resolver.

Otro componente que contribuye a las circunstancias anteriores es el desconocimiento de los temas penitenciarios. Las instituciones suelen trabajar obviando la realidad carcelaria, circunscritas a su parcela, sin considerar si su actuar tiene o no repercusiones en la materia. Por su parte, al tratarse de un tema incómodo, complejo e impopular, los gobernantes suelen ignorar la situación o buscar medidas paliativas basadas en lugares comunes que les dejen bien parados ante la opinión pública (Vg. más policías). Finalmente, algún sector de la prensa y las redes sociales suelen explotar estos temas por medio del morbo que despiertan

en la población, alimentando una sed de venganza que encuentra tierra fértil en el descontento originado por crisis como las descritas.

Ahora bien, el meollo del asunto es que estos sentimientos violentos nublan la razón. En consecuencia, se pueden tomar decisiones que, más tarde o más temprano, tienen profundas implicaciones negativas para la sociedad. Como se afirmó, la labor responsable del Estado debe dirigirse por medio de la razón, no de los impulsos más primitivos del ser humano. Ya que, dejarse guiar por estos, implica que las políticas públicas se tornen erráticas, poco efectivas y contraproducentes. En otras palabras, debe revisarse lo que se ha hecho en el pasado, evaluarlo y comprobar si funciona. De verificarse lo contrario, como pareciera ser el caso, han de buscarse alternativas sopesadas que permitan mejorar las condiciones de vida de la sociedad en su conjunto.

Tal es la razón de ser de esta política. De un lado, busca armonizar y aplicar los mandatos y compromisos legales adquiridos por el país en materia de derechos humanos; esta es una cuestión ineludible, tanto por motivos de corte ético como jurídico. De otro, busca revisar las últimas tendencias en el penitenciarismo, intentando rescatar las cuestiones aplicables a nuestro ámbito de aquellos lugares con experiencias positivas. Finalmente, se rescata el valor institucional (la experiencia de los funcionarios de carrera y las opiniones de privados de libertad) para tratar de construir una respuesta orgánica desde y para el Ministerio de Justicia y Paz.

Aquel aspecto tiene un carácter indudablemente científico, ya que se trata de observar (desde la razón, no desde los sentimientos) las técnicas más apropiadas para el tratamiento del delito, lo cual implica la verificación por medio de indicadores susceptibles de ser medidos, comparados y evaluados. Lo contrario, conllevaría un salto de fe, que se asemeja más a un discurso autoritario, solicitándonos absoluta confianza en una respuesta elegida arbitrariamente, quizás por una mente iluminada. Lo que se busca es invitar al diálogo, dar cabida a las críticas y verificar de manera objetiva cuál es el camino más conveniente.

Por ello, se propone un modelo de articulación de la política penitenciaria con la política criminal. La idea es entender el carácter integral del problema que se pretende abordar, para darle una respuesta de dimensiones similares. Esto es, un enfoque institucional estructurado, armonizado y sustentado en datos fiables. Las ventajas de tal proceder se notarían en dos vertientes: de un lado, una mejora en la atención institucional de las personas privadas de libertad, ya que se apostaría por una implicación absoluta de las instancias estatales. Por el otro, se tendrían mejores resultados en materia delictiva, debido a la organización y concordancia en la actuación pública.

## II El pensamiento penitenciario

### a. Reseña histórica del penitenciarismo en Costa Rica

En la definición de la política penitenciaria costarricense, como política pública, debe tenerse presente que la evolución de los sistemas penitenciarios en Costa Rica ha presentado y presenta, un fuerte vínculo con las expresiones criminológicas, penales y penitenciarias desarrolladas especialmente en Europa o en Estados Unidos. Esta vinculación se expresa en la presencia de elementos arquitectónicos, cuerpos normativos, propuestas teórico-conceptuales, sustentadas en las diferentes realidades histórico-políticas y corrientes de pensamiento criminológico de esas realidades.

En el periodo colonial y parte de los primeros años de la vida republicana, se implementó en forma dominante la propuesta de castigo y venganza, sobre las personas acusadas y/o condenadas. Por su parte, las ideas retribucionistas y utilitarias de la pena continúan manifestándose en buena parte del siglo XIX e inicios del siglo XX, hasta llegar a la propuesta de sistemas como el panóptico, cuya mayor concreción en la región se da en la construcción de la penitenciaría central.

En la mayoría de las ciudades latinoamericanas, en especial durante la segunda década del siglo XX, construcciones de este tipo marcan su presencia en el escenario punitivo y aún hoy en algunos países, son parte de la realidad penitenciaria aunque mezcladas con ideas correccionalistas y asociadas con el positivismo jurídico. Es decir, una estructura arquitectónica diseñada para un concepto particular de ejecución de la pena, sobrevive en un momento posterior, y es recinto donde despliega sus acciones otro proyecto con un concepto de finalidad de la pena distinto (y, en algunos casos, contradictorio).

Antes de los años setentas del siglo veinte, el modelo que tenía vigencia se caracterizó por la segregación, sin la presencia de rasgos que permitan establecer un afán correctivo del delincuente. Pese a este hecho, a nivel de representaciones sociales ya se había empezado a concebir en lo referente al prisionero, el ideal de educarlo, curarlo y cambiarlo.

Arrojadas las personas privadas de libertad en una edificación panóptica, la antigua Penitenciaría Central de Costa Rica reprodujo todos los vicios inaceptables del “modelo depósito”, en la ejecución de las penas y reclusión de personas sin sentencia, inclusive en población de contraventores, los cuales fueron alojados en las peores condiciones imaginables. La degradación humana y el castigo brillaron mostrando su mayor expresión.

Después del liberalismo político de fines del siglo XIX, y la ola reformista de corte social de los años cuarenta, así como durante la segunda mitad del siglo XX, Costa Rica se encaminó a la construcción del denominado “estado del bienestar”. Este exigía una posición de mayor relevancia de lo público, sobre las situaciones sociales, en específico sobre la materia penitenciaria y penal.

A partir de los años sesenta y parte de la década de los años setenta, se dan una serie de procesos de reforma penal y penitenciaria, en procura de lograr la transición de un modelo de sanción (sin fundamento científico, de orientación policial) a un proceso de reformas penal y penitenciaria. Bajo esta concepción, el cambio se orienta a la implementación de un modelo penitenciario civil, técnico, sustentado en las ideas provenientes del modelo progresivo y la intervención clínica sobre el individuo condenado.

Gracias al desarrollo de las ciencias (ocurrido en el siglo diecinueve y la mitad del veinte) así como de la influencia de las ideas positivistas de la ortopedia psicosocial, se da un viraje del hacia el “modelo correccional típico”. Este modelo propone la resocialización de los penados, como versión avanzada en el siglo veinte, de la vieja idea de rehabilitación penitenciaria europea desplegada en el diecinueve.

Bajo esta concepción, el objetivo de la pena, y por tanto, del modelo penitenciario, están claramente circunscritos a la teoría de la prevención especial positiva, que hace objeto de intervención institucional la subjetividad del penado. La intención es modificar formas y contenidos de pensamiento, condiciones afectivas, así como sus preferencias y elecciones respecto del orden social establecido. Con ello se pretende una nueva posición del penado frente a la sociedad y, frente a sí mismo, operando este cambio en la dirección de prevenir la futura comisión de nuevos delitos. Esta “nueva” postura se montó sobre los rieles organizativos de un modelo de gestión llamado “penitenciario progresivo”, puesto en práctica en algunos países europeos.

El modelo penitenciario progresivo estimula el apego del penado al tratamiento penitenciario y la correcta conducta intra-carcelaria, mediante un sistema conductista de recompensas. Así, se premia la llamada “conducta adaptativa”, recompensándola con dosis progresivas de menor contención y mayores beneficios penitenciarios. La puesta en práctica del “modelo correccional progresivo” fue acompañada por alguna inversión para modificar la infraestructura penitenciaria y contratar profesionales en ciencias sociales de distintas disciplinas, así como policías mejor preparados para el desempeño de sus funciones. La concepción de ser humano, que acompaña este modelo correccional rehabilitador, consiste en que el sujeto objeto del sistema de justicia penal puede cambiar y respetar las leyes mediante la intervención de un sistema de atención o tratamiento penitenciario.

El sistema progresivo de los años ochenta permitió, en Costa Rica, el diseño y gestión de proyectos técnicos importantes para el desarrollo humano de las poblaciones penitenciaria, tales como la educación primaria, secundaria y universitaria a distancia, incremento de las actividades laborales, presencia marcada de la seguridad penitenciaria y de los operadores técnicos en todos y cada uno de los ámbitos de los establecimientos penitenciarios, reducción significativa de la violencia intra-carcelaria, programas anti consumo del alcohol de buena cobertura, fomento de la visita familiar y la íntima, mejora significativa en el trato y calidad operativa de la policía penitenciaria, una gestión de beneficios penitenciarios fundamentada en el peritaje de profesionales mediante el análisis y recomendaciones en cuerpos colegiados con la participación de la seguridad penitenciaria. De igual manera, se estableció un programa de cárceles abiertas, que permitieron la ubicación de los prisioneros ejecutando la pena en granjas agrícolas o centros urbanos con trabajo en la comunidad y pernoctación institucional. Así, el concepto del principio de normalidad y de apertura (nulos en la Penitenciaría Central) formó parte en la agenda del modelo penitenciario costarricense.

El modelo correccional de los años ochenta, sustentado ideológicamente en la promesa de la rehabilitación del criminal, instrumentado por los profesionales resocializadores y puesto en escena en una estructura organizacional tipo sistema penitenciario progresivo; permite pasar del aislamiento y barbarie de una reclusión ausente de condiciones humanas mínimas para la digna existencia, determinada por una concepción retributiva clásica en donde la pena tenía sentido en sí misma; a un modelo en donde la pena es el medio para obtener el fin de la transformación del delincuente como prevención de la reincidencia. Es decir, se avanza aliándose a las posiciones teóricas de Franz Von Liszt que datan de 1882 en el “Programa de Marburgo” donde sostiene que la finalidad de la pena, no es la pena misma sino la prevención y para lograr este objetivo es necesario corregir, intimidar y neutralizar.

El modelo correccional puesto en marcha en Costa Rica a mediados de los setenta, inicia en el nuevo centro penitenciario La Reforma, para lo cual pone en práctica un proyecto de infraestructura y rediseño de los procesos de atención penitenciaria, que hipotéticamente favorecerían el cambio en la conciencia del penado. En ese momento cuatro conceptos son fundamentales, el diagnóstico, el pronóstico, el tratamiento y la permanente evaluación del penado. El diagnóstico considera aspectos educativos, jurídicos, sociales y de seguridad pero tiene un fuerte énfasis desde el psicoanálisis.

Aquello fue una consecuencia de la presencia de especialistas argentinos, que se refugiaron en Costa Rica a raíz de la dictadura en su país y sobre los cuales recayó la construcción teórico-funcional del modelo progresivo. Este grupo de hombres y mujeres argentinas brindaron un extraordinario aporte al desarrollo doctrinario y

técnico del sistema penitenciario costarricense a finales de los años setentas y principio de los ochentas. Con ellos se inicia la clínica penitenciaria y el trabajo con grupos operativos siguiendo la llamada “experiencia del Rosario”, desarrollada en Argentina por Enrique Pichón Riviere y José Bleger.

El objetivo de la fase diagnóstica es detectar las falencias en el proceso de socialización que explica la génesis individual del delito. El pronóstico criminológico contenía las categorías favorable, desfavorable o reservado y consideraba la variable con o sin tratamiento. El tratamiento penitenciario ofrecía educación en los tres niveles: terapia psicológica individual o grupal, trabajo en talleres industriales, artesanía, agrícola o en servicios requeridos por el penal, trámites de asuntos vinculados con la familia incluyendo visita general de varias horas a la semana e íntima al menos cada 15 días, asistencia a temas de la convivencia cotidiana en el penal, asistencia legal, servicio de salud. De igual manera existía la posibilidad de asistir a grupos de autoayuda contra el consumo excesivo de alcohol así como a grupos religiosos.

Durante los años ochenta, el modelo correccional costarricense contó con centros penitenciarios en todas las provincias de país. Algunos de ellos eran nuevas construcciones con un concepto modular y no panóptico. Sin embargo, la mayoría (ubicados en áreas rurales) operaban en antiguos cuarteles de la policía, ausentes de un concepto arquitectónico adecuado al modelo. Por ejemplo, el espacio de alojamiento era una gran planta con habitaciones alrededor, que imposibilitaba la ubicación diferenciada o la progresividad. El concepto constructivo modular de origen canadiense, propio del centro penitenciario La Reforma, no solo no llegó a generalizarse en el resto del país, sino que ni siquiera fue posible completarlo en las diferentes etapas del centro “modelo”.

Para mediados de los años ochenta el modelo penitenciario resocializador progresivo, había mostrado sus grandes falencias. La crisis en el precio de los hidrocarburos y el deterioro del “Estado Benefactor”, promovido por políticas continentales como las del “Pacto de Washington”, golpearon fuertemente los recursos financieros y humanos del nuevo modelo. La crisis general del Estado afectó al pujante proyecto penitenciario haciéndolo perder fuerza. Los planes de construcción del sistema penitenciario así como la contratación de recursos humanos profesionales y de seguridad disminuyeron significativamente, y en general, los insumos que requería el proyecto (tales como alimentación servicios de salud y tecnología) se redujeron en forma drástica.

Es importante considerar que un modelo correccional resocializador, como el planteado por Costa Rica, eleva mucho los costos operativos respecto de un modelo retributivo clásico. Ello debido fundamentalmente a los costos de planilla, así como por las dimensiones y variedad de su infraestructura.

En los noventa el proyecto del modelo correccional contaba con quince años desde su puesta en marcha. A estas tempranas edades, el modelo resocializador estaba en franca crisis mostrando sus fallas en múltiples escenarios como violencia intra-carcelaria, fugas, infraestructura e insumos insuficientes, ausencia del tema penitenciario en la agenda política del país y un clima organizacional profundamente deteriorado caracterizándose por el malestar creciente en las personas privadas de libertad y también en los operadores del modelo.

Es importante destacar que a partir del año 1976 en que inicia el modelo, la cantidad de presos que ingresaban no se correspondía con los que eran diagnosticados, tal y como se supone que debe hacerse. El diagnóstico estaba focalizado en el centro penitenciario la Reforma y los esfuerzos de descentralización fueron de muy corto alcance. Por otra parte, las pautas de tratamiento establecidas en la fase diagnóstica no se correspondían con la oferta de tratamiento que ofrecían los equipos técnicos. Pronto se detectó que las pautas señaladas para los diagnosticados establecían, además, un modelo casi estereotipado de recomendaciones lo que restó credibilidad al proceso inicial de diagnóstico. De igual manera la cantidad de población penitenciaria fue elevando rápidamente la cantidad de personas recomendadas a los programas rehabilitadores (educación, trabajo, psicoterapias, atención familiar, salud física, atención jurídica, grupos de drogodependientes, actividades recreativas etc).

Lo anterior no se correspondía con la capacidad de la oferta de tratamiento. Este problema creó grupos crecientes de internos que eran evaluados sin que hubieran participado en actividades recomendadas en sus diagnósticos. En muchos casos los profesionales resocializadores, evaluaban el resultado en un sujeto de un proceso de reclusión sin atención alguna, es decir, evaluaban con sus instrumentos científicos, el cambio espontáneo que la reclusión producía.

El modelo contaba con centros abiertos y fincas productivas que permitieron la ubicación de privados de libertad en regímenes abiertos llamados confianza limitada, amplia y total. En cada uno de estos regímenes las exigencias institucionales eran diferentes. Este sistema abierto no se desarrolló lo necesario en el período entre 1976 y 1991 razón por la cual no fue una alternativa significativamente robusta como para que jugara un papel importante ante la creciente institucionalización.

El lugar central en esta crisis del modelo penitenciario correccional lo ocupa la imposibilidad que tuvo, como lo tienen todos los proyectos de este corte, de poder asumir y explicar, pese a los esfuerzos organizacionales y los costos del modelo, la fuerte reincidencia de sus egresados. Los fundamentos doctrinales de la rehabilitación penitenciaria, en razón del proyecto resocializador puesto en marcha en una modalidad progresiva, mostraba sus enormes falencias doctrinales y

pragmáticas. Si la finalidad de la pena es la rehabilitación y esta implica la prevención de la reincidencia del penado, el alto monto de delitos cometidos por egresados de los sistemas penitenciarios rehabilitadores, es muestra clara de su imposibilidad.

Los alcances de los modelos rehabilitadores muestran temprano la castración de sus anhelos, ratificando que en la comisión de los delitos existe una enorme variedad de determinantes y que fundamentalmente es un fenómeno cuyo origen se entiende más allá de la epidermis de los protagonistas. Es un tema fuertemente determinado por la dinámica de la cultura en general, la economía, las representaciones colectivas y el imaginario idiosincrático.

Las contradicciones doctrinales del modelo correccional progresivo así como las condiciones particulares en lo político, infraestructural y presupuestario, determinaron la fuerte crisis organizacional de la institución carcelaria costarricense. Esto produjo, a principios de los años noventa, un replanteamiento general de la finalidad de la pena y su consecuente reorganización institucional.

En este estado de cosas se produce una reacción contraria al correccionalismo resocializador, que contó con apoyo político del poder ejecutivo, así como también con el de algunos sectores progresistas del poder judicial. Surge el “Plan de Desarrollo Institucional”, por sus siglas PDI, el cual sostiene los siguientes principios fundamentales:

1. El delito es un acontecimiento social multi-determinado
2. Las determinaciones del acontecimiento involucran directamente a la sociedad en general y al penado en particular.
3. Científicamente está demostrada la imposibilidad de la resocialización penitenciaria, el concepto de rehabilitación del delincuente es una construcción ideológico-política y por lo tanto una falsa representación de la realidad. Por tanto los servicios penitenciarios que ofertan rehabilitación se transforman en falazterios cuyas redes discursivas y pragmáticas nadan en un idealismo seudocientífico caracterizado por la perpetua simulación de prisioneros y operadores.
4. La prisión no está llamada a resocializar en tanto objetivo inalcanzable y falso.
5. El servicio penitenciario que oferte rehabilitar a los penados, asume posteriormente la responsabilidad de la reincidencia de sus egresados.
6. La prisión si puede disminuir el impacto deteriorante del encierro, atender las necesidades fundamentales de la población penitenciaria y generar oportunidades para su desarrollo humano sin que su gestión oferte la rehabilitación como producto.

7. Lo anterior se procura mediante una gestión penitenciaria fundamentada en las necesidades fundamentales y de desarrollo humano concretadas en derechos y obligaciones de la persona privada de libertad
8. Las “políticas” del PDI son: institucionalización, desinstitucionalización y no institucionalización.
9. La Dirección General de Adaptación Social, está constituida por tres sectores tal y como lo establece la ley especial 4762, el sector técnico-profesional, el sector administrativo y el de seguridad.
10. Los tres sectores constitutivos de la Dirección General de Adaptación Social, planifican, ejecutan y evalúan conjuntamente sus planes, proyectos y actividades organizaciones y dan cuentas al superior de la institución que es el Director General de Adaptación Social. Lo anterior apunta en la dirección de la conectividad interna de la organización. Cuando uno de los tres componentes adquiere independencia funcional o jerárquica, la falta de unidad eleva significativamente el riesgo en las operaciones.
11. La actividad sustantiva de la organización es la disminución del impacto deteriorante de la prisión, la atención de las necesidades fundamentales de la población y la generación de oportunidades para el desarrollo humano. El sector administrativo y de seguridad penitenciaria son fundamentales en tanto generan las condiciones de aseguramiento, financieras y logísticas para el desarrollo de las actividades sustantivas.
12. La atención técnico profesional a la población penitenciaria es la parte sustantiva del sistema penitenciario y está determina por las necesidades explícitas de la población penitenciaria y no definidas a priori por la organización carcelaria.
13. Prioritariamente los proyectos y programas de atención profesional, estarán ejecutados por equipos interdisciplinarios.
14. Las áreas prioritarias de atención técnica son: Educación, Capacitación y Trabajo, Drogodependencia, Violencia física y sexual, Asistencia legal, Comunidad y familia, Convivencia intra-carcelaria y Salud.
15. Al igual que el Instituto Nacional de Criminología, las decisiones o recomendaciones respecto de la población privada de libertad, se realizara en equipos interdisciplinarios que estarán debidamente reglamentados mediante decreto ejecutivo. Las recomendaciones y peritajes para efectos de beneficios penitenciarios, se emiten desde grupos interdisciplinarios constituidos por las áreas de intervención con la participación de la seguridad penitenciaria.
16. Los distintos niveles donde es ubicada la población penitenciaria de acuerdo a sus especificidad son: nivel de atención institucional constituido por las cárceles cerradas, nivel de atención semi-institucional constituido por las cárceles abiertas, el nivel de atención En Comunidad donde se ubica la

población que está el Libertad Condicional, Incidentes de enfermedad y otra población que requiere acompañamiento mínimo. El Nivel de Niños Niñas y Adolescentes será responsable de diseñar ejecutar y evaluar los proyectos de atención a la población menor de edad.

Este modelo de atención penitenciaria no es retributivo clásico ni correccionalista rehabilitador. Por el contrario, se compromete con objetivos muy claros como la reducción del impacto deteriorante de la prisión, la atención de necesidades prioritarias y la gestión de oportunidades de desarrollo humano de la población carcelaria. Evidentemente es una forma concreta de llevar a la práctica el modelo de derechos y obligaciones recomendado por las Naciones Unidas.

Durante la última década del siglo pasado y lo que va de este, el incremento en la desigualdad en el ingreso tanto de la región en general como de Costa Rica en particular, la alarma mediática que aumenta las ganancias de los medios de información fomentando la sensación de mayor inseguridad y un sector político con grupos de distintas posiciones ideológicas matriculados con el oportunista populismo punitivo, produjeron el aumento en la cantidad de conductas penalizadas y elevaron los montos de las sentencias. La administración de la justicia estableció nuevas y eficientes formas para sentenciar delitos de flagrancia.

A partir de los años noventa, junto al discurso vindicativo, el aparato represivo del Estado también se fortaleció tanto en recursos financieros como en apoyo operativo, logístico y de formación para las instituciones encargadas del control social. A diferencia de este escenario, y pese al incremento en la cantidad de personas presas, el presupuesto asignado para la atención de las personas privadas de libertad no se incrementa en igual manera. El modelo penitenciario denominado PDI, iniciado a principios de los años noventa opera a partir del año 2008 con un hacinamiento cada vez mayor hasta alcanzar en el año 2015 una densidad poblacional de 152.

Las principales limitaciones y dificultades en el logro de los objetivos mostradas del modelo penitenciario denominado PDI son:

- Ausencia de una política criminal y penitenciaria que, en tanto política pública, posicione el tema penitenciario como tema país con una clara direccionalidad para los planes y proyectos del Estado. A través de diferentes administraciones en el poder ejecutivo.
- Presencia y desarrollo de la ideología populista punitiva en los medios de información masiva y el sector político partidario permeando importantes sectores de la población civil.
- Aumento progresivo de la inequidad en la distribución del ingreso en Costa Rica y la región.

- Mejoramiento del arsenal sancionador del Estado aumentando el monto máximo de las penas, introduciendo nuevas figuras delictivas sancionadas con pena de prisión, fortalecimiento los presupuestos del ministerio de Seguridad Pública y elevando la eficiencia de justicia pronta mediante mecanismos como los juzgados de flagrancia.
- Respecto de la conectividad organizacional, ausencia de una estrategia de alianzas con organizaciones públicas y privadas, capaz de enriquecer la oferta institucional, y mejorar los servicios profesionales brindados a la población penitenciaria.
- Ausencia del presupuesto requerido para invertir en infraestructura y contratación de personal profesional.
- Ausencia de una política de recursos humanos orientada al desarrollo del talento humano.
- Dificultad para ejecutar una política de desinstitucionalización fuerte acorde con el problema de la sobrepoblación penitenciaria.
- Niveles bajos de ocupación laboral penitenciaria (40% o menos), y ausencia de capacitación para el trabajo.
- Disminución significativa del tiempo de atención profesional en razón de la confección de estudios de valoración para beneficios carcelarios y asesoría a los juzgados de ejecución de la pena.
- Ausencia de un programa de asistencia post penitenciaria que ayude al egresado en el proceso de incorporación comunitaria.
- Baja o nula formación de sus cuadros gerenciales en administración pública lo que debilita la planeación y evaluación de los programas de trabajo, dificultando la gestión organizacional.
- Débil liderazgo de la alta gerencia en la gestión de los procesos organizacionales.
- El INC, máxima autoridad técnica de la organización, ante el incremento de la población penitenciaria, se dedica fundamentalmente a resolver el tema casuístico alejándose de la dirección, acompañamiento y supervisión de los proyectos profesionales de atención que se ejecutan en los establecimientos penitenciarios y en programas abiertos.

Lo anterior determina una sobrepoblación penitenciaria que compromete seriamente la cobertura de los proyectos de atención técnica, atenta contra las normas mínimas de estancia y, por tanto, viola los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, aumentando el impacto deteriorante del encierro, así como reduciendo las posibilidades de individualizar la atención técnica en procura de nuevos aprendizajes.

La conclusión es que el penitenciarismo y la política criminal no pueden seguir caminando de manera aislada. Por el contrario, debe tomarse consciencia del carácter integral del fenómeno delictivo. Ello implica visualizarlo como un hecho social, es decir, con manifestaciones y causas diversas, que demandan una solución integrada de características y dimensiones similares.

#### **b. Panorama actual**

El derecho penitenciario, y sus ciencias asociadas, han sido marginalizadas tradicionalmente por parte de la institucionalidad y la opinión pública. No hace falta estar demasiado familiarizado con Foucault para reconocer que lo que acontece intra-muros, no suele ser muy tomado en cuenta por el resto de la sociedad. De hecho, las personas encarceladas muchas veces son tratadas como si se encontraran en un limbo social, como si ya no formaran parte de la comunidad.

Las teorías “Re”, contribuyen a esta percepción. En efecto, al hablar de “reingreso” a la sociedad, se está implicando que no se estaba en ella. Esta cuestión que, a primera vista, podría ser un tecnicismo lingüístico, no lo es en absoluto. Caer en esta creencia implica una falta de compromiso de las instituciones estatales encargadas de contribuir al desarrollo humano de una nación.

Por el contrario, cuando comprendemos que las personas privadas de libertad continúan formando parte del entramado social, es que nos damos cuenta de las implicaciones que su custodia conlleva. Así, las autoridades en salud, educación, trabajo, vivienda, justicia y cualquier otra área vinculada al bienestar humano siguen teniendo las mismas obligaciones respecto de la población privada de libertad, como la tendrían con cualquier otro habitante de la república.

Otro hecho es que la administración penitenciaria no puede “re-socializar” a las personas. En todo caso, no tendría mucho sentido hablar de ese término cuando lo que se hace es aislar a las personas del resto de la comunidad. Por el contrario, la aspiración penitenciaria debe tender hacia el desarrollo humano, la minimización de las vulnerabilidades comúnmente asociadas al encarcelamiento, la protección y el resguardo de los derechos humanos de las personas a su cargo y, finalmente, la dotación de herramientas sociales que le ayuden a aquellos que egresan del sistema a superar los obstáculos de su condición.

Además, tal alternativa debe dejarse para los casos más graves. Una condición necesaria para el éxito en la administración penitenciaria es que sólo aquellas personas que lo ameriten realmente ingresen a prisión. No podemos continuar con la fe ciega en el derecho penal que ha caracterizado a nuestras sociedades. En la práctica, la realidad en muchos lugares es que, a pesar de lo que establecen los

principios fundadores del Estado Social de Derecho, el derecho penal es la primera (¿única?) respuesta para toda clase de conflictos sociales.

Lo anterior, implica ignorar la tremenda gama de razones por las cuales las personas delinquen. Efectivamente, si se revisa la legislación, sale a la luz el hecho de que la solución más común es la prisión, a pesar de lo distintas que puedan ser las causas que llevan a delinquir a un defraudador fiscal, a un estafador, a un traficante de drogas, al conductor ebrio, a quien roba una tienda de abarrotes, etc.

En la actualidad existen dos corrientes de pensamiento en una pugna constante. La primera de ellas, el derecho penal mínimo, representada tradicionalmente por las posturas de Luigi Ferrajoli. La segunda, el derecho penal del enemigo, cuya defensa se atribuye al profesor Günther Jakobs. “Desde ambas posiciones, de una u otra forma, se construyen modelos distintos de la ejecución penal de tal manera que podemos hacer referencia por un lado a la existencia de un “Derecho penitenciario mínimo” y a un “Derecho penitenciario del enemigo” (Murillo, 2009).

La propuesta de Ferrajoli aboga por “una contracción del derecho penal, buscando un derecho más eficiente, respetuoso de las garantías penales y procesales, y utilizado como último recurso para la solución de los conflictos sociales” (Murillo, 2009). Por su parte, Jakobs enarbola la bandera del derecho penal como la solución más adecuada para estos conflictos. Propone “penas más gravosas y su inocuización o exclusión [de los ofensores considerados como enemigos] mediante su detención por el mayor tiempo posible (...)” (Murillo, 2009).

Estas dos tendencias, con algunas variables, son las que se vislumbran en el horizonte actual de la ciencia penal y penitenciaria. Sin embargo, se considera que el estado actual de la ciencia, así como la comunidad internacional involucrada en los derechos humanos se decanta por un uso limitado de la prisión. Mientras tanto, solo aquellos sectores más reaccionarios de la población suelen dar su apoyo a las tesis que vislumbran “enemigos” entre sus habitantes. Al respecto, existen algunos problemas centrales con estas corrientes punitivistas:

1. Se olvida el carácter inherentemente selectivo del derecho penal y las distintas agencias del poder punitivo.
2. No toma en consideración el carácter multivariante y multicausal del delito, ya que apunta únicamente a su manifestación, no así a su génesis.
3. Ignora que esta vía ya se ha utilizado en muchas etapas de la historia, sin lograr los resultados prometidos.
4. Es oscura en cuanto a la definición de “enemigo”, así como respecto de quién otorga dicha categoría.
5. No explica los resultados positivos de otras corrientes de pensamiento, que abogan por penas alternativas a la prisión.

6. Pasa por alto el carácter deteriorante, las secuelas estigmatizantes y los efectos criminógenos de la prisión. Por ello, aún cuando se compartiera el problemático supuesto de rechazar cualquier empatía por el otro, no toma en cuenta las consecuencias de la prisión para el resto de la sociedad.

Ante tal panorama, existe respaldo científico que avala una posición alejada de estas tesis de “mano dura”. Veamos:

“El estigma es ratificado por los datos. Un estudio del profesor español José Cid Moliné, se dedicó a darle seguimiento durante 8 años a un grupo de personas que enfrentaron problemas con la ley penal. Se formaron dos subgrupos: los que fueron a prisión y aquellos que recibieron una pena alternativa (suspensión del proceso a prueba, penas de utilidad pública, etc.). Al respecto, se realizó un análisis estadístico multivariable que confirmó que ‘[u]na vez sometidas a control el resto de variables asociadas con la reincidencia, las personas condenadas a prisión tienen una reincidencia más elevada que las personas condenadas a suspensión de la pena’ (Cid Moliné, 2007). Cuando menos, invita a pensar en otras alternativas.” (Sánchez Quesada, 2017) (Pendiente de Publicación)

Por su parte, incluso en Estados Unidos, país líder en tasas de encierro, se ha visto un cambio en sus políticas (en algunos estados) que abogan por respuestas distintas al encarcelamiento masivo:

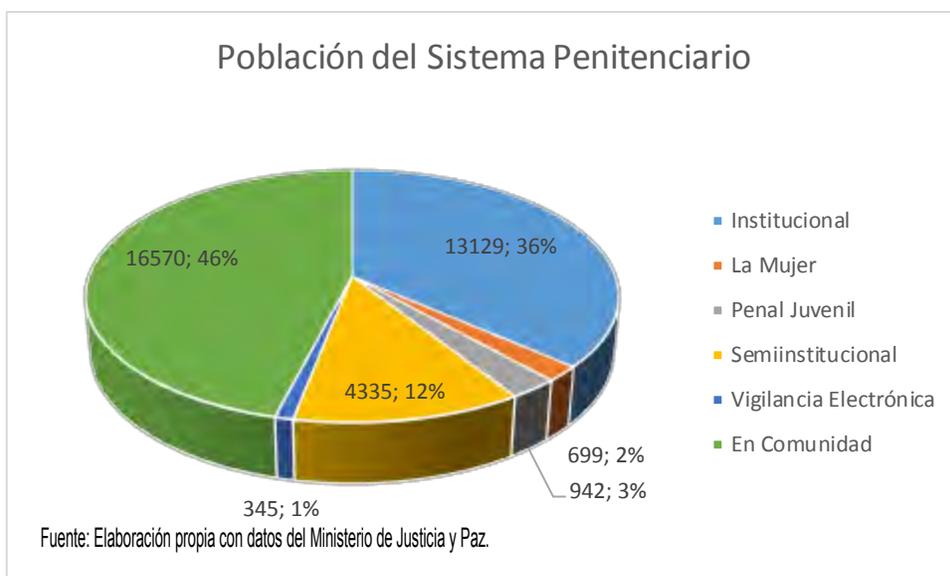
“Ahora sabemos que la encarcelación masiva no es necesaria para mantenernos a salvo. Ahora sabemos que podemos reducir, ambas, la encarcelación y el crimen. Estados como Texas, New York, Mississippi y California han cambiado sus leyes para hacer justamente eso. Por primera vez en 40 años, tanto el crimen como la encarcelación han caído juntos, desde 2008” (Eisen & Chettiar, 2015)

Entonces, si tanto la ciencia como el respeto por los derechos humanos marcan un camino distinto a la prisión como respuesta absoluta a los problemas sociales, el Estado se encuentra compelido a escucharlos. Estas son las fuentes inspiradoras de la presente política penitenciaria, que pretende hacer las cosas distintas. Las teorías del derecho penal en caliente son responsables de la crisis que enfrenta el sistema penitenciario. Por ello, es un deber replantearse la ruta, a efectos de buscar mejores alternativas para el conjunto social.

### III Estado del sistema penitenciario

#### a. Reseña del sistema

A finales de agosto de 2017, el sistema penitenciario<sup>2</sup> atendía 36.020 personas, de las cuales solamente 13.902 se encuentran en centros de detención, es decir, un 38,6%. El resto se ubica en regímenes semiabiertos (12,5%) y abiertos (48,9%). El detalle de esta distribución se puede apreciar en el siguiente gráfico:



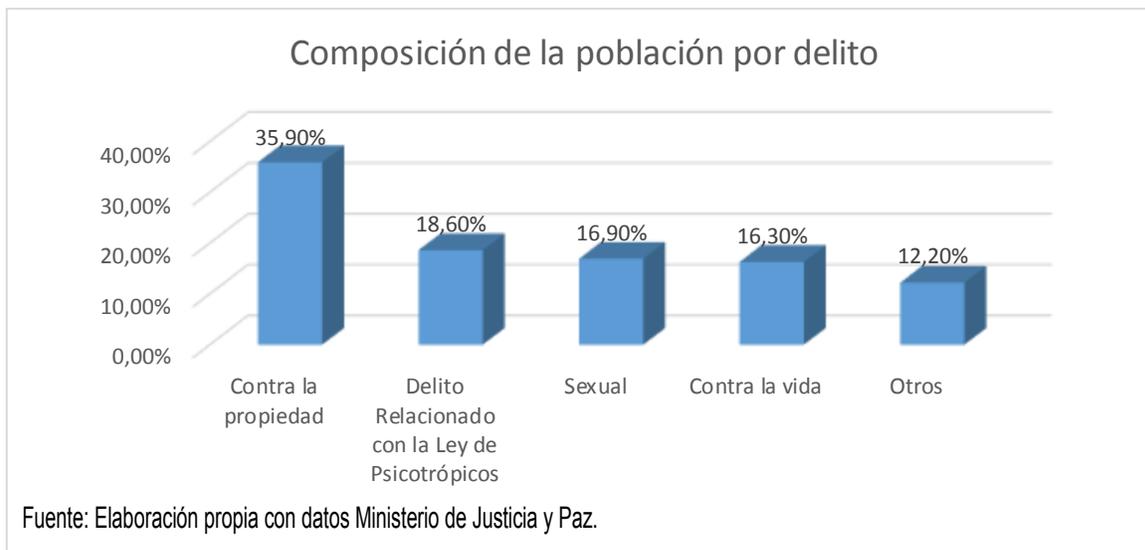
En el nivel cerrado existen 15 centros penitenciarios para adultos y dos para población penal juvenil, los cuales tienen una capacidad de alojamiento para 10.701 y 380 personas, respectivamente. Esto es, 11-081 espacios totales que albergan un total de 14.902 privados de libertad, lo que implica un nivel de hacinamiento generalizado del 25.46%. Este no es un dato menor, ya que este rubro rozaba el 53% en Julio de 2015.

En lo que respecta a la prisión preventiva, representa un 19.7% de la población privada de libertad, es decir 2.741 personas a la espera de un juicio. Mientras tanto,

<sup>2</sup> Esta sección es un extracto del Informe de la Ministra de Justicia, Cecilia Sánchez, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el marco del 164 período extraordinario de sesiones, realizado en Ciudad de México el 6 de Noviembre de 2007.

el 78.32% ya recibió una sentencia firme (10.731 sentenciados y 157 en doble condición) y un 1.96% (273) tiene apremio corporal por pensión alimentaria.

El siguiente gráfico demuestra la composición de dicha población, de acuerdo al delito por el que se les condenó (o por el cual se encuentran en investigación).



En cuanto a la respuesta de los privados de libertad dentro del sistema, se tiene que los usuarios del programa seminstitucional, mientras disfrutaban del beneficio, solamente un 3.6% debió ser reubicado en prisión por haber cometido un nuevo delito, el 12.8% cometió otro tipo de conductas desertivas (como dejarse de presentar o incumplir el plan de atención técnica) y el 84% tuvo una respuesta exitosa hasta el cumplimiento de su condena. Estos datos comprenden el período histórico del 2006 al 2017.

Por otro lado, la prisión preventiva es otro aspecto que se debe destacar. Si bien se han hecho importantes esfuerzos para agilizar los procesos de valoración, con la finalidad de trasladar población del programa institucional al seminstitucional, los flujos de ingreso impiden acabar con la sobrepoblación. Las elevadas tasas de prisión preventiva son un factor que incide en esta situación.

Las cifras son contundentes: en julio de 2015 había 13.988 personas detenidas y, a pesar de que en los siguientes 24 meses, se trasladaron 5.410 personas a los centros de confianza, en julio de 2017, la población era de 13.832 personas. Es decir, apenas 156 menos que al inicio. Ello se explica a través de la visualización carcelaria como un sistema. Esto es, el *input* que no es controlado por el Poder Ejecutivo supera el ritmo de egreso (*output*) con creces.

Entre julio de 2015 y mayo de 2017, han ingresado 14.573 personas a prisión, de las cuales, 70,4% entraron a descontar prisión preventiva. Es decir, 486 al mes. En contraposición, durante ese mismo período salieron 13.068 personas (34,8% de las cuales les cesó la prisión preventiva. Esto es, 436 egresos mensuales.

Tal diferencia (50 personas) se acumula en el tiempo y va creando un problema estructural que atenta contra los objetivos del Ministerio de Justicia y Paz. Para hacerle frente a dicha tasa de crecimiento, el Estado debería construir un centro penitenciario para 500 detenidos cada 10 meses. Ello sin contar lo que debería invertir en personal técnico, de seguridad, administrativo y de mantenimiento. En todo caso, esa no parece ser una solución sensata ni sostenible. Además, la prisión preventiva presenta la dificultad de que escapa por completo del control del Ministerio de Justicia y Paz, ya que no se pueden hacer traslados o cambios de nivel, como ocurre con los sentenciados.

Por otro lado, la infraestructura sigue constituyendo un problema significativo para el sistema penitenciario. Existen daños acumulados en las distintas construcciones cuya reparación implicaría una severa erogación dineraria. Además, muchas de las estructuras obedecen a una visión de otra época, y no consideraron particularidades de la población.

De 2013 a 2014, el Ministerio de Justicia y Paz habilitó 1.146 espacios penitenciarios por ₡6.417 millones financiados con presupuesto ordinario. Además, en 2016 inició la remodelación del ámbito D en el CAI Jorge Arturo Montero Castro (antiguo La Reforma) por ₡500 millones, traducidos en 300 espacios adicionales para población sentenciada.

Sin embargo, el esfuerzo más significativo (debido a lo que representa) fue la construcción de 3 Unidades de Atención Integral (UAI) en San Rafael de Alajuela (Reinaldo Villalobos Zúñiga), Pérez Zeledón (Pabru Presberi) y Pococí, Limón (20 de Diciembre), mediante un empréstito internacional con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>3</sup>. Estos tres nuevos centros penales conllevan una nueva filosofía, que privilegia el estudio y el trabajo como su sello distintivo. Además, con el compromiso de hacinamiento nulo, una atención técnica especializada y de calidad, así como espacios dignos y modernos, las UAI prometen ser el modelo de atención penitenciaria para el futuro en Costa Rica.

Las UAI son el reflejo edilicio de un modelo de atención moderno y respetuoso de los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Por lo tanto, son centros de atención, educación y formación para el trabajo destinado para la ejecución de una pena privativa de libertad. El Instituto Nacional de Criminología

---

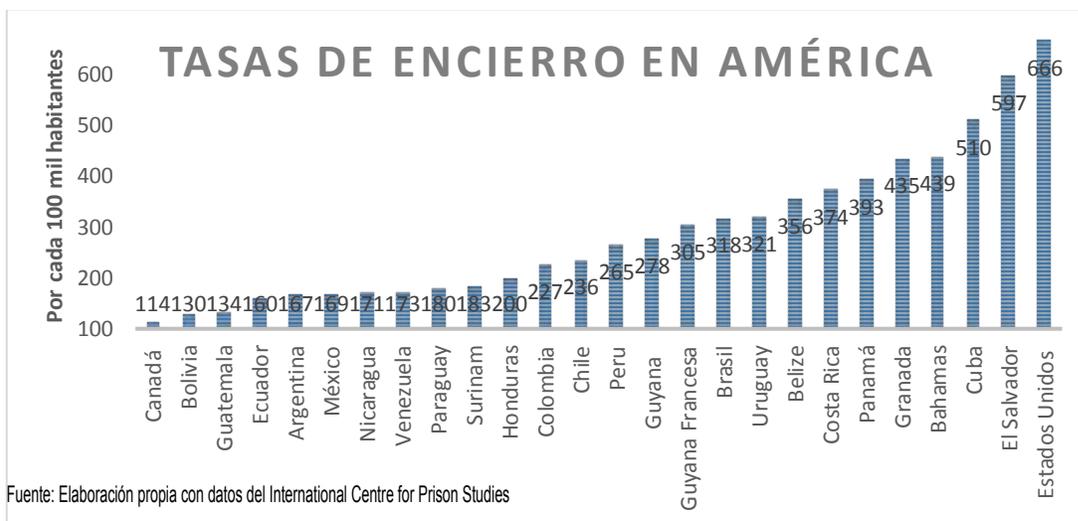
<sup>3</sup> Contrato de préstamo número 2526/OC-CR suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

(INC) definió un perfil de las personas que pueden ser trasladadas a las UAI, tomando en cuenta, principalmente, sus adecuadas relaciones convivenciales y el compromiso por matricularse en procesos educativos, formativos y laborales. Se trata, en suma, de un modelo de atención ajustado a una infraestructura penitenciaria respetuosa de los derechos humanos y acorde con una visión futurista que dote de herramientas para un egreso exitoso de la prisión.

## b. Diagnóstico de la población

Tener un perfil de la población penitenciaria es clave para desarrollar una política. En este sentido, se cree que los instrumentos estadísticos deben potenciarse para poder alcanzar un nivel de conocimiento tal, que facilite la operatividad y la toma de decisiones. Una cuestión evidente, es que la pobreza, las carencias educativas, la falta de atención en salud y las pocas oportunidades laborales son el común denominador de las personas privadas de libertad.

Costa Rica es uno de los países que más encierra personas en el continente. Así lo demuestra el siguiente gráfico comparativo:



Tal situación, como se ha visto, supone agudos problemas de hacinamiento. Esta circunstancia debilita cualquier esfuerzo del sistema de justicia, ya que impide el desarrollo de los distintos programas. De hecho, fue señalado como el principal problema por los privados de libertad, así como los directores de centros, en las mesas de trabajo que se desarrollaron como insumo para la presente política<sup>4</sup>. En

<sup>4</sup> El apartado metodológico ahonda más sobre este procedimiento.

suma, impide la convivencia y obstaculiza cualquier intento por fomentar el desarrollo humano.

El segundo informe del Estado de la Justicia, dedica su capítulo 7 a las causas de la privación de libertad y el perfil de la población penitenciaria. Llama la atención que también se identifique el hacinamiento y la tasa de encierro como uno de los principales problemas nacionales en la materia. Como posibles causas, se señalan “el aumento de las sentencias condenatorias en juicios ordinarios, la entrada en funcionamiento de los tribunales de flagrancia y la frecuencia y duración de la prisión preventiva (...).” (Programa Estado de la Nación, 2017) Estas cuestiones, evidentemente tienen que valorarse dentro del modelo de articulación de la política criminal con la política penitenciaria, ya que involucran una multiplicidad de actores de distintas instancias.

Adicionalmente, los datos reflejan que la aplicación de políticas de mano dura no ha sido extrañas para el Estado, ya que Costa Rica es el tercer país de Centroamérica que más encierra a sus habitantes (superado únicamente por El Salvador y Panamá) y el vigésimo a nivel mundial (International Centre for Prison Studies, 2017). Ello, además implica que tales políticas no han sido eficaces en el combate contra la delincuencia, ya que los estadísticas criminales han ido en aumento (tal como se demostró en los casos de delitos contra la propiedad o contra la vida).

Una mirada a fondo del sistema penitenciario refleja, además, una serie de condiciones de vulnerabilidad en la población que evidencian circunstancias que facilitan la delincuencia. Es muy importante tener claro esto, ya que explica las causas de esa poca efectividad de las políticas de mano dura, mientras que reafirma la importancia de crear condiciones para el desarrollo humano durante la estancia en prisión.

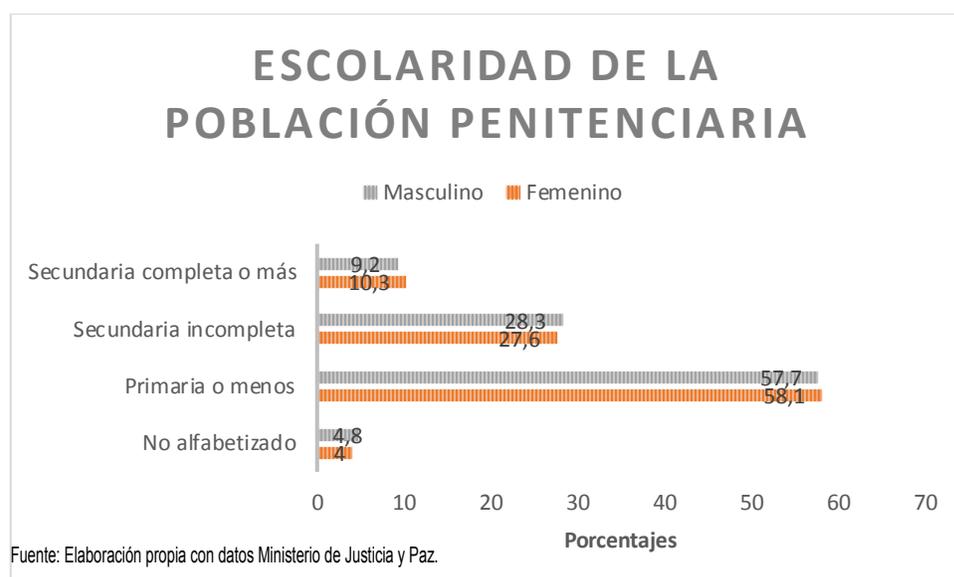
Una cuestión importante es que la población privada de libertad es “mayoritariamente joven. La información de personas privadas de libertad con expediente activo a abril de 2016 permite identificar que el 55.5% tiene 35 años o menos” (Programa Estado de la Nación, 2017). Este dato es relevante porque tiene implicaciones medulares para el devenir de la nación, ya que se trata de la población económicamente activa y con mayor peso en la productividad. Por lo tanto, ignorar estas circunstancias implica acrecentar las posibilidades de ocurrencia delictiva, como consecuencia del aumento de las brechas sociales mediante la prisión.

En cuanto a las características socioeconómicas de la población privada de libertad, lo cierto del caso es que se trata de personas con formación académica muy baja y acceso a empleos informales y usualmente mal remunerados. De hecho, “los oficios de comerciante, peón de construcción y agrícola, albañil y chofer de taxi constituyen el 43% de las ocupaciones de la población masculina, en ese orden de importancia.

En el caso de las mujeres, el 65% se dedicaba a labores domésticas no remuneradas” (Programa Estado de la Nación, 2017). Esta realidad explica en buena medida porqué los delitos contra la propiedad y relacionados con la ley de estupefacientes son los dos grupos que más aportan a la población penitenciaria.

Otro dato relevante es que la mayoría son costarricenses (9 de cada 10), lo cual contrasta con algunos discursos punitivos que proponen el fortalecimiento de las fronteras como medida para el combate del crimen. Además, otra de las características determinantes de este grupo de personas es que más de la mitad no cuentan con una pareja estable: 53,2% de las mujeres y 50,3% de los hombres (Programa Estado de la Nación, 2017).

En cuanto a la escolaridad, el gráfico siguiente brinda una noción de la situación:



Como puede verse, la gran mayoría de las personas privadas de libertad (casi un 60% en ambos sexos) cuenta apenas con educación primaria incompleta. Otra cuestión llamativa es que el porcentaje de analfabetismo dobla los valores nacionales en este rubro, lo cual sugiere una importante fuente de vulnerabilidad.

Estas circunstancias llevan a reafirmar, que la prevención debe robustecerse si se quiere luchar contra el crimen. Por su parte, la represión debe ejercerse con un afán orientador (que brinde herramientas de desarrollo humano) y no con un animus vindicandi. No solo por respeto al principio de superioridad moral del Estado, sino, además, por una cuestión de eficiencia basada en la evidencia empírica.

## **IV Metodología**

### **a. Aspectos generales**

Una política pública debe basarse en la técnica, la ciencia, la investigación y la evidencia para definir sus objetivos; así como sus estrategias. Por ello, el proceso de construcción de esta política penitenciaria, se ha nutrido de varias fuentes de conocimiento, para intentar dejar atrás errores pasados. La materia penitenciaria es de un elevado grado técnico, por lo que si se desean mejorar los resultados obtenidos, se ha de contar con evidencia empírica y las más sofisticadas herramientas de estudio.

La cárcel, el delito y el tratamiento de los ofensores de la ley penal son temas que despiertan pasiones de toda clase. En efecto, es una cuestión que involucra los peores términos imaginables en las relaciones del Estado con los particulares. Sin embargo, la finalidad de las instituciones del país es dotar de la mayor racionalidad posible las soluciones que se le brindan a los conflictos sociales, y, en consecuencia, las decisiones que se toman. En este sentido, se comprende que ante el dolor provocado por el crimen se quiera reaccionar con la misma violencia. Sin embargo, la mirada de la política penitenciaria ha de estar dirigida hacia la justicia y la eficiencia.

Por lo tanto, al construir esta hoja de ruta, se echó mano de las investigaciones más recientes en la materia. Por ello, se incluyó un apartado histórico que repasa las principales respuestas al problema penitenciario en la era moderna. Esta sección da una noción del camino recorrido por el país en la materia, sin olvidar el contexto de la ciencia penitenciaria en general. La idea es colocar al lector en una posición capaz de evaluar la propuesta que se trae, con respecto a las tendencias que le antecedieron. También se buscó la asesoría de expertos, que han contribuido con su experiencia y visión a tener un planteamiento claro del estado actual del penitenciarismo y sus tendencias.

Este proceso se ha nutrido, además, con la participación de actores de distintas instancias, ya que se ha involucrado a la academia, a representantes de los tres poderes de la república, así como las instituciones que los integran y a miembros de la sociedad civil. La intención es que la política tomara la mayor cantidad de insumos, con la finalidad de ser una respuesta integrada de la sociedad, no una imposición arbitraria.

Por otra parte, no se descuidó el fundamento legal. Es incuestionable que la ciencia ha de estar presente en el diseño estratégico. Empero, ello no es excusa para obviar los compromisos legales a nivel nacional e internacional en la materia. Así, los principios inspiradores de esta política se encuentran fundados en las exigencias jurídicas de compromisos adquiridos por el país en la temática. Esto también va de la mano con el afán integrador de los Estados, que buscan homologar respuestas a problemáticas similares a nivel regional o internacional.

Sin embargo, quizás el aporte más valioso se encuentra en la participación institucional en la definición de este documento. Ciertamente, si se pretende construir una política pública que trascienda los vaivenes del gobierno de turno, esta debe basarse en las raíces de la organización. Obviar el aporte que pueden realizar funcionarios con décadas de experiencia en labor penitenciaria sería una falla imperdonable. Por ello se realizaron mesas de trabajo con una gran cantidad de trabajadores de distintas áreas de la institución.

Por supuesto, no se olvidó la población penitenciaria. Una política pública dirigida a la atención carcelaria no podría ser realmente integral si no se tomara en cuenta el parecer de las personas a quienes irá dirigida. Esta cuestión, que parece elemental, no ha sido usual en el planeamiento institucional. Sin embargo, en esta oportunidad se realizaron dos congresos penitenciarios, para conocer el sentir de la población y tomar en cuenta sus recomendaciones en la confección de este documento.

## **b. Hoja de ruta**

La política penitenciaria de Costa Rica es producto de un proceso amplio y participativo, el cual, mediante consultas y mesas de trabajo, convocó a diversos sectores involucrados en el proceso penal.

Entre los participantes en estas sesiones de trabajo están funcionarios del Ministerio de Justicia y Paz, jueces de ejecución de la pena, Defensa Pública, Ministerio Público, Defensoría de los Habitantes, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD), Organismo de Investigación Judicial (OIJ), Ministerio de Seguridad Pública y personas privadas de libertad.

El proceso inició en enero del año 2017, cuando la ministra le asignó al señor Eugenio Polanco, Director de la Escuela de Capacitación Penitenciaria de entonces, la construcción de un documento base, que sirviera para motivar e iniciar la discusión sobre política penitenciaria, tanto a lo interno como lo externo de la institución.

En el 29 de marzo, se llevó a cabo, en el Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, la conferencia inaugural del proceso de sistematización de la política penitenciaria. En dicha actividad participaron académicos con amplia experiencia en el proceso penal y su articulación con la política criminal. En ese sentido, se contó con las exposiciones de la Jueza del Tribunal de Apelación Penal Msc. Rosaura Chinchilla Calderón, la antropóloga de la Universidad de Costa Rica Claudia Palma, el abogado y exministro de Seguridad Álvaro Ramos; además, Alfredo Chirino, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, se encargó de moderar y hacer el cierre de la actividad.

Para ese foro, se hizo una invitación abierta al público general, pero además, se invitó a diversos sectores de la academia, la institucionalidad y la sociedad civil; finalizando con una explicación detallada sobre el proceso de consulta amplio que se iba a seguir, brindando la posibilidad de recibir comentarios y sugerencias mediante correo electrónico.

Posteriormente, una vez que se tenía el documento base para la discusión, se articuló un grupo de trabajo encargado de ejecutar todo el proceso de consultas, la redacción de la política, así como la coordinación de un congreso sobre política penitenciaria, para la presentación del borrador final.

### **c. Proceso de consultas**

Para las mesas de trabajo, el proceso consistió en presentar el borrador del documento y sus principales líneas de trabajo, con el propósito de recibir observaciones. El documento siempre estuvo en construcción y se alimentó de los aportes recibidos en cada mesa de trabajo, es decir, nunca se presentó como una política ya terminada ni se cerró la posibilidad de realizar modificaciones al documento.

Con el propósito de recibir más observaciones y aportes, se estableció que una vez concluidas las mesas de consulta, se les enviaba el borrador del documento a los participantes de las mesas, para que lo pudieran leer con detenimiento y remitieran sus comentarios por escrito. Además, se les instó a compartirlo con más funcionarios o instancias de cada institución a efectos de socializar el trabajo realizado. Para el desarrollo del proceso de consultas, el equipo encargado estableció una hoja de ruta para las mesas de trabajo, mediante la que se determinó que se iniciara con consultas a funcionarios del Ministerio de Justicia y Paz, en primera instancia, para posteriormente recibir los insumos de actores externos a la institución, sobre lo que debe ser una política penitenciaria.

En total, se hicieron 10 mesas de trabajo, en las que se consultó a 142 personas, entre funcionarios técnicos y de seguridad, personas privadas de libertad y

representantes de instituciones vinculadas con el proceso penal. Además, se utilizó como insumo los resultados y recomendaciones del “I Congreso Internacional Cultura de Paz: por un diálogo entre personas privadas de libertad y el sistema penitenciario costarricense”, que realizó la Universidad Nacional y que contó con la participación de cerca de 40 personas privadas de libertad.

En relación con el proceso de consultas, la primera mesa de trabajo estuvo integrada por los miembros del Instituto Nacional de Criminología, la Dirección General de Adaptación Social, las Direcciones de los Niveles Institucional, Semi-Institucional y Comunidad del sistema penitenciario y la Unidad de Inserción Social.

Posteriormente, se realizó una mesa de trabajo con la Dirección del Programa de la Mujer, la Dirección de Arquitectura y la Dirección de la Policía Penitenciaria. En este espacio se procuró profundizar en aspectos relacionados con el apartado de seguridad (y el papel de la policía penitenciaria) dentro de la política, así como con los temas de género y de infraestructura penitenciaria.

La tercera mesa de consultas estuvo integrada por directores y directoras de los centros penitenciarios del país, así como de los jefes de seguridad de cada centro penal. Al ser una mesa numerosa, se hizo grupos de trabajo a los que se les asignó un tema de la política, se nombró un relator por grupo y se llegó a acuerdos.

Para la cuarta jornada de consulta, se contó con la participación de la Asesoría Jurídica, el Patronato de Construcciones, la Unidad de Género y la Dirección de Planificación del Ministerio de Justicia y Paz, como actores institucionales determinantes para la ejecución de cualquier política penitenciaria.

Para cerrar con las consultas a actores internos de la institución, considerando que para una política penitenciaria es indispensable conocer qué piensan las personas usuarias del sistema penitenciario, se hizo una mesa de trabajo con personas privadas de libertad. Esta consulta contó con la participación de personas privadas de libertad de cinco centros penales: Vilma Curling, Jorge Arturo Montero, Luis Paulino Mora, Adulto Mayor y Gerardo Rodríguez Echeverría. También hubo representación de personas que están en el nivel semi-institucional. Esta consulta, además de las personas privadas de libertad, tuvo la participación de funcionarios técnicos de los centros mencionados y de policías penitenciarios.

Considerada su relevancia, esta sesión de trabajo se desarrolló mediante la conformación de cinco grupos, enfocados en tratar los siguientes temas presentes en la política: educación y trabajo; procesos de atención técnica; convivencia entre funcionarios y personas privadas de libertad; salud y hacinamiento; e infraestructura.

Además de las mesas de trabajo mencionadas, también hubo sesiones del equipo coordinador, integrado por funcionarios del despacho Ministerial, el ILANUD, la

representante del BID para Costa Rica, y las direcciones del INC y la DGAS, donde se revisaron avances y contenidos de la política.

Concluidas las consultas a actores internos, se presentó el documento a instituciones externas. Entre los participantes destacan el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, la Defensoría de los Habitantes, jueces de ejecución de la pena, Defensa Pública, Organismo de Investigación Judicial, Ministerio Público e Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD).

Además, el documento fue compartido con la Oficina de las Naciones Unidas contra La Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe, con sede en Panamá. Oficina que, a través de su coordinadora, hizo observaciones de fondo al documento.

Finalmente, el borrador de la política penitenciaria fue revisado por los expertos internacionales que participan en el Congreso “Hacia una política penitenciaria científica y humanística”, con el fin de conocer las principales consideraciones de parte de actores académicos con amplia experiencia en el tema penitenciario a nivel internacional.

## **V Fundamento normativo.**

### **a. Protección internacional de los derechos fundamentales de los privados de libertad**

El análisis del sistema jurídico en el que debe basarse una política penitenciaria inicia en el plano internacional. Ahora bien, el punto de partida tiene que ser el reconocimiento de las personas recluidas en centros penitenciarios como sujetos de todos estos derechos, con las únicas restricciones que implica su privación de libertad. En este sentido, la Carta de las Naciones Unidas es el primer instrumento de derecho positivo que les cobija. Una cuestión importante, es que la Carta

“[E]s un tratado jurídicamente vinculante del que son parte todos los Estados Miembros. Esas disposiciones tuvieron el efecto legal de acallar de una vez por todas cualquier discusión de si los derechos humanos y su disfrute son objeto del derecho internacional o simplemente cuestiones pertenecientes a la soberanía de los Estados. Por consiguiente, el hecho de que los funcionarios de las prisiones estén obligados por esas normas está hoy fuera de toda duda.” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004) (El resaltado es añadido)

- Declaración Universal de Derechos Humanos.

Una vez resaltado lo anterior, conviene repasar los principales instrumentos jurídicos que cobijan a las personas privadas de libertad. El primero de ellos es la Declaración Universal de Derechos Humanos. A pesar de que alguien podría argüir que tiene un carácter bastante difuso, lo cierto es que muchos de sus presupuestos aún están por cumplirse en varios sistemas penitenciarios del mundo. Lastimosamente, Costa Rica no es la excepción. Ahora bien, a pesar de que existe un debate en torno al carácter vinculante de la declaración, algunos de sus artículos rescatan derechos que se consideran parte del derecho consuetudinario internacional.

“Esto se aplica a los artículos 3, 5, 9, 10 y 11 de la Declaración Universal, que se refieren, respectivamente, al derecho a la vida, la libertad y seguridad de la persona, la prohibición de la tortura y de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la prohibición de la detención arbitraria, el derecho a un juicio imparcial, el derecho a ser considerado inocente hasta que se demuestre la culpabilidad y la prohibición de las medidas penales retroactivas. (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004)”.

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Aquí es importante recordar el artículo 11, que estipula el deber de los Estados de garantizar “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido, vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.” Esta obligación, como todos los derechos fundamentales aquí rescatados, no admite distinción en cuanto a las personas privadas de libertad. De hecho, al encontrarse bajo la custodia del Estado, podría pensarse que la responsabilidad es aún mayor. Lo mismo aplica para el resto del pacto, aunque podría enfatizarse lo relacionado con la salud, la educación y la participación en la vida cultural, mencionados en los artículos 12, 13 y 15 inc. a, respectivamente.

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Este instrumento también rescata algunos elementos a tomar en cuenta en materia de privación de libertad. Particularmente, los artículos 7 y 8 que prohíben expresamente la tortura, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; y la esclavitud, los trabajos forzosos o la servidumbre, respectivamente. Por su parte, el artículo 10 establece la obligación de tratar de manera humana a las personas privadas de libertad, con el respeto inherente a su dignidad humana, lo que tiene una serie de implicaciones prácticas que marcan vinculadamente el actuar de las autoridades penitenciarias. Este instrumento cuenta además con dos protocolos facultativos. El primero, crea un comité encargado de velar por el cumplimiento de los derechos y principios recogidos en el pacto. Por su parte, el segundo se enfoca en la prohibición de la pena capital. Esto, no solo de acuerdo con la evidencia científica que señala sus amplias deficiencias, espectro de injusticia e ineficacia; sino, también, de la mano de la voluntad creciente de una mayoría importante de la comunidad internacional.

- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

Este icónico instrumento del derecho internacional es sumamente importante en materia de privación de libertad. En especial porque lleva lo establecido en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos a un estadio de desarrollo bastante superior. Además, representa un avance en materia de tratamiento de la población penal debido a que impone una serie de obligaciones concretas para los Estados en esta materia. “El artículo 11 subraya que los Estados Partes mantendrán sistemáticamente en examen todos los procedimientos relativos al arresto, la detención o el encarcelamiento de personas a fin de evitar todo caso de tortura” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004).

Además, esta convención también cuenta con un protocolo facultativo que lo hace más operativo. Ya que propone un sistema de visitas de observadores internacionales para velar por el cumplimiento de lo establecido en ella. En este sentido, se torna aún más coercitiva su aplicación por parte de Estados, al existir un control externo a la soberanía del Estado.

- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional

Su aspecto más importante, en lo que respecta a esta política, tiene que ver con el establecimiento de la tortura como un delito de lesa humanidad, cuando adquiere tintes sistemáticos.

- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial

Proscribe la discriminación basada en motivos de raza, color, origen nacional o étnico. En cuanto a lo que interesa con esta política, destaca el hecho de que propugna por un trato sin discriminación en la administración de justicia, órganos jurisdiccionales y autoridades administrativas encargadas del tratamiento de las personas privadas de libertad.

- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

Es la fuente fundamental en materia jurídica que tiene la comunidad internacional para combatir la discriminación contra la mujer. Esto se extiende a todos los ámbitos de su vida, por lo que contempla una protección contra tales prácticas en los ámbitos socio-culturales, económicos y políticos. Al buscar eliminar las odiosas distinciones estructurales basadas en el sexo, pretende asegurar el disfrute de todos los derechos que le corresponden a esta población, por su simple condición de personas, en condiciones de igualdad.

Además, el documento recuerda que la discriminación puede operar por acción u omisión. Es decir, al no considerar las condiciones especiales de las mujeres. Para la población penitenciaria femenina, este riesgo aumenta, pues representan una minoría en términos numéricos cuando se le compara con la población masculina. Ello contribuye a que las autoridades apliquen el mismo tratamiento para todo el sistema penitenciario, sin considerar las especificidades propias de su condición de mujer (Vg. Mayor vulnerabilidad a la pobreza, más responsabilidades familiares, exposición a la violencia, entre otros).

- Convención Sobre los Derechos del Niño

Además de contener disposiciones especiales para los menores de edad ofensores en privación de libertad, no puede pasarse por alto que también tiene incidencia en

niños y niñas con familiares en esa condición. En este sentido, destacan aquellos menores de edad hijos de madres en centros penitenciarios. El caso particular de Costa Rica, que tiene un “Módulo Materno Infantil”, demanda una necesaria coordinación entre las autoridades estatales, así como de la interpretación armonizada de este instrumento, con la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

En todo caso, la convención destaca el hecho de que las personas menores de edad deberían poder contar con todas las alternativas posibles antes de ir a prisión. Este recurso debe ser excepcional y sólo por el período de tiempo estrictamente necesario, es decir, el mínimo. Además, llama a considerar la especial condición de vulnerabilidad que conlleva la minoría de edad.

- Convención Internacional sobre la protección internacional de los trabajadores migrantes y de todas sus familias

A pesar de que su objetivo principal no es reglar respecto de la privación de libertad, sí le dedica algunos artículos a este tema. Por ejemplo, el artículo 17 señala que todo trabajador migrante privado de libertad, o su familiar, deberán ser tratados humanamente, respetando su diversidad cultural. La razón de esta mención radica en las circunstancias que rodean a estas personas, muchas veces lejos de su familia y con peores condiciones de los nacionales. Esto debe mitigarse, haciendo un análisis de su contexto y procurando darle un trato como el que se le daría a cualquier ciudadano del país.

#### **b. Principios, reglas mínimas y otros instrumentos del *soft law*.**

Al lado de los instrumentos del derecho internacional ya aludidos, existe una serie de fuentes jurídicas con un grado menor en cuanto a su exigencia o coercitividad. Sin embargo, no por ello son menos importantes como fuentes de producción jurídica y guía de políticas públicas para los Estados. Tradicionalmente se les denomina *soft law*, dadas estas circunstancias particulares. Empero, su papel en el concierto internacional es cada vez más relevante.

Además de la importancia que tiene en la percepción que se pueda tener de un Estado, estos instrumentos conllevan una importante carga ética respecto al actuar de los países. Los más relevantes son:

- Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (Reglas Nelson Mandela)
- Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión.

- Principios básicos para el tratamiento de los reclusos
- Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad)
- Reglas mínimas uniformes de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (reglas de Beijing)
- Normas mínimas uniformes de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad
- Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer
- Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad (Reglas de Tokio)
- Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de las personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

La observación preliminar de las Reglas Nelson Mandela es particularmente acertada en la descripción del papel de estos instrumentos:

“El objeto de las siguientes reglas no es describir en forma detallada un sistema penitenciario modelo, sino únicamente enunciar, partiendo de los conceptos generalmente aceptados en nuestro tiempo y de los elementos esenciales de los sistemas contemporáneos más adecuados, los principios y prácticas que hoy en día se reconocen como idóneos en lo que respecta al tratamiento de los reclusos y la administración penitenciaria. (Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), 2015)”

Es decir, la importancia de este tipo de declaraciones y lineamientos radica primero, en su carácter general. Esto es, un considerable consenso a nivel internacional tuvo que darse para su promulgación. Ello tiene un mérito enorme, tomando en cuenta las diferencias legislativas y de tradición jurídica, institucional y democrática que pueden tener los distintos Estados miembros.

En segundo lugar, están basadas en el análisis de buenas prácticas. Dicho de otro modo, tienen una importante base estadística y un respaldo científico considerable, lo cual conlleva, necesariamente, mejores resultados en el tratamiento de las personas privadas de libertad. Se dejan de lado los impulsos y las decisiones tomadas “en caliente” para dar paso al razonamiento detenido y sopesado.

Finalmente, dado su carácter general y su diseño para la aplicación diversificada, tampoco constituyen baremos demasiado altos para un Estado. En otras palabras, son las cuestiones mínimas que debe garantizar un país a su población. Conllevan

una importante carga ética, relacionada con la calidad de vida y las condiciones de las personas privadas de libertad. Por ello, cualquier política pública orientada a la materia penitenciaria debe considerarlos como el punto de partida más básico en sus aspiraciones.

### **c. Protección a nivel nacional**

Por supuesto, el punto de partida para conocer la protección de la población privada de libertad es la Constitución Política. Ciertamente, más allá de las restricciones asociadas al descuento de la pena con respecto de la libertad de tránsito, las personas privadas de libertad se encuentran cobijadas por los mismos derechos que cualquier otra. Por lo tanto, una política penitenciaria que se ajuste al ordenamiento jurídico debe procurar la realización, protección y goce de todas las garantías y derechos enunciadas en la Carta Fundamental.

Por su parte, la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Paz (N.6739), así como la Ley de creación de la Dirección General de Adaptación Social (N. 4762), son los instrumentos legales que refieren a las funciones, organización y objetivos de estos órganos públicos. Son estas las instituciones encargadas de la ejecución de las sentencias privativas de libertad. Dichos instrumentos legales les delegan una serie de responsabilidades relacionadas con las personas privadas de libertad, encaminadas a que la pena sea lo más digna y provechosa posible.

Por otro lado, se cuenta con la Ley de Creación del Mecanismo de Prevención contra la Tortura, y otros Tratos o penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (N.9204) y la Ley de Mecanismos Electrónicos de Seguimiento en Materia Penal (N. 9271). Estos dos instrumentos tienen un papel prioritario, ya que significan una materialización de la tutela de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, así como una importante alternativa al encarcelamiento, respectivamente.

Dichas leyes se complementan con una serie de reglamentos que tratan diversas temáticas relacionadas con la administración de justicia. A continuación, se mencionan los más relevantes:

- Reglamento General de la Policía Penitenciaria
- Reglamento para la Realización de Pruebas Toxicológicas a todo el Personal de la Policía Penitenciaria y de la Dirección General de Adaptación Social
- Reglamento de Derechos y Deberes de los Privados y las Privadas de Libertad
- Reglamento Técnico del Sistema Penitenciario
- Reglamento para el Ejercicio del Sufragio en los Centros Penitenciarios

- Reglamento a la Convención sobre la Transferencia de Personas Sentenciadas, Estrasburgo, 21 de marzo de 1983
- Reglamento de Valores en Custodia y Fondo de Ayuda a los Privados de Libertad del Sistema Penitenciario Nacional
- Reglamento de Visita a los Centros del Sistema Penitenciario Costarricense
- Reglamento de Requisa de personas e Inspección de Bienes en el Sistema Penitenciarios Costarricense
- Reglamento de Incautación de Drogas y Control de Medicamentos en el Sistema Penitenciario Costarricense
- Reglamento a la Ley de Creación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Ley Número 9204.

Actualmente se está haciendo un esfuerzo de sistematizar todos estos reglamentos, incluyendo aspectos nuevos que no están regulados. Este “Reglamento del Sistema Penitenciario” permitirá un mejor manejo de los operadores jurídicos y funcionarios institucionales de esta materia. Además, estará en línea con los instrumentos de protección de los derechos humanos que se han enunciado líneas arriba. La intención es que la gestión institucional se más clara, transparente, expedita y organizada.

## V Principios

### a. La persona es el centro de la acción de política pública

En esta política pública penitenciaria, el objetivo de las acciones y lineamientos es la persona, su entorno y capacidades, contrario a enfoques criminológicos que han colocado al delito como centro de la atención del servicio penitenciario.

El delito forma parte del universo de análisis, al ser un elemento del entorno, pero no constituye el núcleo del abordaje técnico ni es el indicativo de mayor peso para ser considerado en los procesos de valoración.

De esta manera, se deberá trabajar con un plan destinado a potenciar las capacidades laborales, fortalecer procesos educativos, generar integración y habilidades sociales para mejorar las posibilidades de inserción social de la población privada de libertad, ya que es a partir del desarrollo de capacidades, que finalmente se impacta en la posibilidad de comisión de nuevos delitos.

Dentro del enfoque metodológico de gestión por resultados, se explica que toda política pública existe a partir del valor social que puede aportar a su población objetivo. En este proceso todas las acciones deben ser construidas para fortalecer el desarrollo humano, durante el período transitorio de privación de libertad, con énfasis en la inserción social de personas que han cumplido sentencias penales dentro de un centro penitenciario.

El cumplimiento de este principio, genera una ruptura con conceptos que han regido la aplicación de planes de atención técnica dentro del servicio penitenciario y el otorgamiento de beneficios penitenciarios del sistema. La persona es capaz de mostrar avances positivos ante un adecuado acompañamiento técnico, sin embargo no es posible cambiar hechos de su pasado delictivo, y ellos no deben incidir en el otorgamiento de beneficios básicos.

Al trasladar el centro de la política hacia la persona, se abandona el paralelismo entre atención técnica con valor público y el tratamiento médico de una condición de la cual la persona privada de libertad necesita ser curada, para integrarse en la sociedad.

El delito no es una enfermedad, ni la persona privada de libertad está enferma. El abordaje técnico debe reflejar este hecho y generar procesos de fortalecimiento del desarrollo humano.

## **b. Universalidad de los Derechos Humanos**

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.

Los derechos humanos universales están a menudo contemplados en la ley y garantizados por ella, a través de los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional. El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos.

El principio de su universalidad, es la piedra angular del derecho internacional de los derechos humanos. Este principio, tal como se destacara inicialmente en la Declaración Universal de Derechos Humanos, se ha reiterado en numerosos convenios, declaraciones y resoluciones internacionales de derechos humanos.

La no discriminación es un principio transversal en el derecho internacional de derechos humanos. Está presente en todos los principales tratados de derechos humanos y constituye el tema central de algunas convenciones internacionales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

El principio se aplica a toda persona en relación con todos los derechos humanos y las libertades, y prohíbe la discriminación sobre la base de una lista no exhaustiva de categorías tales como sexo, raza, color, y así sucesivamente. El principio de la no discriminación se complementa con el principio de igualdad, como lo estipula el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos".

Los derechos humanos incluyen tanto derechos como obligaciones. Los Estados asumen las obligaciones y los deberes, en virtud del derecho internacional, de respetar, proteger y realizar los derechos humanos. La obligación de respetarlos significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos. La obligación de protegerlos exige que los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos. La obligación de realizarlos significa que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos. En el plano

individual, así como debemos hacer respetar nuestros derechos humanos, también debemos respetar los derechos humanos de los demás.

## VI Enfoques orientadores

- a. **Enfoque de atención a la diversidad de personas involucradas en el sistema (identidad de género, orientación sexual, menores de edad, adultos mayores, hombres, mujeres, etnias y cualquier otra).**

Este enfoque se desarrolla desde las ciencias de la educación, con la intención de integrar las diferencias étnicas, culturales, sexuales y etarias de los estudiantes, en sus procesos educativos, para potenciar las posibilidades de éxito en las distintas etapas de enseñanza y no vulnerabilizar la identidad personal.

Actualmente, los centros penitenciarios no suelen adoptar un enfoque de atención a la diversidad, aunque aplican algunos mecanismos desde los planteamientos y alternativas que la legislación actual obliga, realizando una interpretación literal para el uso de los recursos disponibles y en las divisiones establecidas para la atención a las personas privadas de libertad; sin embargo, no se han definido procesos claros en los cuales se determinen las necesidades específicas de las personas, de acuerdo con su características especiales.

Se ha considerado que, por la gran cantidad de personas que ingresan a los centros penitenciarios y las condiciones de hacinamiento, que dificultan la atención técnica diferenciada, la atención a la diversidad es una tarea poco realista que genera cargas laborales insostenibles para el personal técnico.

En realidad la inclusividad potencia las condiciones de atención que buscan mayor eficacia en los centros, ante el reto de ofrecer respuestas ajustadas a la diversidad de las personas privadas de libertad, con el fin de lograr resultados más equitativos en aquellas competencias básicas que se requieren para ser ciudadanos en la sociedad (Booth y Ainscow, 2000). La teoría adaptativa (García, 1997), en consonancia con el enfoque inclusivo, mantiene como premisa que si se proponen experiencias ajustadas a las aptitudes iniciales y a las necesidades de las personas, la intervención técnica será de mayor calidad.

Esto influye también en las relaciones humanas entre pares, en la frecuencia de eventos violentos y en la demanda de los servicios de seguridad y salud en la población privada de libertad.

El enfoque de atención a la diversidad tiene una serie características que lo identifican:

- La actitud positiva hacia la diversidad por parte de toda la comunidad, lo que favorece un clima de confianza, tolerancia y respeto a la diferencia dentro del centro penitenciario.

- La implicación del equipo técnico y policial en la búsqueda de estrategias de adaptación eficaces en su entorno, apoyado en el trabajo colaborativo y contextualizado para la preparación de las estrategias, materiales y recursos en torno a la atención integral al privado de libertad. En el proceso se contemplan las potencialidades y las limitaciones, con el fin de hallar los métodos que más le benefician y formar todas sus áreas de conocimiento: cognitivo, afectivo, social, físico.
- La aplicación de estrategias de agrupamiento heterogéneo, flexibilizando los niveles y utilizando procedimientos de atención cooperativos, que resaltan el valor de la participación y del aprendizaje durante todo el proceso, y no sólo en los resultados finales.
- La incorporación de las tecnologías de información y comunicación, como recurso complementario de atención, autonomía y participación.
- El establecimiento de objetivos realistas que prioricen el desarrollo de capacidades básicas que las personas privadas de libertad deben lograr, en una estrategia de inserción social con miras al egreso del centro penitenciario.

#### Apéndice: La diversidad sexual y las prisiones: La gran tarea pendiente.

Una de las minorías que sufre de más durante su estancia en prisión son las personas LGBT<sup>5</sup>. Este grupo suele ser objeto de grandes violaciones de derechos humanos cuando están en reclusión. De hecho todo lo dicho sobre la adecuación de atención profesional, apoyo técnico y formación profesional y educativa se puede afirmar también sobre este grupo. Estando en uno de los ambientes más hostiles concebibles, como lo es la prisión, estas personas sufren violencia física y emocional, abusos y toda clase de discriminación.

Los países no pueden ser partícipes de situaciones como estas, especialmente tomando en cuenta el principio de superioridad moral del Estado. El Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, expresó que:

“Para todos debe ser motivo de indignación el que existan personas que sufren de discriminación, asalto e incluso asesinato- simplemente porque son lesbianas, homosexuales, bisexuales o transgénero (...) Este es uno de los más grandes retos relativos a los derechos humanos de nuestra época. Puede que aleguen razones culturales, de tradición o de religión para defender el statu quo. Tales

<sup>5</sup> El acrónimo (Lesbianas, Homosexuales, Bisexuales, Tránsgénero e Intersexuales) puede ser mucho más complejo y, aun así, hay personas que no se identificarían en ninguno de estos grupos. Esto se debe a la complejidad de la realidad que pretende abarcar. Sin embargo, siguiendo la nomenclatura utilizada por Naciones Unidas, sin olvidar las múltiples aristas del tema, se ha optado por utilizar este.

argumentos han sido utilizados para tratar de justificar la esclavitud, el matrimonio entre menores, violaciones en el seno del matrimonio y la mutilación de genitales femeninos. Respeto la cultura, la tradición y la religión- pero éstas nunca podrán justificar la negación de los derechos básicos” (Departamento de Naciones Unidas para la Información Pública, 15 de abril de 2013).

Haciendo eco de las palabras del Secretario General, los Estados deben velar por la sensibilización del personal penitenciario para que sean los primeros garantes del respeto por los derechos de las personas LGBTI. Un verdadero Estado Social de Derecho no puede permitirse que sus funcionarios sean partícipes de la violación de derechos humanos de las minorías. Además, debe garantizarse la seguridad, pero no a costa de la dignidad de estas personas.

Un ejemplo de lo anterior resulta de los casos en los que las personas pertenecientes a estos grupos son recluidas en regímenes de máxima seguridad con el fin de ser protegidos del resto de la población penal, pero lo cierto es que esto deriva en la violación de sus derechos y la restricción injustificada de sus libertades.

Debe trabajarse para dejar de lado este tipo de prácticas y evitar que el encierro se convierta en una tortura para estas personas. El trabajo es arduo y resta mucho por hacer, pero esfuerzos como el presente son un gran avance en la dirección correcta. Resta luchar por la aplicación de estas intenciones en cada uno de nuestros países. Sólo así lograremos una defensa efectiva de los derechos humanos de todos y todas.

## **b. Equidad e igualdad de género<sup>7</sup>**

### *Contexto.*

La igualdad sustantiva entre mujeres y hombres es una aspiración que como sociedad ha de definir las líneas hacia dónde se debe avanzar. Las relaciones entre las personas en sociedades estructuradas a partir del ejercicio del poder de dominio, se desenvuelven en un contexto que genera desigualdad, en el cual muchas mujeres por mandatos estructurales sobre cómo deben ser y qué deben hacer se encuentran en desventaja con respecto de los hombres en todos los ámbitos de la vida. Es por ello que resulta indispensable que los estados desarrollen las acciones

---

<sup>7</sup> Este apartado se inspira en el discurso de la Ministra de Justicia y Paz, pronunciado en la primera reunión del Comité de Género de la COMJIB el 25 de septiembre de 2017 en Montevideo, Uruguay.

requeridas para superar las brechas de género y erradicar las prácticas discriminatorias que el 50% de la población enfrenta constantemente, incluido el que se encuentra en el sistema penitenciario.

A partir de lo anterior, resulta fundamental incorporar el análisis del enfoque de igualdad entre mujeres y hombres como una herramienta clave para interpretar la realidad. En este caso, valorar las particularidades de la situación de las mujeres sentenciadas en sede penal, desde un abordaje integral de su situación particular. De este modo, se podrán entender las circunstancias específicas que les llevaron a tal posición y las que se afectarán con su encarcelamiento, de manera que se pueda valorar su caso desde la visión del Estado social.

En ese sentido, es importante conocer a profundidad las aristas particulares que tiene la expresión de la vulnerabilidad que enfrentan las mujeres por su condición de género, ya que históricamente han estado en condiciones de desventaja en torno a la toma de decisiones, el acceso a los recursos materiales, culturales y simbólicos. Se entiende en situación de vulnerabilidad a las mujeres que entran en contacto con el sistema penal, quienes en razón de los condicionamientos culturales y sociales, tienen bajo su responsabilidad directa a personas con enfermedades, menores de edad, adultas mayores, entre otras, de manera que su detención genera un impacto personal hacia ellas, sus dependientes y por ende, hacia la sociedad.

La Cumbre Judicial Iberoamericana, en el documento de exposición de motivos de la Declaración de Brasilia, define “como “condición” [el] estado o situación especial en que se haya una persona”, estableciendo como factores para determinar la condición de vulnerabilidad de una persona, los siguientes: edad, discapacidad, pertenencia a pueblos indígenas, victimización, migración y refugio, pobreza, género, pertenencia a minorías, privación de libertad y diversidad sexual”.

A pesar de lo anterior, la perspectiva de género en las ciencias sociales es de muy reciente data, si se le compara con el desarrollo general de los distintos campos de estudio. De hecho, se afirma que los “estudios hoy llamados de Género constituyen una de las innovaciones teóricas y políticas más importantes de la segunda mitad del Siglo XX” (Fuller, 2008). Esto ha hecho que en las distintas teorías criminológicas, el desarrollo para la prevención y el tratamiento del delito y, en general, las estrategias de abordaje de los distintos problemas sociales hayan tenido un punto de partido androcéntrico. En otras palabras, se había creído que las soluciones válidas para los hombres, lo eran también para las mujeres.

Lo señalado no es una mera opinión, sino, por el contrario, es posible rastrearlo a través de un estudio histórico del tratamiento del tema en la doctrina. Por ejemplo, al notar que la participación criminal de las mujeres era menor que la de los

hombres, en muchos lugares del mundo, los científicos sociales buscaron distintas explicaciones de tal circunstancia:

“Así, por ejemplo, Lombroso y Ferrero vinculaban la baja criminalidad femenina a su mayor respeto a la ley y a su innato conservadurismo cuya causa debería buscarse en la inmovilidad del óvulo comparado con el espermatozoide. De hecho, casi todos los estudios sobre delincuencia femenina asumían que las conductas atípicas de las mujeres se debían a su fisiología o a sus instintos” (Fuller, 2008).

Además, esta visión notablemente sesgada por un enfoque patriarcal, olvidaba las cuestiones sociales, económicas, familiares y políticas que condicionan a las mujeres. Ello tuvo dos consecuencias tremendamente perjudiciales. Por un lado, se ignoró el peso que tenían todas estas cuestiones en la realidad femenina y su relación con el crimen. Mientras tanto, ocasionó que se sancionara con mayor severidad a las mujeres que cometían delitos, por considerar que eran ‘especialmente perversas’ al apartarse de su comportamiento ‘habitual’. Veamos el siguiente ejemplo:

“En el código penal de 1890 en Brasil (Art. 279) se condenaba a una pena de prisión de uno a tres años a la mujer que cometiese adulterio. Entretanto, el marido solo sería castigado si tuviese una concubina conocida y mantenida, o sea, cuando cometiese adulterio de manera permanente y concomitante con el matrimonio (Andruccioli Felix, 2002).

En otras palabras, en el caso femenino se ha tendido a castigar doblemente: primero por el delito y luego por apartarse de las formas esperadas de la feminidad. Esta situación, aunada al hecho de una estructura social patriarcal ha repercutido notablemente en la situación de las mujeres. Esto quiere decir que ha contribuido a la confección de una verdadera estructura de violencia institucionalizada.

Por tales motivos, la necesidad del enfoque de género en el diseño de las políticas públicas de toda clase (especialmente la penitenciaria y la criminal) es medular. Especialmente, si tomamos en consideración el hecho generalizado de que las mujeres infractoras son una minoría. Esta circunstancia no sólo ha afectado la importancia que las ciencias sociales han dado al problema, sino, también los diseños de políticas estatales. Es decir, el diseño arquitectónico de los centros penales, así como los programas de abordaje técnico y de atención profesional han sido diseñados en su mayoría basándose en las características masculinas.

Los datos demuestran que la mayoría de las mujeres que enfrentan el encarcelamiento son las principales responsables de sus familiares, especialmente de sus hijos e hijas. Permítanme hablar en clave interna, aunque estoy segura que los datos de Costa Rica serán muy parecidos a los de toda la región. En el

Diagnóstico de necesidades de mujeres privadas de libertad en el Centro de Atención Institucional (CAI) Vilma Curling de Costa Rica 2015, la cárcel de mujeres, en el cual se entrevistó a una muestra de 100 mujeres, encontramos que el 85 % de las entrevistadas reporta tener hijos e hijas, con un promedio de 3 hijos e hijas cada una. Además, en un estudio realizado en 2016, por la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, en el que se entrevistó a 150 mujeres, un 60% de los familiares que dependen de ellas son sus hijos e hijas, seguido por un 18% correspondiente a madres y padres y por un 11% relacionado con nietos y nietas.

Muchas de las mujeres, especialmente las que tienen la jefatura, por todas las dificultades que enfrentan para conseguir un trabajo remunerado, optan por la incorporación al sector informal, con todas las desventajas que esto conlleva. Esta realidad, se evidencia en el análisis de las condiciones de vida de las mujeres que se encuentran privadas de libertad. Según el Diagnóstico de necesidades de mujeres privadas de libertad en el Centro de Atención Institucional (CAI) Vilma Curling 2015, solo el 15% de las mujeres trabajaron en comercio formal, el restante 85% trabajó en comercio informal, en actividades como ventas ambulantes, labores domésticas remuneradas y servicios.

La mayoría de las entrevistadas en el estudio de cita plantean que la condición de pobreza les obligaba a doblegar esfuerzos para la atención de las necesidades de los grupos familiares. Según esta investigación, el 44% de las entrevistadas reportaron contar con un ingreso mensual menor a 100 mil colones antes de la entrada a prisión.

#### **Apéndice: Una minoría en aumento.**

Si bien se ha establecido que, en general, las mujeres representan una minoría dentro de la población penitenciaria mundial, se ha visto un incremento peligroso en sus tasas de encarcelamiento. Como se mencionó anteriormente, el peso relativo de esta población privada de libertad les ha valido la poca atención de estudiosos y diseñadores de política pública. Sin embargo, en los últimos años la tendencia ha variado. Si bien la escasa representación estadística no debería conllevar la desatención política de ninguna minoría, este aumento dispara la urgencia de prestarle atención a este grupo. Ello debería implicar una mayor atención de las instituciones públicas.

Un estudio del Instituto de Investigación de Política Pública de la Universidad de Birkbeck en Londres, señala que:

“Más de 700,000 mujeres y niñas están recluidas en instituciones penales alrededor del mundo, de acuerdo con la tercera edición de la ‘Lista Mundial de Aprisionamiento Femenino’ (...) El análisis indica que los niveles de población

femenina en prisión han crecido mucho más rápido que los niveles masculinos desde el año 2000 aproximadamente, con el número de mujeres y niñas en prisión incrementándose en un 50% en los últimos 15 años (...) La población femenina encarcelada se ha elevado en todos los continentes. Los incrementos han sido más grandes que el crecimiento en los niveles de población mundial, excepto en África” (World Prison Brief, 2017).

Debe considerarse que muchas de estas mujeres y niñas son víctimas, además, de malos tratos y abusos. Se trata de una población altamente vulnerable. Además, con la tasa de crecimiento que se ha revelado, los gobiernos han de voltear su mirada al problema en pos de una solución distinta. Después de todo, no son sólo aquellas mujeres y niñas quienes sufren las consecuencias de su encarcelamiento, sino las sociedades en su conjunto. Al respecto, el compilador de la lista, Roy Walmsley comentó que:

“El incremento terriblemente agudo del número de mujeres y niñas en prisión, en los años recientes, y las sustanciales diferencias en el encarcelamiento femenino en países vecinos, entre regiones y entre los distintos continentes, debería acelerar a los diseñadores de política en todos los países a considerar lo que pueden hacer para limitar el número de mujeres en custodia. El encarcelamiento femenino tiene un alto costo social y financiero, y su uso excesivo no hace nada en favor de la seguridad pública” (World Prison Brief, 2017).

La situación del encierro femenino es particularmente preocupante en América Latina, “al registrarse el incremento más agudo a nivel mundial” (Urgel, 2017). Además, considerando que la gran mayoría de las mujeres se encuentran encerradas por delitos asociados al microtráfico de drogas, resulta paradigmática la dureza de sus sanciones, comparándolas con el daño social de sus ofensas. En Costa Rica, por ejemplo, casi 6 de cada 10 mujeres en prisión se encuentran recluidas por ese delito.

Véase que un 11% de las recluidas en el régimen institucional, se encuentran ahí como consecuencia de delitos contra la vida. Por su parte, alrededor de un 26% descuentan condenas por delitos contra la propiedad. Finalmente, un 54% están encerradas por delitos relacionados a la ley de psicotrópicos. Las demás categorías delictivas combinadas aportan el resto (9%). De ese 54%, casi la totalidad son casos de venta de droga al menudeo (Palma Campos, 2015). En otras palabras, la gran mayoría de mujeres en prisión no han mostrado un comportamiento violento. Además, si se toma en cuenta que los delitos relacionados con el tráfico de drogas son sancionados con la mayor dureza, obtenemos el resultado de condenas desproporcionadas que devienen en injusticia. Especialmente si nos situamos en las circunstancias (Sartre) de estas personas.

“Las mujeres privadas de libertad de la región comparten contextos y experiencias similares. La gran mayoría son víctimas de violencia física y psicológica, de violación u otras formas de agresión sexual; son madres solteras con hijos e hijas a cargo u otros dependientes; mujeres aferradas a relaciones sexo-afectivas jerárquicas y machistas; mujeres de escasos recursos y limitadas oportunidades de desarrollo” (Urgel, 2017).

Los datos expuestos se complementan con la investigación realizada por la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano en 2016, en la que un 71% de las mujeres entrevistadas expresaron haber tenido dificultades para encontrar trabajo antes de ingresar a la cárcel, el 75% reportó vivir en condiciones de pobreza y, a pesar de esto, el 68% está en prisión por primera vez, sólo el 32% manifestó ser reincidente. Un factor sustantivo que se debe tomar en cuenta al abordar los procesos penales contra las mujeres se relaciona con su mayor vulnerabilidad para vivir la violencia de género y sus múltiples expresiones, en relación con los hombres.

Históricamente, se han desatendido las situaciones estructurales que empujan a las mujeres a delinquir. Por lo tanto, es un imperativo ético examinar la criminalidad femenina a partir de la posición de desventaja social que aún ocupan las mujeres, en términos de inequidades, violencia y discriminaciones. Es importante realizar un abordaje de la situación de las mujeres privadas de libertad y las condiciones a las que se encuentran sometidas bajo contextos de encierro.

La situación no es novedosa ni sorprendente. Los Estados tienen conocimiento de estas y otras cuestiones. De hecho, por eso se cuenta con las Reglas de Bangkok. Sin embargo, como las cifras demuestran, restan muchos esfuerzos para variar la preocupante tendencia. El diseño institucional y los modelos de atención deben variar para considerar los factores particulares de esta población, sí. Sin embargo, ello no sería suficiente. Debemos pensar en alternativas al encierro, que impidan agravar la situación de mujeres que, desde antes de su ingreso a prisión, ya sufrían penas a nivel social, económico, familiar, político y psicológico. Sólo si comprendemos la complejidad de las causas del delito femenino, entenderemos que el esfuerzo para combatirlo pasa por la estructura institucional. Es decir, requiere de un plan país; y, en nuestro caso, de una coordinación regional armonizadora.

Otro grave problema tiene que ver con las condiciones del encierro de las mujeres. Al ser una minoría, los programas de salud suelen ignorar sus necesidades particulares. La OMS ya ha puesto su mirada sobre este aspecto, señalando que existe:

“Falta de sensibilidad de género en las políticas y prácticas en las prisiones, violaciones de derechos humanos de las mujeres y la no aceptación de que

las mujeres privadas de libertad tienen más necesidades de asistencias sanitaria (...) Gran parte de esas necesidades (...) están relacionadas con temas de salud reproductiva, problemas de salud mental, drogodependencia e historiales de violencia y abuso. Las necesidades adicionales provienen de su frecuente condición de madre y, habitualmente, de cuidadora principal de sus hijos” (van den Bergh, Gatherer, Frases, & Moller, 2011).

Ahora bien, en cuanto al aspecto meramente penitenciario, es necesario abordar las siguientes líneas de acción básicas, que son consecuentes y transversales con los planteamientos de la presente política pública:

a. Diseños arquitectónicos que tomen en cuenta las particularidades de las mujeres. Tales como espacios de visita adecuados a su realidad sociocultural, en la que suelen tener un rol de cabezas de hogar. Esto repercute en el número de visitas que reciben, por lo que el espacio destinado a dicho fin deberá ser amplio.

b. Adecuación de programas de intervención específicos a la realidad femenina. Esto debería incluir talleres sobre violencia doméstica, característica que, como se vió, comparten muchas de las privadas de libertad. Se ha determinado que muchas de las mujeres infractoras de la ley penal son víctimas de violencia, lo que influye en su participación criminal. Si no se les brindan herramientas que les permitan defenderse ante esta situación, seguirán siendo presas fáciles del sistema penal.

c. Situación filial y de salud. Las mujeres condenadas pueden ser madres, estar embarazadas o, incluso, quedar embarazadas durante su estancia en prisión. En este sentido, debe considerarse no solo la atención de la mujer en prisión, sino, además, de sus hijos. En Costa Rica se cuenta con la modalidad de “Casa Cuna”, un espacio destinado para aquellas madres de hijos menores de tres años. Al alcanzar esta edad, deben abandonar las instalaciones penitenciarias, lo que en muchos casos significa ingresar a un albergue, ya que no cuentan con apoyo familiar. En este sentido debe pensarse en desarrollar programas de atención tanto para las madres como para sus hijos, minimizando así el impacto que puedan sufrir ambas partes al darse una separación tan traumática como esta. Evidentemente, pueden pensarse mejores soluciones que esta, a pesar de que haya significado un avance respecto al hecho de apartarlas de sus hijos desde el inicio. En otras palabras, situaciones como las descritas invitan necesariamente a pensar en alternativas a la prisión. En este sentido, no puede olvidarse que la familia es la institución social por excelencia, por lo que el Estado debe optar por las alternativas que le sean más favorables.

d. Desarrollo de programas educativos y de capacitación familiar que permitan paliar las carencias formativas que suelen compartir las mujeres prisionalizadas. Debe recordarse que las poblaciones vulnerabilizadas (como es el caso femenino) suelen

acumular circunstancias que les hacen aún más vulnerables. En este sentido, si no se les brindan herramientas que permitan mejorar sus oportunidades de éxito en su proyecto de vida afuera de la prisión, sus posibilidades de regresar a este lugar serán muy altas. Dicho de otro modo, la atención dentro del sistema y con posterioridad al egreso es vital en las aspiraciones de éxito en la búsqueda de brindarle a estas personas mejores herramientas para su desarrollo humano.

e. Implantación de alianzas público privadas que permitan mejorar las oportunidades de empleo de las mujeres tras su paso por prisión. El apoyo post-penitenciario debe considerar las dificultades que enfrentan las mujeres en el mundo laboral. Las inequidades salariales y la discriminación a la hora de contratar el personal aumentan para aquellas que han pasado un tiempo en prisión. Por este motivo, si se desea contribuir con el problema, deben buscarse alternativas laborales para este sector de la población.

## **VII Objetivos de la política**

### **Objetivo General**

Contribuir al empoderamiento y disminución de vulnerabilidades de las personas privadas de libertad, impulsando así su desarrollo humano, con la intención de facilitar su egreso de prisión con herramientas laborales, educativas, formativas y de convivencia social; mediante la armonización del trabajo de las distintas instancias ministeriales que participan en la atención de la población penal, desde una visión integral de la persona, ceñida a los lineamientos normativos nacionales e internacionales, de modo tal que sea respetuosa de los derechos humanos, consciente de la diversidad y, observante de la técnica y la ciencia.

### **Objetivos Específicos**

- 1- Promover procesos de atención técnica orientados a la persona, considerando sus circunstancias personales y entorno, a fin de mejorar su respuesta a este enfoque.
- 2- Promocionar enfoques orientadores respetuosos de la diversidad en cualquiera de sus manifestaciones, de modo tal que se brinde una respuesta institucionalizada y estructurada a la población privada de libertad; contando con espacios dignos que faciliten y potencien la atención técnica y las herramientas de desarrollo ofrecidos.
- 3- Desarrollar una plataforma de diálogo nacional para la prevención, persecución y tratamiento del delito que combine los esfuerzos de las instancias implicadas, de manera que se potencie su eficiencia, se armonicen sus objetivos y se creen sinergias que posibiliten una respuesta orquestada a los problemas asociados, derivados y generados por el crimen; articulando así la política penitenciaria con la política criminal hacia un fin común.
- 4- Impulsar un ambiente de paz dentro de los centros penitenciarios, que asegure el bienestar de la población, promueva la resolución adecuada de los conflictos y facilite la convivencia; sin olvidar la misión preventiva de la Institución.

## **VII Prioridades de política pública**

Una política pública debe establecer las prioridades de acción, para que se puedan impulsar acciones específicas que la institución debe realizar, o coordinar con otros actores para poder garantizar un resultado de valor para la población objetivo. En este caso y ante la extensa complejidad del tema penitenciario, se han establecido prioridades de política en cada uno de los ejes que se pretenden abordar.

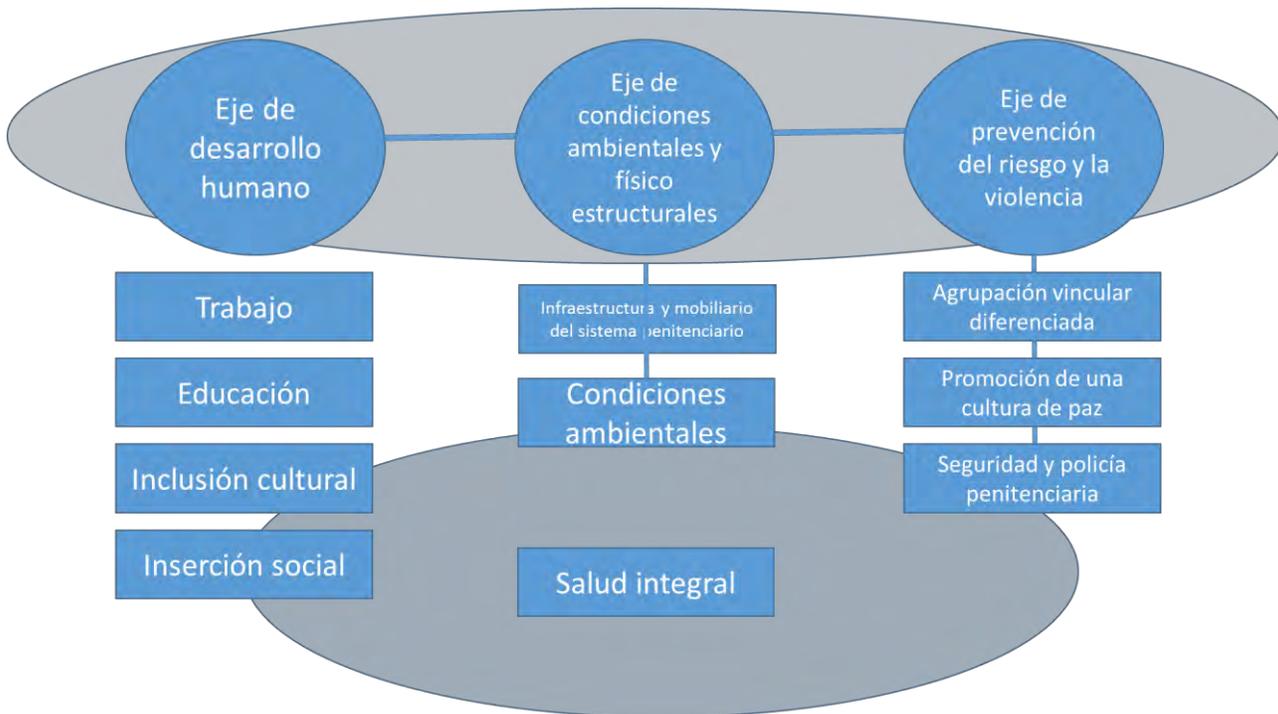
Estos temas prioritarios corresponden a la implementación de los objetivos generales y específicos, mediante lineamientos de política pública, que denotan acciones clave, las cuales se deben llevar a cabo para poder cumplir con los principios y enfoques que en este documento se está proponiendo. Cada acción está enfocada en entregar una mejora al servicio y fortalecer las condiciones de inserción social de la población privada de libertad.

Una vez que se ha identificado el o los problemas claves de la realidad (ya sea en relación con una temática o situación de una población objetivo) el siguiente paso es enfocarse en aquellas cuestiones centrales cuya ejecución se considera fundamental para hacer avanzar el disfrute efectivo de los derechos que se indican en la política.

Vale la pena indicar, que los lineamientos dentro de los ejes, han sido propuestos por diferentes fuentes, particularmente por funcionarios ejecutores y por población privada de libertad como usuaria de los servicios del sistema penitenciario. Corresponden a acciones que en algunos casos ya han sido implementadas y también a proyectos nuevos que se determinaron a partir de las mesas de trabajo y consulta.

De esta forma, se han determinado los temas prioritarios de política pública, indicados en la siguiente figura.

Figura. Prioridades de política pública penitenciaria



En cada tema se han asociado indicadores, que deben ser objeto de evaluación por parte de la unidad de planificación institucional, responsable de monitorear el avance de la política pública de acuerdo al modelo de gestión propuesto.

Los indicadores no tienen una correspondencia lineal con los lineamientos, pero en su conjunto dentro de cada tema, permiten medir de manera razonable los avances deseados, que se tendrían que conseguir a partir de la implementación de las acciones.

En este documento, se ha omitido conscientemente la propuesta de un plan de acción, pues debe ser la administración en funciones quien determine fechas y plazos para implementar la ruta de avance, de acuerdo con las posibilidades materiales y a la revisión de los objetivos y principios que orientan esta política pública.

Con esta consideración, sin embargo, se redactan lineamientos concretos, que generan acuerdos de política pública; tras un vasto recorrido de consulta, se concluye que los temas acá abordados deben ser prioritarios para la administración activa, si quiere atacar los problemas al tejido social que genera un débil sistema penitenciario.

## **1. Eje Desarrollo Humano**

### **a. Trabajo**

El residir en un centro penitenciario no es fundamento para que la persona sea despojada de su derecho al trabajo y generar un insumo económico. El impulso de trabajar cada día permite mantenerse ocupado y enfocado en realizar productos de su interés. A su vez, promueve el crecimiento y contacto en comunidad que conduce a minimizar el riesgo de impacto social al insertarse a la sociedad nacional. No se establecen diferencias radicales de su vida fuera del centro a su vida al ingresar al mismo, el trabajo es en esta lógica, un componente de gran relevancia para mantener las condiciones básicas de vida y la posterior inserción social.

Es importante destacar que el fomento de habilidades laborales y la intermediación, son elementos que deben ser desarrollados tanto dentro de los centros penitenciarios institucionales como semainstitucionales y en los programas de atención a la comunidad.

### **Lineamientos**

1. Crear espacios adecuados con condiciones mínimas de seguridad e higiene, para el desarrollo de oficios y talleres, impartidos por personas capacitadas y sensibilizadas en favor de los derechos de la población penitenciaria.
2. Crear alianzas con distintas instituciones públicas, privadas y mixtas para la obtención de recursos materiales, como materias primas.
3. Implementar programas que lleven a cabo la venta de productos efectuados en los talleres u oficios y así facilitar el ingreso económico, tal como el desarrollo de la feria de artesanía, el cooperativismo, la cámara de comercio entre otros.
4. Realizar una base de datos que contenga profesión u oficio de actividad laboral emprendida o taller emprendido por cada persona que cumple sentencia privativa de libertad. Representa un control que permite conocer el estado de ocupación de cada quien.
5. Revisar la estructura de remuneración e incentivo económico que se le entrega a la población privada de libertad que trabaja dentro de los centros de atención institucional con empresas privadas o para el Estado, de manera

que se respete el derecho a una remuneración proporcional a la labor realizada, en el marco de la racionalidad financiera.

6. Promover mecanismos de intermediación laboral, para que las personas que permanecen en ejecución de sentencia privativa de libertad, en un centro institucional o semainstitucional, puedan acceder a ofertas de trabajo remuneradas, que potencien habilidades y redes, de manera que mejore su empleabilidad tras su egreso del sistema penitenciario.

## **Indicadores**

1. Porcentaje de población privada de libertad que trabaja en proyectos financiados por la administración pública
2. Porcentaje de población privada de libertad que trabaja en proyectos financiados por la empresa privada
3. Porcentaje de población privada de libertad que trabaja en proyectos autogestionarios
4. Integración del salario conforme a la Ley que establece las normas mínimas
5. Horas dedicadas al trabajo a la semana por cada persona privada de libertad

### **b. Educación**

Este eje estratégico establece las condiciones necesarias para que la persona que cumple una sentencia privativa inicie o continúe su educación dentro del centro penitenciario u otro programa. Sea esta educación formal, informal o técnica. El Estado debe garantizar la incidencia del Ministerio de Educación Pública, el Instituto Nacional de Aprendizaje, colegios, universidades, entre otros. Por cuanto, la educación es un derecho fundamental y debe ser otorgada a toda persona en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna. Estar privado de libertad no representa obstáculo para continuar los estudios, por tanto es importante mantener a la persona en un ambiente de educación en donde ejercite constantemente sus facultades cognitivas y no permanezca en estado de ocio de completo, que deteriore sus habilidades de inserción a la comunidad. Además se desarrollará la articulación interinstitucional necesaria para que ante un eventual cambio de programa o cumplimiento total de la pena, pueda continuar con su proceso de educación formal o informal y tenga acceso a los mismos derechos.

## **Lineamientos**

1. Acondicionar los espacios físicos para procesos educativos, con condiciones favorables para la enseñanza del plan de estudios del MEP y otros procesos de capacitación.
2. Contar con espacios en condiciones favorables para la enseñanza de técnicos dados por el INA o por un colegio universitario.
3. Ampliar las opciones de programas de educación técnica y capacitación, de acuerdo con procesos de orientación vocacional que permitan conocer opciones de educación pertinentes con el objetivo de vinculación laboral de la población privada de libertad.
4. Fortalecer los proyectos de bibliotecas dentro de los centros penitenciarios, de manera que se ofrezca material académico como insumo para el aprendizaje mayor de la persona.
5. Contar con un laboratorio para el desarrollo de aprendizaje de nuevas tecnologías, como el paquete de Office de Microsoft y otros accesos virtuales que coadyuven a la formación.
6. Una base de datos que contenga el grado que cada persona cursa, el horario, las materias, si requiere alguna adecuación curricular, entre otras.
7. Fortalecer el proceso de vinculación educativa para que las personas que egresan del sistema y las personas que cumplen pena en modalidad semiestitucional tengan oportunidad que continúen sus estudios formales en los centros educativos correspondientes.

## **Indicadores**

1. Porcentaje de la población privada de libertad que se matricula en el sistema educativo formal.
2. Porcentaje de la población privada de libertad que se matricula en cursos de capacitación técnica y laboral.
3. Horas dedicadas al estudio a la semana por cada persona privada de libertad.

4. Porcentaje de población privada de libertad que obtiene una certificación de cumplimiento de estudios.

**c. Inclusión cultural**

El arte y la actividad deportiva son de suma importancia para el desarrollo personal y social, la condición de privación de libertad no debe ser excluyente para disfrutar de estas actividades. Dentro del principio de normalidad, y amparado en las normas Nelson Mandela, se considera que este tipo de actividades incentivan el trabajo en equipo entre otros aspectos fundamentales en el desarrollo del individuo, generando grandes ventajas funcionales para el desarrollo de las personas que se encuentran en centros penitenciarios y despiertan el interés por su aprendizaje y práctica.

La inclusión cultural permite la participación interna y externa de la población privada de libertad en espacios de proyección sociocultural. Además el proceso de estar cumpliendo pena privativa no debe estar sometido a un constante estrés ya que eso crea genera problemas en las dinámicas internas de los centros, por lo que se vuelve más valiosa la promoción de actividades socioculturales.

Otra de las cuestiones importantes es el carácter transformador del arte y la cultura, que pueden ser vías de escape saludables para personas con una situación tan dramática como el encierro. Esto tendría aún más relevancia si se toma en cuenta que, generalmente estas personas han sido excluidas de este tipo de actividades, por lo que espacios que permitan fomentarlas serían particularmente significativas.

**Lineamientos:**

1. La integración de la mayor cantidad posible de personas privadas de libertad en las actividades socioculturales.
2. Habilitar espacios físicos y mobiliario para la promoción de actividades socioculturales (danza, canto, literatura, pintura, deportes entre otros).
3. Promover el trabajo en equipo y el desarrollo de destrezas y habilidades artístico y deportivo de cada persona privada de libertad.
4. Coordinar con el Ministerio de Cultura Juventud y Deportes, ICODER y otras organizaciones públicas y privadas, la realización de actividades de aprendizaje y promoción sociocultural con la población privada de libertad.
5. Establecer alianzas con equipos profesionales de distintas disciplinas para el desarrollo de actividades artístico-culturales en el sistema penitenciario.

6. Generar espacios para que las personas desarrollen su identidad cultural, a partir de encuentros artísticos y deportivos, propios de su idiosincrasia y contexto personal.

### **Indicadores**

1. Participación de las personas privadas de libertad en actividades artísticas culturales.
2. Cantidad de actividades de proyección comunal.
3. Organizaciones o personas vinculadas a la proyección artística cultural de las personas privadas de libertad.

### **d. Inserción social**

El proceso de una condena privativa de libertad no se puede concebir como terminado en el momento en que la persona cumple su pena en el centro en el que estuvo recluso o reclusa, se debe entender que para que un proceso de este tipo sea exitoso se debe lograr que la persona logre encontrar medios para desarrollarse y tener un rol provechoso para la comunidad.

Por esto es de suma importancia el dar un seguimiento post-penitenciario que asegure las condiciones adecuadas para personas en situación de vulnerabilidad y que se puedan incorporar a las dinámicas actuales de la sociedad.

También hay que considerar que las personas que han sido privadas de libertad se encuentran en una posición vulnerable frente a la sociedad, ya que sus posibilidades de conseguir trabajo, casa y sustento muchas veces se ve disminuida, lo que les lleva y los lleva en muchos casos a reincidir. Por esto es importante coordinar esfuerzos en aras de contribuir a la disminución de estos casos.

Uno de los aspectos meridianos en la búsqueda de la inserción social, es que previo al cumplimiento de la pena privativa de libertad, se busque crear estrategias que promuevan la integración de la persona privada de libertad a su núcleo familiar, grupo de parejas, pareja, comunidad entre otros. Este espacio debe estar acondicionado para poder ejercer parte de sus derechos físicos, ya sea comer, dormir, realizar una actividad de recreación, tener intimidad.

### **Lineamientos:**

1. Fortalecer e impulsar la Unidad de Inserción Social en aras de disminuir los casos de reincidencia y buscar el bienestar para las personas que terminan

de cumplir pena privativa. La UIS tendría las posibilidades y competencias para generar procesos de intermediación laboral, capacitación formativa y el desarrollo de un modelo de acompañamientos post-penitenciario, en atención a las vulnerabilidades personales, laborales, familiares y comunales, con el fin de no incidir en conductas delictivas.

2. Potenciar la fase de egreso, dentro del programa de atención técnica de manera que se implemente un esquema de abordaje que permita la generación de un programa de capacitación que posibilite el desarrollo profesional de las personas considerando sus habilidades y destrezas, y la formación de capacidades adicionales para el adecuado desarrollo laboral.
3. Fortalecimiento de las relaciones comunidad- relaciones familiares- interpersonales
4. Establecer alianzas con organizaciones y empresas del sector privado que faciliten el proceso de inserción y las posibilidades laborales de las personas que están por cumplir su sentencia.

## **Indicadores**

1. Número de personas privadas de libertad que continúan trabajando
2. Número de personas privadas de libertad que continúan en un proyecto educativo
3. Tasa de reincidencia delictiva de personas que participan en un proceso de acompañamiento post penitenciario.

### **e. Atención poblaciones vulnerables**

Uno de los principios del enfoque de atención a la diversidad es entender que no todas las personas que ingresan a un centro penitenciario son iguales, o pueden trabajar con un solo modelo de atención. Para poder fortalecer la equidad y el acceso a oportunidades de desarrollo humano, se deben considerar las individualidades y las condiciones especiales, que generan diferencias en el abordaje técnico y la creación de espacios físicos.

De esta manera, se implementarán protocolos específicos para la atención de poblaciones vulnerabilizadas dentro del colectivo de personas privadas de libertad. Este abordaje incluiría especialmente a personas indígenas, mujeres, migrantes, con condiciones de discapacidad, LGBTI y afrodescendientes egresan de la

modalidad institucional y se centraría en habilidades personales, sociales, laborales y formativas para una adecuada inserción social.

### **Lineamientos:**

1. Desarrollar programas, proyectos y acciones realizadas en conjunto con cooperación nacional, internacional y/o con los sectores empresariales gestionados para la población meta.
2. Evitar mantener a los grupos vulnerables, separados de los demás segmentos de la población general del centro penitenciario. De acuerdo con las Normas Mínimas de ONU, se aconseja integrar a las personas de grupos especialmente vulnerables, en grupos de personas privadas de libertad con bajo perfil de violencia, para desarrollar habilidades sociales y fortalecer un modelo basado en principio de normalidad.
3. Desarrollar un modelo de atención a personas que mantienen un consumo problemático de sustancias psicoactivas, basado en un modelo de reducción del daño.
4. Fortalecer programas de formación y educación mediados culturalmente, que involucren la participación de la persona privada de libertad en actividades culturales propias de su identidad personal y su contexto geográfico, que lo liguen a un proceso de inclusión e influencia cultural. Esto se determina, a partir de los procesos de diagnóstico y entrevista a la persona privada de libertad, de manera que se encuentren casos con características específicas, como por ejemplo personas en condición migratoria o miembros de poblaciones indígenas, donde el cumplimiento de la pena privativa de libertad los excluye de manifestaciones culturales propias de los colectivos sociales a los cuales pertenece.
5. Conformar redes laborales, habitacionales y de salud para la población meta durante la etapa post penitenciaria. De conformidad con los elementos indicados en el tema de inserción social.

### **Indicadores**

1. Porcentaje de personas perteneciente a grupos identificados como especialmente vulnerables, del total de la población penitenciaria.
2. Existencia de protocolos de atención institucional especializados en grupos vulnerabilizados.

3. Nivel de formación académico medio de cada grupo vulnerabilizado, frente al nivel de formación medio de la población penitenciaria nacional.
4. Porcentaje de ocupación laboral dentro del sistema penitenciario, de cada grupo vulnerabilizado, frente al porcentaje de población penitenciario total que trabaja en alguna de las tres modalidades.

## **2. Eje condiciones ambientales y físico estructurales**

### **a. Infraestructura y mobiliario del sistema penitenciario**

Las condiciones óptimas del espacio físico en el que se encuentran las personas privadas de libertad debe ser un eje prioritario para asegurar que se cumplan los derechos humanos y condiciones mínimas para estas personas. Tomando en cuenta el rezago en infraestructura y los niveles de hacinamiento en múltiples Centros de Atención Institucional se vuelve de suma importancia la remodelación y construcción de nuevos centros como también un diseño arquitectónico que permita una sana estadía y convivencia de las personas que ahí se encuentran.

La infraestructura y el mobiliario también deben contemplar espacios para el desarrollo de actividades deportivas, educativas, recreativas y laborales para las personas privadas de libertad. Si se pretende establecer un programa para mejorar las condiciones de las personas con sentencia privativa, la infraestructura y mobiliario deben estar en un lugar prioritario.

Además cabe señalar que es importante tomar en cuenta que dentro los procesos de remodelación y construcción de nuevos centros penitenciarios se contemplen la ubicación del personal técnico, administrativo y de seguridad.

#### **Lineamientos:**

1. El diseño debe de replicar la vida en libertad, con las condiciones de seguridad necesarias pero menos invasivas como el uso de tecnología y cercos perimetrales. Debe contribuir a la reinserción y a la rehabilitación de las personas privadas de libertad. Igualmente la incorporación en nuestros diseños de condiciones que cumplan con las necesidades de las poblaciones más sensibles como lo son mujeres, jóvenes mujeres, niñas, menores en general, adultos mayores, poblaciones LGBTI.
2. Acondicionar módulos y dormitorios para que se use el espacio de manera eficiente, pero con criterios ergonómicos, consideraciones climáticas, acceso a luz natural y flujos de aire fresco.
3. Tomar en consideración los espacios recreativos, educativos y laborales a la hora de elaborar el diseño de las remodelaciones o de los nuevos centros penitenciarios y que cumplan con la legislación de acceso a todas las personas de acuerdo a su condición.

4. La infraestructura deberá responder a las múltiples necesidades que requieran los usuarios finales. Para que esto suceda debe existir una base de información que cite todos los aspectos relevantes que deben considerarse en el diseño y la conceptualización de los proyectos. Aspectos funcionales, de seguridad, de logística, de psicología, de salud, de humanismo, de accesibilidad, de derechos humanos, etc, deben ser considerados, de tal forma que la base de la información (que debe ser el insumo de los profesionales diseñadores) sea producto de una participación interdisciplinaria de colaboradores, sin dejarse de lado la retroalimentación que puedan brindar los futuros usuarios finales.
5. Debe plantearse una capacitación continua de los profesionales desarrolladores de proyectos de infraestructura de forma que se mantengan actualizados en las tendencias y/o en los conceptos de la “arquitectura penitenciaria moderna” e internacional
6. La planificación debería ser de largo plazo (4 años), de forma que se tenga mayor y mejor alcance con los objetivos planteados. Esto permite que a través de acciones “pequeñas” y con objetivos específicos, de corto plazo, se logren los objetivos generales finales, tomándose acciones y previsiones con suficiente antelación. En este sentido se deberían de considerar y aplicar los conceptos de la administración profesional de proyectos.
7. Fortalecer la relación que debe existir con el Departamento de Proveduría Institucional, de forma que se mejore el accionar en los procedimientos de contratación y exista una mayor probabilidad de éxito en la gestión que corresponda.
8. Integrar dentro de todos los proyectos constructivos de alto impacto, áreas aptas para el trabajo de funcionarios policiales, administrativos y técnicos que laboran dentro de los centros penitenciarios. Se busca que el desarrollo de infraestructura debe ser respuesta del comportamiento del sistema penitenciario, sus características y facetas, debe ser resultado de los objetivos políticos y de las necesidades de los usuarios. Debe ser un producto integral que trascienda en todas las áreas y el funcionamiento del sistema penitenciario.
9. Implementar un plan de mantenimiento en el sistema penitenciario costarricense, que detalle los diferentes sistemas de seguridad, planes de emergencia y de capacitación, definidos a lo interno de los centros penitenciarios, para el mejoramiento de la gestión institucional en el área de mantenimiento.

10. Desarrollar políticas institucionales, controles y planes de acción para el mejoramiento de la gestión del mantenimiento del sistema penitenciario, como apoyo sustantivo al modelo de atención de la población penal.
11. Elaborar el plan de emergencia para la adecuada atención de situaciones críticas provocadas por desastres naturales o el ser humano.
12. Realizar supervisiones anuales en los centros de modalidades de atención institucional y semainstitucional para la toma de decisiones, medidas correctivas y socializar las buenas prácticas de gestión penitenciaria.

## **Indicadores**

1. Porcentaje de estructuras utilizadas para recreación, educación, trabajo deporte y atención técnica, del total de metros construidos en los centros penitenciarios.
2. Porcentaje de metros construidos por persona privada de libertad, en espacios de pernoctación.

### **b. Condiciones ambientales**

Uno de los problemas recurrentes que muestran la mayoría de los centros carcelarios y penitenciarios de Costa Rica, es la carencia o bajo impacto de programas de salud preventiva, de prevención y tratamiento de adicciones, de primeros auxilios, de seguridad industrial, de salud ocupacional y de saneamiento ambiental. En relación con este último aspecto se reconoce que el tema ambiental dentro de los establecimientos penitenciarios está asociado a la generación de focos de contaminación, enfermedades infecciosas y uso ineficiente de los recursos.

Amerita entonces la aplicación de medidas preventivas y correctivas, para prevenir las enfermedades transmisibles atribuibles al bajo saneamiento ambiental y hacer más digna la permanencia de las personas privadas de libertad y del personal que labora en la institución y de los visitantes.

Según el estudio realizado por FLACSO Chile en “La cárcel: problemas y desafíos para las Américas”, la situación de las cárceles de América Latina es uno de los principales problemas de derechos humanos que tiene la región; dicha situación se origina en la mayoría de los casos por la falta de recursos, personal especializado y precarias condiciones sanitarias y de salud. Partiendo de esta afirmación, se

puede mencionar que entre los problemas que vulneran los derechos humanos en las cárceles se encuentran los de carácter ambiental y sanitarios, los cuales generan impactos al entorno y afectan sustancialmente las condiciones de vida de las personas privadas de libertad.

La distribución y almacenamiento de agua potable es otro elemento que debe tener un cuidadoso manejo dentro de la estructuración del servicio penitenciario.

De acuerdo con recomendaciones de la Cruz Roja Internacional (2013) "(...) El agua también puede sufrir contaminación en diferentes etapas del proceso de abastecimiento que no siempre pueden ser controladas por la administración penitenciaria. Los puntos de contaminación potenciales comprenden la fuente, las cañerías y los materiales de la infraestructura y los tanques de depósito. La contaminación del agua también puede ser consecuencia de la filtración de contaminantes provenientes del exterior del sistema de abastecimiento. Los sistemas de abastecimiento de agua que no funcionan en forma ininterrumpida a menudo se contaminan durante los períodos en que las cañerías están vacías y desprovistas de presión, condiciones que favorecen la filtración de diversos agentes contaminantes."

Finalmente, se concluye que el precario estado sanitario del sistema penitenciario, está influenciado de manera considerable por el tipo de edificación, la deficiente educación sanitaria y ambiental de sus moradores y los malos hábitos sanitarios.

## **Lineamientos**

1. Elaboración de un Plan de Gestión Ambiental en cada uno de los establecimientos penitenciarios del sistema de adaptación social.
2. Implementar una estrategia de educación ambiental dirigida a funcionarios del sistema penitenciario y a población privada de libertad.
3. Implementar herramientas de gestión ambiental, como la lista de chequeo y la matriz de evaluación de aspectos e impactos ambientales, de las actividades diarias dentro de los centros penitenciarios.
4. Implementar un plan de racionalización del consumo de agua dentro de los centros penitenciarios.
5. Implementar un plan de reducción del consumo eléctrico innecesario dentro de los centros penitenciarios, que contemple, entre otras opciones, la instalación de paneles solares, como una fuente de reducción de la dependencia del consumo eléctrico.

6. Generar e implementar un plan de gestión de desechos sólidos, que contemple la disposición de desechos médicos y desechos tóxicos.
7. Implementar un plan de mantenimiento de acuerdo a los criterios de Cruz Roja:
  - limpieza diaria (áreas de alojamiento, cocinas y locales destinados a la preparación de alimentos, baños, oficinas, patios y desagües)
  - inspección diaria para identificar posibles deterioros de la infraestructura y los equipos
  - inspección y vaciamiento periódicos de las cámaras sépticas
  - inspección periódica de techos y canaletas de desagüe
  - inspección de circuitos eléctricos
  - limpieza y desinfección de la infraestructura de almacenamiento de agua
  - pintura (pintura antióxido en los materiales metálicos)
  - recomendaciones a los privados de libertad de reciente ingreso, acerca de las tareas de mantenimiento
  - reparaciones de urgencia de los sistemas de agua, saneamiento, electricidad, fontanería y otros, según necesidad

## **Indicadores**

1. Cantidad de privados de libertad capacitados en procesos de gestión ambiental
2. Cantidad de funcionarios del Ministerio de Justicia y Paz capacitados en gestión ambiental
3. Disminución del consumo de electricidad.
4. Disminución del consumo de agua
5. Aumento de la cantidad de materiales reutilizados

### **3. Eje prevención del riesgo y la violencia**

#### **a. Agrupación vincular diferenciada**

Se ubicará en establecimientos diferentes a las personas indiciadas de las sentenciadas, o éstas de las detenidas por apremio corporal o contravenciones. Las personas adultas de las menores de edad y éstas de los adultos jóvenes que guardan prisión en razón de la Ley Penal Juvenil. De igual manera, estarán en lugares diferenciados dependiendo del género al que la persona considere que pertenece. Durante los últimos tres meses de gestación de un hijo (a), cuando las condiciones de infraestructura y de seguridad lo permitan, la mujer privada de libertad debe estar ubicada en un lugar diferente a las demás y de igual forma cuando haya nacido y permanezca con ella en prisión, situación que estará debidamente reglamentada.

Las personas pertenecientes a la tercera edad (65 años o más), tendrán un alojamiento diferenciado siempre y cuando las condiciones de aseguramiento del establecimiento lo permitan. Para cada género y grupo etario las condiciones penitenciarias técnico profesionales y de aseguramiento deben estar debidamente adecuadas.

Los establecimientos penitenciarios cuentan con diferentes capacidades de contención, la cual está determinada por la infraestructura así como por las condiciones del aseguramiento y la contención técnica. La determinación de la ubicación de una persona, además de las condiciones señaladas anteriormente, estará en relación directa con la capacidad de convivencia que tenga así como por las necesidades de contención físico técnicas que requiera para garantizar su estancia al interior de la prisión. Las personas privadas de libertad deben estar ubicadas en el centro y ámbito más abierto posible.

Los requerimientos de contención y las particularidades del agrupamiento vincular de una persona, se definen mediante estudio técnico profesional que toma en cuenta sus características jurídicas, psicológicas, penitenciarias, convivenciales, familiares, sociales y de seguridad. La ubicación en un espacio determinado es siempre una decisión colectiva de un grupo interdisciplinario calificado y autorizado reglamentariamente.

La estrategia penitenciaria cuenta con tres procesos básicos:

La institucionalización es la ubicación de la persona en un centro cerrado donde ejecutará la pena privativa de libertad. Lo anterior se define en virtud de sus

necesidades de contención física o infraestructural, de sus condiciones jurídicas, psicológicas y sociales así como de su capacidad de convivencia.

La desinstitucionalización es el proceso mediante el cual a la persona institucionalizada se le ubica en un centro o programa de poca contención infraestructural teniendo una mayor interacción con la comunidad, lo que se realiza mediante resolución de un equipo interdisciplinario reglamentariamente autorizado para tal efecto. No todos los penados (as) tienen que descontar la sentencia en la cárcel cerrada. Algunos de ellos pueden ejecutar parte de la pena en ámbitos más abiertos que facilitan su exitoso retorno al grupo social.

La no institucionalización es un proceso en donde personas con determinadas características jurídicas, personales y sociales, pueden iniciar la ejecución de la pena en un ámbito de mayor contacto con la comunidad.

## **Lineamientos**

1. Formulación de perfiles de ingreso, de acuerdo con las características personales, a partir de una entrevista a profundidad con elementos de las ciencias sociales, que permita generar un plan de atención basado en elementos de desarrollo humano.

Este elemento genera una diferencia en la forma en que se lleva a cabo el proceso de filiación y la ubicación física de las personas privadas de libertad, pero sobre todo influye en el trabajo que se realice, tomando en cuenta un abordaje integral y no una estrategia basada en la atención del delito.

2. Atención técnica colectiva e individual basada en competencias, en seguimiento de un plan de atención técnica estructurado con un objetivo claro de fortalecer competencias y habilidades que serán utilizadas durante la fase de egreso del sistema penitenciario.
3. Propiciar un abordaje técnico diferenciado para las personas privadas de libertad que se encuentran ubicadas en los ámbitos de mayor contención, después de haber sido valorados de acuerdo a la normativa vigente.
4. Fortalecer y estructurar procesos homogéneos y objetivos para desarrollar la desinstitucionalización y la no institucionalización, como elementos clave para administrar la ejecución justa de la sentencia penal.

## **Indicadores**

1. Porcentaje de hacinamiento del sistema penitenciario.
2. Cambio en la disponibilidad de información sobre los procedimientos de las quejas administrativas y el acceso a la información necesaria para documentar y sustentar las quejas.
3. Cambio en el tiempo transcurrido desde la presentación de las quejas de las personas privadas de libertad a su respuesta por parte de la administración.
4. Cambios en la proporción de quejas integradas y la toma de acciones remediales.

### **b. Promoción de una cultura de paz**

El sistema penitenciario debe contar con herramientas que le permitan dirimir sus diferencias de forma no violenta, mediante estrategias enfocadas en darle tanto a la población penal como a los funcionarios competencias en mediación y resolución alterna de conflictos.

Cuando dos o más personas tienen un problema con frecuencia se producen rivalidades, agresiones, rumores y estrés, hasta llegar a situaciones más intensas de violencia que es lo que se llama “escalada del conflicto”.

Por tanto, es central el impulso de iniciativas que promuevan la formación de mediadores entre la población penal, policía penitenciaria, y personal administrativo, para la disminución de conflictos en favor de valores como el respeto y el compañerismo en la convivencia diaria.

Por otra parte, para el impulso de una cultura de paz y la prevención de la violencia dentro del centro penal, es imperativo un acercamiento de la población penal a actividades de carácter cultural y deportivo, que no solamente busquen el uso constructivo del tiempo libre, sino que sean parte de un modelo de atención enfocado en prevenir la violencia y apostar por la inserción social.

Como parte de este esfuerzo existen metodologías que mediante el teatro, la música, el deporte, las intervenciones del espacio público, entre otros, permiten a las personas privadas de libertad trabajar en equipo y prevenir los conflictos.

Junto a esta estrategia para fortalecer los mecanismos promoción de la paz, la institución debe ser eficiente para administrar y atender las quejas de las personas privadas de libertad, de manera que problemas que en su génesis podrían tener

una solución más sencilla, no escalen en un problema violento, por falta de una respuesta institucional o de un sistema de gestión de la calidad del servicio.

## **Lineamientos**

1. Utilización de técnicas RAC en la mediación de conflictos, para promover una cultura para la paz dentro de los centros penitenciarios, mediante el desarrollo de los métodos alternos para la resolución de los conflictos, inspirados en la ideología de una educación para la paz, contenida en la Ley N° 7727, sobre Resolución Alternativa de Conflictos (RAC) y Promoción de la Paz Social.

2. Utilizar metodologías de Círculos de Paz. Los círculos son un mecanismo RAC que contemplan “un proceso que reúne a personas que desean resolver un conflicto, reconstruir vínculos, sanar, brindar apoyo, tomar decisiones o realizar otras acciones en las cuales la comunicación honesta, el desarrollo de los vínculos y el fortalecimiento comunitario son parte esencial de los resultados esperados” (Manual de Resolución Alternativa de Conflictos, Viceministerio de Paz, 2013). Se propone su uso en una estrategia de seguridad dinámica en el cual las personas puedan reunirse y dialogar sobre sus problemas, en la búsqueda de soluciones conjuntas; en estos procesos puede participar además de la población privada de libertad, la policía penitenciaria y demás funcionarios del centro.

3. Programas de justicia restaurativa dentro del centro penitenciario

4. Formalizar el sistema de recepción de solicitudes y quejas presentadas por la población privada de libertad.

Es necesario considerar la posibilidad de crear una oficina o designar un funcionario(a), en cada centro penitenciario, a cargo de recibir solicitudes de las personas privadas de libertad mediante un sistema formal, dotado de boletas con numeración, de manera que se le pueda entregar un acuse de recibido a la persona solicitante o denunciante, con lo cual se ordenaría y facilitaría el seguimiento de la gestión.

En general, en los centros penitenciarios existe una gran informalidad, disparidad y desorden en el trámite, recepción y seguimiento de solicitudes y quejas presentadas por la población privada de libertad.

Las solicitudes o denuncias las efectúan las personas privadas de libertad, en cualquier papel disponible (“cables”), al presentarlo no se les entrega un acuse de recibido, y en algunas oportunidades, esos “cables” no llegan a su destinatario y al no contar con algún comprobante, su gestión no queda

registrada ni se tramita: Esta situación de informalidad, no sólo atenta contra los derechos de las personas privadas de libertad, sino que también atenta contra los funcionarios penitenciarios a los que iba dirigida la gestión, pues al no recibirse alguna resolución administrativa, las personas privadas de libertad, optan por presentar recursos de amparo, denuncias ante la Defensoría de los Habitantes, incidentes de quejas, etc., contra esos funcionarios; lo que además recarga las funciones de las autoridades penitenciarias, pues deben de dedicar mucho tiempo de su jornada laboral, respondiendo las denuncias interpuestas en su contra.

5. Vinculación con comunidades y entornos del sistema penitenciario.

6. Generar procedimientos objetivos de la práctica policial, para que los oficiales de seguridad participen como facilitadores en los procesos de atención técnica y mantengan un clima de respeto dentro del sistema penitenciario, de manera que se eviten conflictos violentos durante las relaciones interpersonales.

7. Control y orden dentro de los centros penitenciarios. Monitorear de manera constante y proactiva los elementos de gestión integral que contribuyan a la mejora en la convivencia dentro de los centros penitenciarios, con elementos transversales como seguridad, alimentación, salubridad pública.

## **Indicadores**

1. Número de actividades realizadas para la promoción de una cultura de paz en el sistema penitenciario.
2. Cambio en el tiempo transcurrido desde la presentación de las quejas de las personas privadas de libertad a su respuesta por parte de la administración.

### **c. Seguridad y policía penitenciaria**

El papel de la policía penitenciaria va más allá de la seguridad de las personas e instalaciones dentro de un centro penitenciario.

La policía penitenciaria es el principal contacto de la población privada de libertad con la institucionalidad estatal y la política penitenciaria, por lo que es muy importante que los funcionarios policiales entiendan y ejecuten los objetivos de la

política pública y generen procedimientos de mejora para que los procesos técnicos y administrativos se puedan realizar en condiciones cercanas a la normalidad.

Por otra parte, hoy en día no se cuenta con una estructura policial adecuada a nivel del trabajo interno de los centros penitenciarios. No existe una estructura de mando adecuado, que responda a las necesidades reales de atención que deberían de dar los superiores de seguridad de los centros.

Asimismo, los policías penitenciarios enfrentan la carencia de una adecuada y preparación policial y profesional. En muchos casos los policías penitenciarios asumen puestos sin tener la capacitación adecuada, únicamente con el conocimiento práctico, en algunos casos adquiridos mediante costumbre en la realización de procedimientos, mismos que no cumplen con la normativa vigente.

La policía penitenciaria no cuenta con una estructura académica que satisfaga las necesidades del cuerpo policial. La Escuela de Capacitación Penitenciaria en su actual modelo, brinda solo algunos cursos que van dirigidos tanto al personal administrativo, técnico y policial, lo cual evidentemente no satisface las necesidades de capacitación y perfeccionamiento que deben tener todos los cuerpos policiales del país. Igualmente no se cuenta con instructores policiales que cumplan con los conocimientos en la enseñanza de técnicas policiales, sino que quienes brindan las capacitaciones son los mismos funcionarios que laboran en la policía penitenciaria, con trayectoria en la institución y que se les solicita la colaboración para brindar charlas en temas específicos.

El Reglamento General de la Policía Penitenciaria, N°26061-J, en su artículo 6° define, son funciones generales de la Policía Penitenciaria, además de las que establece la Ley General de Policía de acuerdo a su competencia, las siguientes:

- a) Mantener el orden y la seguridad en todos los Centros Penitenciarios del País, mediante el control de aquellos actos de insubordinación, individual o colectiva, protestas masivas, motines, riñas y evasiones y otras acciones que pongan en peligro la seguridad personal e institucional;
- b) Realizar el registro de visitantes, funcionarios, objetos y vehículos a la entrada y salida de los Centros y demás edificaciones del Sistema Penitenciario, de conformidad con lo que establece el reglamento respectivo;
- c) Realizar el registro de las personas privadas de libertad que permanezcan o transiten por los Centros o Unidades del Sistema Penitenciario cuando fuere necesario, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias dictadas al efecto;
- d) Efectuar la requisa y el decomiso de armas y objetos utilizados como armas o susceptibles de ser utilizados como tales, drogas y demás sustancias de uso no

autorizado, así como cualquier otro objeto o artefacto que por razones de seguridad se consideren inconvenientes en los Centros o Unidades del Sistema Penitenciario, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias dictadas al efecto;

e) Mantener el control de armas y equipos de seguridad dispuestos para el cumplimiento de su misión;

f) Utilizar las armas de fuego y equipos de seguridad designados para el cumplimiento efectivo de la función, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes; y.

g) Coordinar con los otros cuerpos policiales y órganos judiciales del país, así como de otros ministerios e instituciones, aquellas acciones que resulten de competencia de éstos y cuyo origen o desarrollo esté relacionado con la institución.

### **Lineamientos:**

1. Profesionalización de la policía penitenciaria, que sea gestado junto con el proceso de capacitación desde la escuela penitenciaria, donde se impulsen los convenios con universidades públicas y privadas así como otras instituciones especialistas en temas acordes con la formación en seguridad.
2. Estructura de mando policial y carrera policial basada en el mérito y la instrucción.
3. Mejoramiento de la infraestructura de seguridad, de acuerdo con un modelo integral de infraestructura penitenciaria.
4. Generar procedimientos en conjunto con la Dirección General de Adaptación Social, para que las decisiones dentro de los centros penitenciarios contemplen aspectos técnicos y de seguridad.

### **Indicadores**

1. Cursos de ascenso concluidos y ascensos aprobados de acuerdo con la promoción de los cursos
2. Incidencia de procesos disciplinarios de policía penitenciaria
3. Incidentes violentos registrados dentro de los centros penitenciarios

#### **d. Salud integral**

Las personas que cumplen sentencia privativa se encuentran en un estado de desventaja ya que no tienen el acceso facilitado de ir a un centro de salud, sea la CCSS o un ente privado. Es la CCSS la encargada de acceder a donde se encuentran las personas y debido a que la salud física, mental y emocional es un derecho fundamental, la institución no puede justificar la ausencia de servicio debido a su condición privativa y no puede alegar falta de recursos económicos. Por lo tanto, el cuarto eje estratégico reconoce la obligación que tiene el Estado por velar el goce la salud física, sexual, mental, emocional, entre otras. También es importante definir un grupo interdisciplinario que esté compuesto por profesional en medicina general, profesional con especialidad en psiquiatría, ginecólogo(a), urología; profesionales en psicología y profesionales en promoción de la salud física entre otros. A su vez, es primordial que el centro penitenciario en su totalidad cuente con instalaciones salubres, en buen estado y aptas para toda la población penitenciaria.

La salud integral es un tema transversal, que afecta y es afectada por todos los ejes de esta política. El enfoque de la salud fomenta el desarrollo humano y permite a las personas participar activamente en el fortalecimiento de capacidades. Es profundamente afectada por el estado de la infraestructura y el mantenimiento en los centros penitenciarios y es un elemento central en la prevención de violencia y promoción de la paz.

#### **Lineamientos**

1. Atención integral a personas consumidoras de drogas dentro del sistema penitenciario.
2. Garantizar que la CCSS de acceso médico necesario a las personas con enfermedades crónicas y no crónicas, infectocontagiosas y patologías mentales.
3. Velar porque las personas con discapacidad reciban las ayudas técnicas de acceso implemento médico de acuerdo a sus necesidades para desenvolverse de manera óptima en el centro.
4. Adaptar cada espacio de comunicación con el medio social a la necesidad de la persona en el centro penitenciario.

5. Promover la educación sexual acerca del uso de anticonceptivos, explicar cómo funciona cada uno, sus ventajas y desventajas. Dar el acceso a estos anticonceptivos para el goce una salud sexual segura.
6. Crear programas, talleres, capacitaciones acerca de la salud mental y emocional, acompañada de psicólogos y orientadores.
7. Dar el seguimiento requerido a las personas que son diagnosticadas con una enfermedad grave facilitando su atención médica la cual debe ser constante; en estos casos se deberá considerar como prioritario el traslado de estas personas a un espacio más acorde con sus necesidades para optimizar su condición.
8. Formalizar un sistema de recepción de las solicitudes de atención médica.

Es necesario establecer un procedimiento estandarizado en todos los centros penales, para la solicitud de citas médicas a lo interno del centro penal, de manera que las personas conozcan el estado de sus trámites y la persona privada de libertad, tenga la certeza de que su solicitud va a ser atendida y que cuente con un número de control, deba de coincidir con el número que se le asignó en la lista, con esta medida se evitaría que las fichas puedan ser vendidas a lo interno de los ámbitos y así evitar un negocio informal, que vendría a agravar aún más los problemas que se generan por esos asuntos.

### **Indicadores**

1. Porcentaje de personas privadas de libertad ingresados a los que se les practicó exámenes médicos generales y se les abrió expediente médico.
2. Número de médicos y personal de enfermería (número absolutos y por proporción del total de población)
3. Personas privadas de libertad diagnosticado con VIH (números absolutos y como proporción del total de población).
4. Personas privadas de libertad con enfermedades crónicas y metales en control médico.
5. Campañas de vacunación realizadas y cobertura en la población penitenciaria que requiera este servicio
6. Personas privadas de libertad con sobrepeso y obesidad (números absolutos y como proporción del total de población)

## **IX Modelo de articulación con la política criminal**

Una de las cuestiones más importantes para que una política penitenciaria tenga éxito es la vinculación que pueda lograr con la política criminal. La primera no es sino un subsistema dentro de la segunda. Por ello su vinculación es una cuestión orgánica, más allá de algo simplemente deseable.

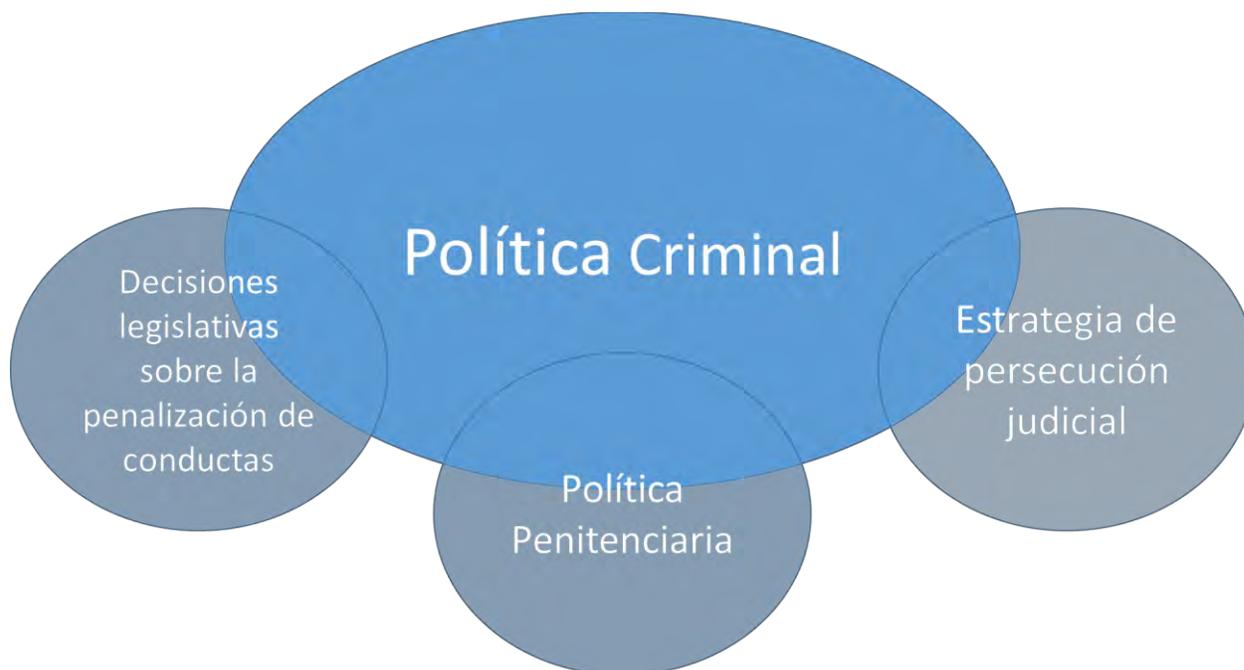
El fenómeno criminal no entiende de divisiones o clasificaciones jurídicas o institucionales. Se trata de un verdadero *hecho social* (Durkheim) por lo que comprende toda una amalgama de situaciones complejas. Es decir, la política pública debe entender que la prevención, la investigación, el juzgamiento y la ejecución de la condena son distintas etapas de una misma cuestión. El hecho de que una concluya, no quiere decir que el asunto esté terminado, sino que continúa de diferente modo.

Por lo tanto, si se desea tener éxito, todas las agencias involucradas en la prevención y el combate de la criminalidad tienen que tener claros sus objetivos. De este modo, todos siguen una dirección común. Lo contrario podría conllevar a que la actividad de un órgano estatal sea contraproducente para los fines de otro, lo cual conllevaría al fracaso en los objetivos de ambos o del país.

Ahora bien, la política criminal trasciende las competencias y posibilidades de gestión del Ministerio de Justicia y Paz. Este únicamente tiene injerencia en la política penitenciaria. En este sentido, se requiere de la participación de todos los agentes involucrados en la cuestión, a fin de definir estrategias comunes que retroalimenten el trabajo de cada una de las partes, no que lo obstaculicen.

La política criminal, en este sentido se compone de elementos en los tres poderes de la República, considerando de manera especial las decisiones legislativas que establecen las conductas que deberían ser penalizadas, el Poder Judicial establece prioridades en la persecución de cierto tipo de conductas, a través de las herramientas disponibles para el Ministerio Público y la judicatura (entre otros entes). El Poder Ejecutivo influye a través de la implementación de la Política Penitenciaria, aunque aporta también el servicio de la Fuerza Pública y demás órganos que representan las actividades represivas del Estado.

Figura: Componentes de la política criminal



Por ello, proponer una política penitenciaria que no contemplara su contexto dentro de la política criminal sería un ejercicio poco productivo. Desde esta perspectiva, la presentación de este documento se considera la oportunidad ideal para crear una plataforma de diálogo público, que favorezca estas sinergias entre los órganos estatales. Es decir, no existen los rivales entre instituciones nacionales. Por el contrario, el quehacer de una debería facilitar el quehacer de la otra.

Quizás, el ejemplo más claro es el hacinamiento carcelario. Este es el problema más importante que enfrenta el sistema penitenciario, sin embargo, enfrentarlo implica acciones que van más allá del Ministerio de Justicia y Paz. Bien es cierto que se han construido espacios nuevos, pero esta solución no es sostenible. En un país con una situación financiera y fiscal tan delicada como el caso de Costa Rica, tampoco parece razonable construir espacios *ad infinitum*. Tal proceder no ha funcionado, ni siquiera en naciones con un desarrollo económico superior.

Estados Unidos, por ejemplo, vio incrementada su población penal en un 700% desde 1970. En algún lapso de la década de los 90, se construía una cárcel nueva cada 15 días en este país. Así, a pesar de en la actualidad, la población

estadounidense representa un 5% de la población mundial, ostentan el 25% de la población privada de libertad del mundo (Eisen & Chettiar, 2015).

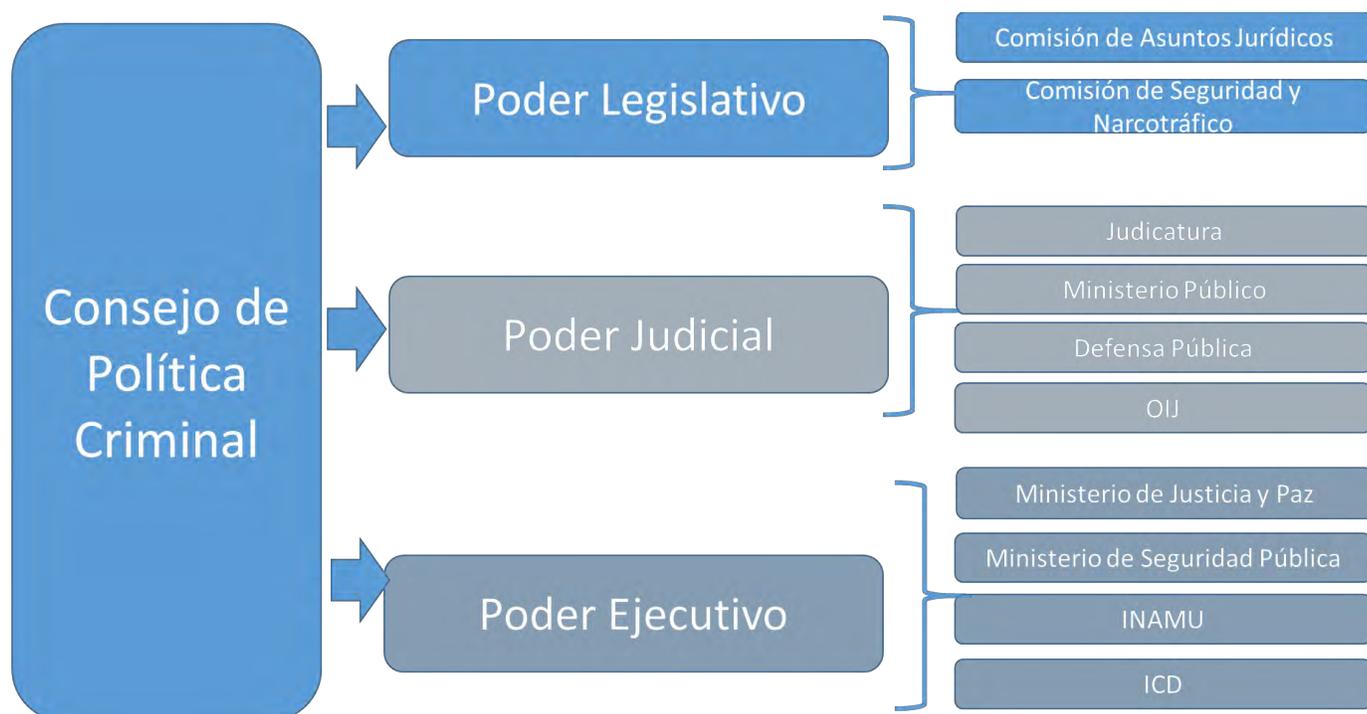
Es posible observar que la construcción no es la respuesta, ya que el input escapa del control del sistema penitenciario, como tal. En otras palabras, el hacinamiento disminuirá de manera sostenible hasta que menos personas ingresen a prisión. Por ello, debe existir un consenso para asegurarnos como sociedad que, únicamente, quienes realmente lo ameritan formen parte del sistema penitenciario. Un enfoque como el propuesto, no implicaría impunidad ni inseguridad, si se hace de manera consensuada y razonada entre las partes.

California es un caso de estudio que respalda tales afirmaciones. En 2009 se diseñó una política del desempeño de las correccionales comunitarias. La intención era reducir su población penal mediante la reducción del número de personas en “probation” (una figura similar a la suspensión del proceso a prueba) que eran revocadas para la prisión estatal. El Estado proveyó un incentivo fundando condados que redujeron el número de personas que eran enviadas de vuelta a prisión estatal después de estar en probation (administrada por el condado). La financiación tuvo lugar dándole dinero a los condados con base en el ahorro que generaba el estado al tener menos personas reingresadas a prisión. Para 2011, el número de personas infractoras del probation cayó por 32%, ahorrándole al estado aproximadamente \$284 millones. Más de \$136 millones de estos ahorros fueron enviados a los departamentos locales de probation (el condado). Mientras tanto, el crimen violento en California cayó un 13% de 2009 a 2014, y el crimen contra la propiedad cayó un 6% (Eisen & Chettiar, 2015).

Entonces, para lograr la articulación de la que se ha venido exponiendo, se propone la creación de un Consejo de Política Criminal, que cuente con la participación de todas las entidades vinculadas al estudio y atención de la criminalidad. Este puede ser establecido legalmente, lo cual sería ideal. Pero ello no es necesario para que empiece a funcionar. Puede surgir del compromiso de los representantes de las instituciones comprometidas con esta tarea.

Un esfuerzo así, incluiría como mínimo, representantes del Poder Ejecutivo, Poder Judicial y Ejecutivo. Esto comprende cada uno de sus órganos: distintas comisiones legislativas, Defensa Pública, Ministerio Público, Judicatura, Ministerio de Seguridad y Ministerio de Justicia y Paz. Además, tendría que involucrar autoridades académicas y demás instituciones relacionadas, como la Defensoría de los Habitantes, el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura, el ILANUD, así como ONG's y fundaciones interesadas.

Figura. Conformación del Consejo de Política Criminal



## 1. Las fases de la articulación.

### a. Prevención

Es, probablemente, el momento más importante de actuación estatal. Es aquí donde se deberían brindar las condiciones para disuadir a la población de la criminalidad. Involucra los aspectos más alejados del derecho penal y requiere de mucho tiempo para ver sus resultados, lo que quizás explique su poco atractivo a la población en general y a los actores de la política pública. Sin embargo, debería ser el óbice de la injerencia pública, ya que además implica varios de los fines primarios del Estado.

Las instituciones educativas y formativas son clave en esta etapa. La promoción de una cultura de paz es vital para garantizar el éxito en el desarrollo humano de cualquier sociedad. Por lo tanto, la articulación institucional en esta etapa involucra actores no habituales en la lucha contra la delincuencia, ya que precisamente trata de evitar que se llegue a ese estadio.

El papel de Vicepaz es clave en esta etapa, ya que busca promover el uso de la resolución alternativa de conflictos, así como la creación de espacios de esparcimiento, cultura y formación, como lo son los Centros Cívicos por la Paz. En este sentido, la participación de otras instancias es clave, como el Ministerio de Cultura y Juventud u ONG's que buscan erradicar la violencia de la sociedad.

Por supuesto, la proliferación de trabajos dignos y bien remunerados, así como una adecuada repartición de la riqueza es básica para poder disminuir la criminalidad. Por lo tanto, la lista de instancias implicadas es tan grande que podría incluir cualquier actor público o privado. Por este motivo, se considera que un buen proceder sería invitar a los participantes de acuerdo con las necesidades estratégicas que se planteen a lo interno del consejo.

#### **b. Criminalización primaria**

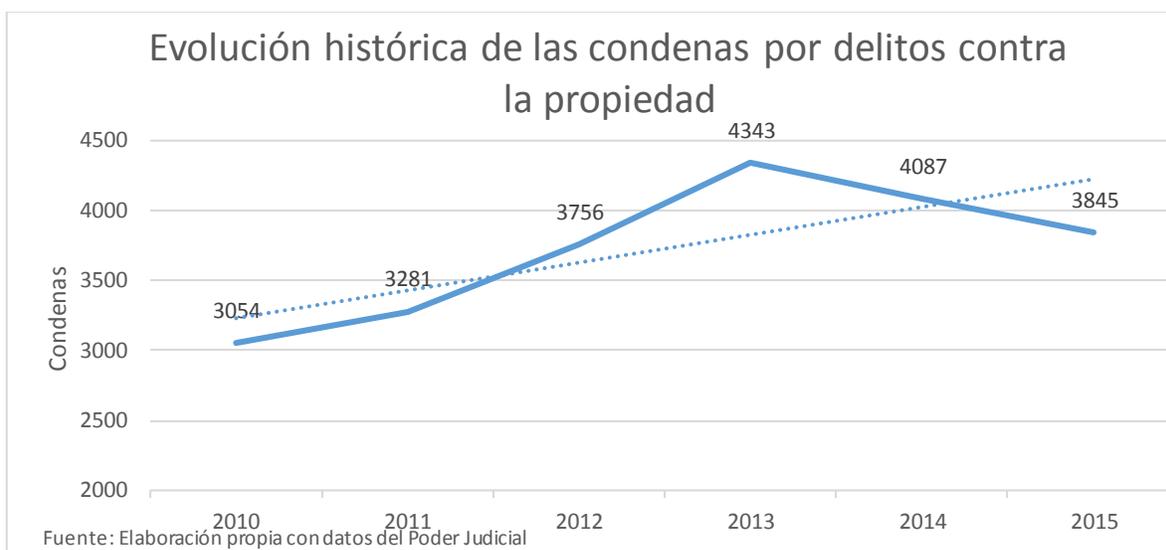
Es el momento en el cual el legislador decide las conductas que serán criminalizadas. Más allá de las acciones definidas en la ley como delictivas, conviene prestar atención a las consecuencias. Estudiar distintos catálogos de penas puede ser clave para cambiar el rumbo de la política criminal, que parece estancada en la pena privativa de libertad.

Una cuestión medular es coordinar las soluciones legislativas con la situación de la justicia. Así, las penas alternativas podrían ser la clave en la solución de problemas. El derecho penal no suele resolver muchos problemas. Ciertamente, la mano dura no ha podido cumplir sus promesas, de una sociedad más segura y menos violenta. Quizás ello sea el resultado de ignorar el carácter criminógeno de la prisión. Empero, la respuesta del Estado en las últimas décadas siempre ha ido en esa dirección: “Costa Rica aumentó las penas de los homicidios y en general [de varios delitos] en 1994, pero ello no disminuyó la cantidad de homicidios. Duplicó la cantidad de privados de libertad desde 1994 y también la cantidad de homicidios por 100,000. (Llobet Rodríguez, 2017).”

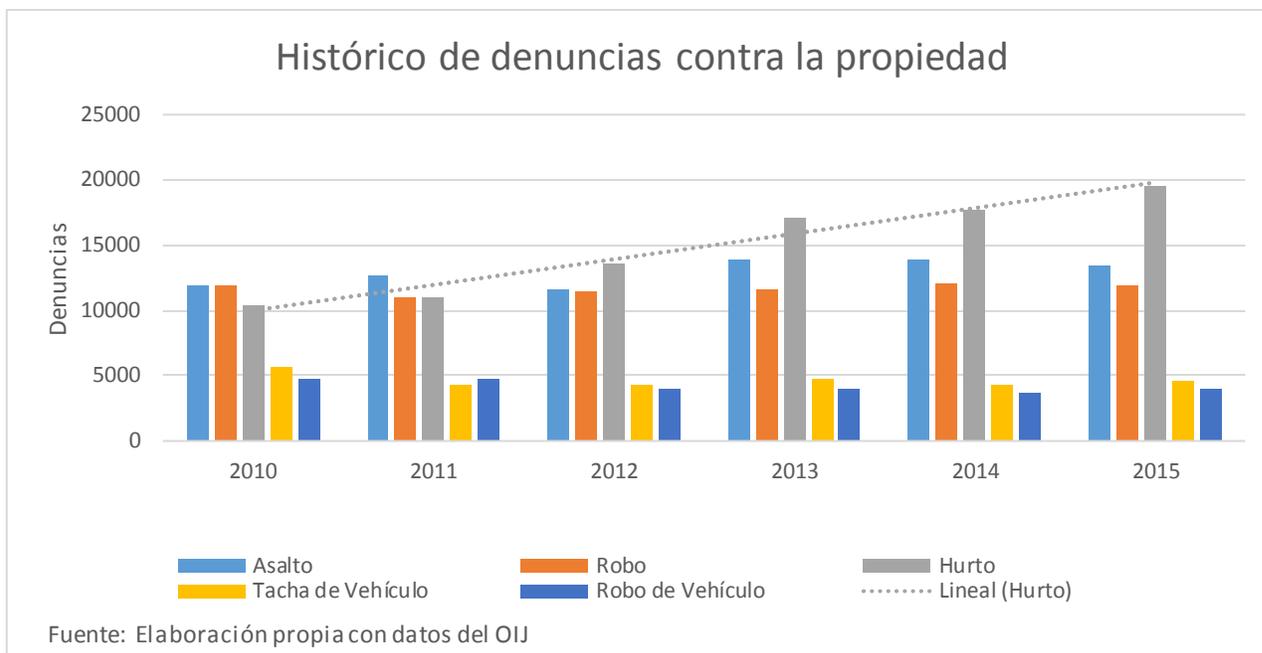
La Organización de Naciones Unidas ha recomendado que las legislaciones tengan en cuenta el objetivo rehabilitador de la pena y provean “medidas y sanciones sin privación de la libertad que respondan a los requerimientos de tratamiento de algunos delincuentes” (UNODC, 2014). Además, se abunda, “la combinación de ahorro de costos y mejores tasas de éxito en la reintegración social de los delincuentes, parecería que, en la mayoría de los casos, las ventajas de dar

preferencia a las medidas y sanciones no privativas de la libertad es una respuesta judicial mucho más eficaz ante el delito que la prisión” (UNODC, 2014).

Otro caso que refuerza lo anterior viene dado por los delitos contra la propiedad. En 2009, operaron una serie de reformas legislativas que acabaron con la contravención del hurto menor, para elevarlo a la categoría delictiva. El gráfico siguiente demuestra lo sucedido a partir de este evento en materia de condenas:



Una primera consideración podría hacer pensar que es natural que ello ocurriese, es decir, al existir una política más dura en la materia, es natural que más personas fuesen condenadas. Sin embargo, la consecuencia (conforme a la promesa del endurecimiento de las penas) debió ser una disminución directa en este tipo de delitos. Empero, el gráfico siguiente demuestra lo contrario:



El gráfico demuestra, en suma, que no solo se aumentó el número de condenas en la materia, sino, además, se incrementaron las denuncias por este tipo de delitos. Esto es, se contribuyó al hacinamiento crítico del sistema penitenciario sin disminuir la inseguridad. La razón quizás radique en la ineficacia de la prisión como medio para combatir la delincuencia, su carácter criminógeno ampliamente reconocido y el ignorar soluciones más integrales (pero menos inmediatas y/o populares). El resultado es claro. Estos datos son aún más interesantes si se toma en consideración que los delitos contra la propiedad son los que más peso porcentual tienen entre la población privada de libertad.

El papel del consejo, en esta etapa, puede ser sumamente destacable, ya que podría constituirse en un órgano asesor de la actividad legislativa. De tal manera, contribuiría a la toma de decisiones informadas, basadas en evidencia empírica, lo que ayudaría a contar con leyes más apegadas a la ciencia y la realidad social.

### c. Criminalización secundaria

Es el momento en el cual se ejecutan las disposiciones legislativas con el fin de perseguir las actividades que fueron previamente definidas como delictivas. Evidentemente, al contar con recursos limitados, no es posible perseguir todos los delitos. Es en este momento donde se debe tomar una decisión de redoblar esfuerzos en algún área específica.

Por lo tanto, contar con una comunicación fluida y evidencia fáctica sobre las causas y condiciones del delito, podría significar el potenciamiento de las políticas de persecución penal hacia mejores resultados. Un buen ejemplo puede ser la persecución de delitos relacionados con el tráfico de drogas (segunda familia delictiva que más aporta privados de libertad).

La persecución de vendedores de droga al menudeo deja como resultado un flujo importante de ingreso de personas a prisión. Estas personas, por lo general, presentan una serie de vulnerabilidades importantes. Por el contrario, no tienen mayor injerencia en el giro comercial, por lo que policialmente se les denomina “robots”. En este sentido, el perseguirlos (con penas tan elevadas como las que presenta la ley 8204) implica acrecentar sus vulnerabilidades y cortar sus posibilidades de desarrollo.

No se quiere decir que deba ser una actividad impune, pero el abordaje podría ser distinto. En la mayoría de los casos se trata de personas consumidoras y en extrema pobreza. Además, al detener uno de estos vendedores de “bunker” son reemplazados de manera inmediata por otra persona de estas conflictivas comunidades. Destinar una gran cantidad de recursos para esta situación no ha sido una manera efectiva de combatir el problema.

#### **d. Criminalización terciaria**

Es aquí donde se desarrolla la política penitenciaria, ya que se refiere a la fase de ejecución de las sentencias. Por supuesto, es importante contar con el apoyo institucional y de distintos actores, ya que las necesidades son grandes y los recursos escasos. Al referirse directamente al tema que trata este documento, no es necesario detenerse en demasía sobre este punto.

#### **e. Fase de egreso**

En este punto entra en juego la recién creada Unidad de Inserción Social. Se trata de un momento crítico en la vida de las personas que ingresaron al sistema penitenciario. Además, es el momento trascendental para el resto de la sociedad. La intención es que se disminuya al máximo el traumático proceso que implica retomar la vida en libertad, luego de pasar por un proceso de encierro.

No se habla de “reingreso” o “reinserción” por un motivo práctico, que trasciende las numerosas críticas que los sectores académicos y científicos le han dirigido a las llamadas teorías “Re”. Lo cierto es que apunta a una cuestión de responsabilidad institucional del Estado. El presupuesto de *reingresar* a un medio (la sociedad en este caso) es que se haya salido de él. Si se sigue esa lógica, se tendría que las personas privadas de libertad no forman parte de la sociedad, lo que tiene implicaciones profundas.

Tal idea tiene un arraigo histórico con los orígenes de la prisión:

“La prisión es menos reciente de lo que se dice cuando se la hace nacer con los nuevos códigos. La forma-prisión preexiste a su utilización sistemática en las leyes penales [...] La forma general de un equipo para volver a los individuos dóciles y útiles, por un trabajo preciso sobre su cuerpo, ha diseñado la institución-prisión, antes que la ley la definiera como la pena por excelencia (Foucault, 1999).”

Ello quiere decir que los orígenes de la figura llevan ínsitos aspectos que poco tienen que ver con soluciones estructuradas. Por el contrario, su carácter de institución aislante/alienante se encuentra muy presente cuando se le empieza a positivizar en los diferentes códigos. Si la idea original era sacar al sujeto de la sociedad, esa característica se trasladó al legitimizar el uso de la prisión.

Hoy en día, se parte de que las personas privadas de libertad no “salen” de la sociedad. Por el contrario, forman parte de ella con los derechos y obligaciones inherentes a cualquier ser humano, con las únicas restricciones que su condición jurídica implica. Por ello, se considera que la locución “fase de egreso” es mucho más atinada.

Una cuestión importante, apoyada por la evidencia empírica (que además se reproduce en diversas partes del mundo) es que las personas que van a prisión ya se encontraban excluidas (desde antes) de la dinámica social. Evidentemente, las condiciones de vulnerabilidad que presentan les hace presa fácil del sistema punitivo. Por ello es que se habla de la inserción social, partiendo de ese abandono en el que las personas han vivido la mayor parte de su vida. En efecto, es realmente complicado hablar de libertad en condiciones de pobreza y sin ningún apoyo para realizar un proyecto de vida.

Tal es la misión que se le encarga a la nueva unidad del Ministerio de Justicia y Paz (oficina de Inserción Social), que busca acompañar a las personas que egresan del sistema penitenciario. La intención es que la transición sea conducida por profesionales en la materia, y el ex privado de libertad no deba enfrentarse a su

nueva vida completamente solo. Así se espera superar uno de los mayores errores de antaño, que finalmente repercute en el fenómeno de la “puerta giratoria”.

## **X Modelo de Gestión y Seguimiento**

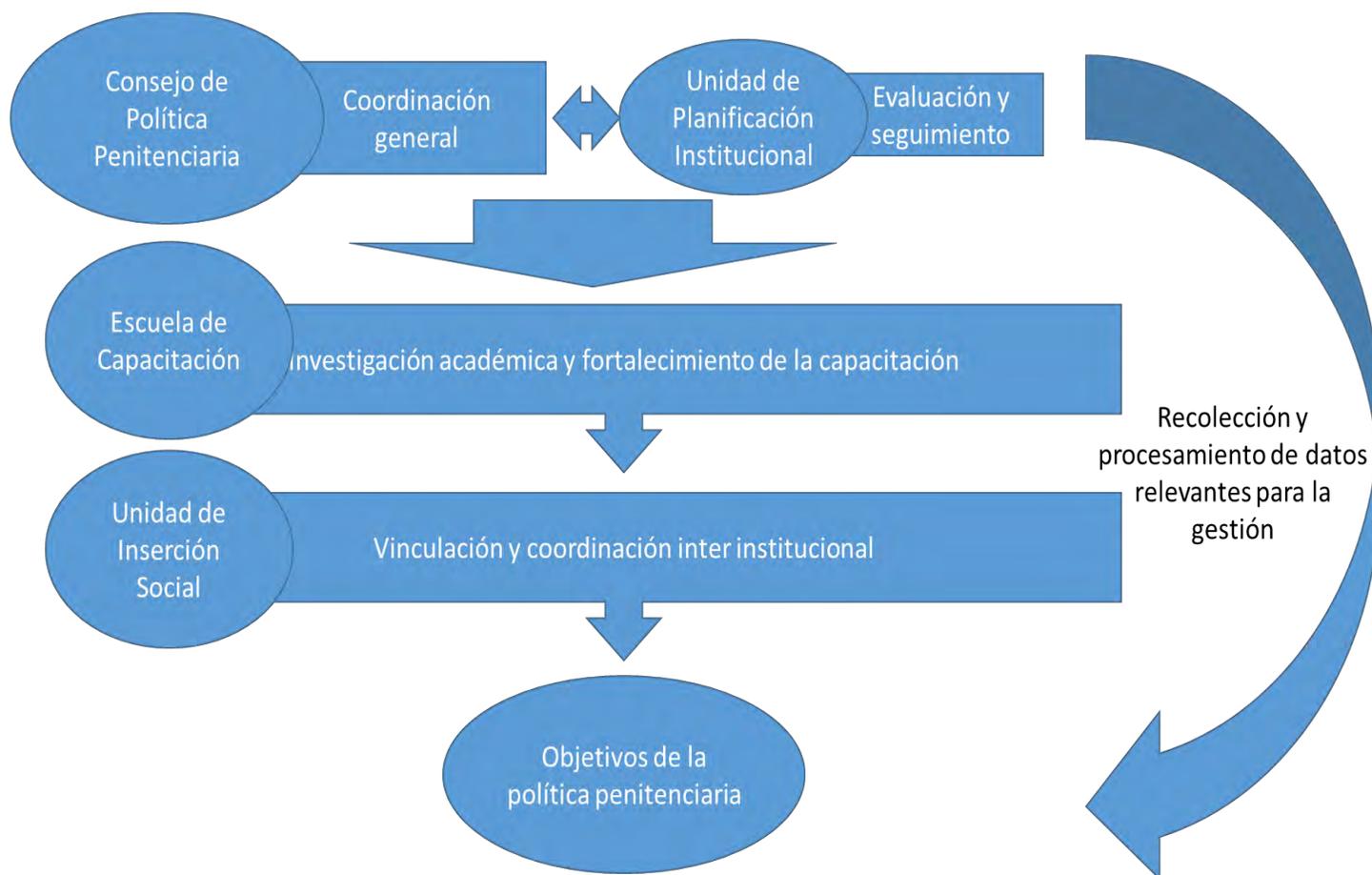
El modelo de gestión y seguimiento, es un proceso complejo, que permite a la institución fortalecer sus capacidades específicas, de tal manera que se mantengan las condiciones idóneas para que se cumplan las prioridades señaladas en los ejes de gestión.

Comprende la necesaria organización, enfoques de trabajo, estilo de funcionamiento y recursos con los que debe contar la institucionalidad y la sociedad en su conjunto para poder garantizar la ejecución efectiva de una política.

Un modelo de gestión es necesario para mejorar los alcances de las políticas y distribuir responsabilidades en el proceso, según competencias y brindar el seguimiento a las acciones. Dentro del mismo es básico precisar el papel de los actores o entes participantes, definir metas agregadas o integrales, para enlazar el plan de acción de la política, garantizando el avance en su cumplimiento, considerando los principales medios y mecanismos, responsabilidades, plazos, recursos financieros, competencias, compromisos y la organización de las funciones.

Dentro del modelo, se señalan responsabilidades de áreas competentes para coordinar, liderar y evaluar aspectos relacionados con la política pública y recomendar cambios parciales y totales en su implementación

Figura: Modelo de gestión y evaluación



### 1. Estrategia de coordinación y seguimiento

El Consejo de Política Penitenciaria será el ente encargado de la implementación, análisis y actualización de la política pública penitenciaria de Costa Rica. Conocerá los informes de evaluación de la política penitenciaria realizados por la Unidad de Planificación Institucional y formulará modificaciones parciales y totales a la política pública.

El Consejo de la Política Penitenciaria está compuesto por los responsables máximos de la gestión de sistema de justicia<sup>8</sup> y su responsabilidad es la ejecución

<sup>8</sup> Artículo 24.- Integración. Este órgano está integrado por:  
a) Ministro de Justicia y Paz, quien lo preside;  
b) Director General;

de la política pública, así como la revisión periódica de las prioridades de gestión y la petitoria de informes de avance y ajustes en el cumplimiento a las unidades responsables dentro de la institución.

El Consejo de Política Penitenciaria sesionará ordinariamente de manera semestral y extraordinariamente cuando así lo convoque el ministro.

## 2. Estrategia de evaluación

La unidad de planificación institucional, como órgano staff asesor del despacho ministerial, debe encargarse de la evaluación a través de instrumentos de seguimiento de política pública, donde se establecen los parámetros de éxito, con base en el cumplimiento de los indicadores. Para esto se debe basar en las fichas de indicadores

Se creará la función de la Unidad de Planificación Institucional de evaluar y remitir al despacho ministerial, un informe de cumplimiento de la Política Pública Penitenciaria, a partir del comportamiento de los indicadores, basados en sus fichas

El informe de evaluación debe considerar, en concordancia con la guía de formulación de políticas públicas, publicada por MIDEPLAN:

- **Pertinencia** - ¿Estamos haciendo lo correcto?  
Medida en que los objetivos de la política y los indicadores de seguimiento son congruentes con las necesidades de la población objetivo y las políticas del país. En retrospectiva, se refiere a si los objetivos y el diseño siguen siendo adecuados aun cuando haya cambiado el entorno de la intervención.
- **Eficacia** - ¿Estamos logrando los objetivos específicos de la intervención?  
Medida en que se alcanzan los resultados directos que la política pública se ha propuesto (comparación de las metas vs. resultados alcanzados).
- **Impacto** - ¿Estamos contribuyendo al objetivo general de la política pública?  
Medida en que la intervención contribuye a la resolución del problema que dio lugar a su diseño.  
Por lo común, se trata de resultados indirectos, agregados y de mediano y largo plazo.
- **Eficiencia** - ¿Estamos logrando los objetivos con eficiencia económica?  
Medida en que existe una relación adecuada entre los recursos aplicados y los resultados alcanzados (costo-beneficio o costo-efectividad).
- **Sostenibilidad** - ¿Son duraderos los resultados positivos?

---

c) Jefatura del Departamento Técnico;  
d) Director de la Policía Penitenciaria; y  
e) Los que el ministro considere pertinente.

Medida en que los resultados alcanzados perdurarán más allá del final de la ejecución de la política pública.

### **3. Investigación académica y fortalecimiento de la capacitación**

El conocimiento de los principios de la política pública y de la estrategia de intervención, es un elemento sumamente importante para que la organización trabaje de manera coordinada en atención a esos objetivos.

Los objetivos no solo deben ser conocidos, sino estudiados y debatidos en un ambiente académico dentro de la dinámica de actualización profesional que debería proponer la Escuela de Capacitación Penitenciaria.

Esta función debe ser transformada, de tal manera que sean obligatorios los cursos especializados de formación profesional, para tener la oportunidad de concursar por puestos de jefatura, ascensos en propiedad y otros mecanismos de movilidad laboral.

Para ello, existen convenios entre el Ministerio de Justicia y Paz con las principales universidades de Costa Rica, que facilitarían incorporar la perspectiva académica a la ideología de formación<sup>9</sup>.

El plan académico de la Escuela de Capacitación Penitenciaria, debe integrar cursos de actualización en los aspectos relevantes de esta política pública y otros elementos importantes para mejorar la atención técnica, dirigida hacia el fortalecimiento del desarrollo humano y la inserción social de la población privada de libertad.

Además, esta entidad deberá revisar los planes de atención técnica de cada una de las especialidades y recomendar al Instituto Nacional de Criminología actualizaciones, de acuerdo al estado del conocimiento en la construcción del servicio penitenciario.

El estado actual de la Escuela de Capacitación Penitenciaria, dista de la propuesta de fortalecimiento académico que la entidad necesita realizar, para convertir la especialización y actualización profesional en elementos de éxito en la implementación de la política penitenciaria.

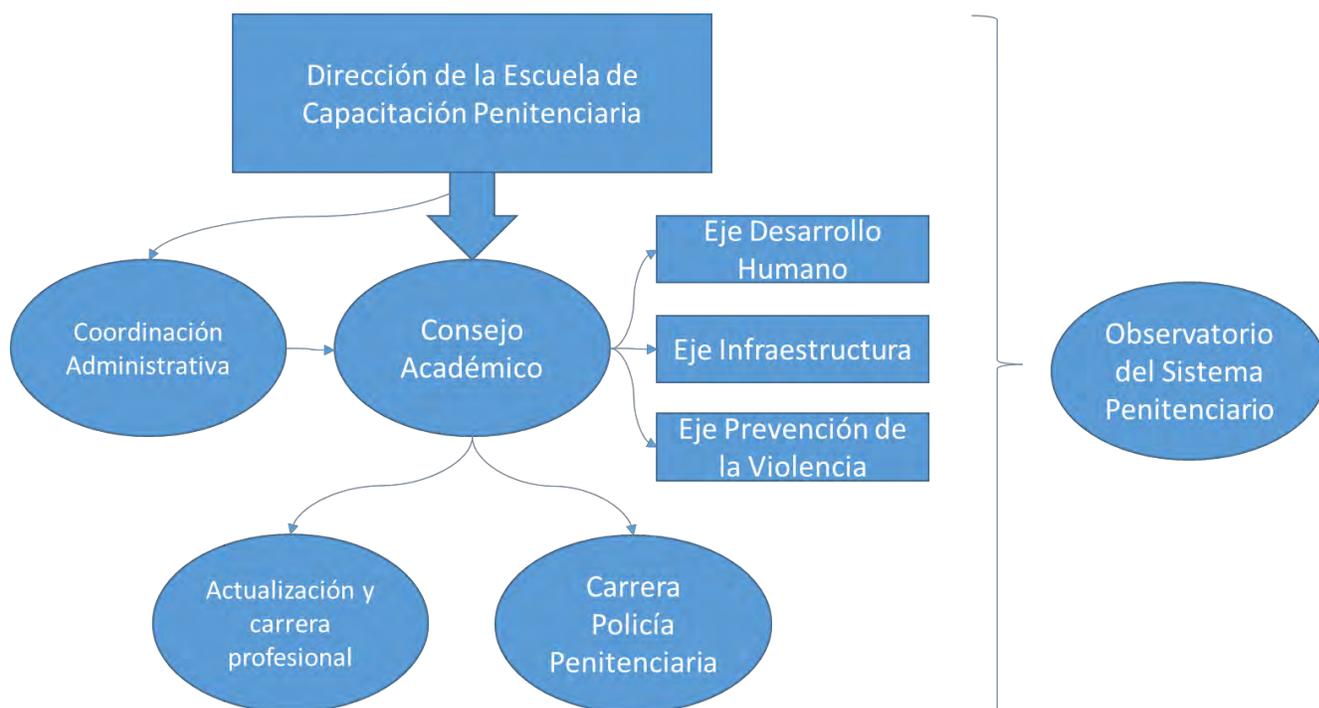
---

<sup>9</sup> Durante el período 2015-2018 se han firmado convenios marco de cooperación con Universidad Nacional, Universidad de Costa Rica, Universidad La Salle, UACA y Universidad Magíster. Además existen convenios vigentes con la Universidad Estatal a Distancia y el Instituto Tecnológico de Costa Rica.

Para que las expectativas de este modelo se puedan cumplir, la escuela debe pasar por un proceso de reformulación en gestión de trabajo, redistribución de funciones y fortalecimiento gerencial.

De esta manera se debe revisar la estructura organizacional de la escuela y estructurar sus funciones y competencias.

Figura: Estructura propuesta de la Escuela de Capacitación Penitenciaria



#### 4. Estrategia de intermediación y creación de alianzas con instituciones públicas y privadas

Uno de los elementos que deben ser desarrollados dentro del modelo de gestión de la política pública es la búsqueda y acercamientos constantes con actores públicos y privados, con el objetivo de establecer y formalizar alianzas y convenios los cuales permitan potenciar oportunidades de crecimiento institucional, así como su debido seguimiento y el mantenimiento de una base con la información actualizada de los resultados de la gestión.

Se propone que la persona que ocupe el cargo Jefatura de la Unidad de Inserción Social, sea responsable de asesorar a las autoridades competentes para definir las líneas y prioridades de la gestión de la cooperación, así como coordinar, y supervisar la ejecución de las diferentes actividades desarrolladas en el marco del presente proceso.

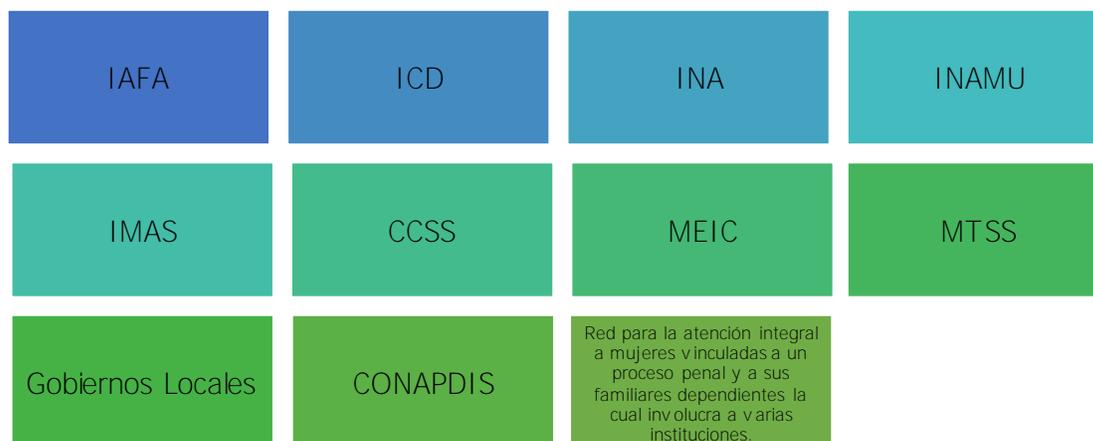
De esta manera, sería responsabilidad de los profesionales y demás personas que integran la unidad de inserción social, desarrollar las actividades o tareas a ellas encomendadas en el marco del presente proceso.

Bajo este proceso de gestión de la cooperación, se trabajará con cuatro fuentes de cooperación que a continuación se detallan:



### Enlaces interinstitucionales y redes de apoyo

Es necesario centralizar en la Unidad de Inserción Social, como unidad competente para liderar el proceso de gestión de la cooperación, las funciones de coordinación ligadas a la atención a las personas privadas de libertad y egresadas del sistema, para lo cual se han identificado entre otras, las siguientes instituciones públicas que podrían desarrollar acciones de apoyo.



- Cooperación nacional

Con el fin de canalizar la cooperación técnica, económica y gestión de conocimiento cuyo objetivo sea beneficiar a la población meta se identifican los siguientes posibles colaboradores:

- Universidades Públicas y Privadas: a través de Trabajos Comunes Universitarios, programas de extensión universitaria y acción social, y servicios varios (consultorios jurídicos por ejemplo).
- ONGs: Organizaciones no gubernamentales enfocadas a aportar soluciones para problemas sociales presentes en la población penal.
- Voluntariado nacional e internacional.
- Sector cooperativista costarricense: Que brinden opciones de financiamiento para personas beneficiarias interesadas en la conformación de cooperativas como opción laboral.

- Cooperación internacional

Los objetivos de la política pública penitenciaria deben ser prioridad de los procesos de cooperación internacional que emprenda el Ministerio de Justicia y Paz, lo cual permitirá maximizar los beneficios y oportunidades a nivel internacional, sea mediante embajadas, programas regionales de cooperación y fundaciones.

- Responsabilidad social empresarial

Es fundamental coordinar esfuerzos con las cámaras empresariales principalmente para que las personas beneficiarias de la Unidad de Inserción Social, sean tomadas en cuenta en las oficinas o departamentos de responsabilidad social empresarial de sus empresas afiliadas, mediante programas en los cuales la población meta sea considerada para opciones laborales.

## **5. Recolección de información y datos**

Todo proceso de toma de decisión en política pública debe ser sustentado por un robusto sistema de recolección de información y datos, que permita evaluar y replantear las acciones realizadas, dentro de las prioridades de gestión.

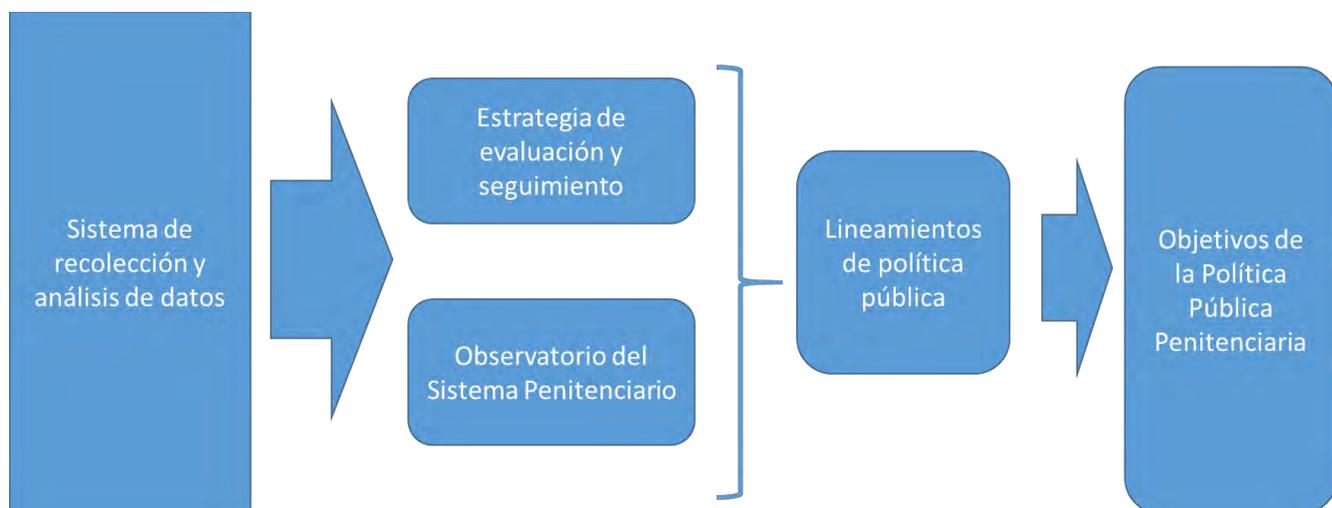
El Ministerio de Justicia y Paz ha tenido muchos problemas en los últimos años para implementar un sistema de información confiable, que tenga un software flexible y

una metodología de ingreso de datos amigable con los usuarios. Tras encontrar problemas en la alimentación del sistema de información penitenciaria SIAP, se ha optado por desarrollar un nuevo software llamado IGNIS, con el cual se espera tener disponible información en formato digital que permita la toma de decisiones de los órganos competentes de implementar y replantear la política penitenciaria.

El éxito de la nueva herramienta es vital para el desarrollo de esta política pública, pues de otra manera se dificultará el proceso de evaluación de los indicadores de la política, ante la falta de elementos científicos que brinden confianza en las actuaciones.

Dentro del modelo de gestión, se identifican por lo menos dos elementos que dependen de la recolección de datos y análisis de la información: Estrategia de Evaluación y Seguimiento y Observatorio del Sistema Penitenciario, los cuales son procesos centrales para llevar a cabo este modelo de gestión e implementar los lineamientos de la política pública.

Figura: Procesos esenciales que dependen del Sistema de recolección y análisis de datos



El proceso de recolección y análisis de datos es transversal para poder implementar la política pública, medir los efectos de los lineamientos propuestos, en la gestión y en los resultados a mediano y largo plazo.

Se considera que la institución ha tomado decisiones correctas al invertir en la mejora de las herramientas informáticas, pero el proceso debe ser cuidadosamente

administrado, procurando que todos los funcionarios de la institución guarden un registro informático de las acciones que realizan en atención a la población meta de la política penitenciaria. Para esto, es necesario definir una gerencia del proceso, aprovechando la existencia de una unidad de tecnologías de información y de la unidad de investigación y estadística, para definir funciones complejas que aseguren la calidad de la información que alimenta a la política.

## Bibliografía

Andruccioli Felix, S. (2002). Geografía do crime: Interdisciplinidades e relevancias. Sao Paulo: Universidade Estatal de Sao Paulo.

Bedoya Ramos Erika Jazmín y Roncancio Gómez Alejandra (2009). Plan de gestión ambiental para el establecimiento penitenciario y carcelario del municipio de Pereira. Universidad Tecnológica de Pereira. Facultad de Ciencias Ambientales Administración del Medio Ambiente.

Cid Moliné, J. (2007). ¿Es la prisión criminógena?:Un análisis comparativo de reincidencia entre la pena de prisión y la suspensión de la pena. Revista de Derecho Penal y Criminología, 427-456.

Cruz Roja Internacional (2013). Agua, saneamiento, higiene y hábitat en las cárceles. En: [www.cicr.org](http://www.cicr.org)

Dammert, Lucía y Zúñiga, Liza (2008) La cárcel: Problemas y desafíos para las Américas. FLACSO- Chile.

Departamento de Naciones Unidas para la Información Pública. (15 de abril de 2013). Culture, Religions, Tradition Can Never Justify Denial of Rights. Ginebra, Suiza: UN press docs.

Eisen, L. B., & Chettiar, I. (2015). The reverse mass incarceration act. New York: Brennan Center for Justice School of Law.

Foucault, M. (1999). Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión. México: Siglo XXI.

Fuller, N. (2008). La perspectiva de género y la criminología: Una relación prolífica. Tabula Rasa, 97-110.

International Centre for Prison Studies. (2017). Highest to Lowest prison population rate.

Llobet Rodríguez, J. (12 de agosto de 2017). Pensamiento Penal. Obtenido de Pensamiento Penal:  
<http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina40377.pdf>

Murillo, R. (2009). Modernas tendencias en el derecho penitenciario: las propuestas del derecho penitenciario mínimo, el derecho penitenciario del enemigo y las reformas del 2003 en el ordenamiento jurídico penitenciario español. Getafe, España: Universidad Carlos III de Madrid (Tesis).

Núñez del Río, María Cristina (2014) Enfoques de atención a la diversidad, estrategias de aprendizaje y motivación en educación secundaria. Perfiles Educativos, vol. XXXVI, núm. 145, 2014, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación Distrito Federal, México, pp. 65-80.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2004). Los derechos humanos y las prisiones. Ginebra, Suiza: Naciones Unidas.

Palma Campos, C. (2015). Mujeres, Tráfico de Drogas y Cárcel en Costa Rica: una etnografía multisectorial. Barcelona: Universidad de Barcelona.

Programa Estado de la Nación. (2017). II Informe Estado de la Justicia. San José, Costa Rica. : Consejo Nacional de Rectores (Costa Rica). Programa Estado de la Nación.

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela) (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito 2015).

Sánchez Quesada, Á. (2017). Política Criminal y Política Penitenciaria: El diálogo inexistente. Pendiente de Publicación.

UNODC. (2014). Manual sobre estrategias para reducir el hacinamiento en prisiones. New York: Naciones Unidas.

Urgel, M. J. (15 de 09 de 2017). APT. Obtenido de <http://www.apt.ch/es/blog/la-privacion-de-libertad-de-las-mujeres-en-america-latina-que-es-necesario-entender/#.WcE7zLLyhxB>

van den Bergh, B., Gatherer, A., Frases, A., & Moller, L. (2011). Privación de libertad y salud de la mujer: inquietudes sobre la sensibilidad de género, los derechos humanos y la sanidad pública. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

World Prison Brief. (15 de 09 de 2017). Prison Studies. Obtenido de <http://www.prisonstudies.org/news/more-700000-women-and-girls-are-prison-around-world-new-report-shows>