



UNIVERSIDAD DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Programa: Maestría en Criminología con Énfasis en Seguridad Humana

MÁS ALLÁ DE LAS TRAGEDIAS SUBJETIVAS Y DE LOS MITOS DE LA SOCIEDAD DE LA EXCLUSIÓN; Análisis de la relación entre las decisiones político – administrativas y la crisis penitenciaria, en su principal manifestación el hacinamiento penitenciario, durante la transición al siglo XXI, en Costa Rica.

Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Maestría en Criminología con Énfasis en Seguridad Humana.

Estudiante: Guillermo Arroyo Muñoz

Sede Central, San José – Costa Rica

2015

DEDICATORIA

A todas las personas que viven entre el temor y la esperanza, que sufrieron y sufren la pena privativa de libertad, en la región latinoamericana, en condiciones de violación de la dignidad humana, y a pesar de ello en muchos aún vive la utopía.

A mi familia, el grupo humano más significativo en mí y en el hermoso oficio de dar sentido a mi vida, y la cual amo en todas las formas posibles.

Guillermo Arroyo Muñoz

“...es más noble luchar “por” algo que luchar “contra” algo...” A. Cañas.

AGRADECIMIENTOS

Un especial reconocimiento al MSc. Alejandra Manavella Suarez quien como tutora de esta investigación, participó para que este trabajo sea hoy una realidad. Gracias por concederme el gusto y honor de acompañarme en este proyecto. Al MSc. Alexander Obando por sus aportes como lector.

Al ILANUD, por todo su aporte y colaboración significativa para la realización de este proceso de investigación, muchas gracias.

INDICE DE CONTENIDOS

Índice de Cuadros	IV
Índice de Gráficos	V
Lista de Abreviaturas	VI
Resumen Ejecutivo	VII
ASPECTOS INTRODUCTORIOS	
Introducción	1
CAPITULO 1 ANTECEDENTES DE LA CRISIS PENITENCIARIA	
1.1.- Antecedentes de la Crisis Penitenciaria	13
CAPITULO 2 ENFRENTANDO LA CRISIS PENITENCIARIA HACIA EL SIGLO XXI	
2.1.- Enfrentando la crisis penitenciaria en la transición al siglo XXI	28
2.1.1.-Primera Fase: Decisiones Político-Administrativas. 1998 – 2002.	28
2.1.2.-Segunda Fase: Decisiones Político-Administrativas. 2002 – 2006.	36
2.2.- Estado de la Situación de la Institución Penitenciaria 1998-2002	43
2.2.1.-Enfrentando la crisis durante la transición al siglo XXI	44
2.2.1.1.- Hacinamiento e Infraestructura Penitenciaria	44
2.2.1.2.- Reformas Legales	53
2.2.1.3.- Proceso de Atención Técnica-Profesional	54
2.2.1.4.- Seguridad Penitenciaria	56
2.2.1.5.- Proceso de Capacitación	59
2.2.1.6.- Gestión Administrativa	60
2.3.- A manera de Conclusiones del Periodo: 1998-2006	62
CAPITULO 3 RETROCESO EN LA GESTIÓN DE LA CRISIS PENITENCIARIA.	
3.1-Retroceso en la gestión de la crisis penitenciaria. Siglo XXI	66
3.1.1.- Primera Fase: Decisiones Políticas-Administrativas. 2006- 2010	66
3.1.2.- Segunda Fase: Decisiones Político-Administrativas. 2010-2014	71
3.2.- Estado de Situación de la Institución Penitenciaria: 2006-2014	79
3.2.1.-Retroceso en la gestión de la crisis penitenciaria.	79
3.2.1.1.-Hacinamiento; Factor Visible de la Crisis Penitenciaria.	80
3.2.1.2.-Reformas Legales.	84
3.2.1.3.- Proceso de Atención Técnico-Profesional	85
3.2.1.4.-Seguridad Penitenciaria	87
3.2.1.5.- Proceso de Capacitación	89
3.2.1.6.- Gestión Administrativa.	90
3.3.- A manera de Conclusiones del Periodo: 2006-2014	92
CAPÍTULO 4 CONCLUSIONES	
4.1.- Conclusiones del estudio	95
BIBLIOGRAFIA	103

Índice de Cuadros

Cuadro	Título	Pág.
Cuadro 1	Tasas de Presos por cien mil habitantes	20
Cuadro 2	Crecimiento Anual de la Población Penitenciaria	21
Cuadro 3	Población relativa sentenciada e indiciada en reclusión	23
Cuadro 4	Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria 1998 – 2002	34
Cuadro 5	Ejes de Desarrollo de Gestión 2002.2006	37
Cuadro 6	Retos del Eje de Seguridad y Justicia 2002-2006	40
Cuadro 7	Plan de Infraestructura Penitenciaria 2002-2006	42
Cuadro 8	Programa de Capacitación a la Policía Penitenciaria 2002-2006	43
Cuadro 9	Sobrepoblación Penitenciaria Nivel Institucional 1998- 2001	48
Cuadro 10	Sobrepoblación Penitenciaria Cuatrienio 2002-2005	50
Cuadro 11	Logros en la Infraestructura Penitenciaria 2002-2006	52
Cuadro 12	Incidentes Críticos “2002-2005	59
Cuadro 13	Matriz de la Meta Nacional: Una Nación Segura	75
Cuadro 14	Sobrepoblación Relativa y Absoluta. S.P.N. 2005-2010	80
Cuadro 15	Dinámica Poblacional del Programa Institucional	81
Cuadro 16	Evolución de la tasa de personas presas por cien mil habitantes 2006-2013.	83
Cuadro 17	Evolución de la población reclusa en el S.P.N. (Programa institucional) 2008 2013	83
Cuadro 18	Presupuesto sin ejecutarse del Patronato Nacional de Construcciones para Infraestructura Penitenciaria 2006- 2009	91

Índice de Gráficos

Gráfico	Título	Pág.
Gráfico 1	Comportamiento de la Sobrepoblación relativa 1986-1989	23
Gráfico 2	Comportamiento de la Sobrepoblación relativa 1990-1993	25
Gráfico 3	Comportamiento de la Sobrepoblación relativa 1994-1997	27
Gráfico 4	Comportamiento de la Sobrepoblación relativa 1998-2001	49
Gráfico 5	Comportamiento de la Sobrepoblación relativa 2002-2005	51
Gráfico 6	Tasa de Sobrepoblación relativa 2000-2010	81
Gráfico 7	Población de privados de libertad promedio y sobrepoblación relativa promedio del Programa Institucional 2009-2014	82
Gráfico 8	Proyección de la sobrepoblación Penitenciaria. Programa Institucional. 2014-2018	92

Índice de Abreviaturas

Abreviatura	Nombre
M.J.	Ministerio de Justicia y Paz (Gracia)
D.G.A.S.	Dirección General de Adaptación Social
I.N.C.	Instituto Nacional de Criminología
M.N.P.	Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.
S.P.	Sistema Penitenciario
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
D.I.E.	Departamento de Investigación y Estadísticas.

Resumen Ejecutivo.

Este trabajo final de graduación de la Maestría en Criminología, con énfasis en seguridad humana, presenta una visión histórico-criminológica de la crisis del sistema penitenciario entre 1998-2014, en Costa Rica.

Es una investigación exploratoria de carácter mixto, descriptiva y analítica a partir de seis factores que visibilizan la crisis penitenciaria; Hacinamiento, Reformas legales, Atención Profesional, Seguridad Penitenciaria, Capacitación Penitenciaria, Gestión Administrativa.

En un periodo de tiempo de 16 años entre el año 1998 al año 2014, que se subdividió en dos periodos; los dos cuatrienios de transición del siglo XX al siglo XXI, (1998-2006) y los dos cuatrienios en el inicio del siglo XXI. (2006 -2014)

Se presentan las principales decisiones político-administrativas del Poder Ejecutivo, recogidas en los Planes Nacionales de Desarrollo, de cada cuatrienio, vinculadas al eje seguridad-criminalidad-justicia.

Se procura contrastar con un análisis del estado de situación de la institución penitenciaria, en cada periodo, a partir de información existente en informes oficiales y de organismos públicos, además de entrevistas a operadores penitenciarios de la jerarquía institucional, se cierra cada periodo con una presentación de conclusiones y al final unas conclusiones generales.

Es importante la demostración de la respuesta exitosa pero limitada al hacinamiento penitenciario en el periodo 1998-2006, mediante la estrategia de aumento de la capacidad instalada por medio de proyectos de infraestructura, que al cabo de ocho años elimino el hacinamiento carcelario, pero no la crisis penitenciaria.

En contraste con el periodo anterior, en el periodo 2006-2014, se abandona inicialmente la estrategia de ampliación de la capacidad instalada, y se suman errores graves, como una débil ejecución presupuestaria, ausencia de acciones estratégicas, y políticas públicas de los tres poderes del Estado, el Ejecutivo,

Legislativo y Judicial. En su conjunto generan un retroceso significativo en la mitigación de la crisis penitenciaria, y su problema más visible el hacinamiento penitenciario, se regresa a niveles cercanos al 50 % en promedio en el Sistema Penitenciario, aunque algunas prisiones se superan el promedio hasta en un 100%.

La crisis penitenciaria en el pasado, como en el presente, es el resultado de las decisiones políticas-administrativas de los tres poderes del estado, que impactan en una gestión penitenciaria dominada por la improvisación y la provisionalidad.

ASPECTOS INTRODUCTORIOS

INTRODUCCION

Más allá de las tragedias subjetivas que resultan del análisis y conocimiento de los casos de individuos que realizan hechos delictivos y están reclusos en las instituciones penitenciarias en la región latinoamericana y en específico en Costa Rica, o del constante uso de prejuicios por parte de una sociedad fragmentada por la exclusión y el miedo, para referirse a la población privada de libertad, se encuentra la crisis penitenciaria, que debe ser entendida desde dos consecuencias; la falta de capacidad institucional para cumplir con su misión y la violación a la dignidad de las personas encerradas.

La institución penitenciaria ha permanecido por mucho tiempo en una crisis de carácter estructural, conceptual y política, como resultado de la dinámica entre las acciones políticas-administrativas de los poderes del estado y el contexto social-mediático. Una dinámica especialmente desfavorable para con las personas que delinquen, y que son seleccionadas por la justicia penal, para enfrentar el rigor de la pena privativa de libertad, por las deteriorantes condiciones en que se ejecuta, se torna por momentos en una pena corporal-aflictiva, al mejor estilo de las penas de finales del siglo XVIII en el continente europeo.

Las instituciones penitenciarias desde sus inicios y hasta la actualidad transcurren en una crisis humanitaria, una crisis que va mucho más allá del déficit de camas, comida, etc, para depositarse en el déficit de dignidad, por largo tiempo, la situación penitenciaria vive apresada por un proceso cíclico de periodos de crisis-con leves procesos de inversión-innovación y de nuevo procesos de crisis.

Es probable que la razón de ser esta crisis penitenciaria sostenida en el tiempo, se sustente en que las prisiones trabajan con personas excluidas y reclusas, que viven un verdadero proceso de discriminación y odio que se traslada a la característica más común de las prisiones, su aislamiento social, impuesto y auto-asumido, que produce un aislamiento de la dinámica social, que conduce a perder la visión

histórica del sujeto preso, y de la propia institucionalidad. Dando paso a instituciones penitenciarias, cerradas, rígidas, silentes, que convierte al encierro en un fin en sí mismo, y se pierde toda perspectiva de la persona y su inserción social.

Los ciclos de crisis, son más frecuentes e intensos, donde los periodos de inversión son insuficientes, ante los crecientes costos, la falta de planificación y evaluación de la gestión del eje seguridad-justicia-cárcel, que, en general está dominada por la improvisación y provisionalidad.

Pasar de un periodo de crisis, a uno de inversión y viceversa, se produce por el surgimiento y desarrollo de acontecimientos significativos que afectan la conformación de la realidad social e institucional. Estos acontecimientos son realizados por personas concretas, pero más que un acto individual, son el resultado de la discriminación y odio, resultante de la criminología mediática, el populismo penal y el derecho penal del enemigo.

Una agravante en esta situación, es la ausencia o debilidad en las políticas públicas penitenciarias, que han condenado por décadas a las instituciones carcelarias, (personal penitenciario y en especial a la población privada de libertad) a las más diversas manifestaciones de violencia al interior de la dinámica de poder dentro de las prisiones.

Las acciones político-administrativas no han logrado superar el enfoque corto plazista que domina la gestión penitenciaria, y su falta de sostenibilidad, la historia reciente de las instituciones penitenciarias, es la de una realidad en caos, dominada por la sistemática destrucción masiva de seres humanos.

El resultado de tal situación, se sintetiza en la afirmación, que independientemente de la persona que sea recluida, e independientemente de la prisión donde sea recluida, la persona resultará deteriorada en su dignidad y en sus tres capacidades básicas; la palabra, la capacidad de establecer vínculos, y la capacidad de adaptabilidad.

Estas capacidades están estrechamente vinculadas al reconocimiento social del individuo, sus derechos, su multidimensionalidad, y el ser reconocido, como personas competentes para la vida en común.

“La situación carcelaria en los países de América latina y el Caribe es de oprobio y vergüenza; personas que han sido privadas de su libertad por decisión de la justicia son sometidas al hacinamiento y otras penas crueles, inhumanas y degradantes (...) A lo largo de la geografía regional, cada tanto puede encontrarse alguna unidad penitenciaria de excepción, o hasta un sistema completo (...) la situación es horrorosa como la que siglos atrás describieran en otras realidades John Howard, Cesare Beccaria, o Concepción Arenal.” (Carranza, E. 2001. Pág. 7)

Es fundamental enfrentar los mitos de la sociedad de la exclusión, sustentados en el miedo y que sirven de base a la denominada “guerra contra la criminalidad,” una dirección que conduce hacia la sociedad del control penal. El sociólogo Pablo Artavia, (1998) lo resume, en “...ceder en derechos, para ganar en seguridad.” (Pág.25)

De ahí la importancia de establecer una estrecha relación entre los procesos de planificación estratégica-operativa y el Plan Nacional de Desarrollo, que promueve cada gobierno, donde se estructuran el conjunto de decisiones políticas-administrativas del Poder Ejecutivo, incluidas las de tipo penitenciario, que debe gestionar la administración penitenciaria, en el cuatrienio e impactar asertivamente el estado de situación de las prisiones.

Hasta ahora en Costa Rica las políticas públicas, han procurado constituirse en la respuesta al creciente fenómeno social de la criminalidad, vienen obteniendo dos resultados concretos; Primero, no han logrado detener el crecimiento del fenómeno social de la criminalidad y Segundo, si han logrado un incremento sostenido del encierro penitenciario a nivel nacional, donde la tasa de la población penitenciaria, se ha triplicado en pocas décadas.

No se trata de suavizar o debilitar la justicia penal, o la potestad del gobierno del Estado de establecer sanciones penales a quienes delinquen, de lo que se trata es que el Estado respete la ley, de forma tal que las prisiones respondan al estado de derecho, y al modelo de democracia social, a partir del modelo penitenciario de derechos y responsabilidades, promovido por las Naciones Unidas.

La hipótesis de este trabajo de investigación, es que la crisis penitenciaria, es el resultado de la aplicación de inadecuadas decisiones políticas –administrativas de los tres poderes del estado y su principal manifestación, es el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios.

El problema de investigación, es la crisis penitenciaria y su relación con las decisiones político-administrativas de los poderes del estado, es atinente al campo de estudio de la ciencia criminológica, en especial en su énfasis para con la seguridad humana, que ha asumido la ejecución de la pena privativa de libertad desde su concepción, finalidad, operación y resultados, como uno de sus campos de investigación, para lo cual parte sus estudios desde el principal indicador de desempeño; El respeto a la dignidad de las personas prisionalizadas.

La crisis penitenciaria, debe ser entendida desde dos manifestaciones; la falta de capacidad institucional para cumplir con su misión y la violación a la dignidad de las personas encerradas, es un tema actual en las agendas de los organismos internacionales, espacios académicos, organizaciones de la sociedad civil, el mundo mediático, (no siempre con visiones asertivas)

Existe el deber ser para los gobiernos, la obligación de garantizar los derechos humanos, y el cumplir con sus responsabilidades legales, para con las personas en ejecución de penas privativas de libertad, como parte de fortalecer una sociedad democrática y el Estado de Derecho, a partir del enfoque de la seguridad humana en las prisiones de Costa Rica.

Es un proyecto de investigación realizable, por el nivel de conocimiento del investigador postulante del tema, dada la experiencia personal de más de treinta

años en el campo penitenciario, tanto a nivel práctico como teórico-académico, así como el acceso a las fuentes de información primaria y secundaria sobre la investigación propuesta, que a la vez son una limitación importante.

La interrogante principal, guía de esta investigación; ¿Cuál es la relación entre las decisiones político – administrativas del Poder Ejecutivo y la crisis penitenciaria, en su principal manifestación el hacinamiento penitenciario, durante la transición al siglo XXI, en Costa Rica?

A partir de lo anterior se estructura el Objetivo General de la investigación: Analizar la relación entre las decisiones político – administrativas del Poder Ejecutivo y la crisis penitenciaria en su principal manifestación el hacinamiento penitenciario, durante la transición al siglo XXI, en Costa Rica.

La desagregación del objetivo general, permite presentar tres objetivos específicos:

- 1- Determinar los antecedentes de la crisis penitenciaria a partir de las decisiones político-administrativas del Poder Ejecutivo, y su principal manifestación el hacinamiento penitenciario, durante el periodo 1971 - 1997.
- 2- Describir las decisiones político-administrativas del Poder Ejecutivo, aplicadas para enfrentar la crisis penitenciaria, y su principal manifestación el hacinamiento penitenciario, durante el periodo 1998 a 2006.
- 3- Establecer el impacto de las decisiones político – administrativas del Poder Ejecutivo, en el retroceso de la gestión de la crisis penitenciaria, y su principal manifestación el hacinamiento penitenciario, durante el periodo 2006-2014.

Por características del trabajo de investigación, se da un énfasis en el estudio de las decisiones político-administrativas del Poder Ejecutivo, con algunas referencias a las decisiones judiciales y legislativas, que en su conjunto conforman el origen de la crisis penitenciaria, cíclica e histórica. Este carácter político conduce a la

propuesta de dividir el estudio a partir de los periodos políticos de cada gobierno estructurados en cuatrienios.

Se inicia con un resumen de los antecedentes históricos desde la creación de la actual institucionalidad, la Dirección General de Adaptación Social, hasta la denominada “década perdida” desde mediados de la década de los años 80, hasta mediados de la década de los años 90. Periodo en que Costa Rica inicia su tránsito del Estado Social de Derecho-Estado Benefactor- al Estado del Control Social-Estado del “libre mercado.”

Se analizan los dos cuatrienios de transición del siglo XX al siglo XXI, donde se realiza un esfuerzo parcial de mitigar la crisis penitenciaria, desde la misma institución penitenciaria, con un relativo éxito en la reducción del hacinamiento.

Para cerrar con el análisis de la institución penitenciaria en el siglo XXI, (2006-2014) donde fracasa el esfuerzo de mitigar la crisis penitenciaria, a partir de la reducción del hacinamiento, un esfuerzo de la misma institución penitenciaria, y muy por el contrario se agrava la crisis, ante decisiones políticas-administrativas del Poder Legislativo y del Poder Judicial. Por ejemplo la no aprobación de medidas alternativas al uso de la pena privativa de libertad, la reducción de beneficios, la inflación en los tipos penales y desarrollo de los modelos eficientistas procesales como la figura de la flagrancia.

Durante mucho tiempo en la región latinoamericana, incluyendo a Costa Rica la Administración Penitenciaria, ha estado dominada una crónica situación carencial de recursos que han sometido a las instituciones penitenciarias (presos y personal) a dos constantes administrativas; la improvisación de “soluciones” a problemas; la provisionalidad en la toma de decisiones. Lo que fortalece el desarrollo de la gestión de la emergencia, en las Administraciones Penitenciarias, obligando a asumir la dinámica de apaga incendios, donde se pierde de perspectiva el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la gestión estratégica a partir de la eficacia y eficiencia operativa.

Las instituciones penitenciarias, suelen presentar una débil eficiencia en la organización de los recursos para el logro de su misión y objetivos institucionales, es común la ausencia de un asertivo proceso de alineamiento del personal penitenciario, y no se ha desarrollado la evaluación sobre la eficacia, en el sentido de que exista una adecuada relación entre las acciones y el logro de las metas.

Para lo anterior se hace referencia a diversas definiciones del término de planificación, como el del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, que define como; “Plan General, científicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado.

El autor David, F. (2003) dice; “La dirección estratégica se define como el arte y la ciencia de formular, implantar, y evaluar las decisiones a través de las funciones que permitan a una (organización) lograr sus objetivos.(...) El término dirección estratégica se utiliza (...) como sinónimo del término planeación estratégica.” (p.5)

Sin ser exhaustivos en la lista de posibles definiciones, que pueden ser tantas, como libros que se han escrito, lo relevante es que se trata de una actividad científica, que se basa en un punto de partida y aspira llegar a una situación deseada, en tanto tiempo y con una cantidad de recursos.

Toda organización pública, como la institución penitenciaria, parte de un punto inicial y tiene la aspiración de alcanzar un punto “final”, para transitar de uno a otro se tiene la herramienta de la planificación, cuya visión funcional es ser una sucesión de decisiones y acciones que permita el paso de uno a otro punto.

Es un hecho que la planificación hoy más que nunca tiene un carácter instrumental, y se le concibe como un medio (conjunto de estrategias, instrumentos y herramientas articuladas rigurosamente, sistemáticamente y evaluables.) para el logro de un fin, objetivo, o propósito. Se planifica para reducir la incertidumbre generada por la improvisación, para incrementar en la institución su capacidad de adaptabilidad a los cambios que afectan permanentemente las instituciones, de ahí la importancia de planificar estratégica y operativamente.

La investigación procura identificar, conocer el desarrollo de la planificación relacionada con el tema penitenciario desde el nivel macro de los Planes Nacionales de Desarrollo, a los niveles sectoriales e institucionales vinculados con las políticas punitivas, persecución penal, seguridad y ejecución penitenciaria.

La eficiencia y eficacia se debe mostrar en la capacidad de la institución penitenciaria de enfrentar con éxito el logro de las respuestas adecuada a tres demandas sociales fuertemente presentes, en un contexto de hacinamiento creciente; la demanda de seguridad, el control asertivo de las prisiones, y la accesibilidad a los derechos que fortalezcan los diferentes procesos de inserción social, de las personas durante y al final de la ejecución de la pena, sea de forma anticipada o a nivel post penitenciario.

Estas demandas constituyen los principales indicadores de evaluación de las instituciones penitenciarias, dentro de la concepción y finalidad del modelo de derechos y responsabilidades en la ejecución de penas privativas de libertad. Lo que implica es partir de la persona privada de libertad como un sujeto titular de derechos, definir la prisión como una institución pública y civil, establecer la relación entre personas privadas de libertad y el personal penitenciario, como una relación basada en el derecho.

La sociedad costarricense esta formalmente direccionada hacia el fortalecimiento del Estado de Derecho a partir de un gobierno comprometido con los derechos humanos para todos y todas las personas, en la práctica en especial en el tema de criminalidad, pareciera que la dirección es otra, se ha pasado del gobierno del bienestar social, cercano al concepto de seguridad humana, a un gobierno del control social, especialmente ejercido desde el derecho penal represivo y predominantemente prisionalizador, cercano al modelo de seguridad policial-penal, hasta llegar al planteamiento de N. Christie una política de seguridad que conduce al denominado “holocausto del encierro.”

Costa Rica es uno de los países de la región en que más fuertemente ha crecido la inequidad, se ha debilitado la cobertura y calidad los servicios públicos y las

oportunidades de desarrollo humano. Una realidad social dominada por el debilitamiento de la cohesión social, el desarrollo de la violencia social y dentro de esta de la violencia delictiva en crecimiento.

Una lectura de la situación del desarrollo social de 1998 permite evidenciar la coexistencia de luces y sombras. En efecto, si bien hay una primacía de aspectos favorables, como el logro de nuevas disminuciones en los indicadores de mortalidad infantil y pobreza, es clara también la tendencia hacia una desaceleración en el ritmo de progreso de los principales indicadores sociales, así como la persistencia de inequidades sociales que han sido objeto de análisis en los cuatro informes anteriores... (Estado de la Nación. 1998. P.66)

Los procesos de violencia social y delictiva refuerzan la exclusión, segregación, y la visión dicotómica de la sociedad dividida entre buenos y malos, y desde luego la estrategia del castigo penal para quienes llegan a ser identificados como “enemigos.”

El actual contexto penitenciario está dominado por la “masificación”, que implica una pérdida sistemática de la individualidad, de la autonomía, ante las restricciones propias de la prisionalización, y las pésimas condiciones de vida al interior de las prisiones, una reducción en la exigencia al individuo de asumir su responsabilidad con los hechos y con su futuro.

Después de esto este fenómeno es reforzado por la variable del hacinamiento, que en general impone una dinámica al interior de las prisiones de negación sistemática de la dignidad, manifiesta en las condiciones de vida y seguridad de los establecimientos penitenciarios.

Ante la presión de los retos cotidianos y las crecientes demandas, las autoridades penitenciarias suelen recurrir a la “cultura del mientras tanto.” y de la improvisación medidas nada eficientes y que no aportan en resolución del problema, por su carácter de corto plazo y carecer de visión estratégica, en el uso de los recursos.

Se ha entronizado una crónica “falta de recursos,” en los sistemas penitenciarios, muchas veces ante el temor del sector político de invertir en el tema penitenciario que cuenta con una alta percepción social negativa, y un oculta pero presente visión discriminatoria y estigmatizante, la mayoría de las veces sustentada en la “criminología mediática” que plantea Zaffaroni.

Ante el problema de la desinformación científica, y el peso mediático del tema de la criminalidad, las instituciones penales y penitenciarias, en especial estas últimas optan por un proceso mal entendido de autodefensa, a partir de un aislamiento y mutismo que aumenta la “desinformación” sobre la cuestión penitenciaria y suele conducir a limitar la comunicación de la población privada de libertad a nivel familiar y social.

El “aislamiento” de las instituciones penitenciarias en primer lugar da como resultado el debilitamiento del carácter de institución pública y civil de las prisiones, y el desarrollo de una dinámica institucional sustentada en la seguridad, pero reducida a lo policial y al control represivo.

Cárceles “insalubres” por el estado de la infraestructura, graves problemas de ventilación, la luz natural, el aseo e higiene, acceso al agua potable, servicios sanitarios insuficientes y en buen estado, por último la ausencia o deficiencia del manejo de desechos sólidos y líquidos.

En muchos sistemas penitenciarios no hay “gestión del conocimiento,” planificada, sistemática, rigurosa, permanente, dado que no hay inversión o es muy limitada la generación de conocimiento científico penitenciario propio, no logra ni sistematizar las experiencias y prácticas exitosas, que suelen no preservarse.

No puede olvidarse, la presencia de eventos críticos, que constituyen la denominada “violencia intracarcelaria,” que no solo debe verse en los eventos de violencia física, sino debe ser capaz de incluir los procesos sistemáticos de violencia a la dignidad de las personas reclusas.

Los sistemas penitenciarios, ante deficitarias condiciones objetivas de ejecución de la pena, visibilizadas en la ratio deficitaria entre personal y personas presas, la compleja diversidad de la población penitenciaria, y los procesos criminales, la transformación del supuesto programa de tratamiento, en una situación de “miento mientras trato,” a partir de un proceso de atención profesional, deficitario en cobertura y calidad de servicio, la institucionalidad discurre en un contexto interno y una dinámica de vida, violenta, que vulnerabiliza la dignidad de las personas reclusas.

A nivel de referencia metodológica, se establece una Investigación exploratoria y con un enfoque mixto, dado que integra contenidos cuantitativos descriptivos en el análisis de situación y contenidos propios del análisis cualitativo, con el objetivo de poder responder las interrogantes que guían la investigación y alcanzar los objetivos de investigación.

El tipo de Investigación requiere integrar diferentes enfoques, desde lo transaccional, exploratorio, descriptivo, analítico, a partir de las decisiones político-administrativas propuestas, el resultado alcanzado en la gestión penitenciaria, y de ahí el análisis de las relaciones entre las variables y las consecuencias en la conformación de las realidades penitenciarias existentes.

Las herramientas de Investigación, que se utilizan para la recolección de la información, La mayoría de la información es información existente, en documento de la administración penitenciaria, de los órganos de control y estudios realizados en el periodo en estudio, para realizar un diagnóstico rápido y un análisis profundo.

Lo anterior debido al tiempo que se tiene para realizar el trabajo final de graduación, que no permite utilizar herramientas como encuestas, se recurre al uso de diversas herramientas de investigación, como el análisis documental (informes de labores, informes de órganos de control administrativos y jurisdiccionales, reportes de agencias internacionales, organizaciones de la sociedad civil), así como libros y documentos relacionados con la problemática y en principios del siglo XXI como periodo en estudio.

También se utiliza el análisis estadístico de la propia administración penitenciaria, órganos judiciales, jurisdiccionales, se recurre al desarrollo de entrevistas de carácter semi-estructuradas a diferentes actores penitenciarios vinculados al tema del trabajo penitenciario, que permita alcanzar información sobre tópicos importantes para la investigación con una amplitud permita hacer valoraciones.

Los sujetos y las fuentes de Información sean administrativa o judiciales están en general vinculadas de forma directa con la administración penitenciaria, en la ejecución de las penas privativas de libertad.

La matriz metodológica se construye desde los objetivos específicos de la investigación, donde se desprenden las tres variables más significativas.

Variables	Definición Conceptual	Instrumentos de recolección	Finalidad de la información
La crisis penitenciaria y su principal manifestación el hacinamiento.	Antecedentes de la crisis penitenciaria y del hacinamiento.	Análisis documental.	Explicar el carácter político de la crisis penitenciaria.
Decisiones político administrativas en respuesta a la crisis penitenciaria.	Como se gestionó la crisis penitenciaria entre 1998 y 2002.	Análisis documental, y estadístico. Entrevistas semi - estructuradas.	Para establecer la formas en que se gestionó la crisis penitenciaria en el periodo,
Decisiones político administrativas de retroceso en la gestión de la crisis penitenciaria.	Establecer el retroceso en la gestión de la crisis penitenciaria entre 2006-2014.	Análisis documental, y estadístico. Entrevistas semi - estructuradas.	Se busca presentar las decisiones político-administrativas que produjeron un retroceso en al gestión de la crisis penitenciaria

Tengo seis fieles servidores que me enseñaron todo lo que sé. Sus nombres son: Qué. Por qué, Cuándo, Cómo, Dónde, y Quién.

Rudyard Kipling

CAPÍTULO1:

ANTECEDENTES DE LA CRISIS PENITENCIARIA

1. 1.- Antecedentes

1.1. ANTECEDENTES DE LA CRISIS PENITENCIARIA

En este primer capítulo se presentan los antecedentes de la crisis penitenciaria en estudio a partir de las decisiones político-administrativas del estado costarricense desarrolladas durante el periodo 1971 - 1997 y su principal manifestación el hacinamiento penitenciario.

La necesidad de presentar un análisis de los antecedentes de la institución penitenciaria, se sustenta en la relación dinámica y compleja entre el presente, el pasado y el futuro de una institución, dentro de un contexto político-social, exige entender que el presente de una institución, fue el futuro en el pasado de la misma, y ambos se tornan en pasado. Para asumir que es posible el cambio durante la construcción del futuro, se requiere asumir la interpretación del pasado, conocer el presente y tener claro la visión del futuro deseado.

Esta dinámica se ha dado en el periodo de 44 años, desde la fundación de la actual institucionalidad hasta el presente fue construido por actores, que para los años 70 del siglo pasado cerraban su ciclo laboral y actores que a finales de la década de los años 70 del siglo pasado iniciaban una nueva aventura teniendo como norte el modelo progresivo, en ambos grupos de personal penitenciario y jerarquía política con una perspectiva de la realidad, de valores, y conocimientos con importantes diferencias entre sí, lo cierto es que con estas herramientas, se tomaron decisiones y acciones para viabilizar los aspectos del futuro en que tenían particular interés.

Es notorio que desde la década de los años setenta, y los años ochenta del siglo pasado se está enfrentado un cambio de época histórica, en poco menos de dos décadas se pasa del estado benefactor-institucional, al estado del ajuste estructural, que significó los inicios de procesos de privatización o al menos reducción del Estado, dada la presencia de nuevas formas de interpretar y cambiar las realidades. Un hecho que se resume en la visión del sociólogo Pablo Artavia, en cuanto a su afirmación, todo lo que se economice en inversión social, se invertirá en control social, años después.

En no pocas ocasiones los cambios son vistos como procesos de crisis, dado la incertidumbre que se genera, por ejemplo en el primer párrafo del Plan de Desarrollo Institucional, de la administración penitenciaria, elaborado en el año 1993, plantea; “Desde 1971 la Institución Penitenciaria ha sufrido permanente en crisis, cada vez más recurrentes ...” (Ministerio de Justicia. 1993. Pág. 3)

De ahí la importancia para la investigación de presentar una serie de acontecimientos, previos al periodo en estudio, pero que inciden en la situación penitenciaria durante el cierre del siglo XX y el proceso de transición siglo XXI.

La Administración Penitenciaria, desde sus primeros orígenes en la época colonial y hasta el presente se encuentra dominada por la improvisación y la provisionalidad en sus decisiones y acciones, ante una gestión de la emergencia constante.

A manera de ejemplo se puede apreciar esta improvisación en el desarrollo de la infraestructura institucional, colonial y durante el siglo XIX post-independiente, las descripciones de documentos coloniales sobre las prisiones y las severas limitaciones para utilizar prisiones, aunque sea durante el lapso de tiempo de espera de la sanción centrada en el castigo físico, el destierro o la muerte.

La vida republicana en el siglo XIX, la novedad es la utilización de los presidios-isla, sea la isla del Coco o la isla de San Lucas, que al final prevalece hasta el siglo XX, en general se utilizan como prisiones, instalaciones construidas para otras finalidades, esa situación favorecida por dos factores importantes; la baja conflictividad social y la necesidad de mano de obra, por lo cual el uso de la población privada de libertad, como mano de obra en la construcción de obra pública, en especial vincula a la exportación de productos agrícolas.

El primer acontecimiento significativo de la vida republicana en materia penitenciaria se inicia con la promulgación en 1877, de la inviolabilidad de la vida humana y la posterior eliminación de la pena de muerte, el surgimiento de la propuesta de las colonias penales, y culmina con la construcción de un presidio en la Ciudad de San José. Después de un largo proceso durante las dos últimas décadas del siglo XIX y

un concurso que envía a Octavio Beeche a estudiar los modelos penitenciarios europeos, presentando un informe sobre la penitenciaría que concretará como un “...edificio circular panóptico del que se desprende en forma radial los edificios para ubicar mujeres, menores, detenidos, reos con causa pendientes y rematados.” (Jinesta. 1940. Pág. 221)

La investigadora Mónica Granados, denomina este tipo de procesos como transculturación punitiva, definida como, “El trasplante de aparatos de castigo que presupone esta técnica del “plagio legislativo,” donde se trasladan delitos, procesos y formas de ejecución... (Granados, 1990 Pág.108)

Pero es un hecho que el proyecto de la Penitenciaría Central, es por mucho el mayor proyecto en materia penitenciaria a nivel de infraestructura y de implementación del modelo panóptico.

Desde sus inicios, la construcción de la Penitenciaría Central fue una decisión política-administrativa incorrecta, porque no se fundamentó en el análisis de la población penitenciaria, sus características, necesidades de seguridad y atención derivadas de la misma, fungió por más de sesenta años de forma aislada, ante la carencia de un sistema penitenciario con opciones para responder a las múltiples demandas generadas por la heterogeneidad de la población penitenciaria y las crecientes demandas socio-jurídicas del contexto. La Penitenciaría Central cerró, convertida en la “vergüenza nacional” según calificativos mediáticos de los años 60 y 70 del siglo pasado.

El segundo acontecimiento penitenciario, es la promulgación de la Ley de Regeneración Social del año 1953, que creó el Departamento y el Consejo de Defensa Social, en procura de salir de la crisis penitenciaria, implementando el modelo de colonias agrícolas y realizando inversiones en San Lucas, y el Centro Femenino Buen Pastor y en los centros de menores de edad.

El Consejo Superior de Defensa Social realizó cambios importantes a partir del modelo de trabajo de colonias penales y aplicación del artículo 56 del Código Penal anterior, que habilita el trabajo extra-prisión y el descuento del monto de la pena.

Pero fue incapaz de resolver el grave problema que presentaba la vieja penitenciaría central y su modelo panóptico, y grave crisis de los demás centros penitenciarios, en especial las situaciones de hacinamiento, violencia intra-carcelaria, violación a los derechos humanos, situación común en las cárceles públicas de provincias co-administradas con la Fuerza Pública. (Resumen de la información presentada en la introducción del Reglamento del Centro de Adaptación Social "La Reforma" 1977.Pag.5-7)

En el año 1960, los centros de reclusión de Costa Rica, se caracterizaron por: El hacinamiento, albergando 2200 personas adultas y menores en centros con una capacidad para 700 personas. La mayoría de las cárceles sin condiciones para desarrollar, trabajo, educación o recreación. (...) debería priorizar en: Actualizar la legislación vigente, Construir nuevas edificaciones penitenciarias, Capacitar al personal penitenciario. (Revista Foro. 1978-Pág.6)

Este proceso de acciones político-administrativas, a pesar de ser una propuesta más integral para el desarrollo institucional, carecía de los recursos humanos y presupuestarios, y enfrentado un deterioro acumulado en San Lucas y la Penitenciaría Central que no pudo resolver, en los 18 años de funcionamiento, contrasta con los más de 60 años del anterior proceso siendo una muestra de la intensificación de los ciclos de crisis-inversión-crisis de la institución penitenciaria.

El tercer acontecimiento penitenciario inicia a finales de los años 60 y culmina principios de la década de los años 70 del siglo pasado, siendo el proceso de reforma penal y penitenciaria, donde sobresale la Ley # 4762, de 1971 de la creación de la Dirección General de Adaptación Social, así como en el año 1977, surge el Reglamento del Centro Penitenciario La Reforma.

Este acontecimiento se puede valorar a partir de tres factores; a nivel arquitectónico, a pesar del esfuerzo realizado el centro modelo requirió aproximadamente de treinta años para realizar la mayor parte de las construcciones propuestas en el proyecto original, al punto que cuando se inaugura obras de infraestructura en los años 80 en el Centro de la Reforma, las obras realizadas en los años 60, ya presentaban un

estado de situación, que deja solo un camino la demolición, aunque aún, siguen siendo utilizadas.

Me parece que se está poniendo énfasis excesivo en los aspectos puramente físicos de la Reforma Penitenciaria, no me atrevo a usar la palabra con descuido o con desdén, de los aspectos verdaderamente humanos, espirituales de la Reforma. Estoy seguro, como persona que ha participado alguna vez en la función pública, que muchas veces se cae en el espejismo de suponer que la exhibición de grandes obras materiales. De grandes edificaciones (...) son capaces de justificar una obra de gobierno. (Revista Foro. 1971. entrevista a Joaquín Vargas Gené. P.27)

Otro factor es la implementación del modelo progresivo, que demandó la incorporación de un grupo significativo de técnicos y profesionales, para poder desarrollar los planes de tratamiento y cumplir con la carga de procedimientos y trámites de corte burocrático, cuya sostenibilidad entre otros aspectos depende de la ratio entre este personal y la población reclusa. Y por último está el factor de la base legal para el funcionamiento del modelo, en este caso la base fue muy débil un reglamento penitenciario a nivel de decreto ejecutivo, desarrollado exclusivamente para el Centro Penitenciario La Reforma y que presentaba cierta distorsión en relación a la Ley de la Dirección General de Adaptación Social

Este tercer acontecimiento nos muestran un conjunto de decisiones político-administrativas, que contienen algunos elementos similares a los anteriores procesos, centra su desarrollo de un solo Centro Penitenciario; para desarrollar el nuevo modelo, se sigue mostrando la incapacidad de construir un sistema penitenciario nacional, por el nuevo modelo convivía con situaciones críticas en los demás establecimientos como San Lucas, Penitenciaría Central y las cárceles públicas de los cuarteles de la policía administrativa.

A pesar de la incorporación de personal profesional, de seguridad, administrativo y la apertura de la Escuela de Capacitación Penitenciaria, el proceso sigue enfrentando importantes limitaciones de recursos humanos y presupuestarios para

el desarrollo integral del modelo, continua siendo un proceso aislado de la planificación de política pública, que permita su sostenibilidad.

El cuarto acontecimiento significativo es la regionalización penitenciaria, se ubica en la década de los años 80 del siglo pasado, cuando se desarrolla la propuesta de creación del programa de Unidades de Admisión y Contravención, en Puntarenas, Pérez Zeledón, Limón y San José, una propuesta para regionalizar la ubicación de la población penitenciaria, y alcanzar la separación por su condición jurídica.

Un proceso que aporta aspectos importantes en el desarrollo institucional, pero continua siendo una propuesta aislada que solo alcanza para construir cuatro unidades penitenciarias pequeñas y limitadas en sus servicios; Limón, Pérez Zeledón, Puntarenas, y San José.

A pesar de ser una idea asertiva, carecía de planificación y sostenibilidad, requirió de extraer personal del Centro La Reforma, para alcanzar su funcionamiento, se partió de una falsa premisa, sobre el periodo de prisión preventiva, que no sería superior a tres meses de prisionalización, cuando en la realidad el promedio de estadía sobrepasa los dieciocho meses por lo que se termina en hacinamiento, encierro, ocio.

El quinto acontecimiento penitenciario se da a partir del año de 1993, cuando se da la propuesta del Plan de Desarrollo Institucional, que procura un sistema penitenciario estructurado por niveles o programas, desde el establecimiento de carácter cerrado denominado de atención institucional que incluye a indiciados y sentenciados, a los establecimientos de carácter abiertos, denominados de atención semi-institucional y las oficinas de carácter comunitario para la ejecución de sanciones sustitutivas y alternativas a la pena de prisión.

El Ministerio de Justicia y Gracia, concretamente la Dirección General de Adaptación Social, se organiza a partir de 1993 con el Plan de Desarrollo Institucional elaborado desde el seno de la propia administración,(...) En ese momento se renuncia expresamente al Sistema Progresivo y a sus

postulados básicos – concepción del delincuente como objeto, un enfermo que necesita “tratamiento” para su “rehabilitación” para partir, más bien, del delincuente como un sujeto titular de derechos y obligaciones y de la cárcel como un medio nocivo que no debe ser el único ni el predominante en la ejecución de a pena. (Murillo.2002. Pág. 66)

Igual que los anteriores procesos, este acontecimiento se enfrenta a restricciones presupuestarias, a los ciclos políticos dado que fue elaborado y propuesto en los últimos años de una administración política y el inicio de otra administración política diferente.

Presenta una base normativa igualmente débil, al sustentarse en dos decretos ejecutivos; el 22139-J de febrero 1993 y el 22198-J de la misma fecha, a pesar de varios proyectos de ley no se logra la aprobación de la Ley de Ejecución de la Pena, y por el contrario presenta distorsiones con la # 4762 que creó la D.G.A.S.

Los cinco acontecimientos presentados son un resumen del camino que ha seguido el Sistema Penitenciario de Costa Rica, el desarrollo de la institución penitenciaria, se puede dividir en tres fases; La primera fase hasta la primera mitad del siglo XX, se centra en la visión sobre la persona presa, como un objeto de sanción, de castigo, a partir de la doctrina de la relación de sujeción especial en que se coloca la persona después de delinquir. Una segunda fase a partir de la segunda mitad del siglo XX, en que la visión sobre la persona presa, como un objeto de tratamiento, a partir de la doctrina de la sujeción al criterio técnico en que se coloca la persona después de delinquir y por último una tercera fase en el proceso de transición de la institución penitenciaria, de 1993 hacia el siglo XXI, en que la visión sobre la persona como sujeto de derechos, a partir de la doctrina del modelo de derechos y responsabilidades.

Por último, es importante un análisis más detallado de la crisis penitenciaria a partir de la principal manifestación el hacinamiento penitenciario, durante este periodo 1971-1997.

Y como lo ha señalado ILANUD, y varios estudios estadísticos sobre criminalidad, muestran que este fenómeno social presenta una tendencia al crecimiento, y una mayor visibilización mediática de la criminalidad, la victimización y la percepción de miedo e inseguridad de los habitantes, que sirve de sustento al crecimiento de las tasas de presos por cien mil personas

Cuadro #1

Tasas de Presos por Cien Mil Habitantes

País	92	93	94	95	96	97	98	99
Costa Rica	105	106	110	123	135	164	167	174

Fuente E. Carranza, ILANUD. 2001. Pág. 13

Para el año de 1971 se crea la Dirección General de Adaptación Social, durante esta transición, el Sistema Penitenciario Costarricense se encuentra conformado por nueve unidades de carácter cerrado, que albergan al 81 % del total de la población reclusa de 2.331 personas en promedio, mientras que entre un 3% a un 4% están ubicados en seis centros penitenciarios de cumplimiento de la pena de prisión, de carácter abierto, de estos establecimientos uno tiene carácter urbano, San Agustín (Heredia) y otros cinco de carácter rural, (Nicoya, Limón, San Joaquín de Flores, Pérez Zeledón, San Luis en Heredia) con proyectos de trabajo tanto dentro como fuera del establecimiento, en las comunidades, dado que desde la década de los años cincuenta del siglo pasado, el sistema penitenciario costarricense de forma muy particular, cuenta con un régimen abierto comunitario, para población masculina. De los nueve centros cerrados, tres son para poblaciones específicas, dos para la población menor de edad, sujetos a la Ley Tutelar separando hombres de mujeres, y el tercer centro destinado a la ubicación de mujeres adultas, todos administrados por la institución penitenciaria.

Sin embargo, en un rasgo común a otros países de la región latinoamericana, se presenta la existencia de cerca de veinte cárceles públicas de provincia o de cantones, que son administradas por el Ministerio de Seguridad Pública y Gobernación, o sea por cuerpos policiales.

Es hasta el periodo de entre 1979 – 1980, con la creación del Ministerio de Justicia y Gracia, como una segregación del Ministerio de Gobernación, y su consolidación en el año 1982, cuando se inicia un proceso de incorporación paulatina de las cárceles públicas, no solo la población sino también parte de la planta física.

Los informes estadísticos de la población reclusa registra 20 cárceles policiales con una población promedio 594 personas, un cambio positivo estas unidades policiales cantonales, pasan de ser centros de reclusión para convertirse en un soporte para el control de población en ejecución de la pena con beneficios de trabajo externo, dado la existencia de la policía de carácter rural denominada, Guardia de Asistencia Rural, a nivel nacional.

La información estadística del Departamento de Investigación y Estadística de la Dirección General de Adaptación Social, recogida en estudios realizados por el investigador Jacobo Ulate Barrantes, no da la siguiente información

Cuadro # 2

Crecimiento Anual de la Población Penitenciaria

Años	Población inicial	Población de Cierre	Curva de Crecimiento	Promedio anual de población
1977	2116	2146	1 %	2331
1978	2151	2040	-5%	2090
1979	1930	2115	10%	2035*
1980	2186	2415	10%	2321*
1981	2584	2583* julio	0 %	2710*
1982	3081	3299	7%	3235
1983	3314	3590	9%	3585
1984	3645	3571	0%	3662
1985	3683	3824	141	3754
1986	3901	4233	332	4067

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de Jacobo Ulate Barrantes (2003.pág. 3-56) *A partir de 1981 es un dato semestral

En el cuadro anterior se aprecia un crecimiento moderado, a nivel de números absolutos, el crecimiento entre 1977 a 1986, fue de 1,736 personas, también, aprecia la transición del sistema penitenciario sustentado desde 1910 en la Penitenciaría Central, que para el año 1977 según los datos presentaba más del

100 % de hacinamiento, para dar paso al emblema del modelo progresivo icono de la reforma penitenciaria de la década de los años 70, el Centro Penitenciario la Reforma.

Para el año 1979, desaparece el nombre de Penitenciaría Central para ser sustituido por el de Unidad de Admisión y Contraventores de San José, lo que significó el cierre del modelo panóptico de la Penitenciaría Central, primero a nivel de nomenclatura, para abrir el paso a una propuesta de separación de población penitenciaria, los condenados en Centros de Tratamiento y los indiciados en el Programa de Admisión y Contraventores, que inicia en las antiguas instalaciones de la penitenciaría, y en las cárceles públicas de provincia y principales cantones en norte y sur del país.

Con el cierre oficial de la Penitenciaría en 1979, se traslada provisionalmente la Unidad de Admisión de San José al Centro Penitenciario La Reforma, en lo que se denominó Unidad de Indiciados, con lo cual en los reportes de población no aparece este centro, sino es hasta el año 1982, en que se inauguran las nuevas instalaciones penitenciarias de la Unidad de Admisión y Contraventores en San José, conocida como cárcel de San Sebastián, consolidándose la organización por programas del sistema penitenciario; el Programa de Admisión y Contravención, el Programa de Tratamiento en tres establecimientos penitenciarios; La Reforma, San Lucas y El Buen Pastor, el programa de prueba y libertad vigilada y el programa direccionado a la población menor de edad.

A partir de la separación de categorías en la población penitenciaria en estos diez años 1977-1986, se aprecia un proceso de clasificación centrado en la separación de personas menores de las personas mayores de edad, entre hombres y mujeres y se da un paso significativo para alcanzar la separación entre indiciados y condenados, aunque eso no paso de ser una expectativa.

Cuadro # 3

Población relativa Sentenciada e Indiciada en reclusión

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Indiciados	50	43	47	37	38	38	37	37	36	38
Sentenciados	31	35	43	53	50	52	46	48	50	47

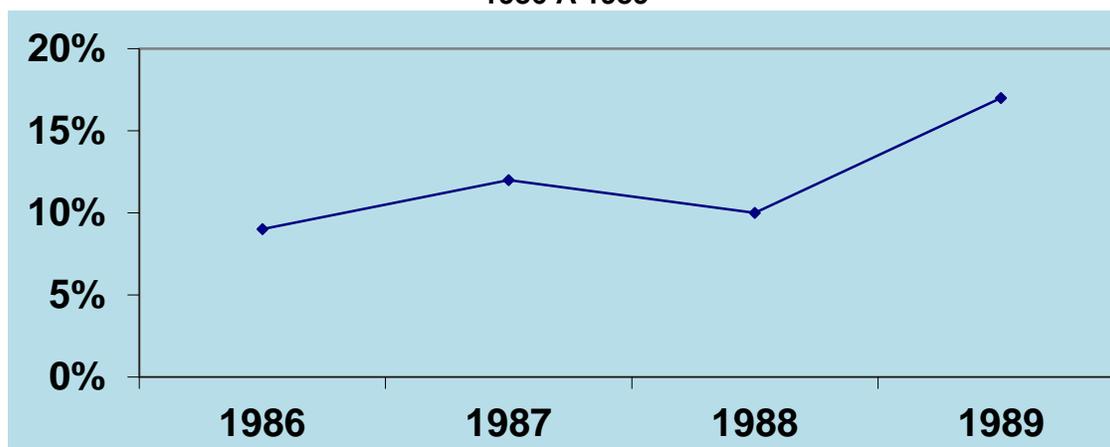
Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de Jacobo Ulate Barrantes

En este periodo se implementa el Código Penal y Procesal Penal del año 1971, donde se introduce la oralidad, lo cual favorecieron la reducción de la población indiciada, donde los presos sin condena pasaron de ser la mayoría a ser un porcentaje inferior a las personas condenadas. Este cuadro se compone de otros tipos de población, apremiados, contraventores, entre otros.

Durante el cuatrienio 1986 a 1989, el investigador Ulate establece que la capacidad de alojamiento, y la sobrepoblación se mantuvieron prácticamente inalteradas en el programa institucional aunque la población penitenciaria sufrió un ligero crecimiento de 213 personas, pasando de 3178 personas privadas de libertad en 1986 a 3391 en 1989, con una sobrepoblación muy moderada, tanto en términos absolutos como relativos, pasando de un 9% en 1986 (271 p de l) a un 17% en 1989.

GRAFICO N°1

COMPORTAMIENTO DE LA SOBREPoblACION RELATIVA 1986 A 1989



Fuente: Departamento de Investigación y Estadística. Estudio de Jacobo Ulate Barrantes

Se parte de la definición de sobrepoblación, dada por Elías Carranza como: “el exceso de personas privadas de libertad por sobre la capacidad de alojamiento oficialmente prevista”, así como la densidad carcelaria “número de personas privadas de libertad, dividido por el número de plazas previstas, por cien” (Carranza 2001 Pág.11)

En este periodo la D.G.A.S. ante la crisis penitenciaria resultante de hacinamiento creciente y los ciclos de violencia intracarcelaria, inicia un proceso de auto-evaluación promovido por los sectores profesionales, incluso contra la jerarquía institucional, el primer paso fue la realización de un conjunto de diagnósticos institucionales.

“...1986 y 87 se realizan los Diagnósticos Institucionales en los Centros Penales; Reforma, Buen Pastor, San Sebastián y San Lucas. En estos se utilizaron metodologías participativas que incorporaron a todos los funcionarios y la población privada de libertad (...) Para el año 1987 se realizan seminarios por disciplinas e interdisciplinarios, en los cuales se busca enfrentar críticamente la acción técnica que se desarrolla, (...) una profundización de la crisis institucional; en 1989 se presentó el mayor y más grave motín de la historia de la Reforma. Un muerto, varios heridos, tres días de motín, perdidas en equipo, edificios y otros de valor millonario.” (Revista Tejiendo Esperanzas. 2001. Pág.6)

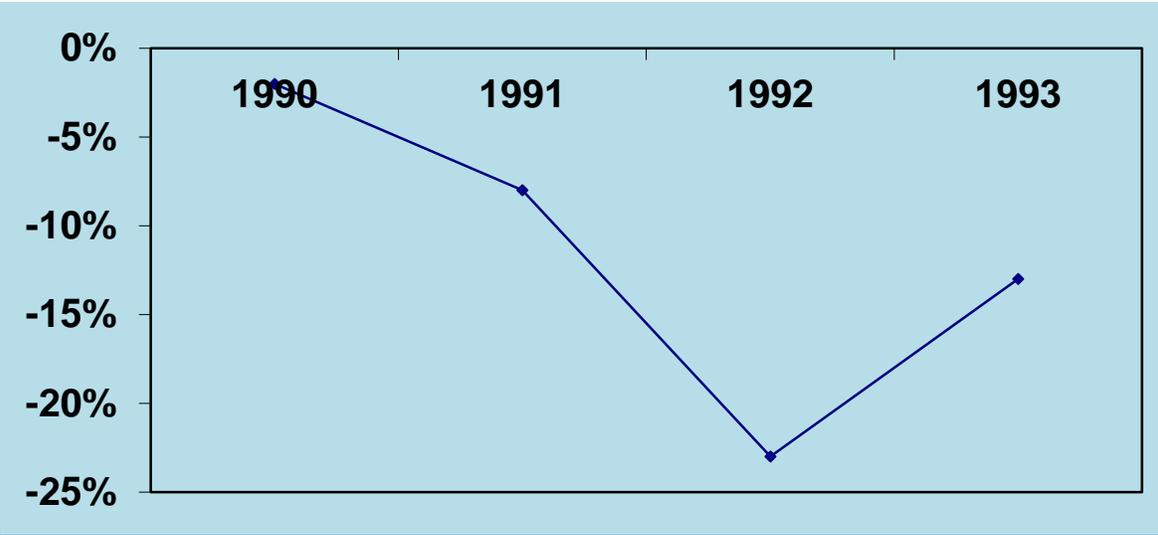
En este periodo se da el acontecimiento significativo el cierre del Penal de San Lucas, que significó una disminución de la capacidad de alojamiento intermedia de 195 cupos, un hecho que ha igual que el caso de la Penitenciaría Central, se justifica en múltiples razones, pero que en ambos casos estos cierres no son el resultado de un proceso de planificación, sino de decisiones políticas, que no proyectaron sustitución de estos establecimientos penitenciarios.

En el periodo que va del año 1989 al año 1990, el hacinamiento se reduce no porque la capacidad de alojamiento haya crecido de forma importante dado que solo creció en 123 nuevos cupos, pasando de 2.907 en 1989 a 3.030 en 1990 por ampliaciones en los centros penitenciarios del Buen Pastor, Heredia, Limón, Pérez Zeledón, Puntarenas y San Carlos.

Se da una suma factores como la reducción del ingreso de población penitenciaria, las modificaciones a la Ley de Psicotrópicos, la reducción del uso de la prisión preventiva, un conjunto de acciones racionalizadoras del uso de la pena de prisión, como un medio asertivo para enfrentar con éxito la reducción del hacinamiento, paralelo al uso de modalidades abiertas de ejecución de la pena.

La grafica a continuación permite apreciar la tendencia hacia el cierre del periodo de recuperación del crecimiento de la población penitenciaria, lo que permite reafirmar el proceso cíclico de crecimiento y decrecimientos, como resultado de las decisiones político-administrativas.

GRAFICO N°2
COMPORTAMIENTO DE LA SOBREPoblACION RELATIVA
1990 A 1993



Fuente: Departamento de Investigación y Estadística. Estudio de Jacobo Ulate Barrantes

El último cuatrienio entre los años 1994 – 1997, que conforma la última fase de los antecedentes nos muestran como la tendencia del año 1993, ya reflejaba un incremento importante que será sostenido durante todo el cuatrienio, a manera de ejemplo la población penitenciaria, pasa de 2.407 personas reclusas en el año 1993, a 4.967 personas reclusas para el año 1997 y 5.999 en el mes de mayo del año 2001, a partir de las cifras es visible el proceso de crecimiento que llega a triplicar la población penitenciaria, en un periodo relativamente corto.

Para que lo anterior sucedería, se tiene que ver como consecuencia del impacto de algunas de las decisiones político-administrativas, como la eliminación por parte del Ministro de Justicia y Gracia, del periodo, la política de no institucionalización, al cerrar la Oficina de Valoración Externa, y por otro lado disminuir de forma significativa la política de desinstitucionalización, debilitando el nivel semi-institucional y sus centros abiertos. Así como un fortalecimiento del uso del derecho penal y de los procesos de criminalización y prisionalización.

“...como resultado de factores o decisiones de tipo político – no siempre ajustadas a la realidad del fenómeno criminal, raramente apoyadas en información científica y con frecuencia producto de “ocurrencias” o de apremios de la pequeña política – que culminan en hechos como la “Ley de los cincuenta años” (...) que elevó las penas de numerosos delitos y duplicó el monto máximo imponible de la pena de prisión en Costa Rica”

(Carranza. 2001 Pág. 33).

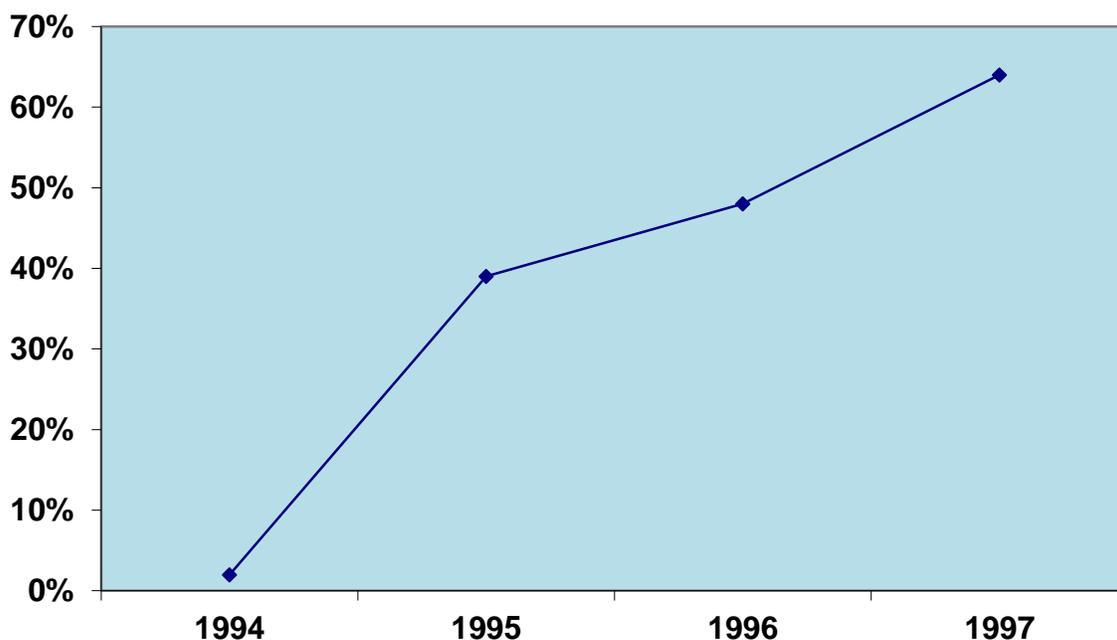
Es por esos factores que el fenómeno de la sobrepoblación resurge con mayor fuerza y se confirma la decisión que la sobrepoblación penitenciaria es resultado de decisiones político-administrativas, que en cuatrienio lleva a la institución penitenciaria a pasar de un 2 % en 1994, a la cifra impresionante pero real de un 64% de sobrepoblación para el cierre del periodo en 1997. Aclarando que estos datos son promedios pero que en la realidad hay centros penitenciarios como el de San José, denominado San Sebastián alcanza un promedio de hasta un 120 % de sobrepoblación.

Carranza plantea en la obra ya citada la “Sobrepoblación o el hacinamiento significa que hay más de una persona donde hay espacio solo para una, lo que implica una pena cruel, inhumana o degradante, como lo establece la Convención contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes.” (Carranza. 2001. Pág. 22)

En la grafica a continuación se aprecia la tendencia durante el periodo 1994 -1997 del crecimiento de la población penitenciaria, que a diferencia del anterior cuatrienio muestra un proceso sostenido de crecimiento.

GRAFICO Nº 3

COMPORTAMIENTO DE LA SOBREPoblACION RELATIVA 1994 A 1997



Fuente: Departamento de Investigación y Estadística. Estudio de Jacobo Ulate Barrantes

El fenómeno de la sobrepoblación penitenciaria, no puede ser reducido a un problema cuantitativo, que no se puede resolver sostenidamente por medio exclusivo de la construcción de espacios físicos, dado que sus consecuencias son de tipo cualitativo, sobre todo para las personas en reclusión, para sus familiares y para el personal penitenciario.

...la imposición de un castigo dentro del marco de la ley significa causar dolor, dolor deliberado.” Niels Christie

CAPITULO 2

ENFRENTANDO LA CRISIS PENITENCIARIA HACIA EL SIGLO XXI

2.1.-Enfrentando la crisis penitenciaria hacia el siglo XXI.

2.1.1.- Primera Fase: Decisiones Político - Administrativas: 1998-2002

2.1.2.- Segunda Fase: Decisiones Político - Administrativas: 2002-2006

2.2.- Estado de Situación de la Institución Penitenciara 1998-2006

2.3.- A manera de conclusiones del periodo 1998-2006

2.1-ENFRETANDO LA CRISIS PENITENCIARIA, HACIA EL SIGLO XXI

2.1.1.-Primera Fase: Decisiones Político–Administrativas del Poder Ejecutivo: 1998-2002

El proceso de planificación de la administración pública, a nivel macro se sustenta en el Plan Nacional de Desarrollo, que por cuatro años, periodo de duración de la administración política, rige el desarrollo de las políticas públicas.

En dicho plan se estructura a partir de un diagnóstico sobre el estado de situación del país, en los últimos tiempos sus contenidos dominantes se enfocan en la situación económica, con especial énfasis en el tema fiscal y el crecimiento económico, también se resalta el tema de la pobreza y el tema de seguridad desde las diferentes ópticas; seguridad ciudadana, pública o de los habitantes.

Los contenidos suelen enfocarse en descriptores sociales y económicos de carácter negativo, que se presentan como herencias recibidas de las anteriores administraciones, ante lo cual se justifica el desarrollo de nuevas propuestas de políticas públicas, que se plantean desde la perspectiva de soluciones a esos problemas.

Con este argumento se justifica las constantes modificaciones en las políticas públicas, su poca sostenibilidad el predominio de la visión de corto plazo, al estar sometidas a un periodo de ejecución no superior a dos años y medio, donde el primer año de una administración es de “estudio”, “échele la culpa al anterior” y el último año inicia un intenso proceso político-electoral, que daña la ejecución de planes y políticas.

Los Planes Nacionales de Desarrollo, presentan las propuestas que se convierten en las decisiones políticos-administrativas a ejecutar durante el cuatrienio y guiarán las acciones de las instituciones públicas, en especial los órganos del gobierno central.

Es por esta razón, que el análisis de la investigación, se sustenta en el estudio de los Planes Nacionales de Desarrollo, y en específico, de las propuestas relacionadas con el tema penitenciario y algunos elementos sobre la criminalidad.

Se inicia con el Plan Nacional de Desarrollo Humano, que abarca el periodo 1998-2002, perteneciente a la administración Rodríguez Echeverría, y al que se le denominó “Soluciones del Siglo XXI.” El plan se divide en cuatro programas macro, a saber; La tranquilidad de todos, La solución de todos, Plan de solidaridad, Lucha contra la corrupción.

Dada la naturaleza de la investigación, se centrara en el “Plan de Tranquilidad de Todos,” por ser el componente vinculado al tema de la criminalidad, la justicia y el ámbito penitenciario, se inicia con la visión diagnóstica, que se resumen en la siguiente cita del P.N.D;

“Tanto las encuestas como la prensa constatan de una manera regular el creciente sentimiento de inseguridad que vive la ciudadanía. Por otra parte las estadísticas del Organismo de Investigación Judicial demuestran el aumento en los delitos contra la propiedad y la aparición de una nueva forma de delincuencia de cuello blanco. Este recrudecimiento de la sensación de inseguridad, motivado por las acciones cada día más violentas y por la actividad organizada de los delincuentes, ha llevado a que sea necesario elaborar un Plan Integral...

(PND 98/02)

Después de una lectura detallada del P.N.D del cuatrienio es preocupante el reducido desarrollo de la parte diagnóstica, que sirve de referencia a la denominada propuesta “integral; “Tranquilidad de Todos.”

El uso de los términos de intranquilidad e inseguridad, no se fundamenta en el concepto de seguridad humana, entendida como; “...se puede decir que la seguridad humana se refiere al derecho que tienen las personas, las sociedades y los países, de vivir seguros y de prosperar en paz.” (Revista ILANUD. 1999. P.103)

Sino por el contrario, los conceptos de seguridad y tranquilidad, son reducidos a una visión muy limitada que los asocia preferentemente a la acción policial y al control represivo de los delincuentes.

Estas afirmaciones no presentan estudios científicos que sirvan de base a las argumentaciones citadas, terminan por ser generalizaciones, sobre las que se toman las decisiones, con lo cual se fortalece la percepción social y mediática, de que el país está en una situación de emergencia ciudadana, ante el fenómeno social de la criminalidad, lo que exige respuestas de emergencia.

Llama la atención las fuentes de información del diagnóstico son; encuestas sin llegar a especificar ¿Cuáles? y la referencia directa a la “criminología mediática,” que lleva al P.D.N. a preocuparse por; “... delitos contra la propiedad, de cuello blanco, y las acciones cada día más violentas y por la actividad organizada de los delincuentes...” (P.N.D 98/02).

En específico las propuestas del “Plan de Tranquilidad Ciudadana,” constituye la concreción de políticas destinadas a reducir los índices de criminalidad y a elevar los niveles de participación de las comunidades en las acciones preventivas. El plan consta de cinco pilares básicos:

1. Prevención del delito.
2. Participación comunal en la prevención y lucha contra el delito.
3. Reestructuración, reorganización y equipamiento de las fuerzas de policía.
4. Establecimiento de penas más severas para ciertos delitos.
5. Mejoramiento de la estructura penitenciaria y de atención a los privados de libertad. (Fuente: Datos extraídos del P.N.D.98-02)

La respuesta tiene un carácter de emergencia, que se concreta en el denominado plan integral para enfrentar el delito, denominado Plan de Tranquilidad Ciudadana.

La criminalidad y la violencia exigen acciones inmediatas (...) la democracia costarricense debe protegerse frente a las distintas formas de ilegalidad y violencia. (PND / 98-02)

La anterior cita marca la posición de las decisiones políticas-administrativas, la urgencia de reducir la criminalidad y más que la violencia social de carácter estructural, originada en el modelo económico y social preponderante, dominado por la inequidad y la exclusión de las comunidades y las personas.

El Plan Tranquilidad para Todos, tiene un enfoque hacia el control social y donde el uso del concepto de prevención, que está vinculado a la visión de la seguridad policial y penal, como el medio de lograr la “tranquilidad ciudadana”.

El primer pilar del Plan de Tranquilidad ciudadana es el componente de prevención, inicia con la propuesta de seis acciones, que no pasan de ser ideas de acciones generales, sin mayor orientación y sin asignación real de recursos para operacionalizar las mismas. Es importante visibilizar que en el componente de la prevención del Plan Tranquilidad Ciudadana, no incluye ninguna acción sobre los factores sociales que se mencionaron anteriormente como; detener el costo de la vida, la generación de empleo o la reducción de la pobreza, dentro de la acción de prevención del gobierno del Estado, para la reducción el delito.

El segundo pilar, la participación comunal en la prevención y lucha contra el delito, ante la urgencia de reducción de los índices de criminalidad, parte de una visión de prevención que incluye a la comunidad, pero desde un rol asignado de primera línea de control a la delincuencia, mantener el orden social y no una prevención vinculada a la restauración del tejido social y el mejoramiento de la vida en común, que es la mejor definición de comunidad.

La conformación de los grupos de seguridad comunitaria, es una acción focalizada en comunidades con mayor incidencia de delitos, donde los diversos grupos de las

comunidades, se ven como poblaciones de riesgo y no como poblaciones en riesgo, que requieren de un proceso alternativo de incorporación social.

El tercer pilar, se centra en la reestructuración, reorganización y equipamiento de las fuerzas de policía, desarrolla una propuesta dirigida a las fuerzas policiales, desde la urgencia de mejorar la eficiencia policial, para que aporten en la urgencia de reducir el delito en el corto plazo.

A diferencia de la prevención se presentan metas operacionales concretas como contratar 1000 nuevos policías, reestructurar el esquema organizativo – operativo de la fuerza pública, en busca de la eficiencia evaluada a partir de indicadores como la capacidad de reacción, mayor visibilización como efecto de disuasión, lo que incluye el mejoramiento del desplazamiento, el control de rutas, la comunicación entre órganos policiales.

Propone un fuerte y sostenido proceso de capacitación y formación a los miembros de los diferentes cuerpos policiales, se incorpora al país en la guerra regional contra el tráfico de drogas, asumiendo un rol protagónico en el decomiso de droga con destino a los Estados Unidos, a partir del Plan de Patrullaje Conjunto Marítimo.

Costa Rica llega a ser uno de los primeros países de la región mesoamericana en el volumen de los decomisos de toneladas de drogas en el mar o por tierra, este éxito policial, no ha significado una reducción del narcotráfico y todas las narcoactividades derivadas del mismo, y muy por el contrario los datos estadísticos muestran para este mismo periodo un crecimiento sostenido de la narcoactividad en el mercado nacional, la masiva incorporación de niños-niñas, jóvenes, jóvenes adultos, en los diferentes procesos de la narcoactividad, se estructura una estrategia de desarrollo al participar en el mercado informal e ilegal, de forma paralela de los sectores de mayor exclusión social.

El cuarto pilar, desarrolla el control penal por medio del establecimiento de penas más severas para ciertos delitos, parte de un objetivo muy claro, severidad con los delincuentes peligrosos y reincidentes, a partir de la estrategia de guerra al crimen,

que se traduce en guerra al delincuente, que pasa a ser visto como el enemigo, se le reducen los beneficios penitenciarios, como la aplicación del descuento de la pena en razón de trabajo, a partir de la mitad de la pena, reforma penal que se alcanzó, la no aplicación de la gracia del indulto, que es una decisión de carácter político, potestad de un órgano político como es el Consejo de Gobierno y la reducción del acceso a la libertad condicional en sentencias mayores a diez años en delitos violentos contra la vida, integridad física o sexual, esta última reforma penal que no se alcanzó.

Otra reforma legal propuesta fue el aumento de los extremos mínimos y máximos de las penas en diferentes delitos, reforma penal que si se logro en especial entre tres grupos delictivos; contra la propiedad, asociados a la drogas y de tipo sexual.

El quinto pilar, se refiere al mejoramiento de la estructura penitenciaria y de atención a los privados de libertad, de forma coherente con la naturaleza represiva y de control penal dominante en el PND en materia penitenciaria se recurre a un disfraz discursivo sobre que “la dignidad del ser humano que exige segundas oportunidades.”

En resumen a partir de la información del PND 1998-2002, las acciones estratégicas que guiaran las decisiones político-administrativas en materia penitenciaria son cinco ejes;

Infraestructura,

Atención Técnica,

Policía Penitenciaria,

Escuela Nacional de Capacitación Penitenciaria, y

Gestión Administrativa. (Fuente PND98-02)

Cuadro # 4

Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria. (1998-2002)

CENTRO	TIPO DE POBLACIÓN	MONTO	OBRAS
C. Pococí*	Sentenciados	900 millones	Tercera etapa. Zonas de trabajo. Unidad de Máxima Seguridad. Zonas de visita e ingresos.
C. Pérez. Zeledón.	Indiciados y Sentenciados	400 millones	Ámbitos para indiciados, mujeres y menores, así como zonas de trabajo.
C. Puntarenas	Indiciados y Sentenciados	300 millones	Ámbitos para indiciados, mujeres y menores, así como zonas de trabajo.
C. Liberia*	Indiciados y Sentenciados	300 millones	Ámbitos para indiciados, mujeres y menores, así como zonas de trabajo.
C. Heredia	Indiciados y Sentenciados	400 millones	Ámbitos para población penal, así como zonas de trabajo, y administrativa.
B. Pastor*	Indiciados y Sentenciados	300 millones	Ámbitos para sentenciadas e indiciadas, así como zonas de trabajo. Unidades de Apoyo.
C. Reforma*	Sentenciados	800 millones	Ámbitos A y B, zonas de visita, administrativas y de trabajo, ámbitos específicos.
C. Limón	Indiciados y Sentenciados	400 millones	Ámbitos para indiciados, mujeres y menores, así como zonas de trabajo.
C. San Carlos *	Indiciados Sentenciados	88 millones	Zonas administrativas y de trabajo
C. Cartago*	Indiciados Sentenciados	200 millones	Ámbitos de alojamiento y zonas de trabajo
C. A. I. Menores*	Toda la población juvenil penal	181.9 millones	Alojamientos diferenciados por edad, sexo, condición jurídica. Zonas de trabajo y de atención.
Meta: Centros ampliados y Mejorados	Regionalizar la atención de la criminalidad	Monto total: 4.269.9 millones	Eliminar la superpoblación, aumentar los niveles de seguridad y custodia, garantizar respecto al marco jurídico nacional e internacional.

Fuente PND1998/2002

La propuesta de mejorar la infraestructura tiene como objetivo la seguridad = contención física, de forma tal que reducir o eliminar el pre-existente hacinamiento, producto de la sobrepoblación penitenciaria, es una necesidad de seguridad y de

garantizar el cumplimiento de la futura acción policial-penal, que aseguran una proyección del crecimiento de la población penitenciaria ante el uso intensivo del encierro, propuesto en los cuatro pilares anteriores

Se plantea una inversión de 4.300 millones de colones en el cuatrienio, con lo cual se logra asemejar el esfuerzo realizado a finales de la década de los años 60 e inicios de la década de los años 70 del siglo pasado, durante la reforma penitenciaria y penal del periodo, el objetivo propuesto es eliminar la sobrepoblación, aumentar los niveles de seguridad y custodia y de paso garantizar respecto al marco jurídico nacional e internacional, que permita el uso intenso de la prisión como medio simbólico del estado del control penal.

A nivel de la atención a la población privada de libertad, se plantea una propuesta de; desburocratización de procesos de valoración de las personas privadas de libertad, reorientación del trabajo profesional penitenciario, el desarrollo de perfiles de establecimientos y población penitenciaria, el desarrollo de cinco áreas prioritarias, seguridad, salud, trabajo, infraestructura y convivencia, pero sin mayor nivel de desarrollo.

Por último, el PND cierra sus propuestas vinculadas a esta área de trabajo con la necesidad de realizar tres luchas, contra la impunidad, contra el narcotráfico y la atención a adictos, contra al tráfico, internacional de drogas, y la legitimación de capitales.

Se parte que la respuesta a la impunidad, es el modelo de justicia penal eficientista, de economía procesal en la aplicación rigurosa de la sanción penal, pero como suele suceder esta política de cero tolerancia suele referirse a la denominada criminalidad común, y no incorporar a los responsables de delitos económicos y políticos. La segunda lucha es contra el narcotráfico se centrará en el decomiso del tráfico internacional de drogas, la atención a adictos, carece de viabilidad ya que antes y durante la ejecución del PND, no existe un conjunto de centros públicos o un red pública de atención a las personas adictas, en lo preventivo se enfoca en los

ya existentes programas al interior del sistema formal de educación, que no se ha evaluado.

La tercera lucha definida contra al tráfico, internacional de drogas, y la legitimación de capitales, en realidad denota el enfoque prioritario de Costa Rica en la guerra regional, para reducir el tráfico internacional de drogas a los Estados Unidos.

El marco estratégico del gobierno del Estado para el cuatrienio 1998 – 2002, en materia seguridad y justicia se encuentra en el “Plan de Tranquilidad Ciudadana,” siendo la respuesta del gobierno a la amenaza de la violencia delictiva que genera inseguridad e intranquilidad. El plan plantea que: “No todo es represión en esta lucha contra la delincuencia aunque no se debe olvidar tampoco que no todo es prevención.” Es claro que el enfoque es de control penal y lo preventivo es algo que si bien no se deja de lado sus propuestas son insuficientes y en algunos casos, tergiversan el concepto de prevención, ligándolo a acciones represivas.

2.1.2.- Segunda Fase: Decisiones Político – Administrativas del Poder Ejecutivo: 2002-2006.

En el cuatrienio de transición del siglo XX al siglo XXI, se ubica en la administración de Pacheco de la Espriella, cuyo Plan Nacional de Desarrollo. 2002 -2006, se le dedico al benemérito de la patria Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez.

El proceso elaboración estuvo marcada por la implementación de la nueva Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos Núm.8131 de 18 de setiembre de 2001, una ley que refuerza, “...el carácter vinculante, en tanto es el sustento de los planes anuales operativos y de los presupuestos públicos. Por lo anterior, la característica principal y diferente de este Plan es su naturaleza, evaluable y dinámica, lo que permite y facilita la transparencia y rendición de cuentas. (PND 2002-2006)

Este P.N.D. se estructuró en dos capítulos, como es costumbre el primer capítulo desarrolla el diagnóstico de la realidad actual, el pronóstico con la visión de futuro del país, los retos nacionales y las respuestas estratégicas. Mientras en el segundo

capítulo presenta los cinco ejes de desarrollo que guiarán las decisiones político-administrativas para la implementación de las estratégicas, que deben reflejarse en las acciones de Gobierno.

Cuadro # 5
Ejes de Desarrollo Gestión 2002-2006

N°	Eje de Acción	Resumen de Contenido
1.	Desarrollo de capacidades humanas.	Distribución equitativa de oportunidades y desarrollo de capacidades
2.	Estímulo y crecimiento económico para la generación de empleo:	Estabilidad macroeconómica y promoción de la competitividad
3.	Armonía con el ambiente: fomentar una cultura de respeto y armonía con la naturaleza	Cultura de respeto y armonía con la naturaleza, preservar y utilizar racionalmente los recursos
4.	Seguridad ciudadana y justicia:	Garantizar la protección y mantenimiento de la soberanía nacional, Vigilancia, el mantenimiento del orden público, Seguridad de los habitantes, Desarrollo de acciones efectivas para la prevención y represión del delito.
5.	Modernización del Estado	Promover mecanismos transparentes, ágiles y efectivos de participación ciudadana, rendición de cuentas así como evaluación para mejorar la gestión y los servicios públicos

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PND. 2002-2006.

El Plan Nacional de Desarrollo del cuatrienio 2002-2006, presentan cinco ejes de desarrollo, de los cuales el cuarto eje se le denomina seguridad ciudadana y justicia, siendo el eje de interés de este estudio.

A cada eje de desarrollo se asignó un conjunto de áreas temáticas, donde se presenta diagnóstico específico del área, los retos, objetivos, políticas, y acciones estratégicas que incluyen programas, proyectos o actividades, donde se detalla

cobertura geográfica, objetivo, población objetivo, indicador, situación actual del indicador, metas para cada año, estimación presupuestaria, y responsable..

El eje de Seguridad y Administración de Justicia, tiene como objetivo:

“Garantizar la protección y mantenimiento de la soberanía nacional, la vigilancia, el mantenimiento del orden público y la seguridad de los habitantes, desarrollando acciones efectivas para la seguridad jurídica, prevención y represión del delito, en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico. (Datos del PND. 2002-2006)

Al des-estructurar el objetivo sobresalen los conceptos de: Soberanía-Orden Público-Seguridad-Prevención-Represión del Delito, igual que anteriores planes de trabajo se evidencia el enfoque predominante del control social-penal, sobre las acciones preventivas.

El análisis diagnóstico presenta un mayor desarrollo y una identificación de las fuentes del mismo, al señalar que los datos del 2001 corresponden a la encuesta realizada por el PNUD y los del 2002 se refieren a la encuesta aplicada por Demoscopia entre el 5 y el 12 de agosto de ese año.

La visión diagnóstica plantea el problema de la persistencia de la incidencia delictiva, como una crítica a los esfuerzos hechos en el anterior cuatrienio, como el incremento de las plazas policiales, pasando de 8.397 efectivos en el año 1998 a 9.741 efectivos en el 2002, el aumento en los recursos presupuestarios asignados a los cuerpos policiales, que permitió un mayor proceso de profesionalización y capacitación policial para prevención y atender la violencia intra familiar; la corrupción de menores, la seguridad comunitaria, la reducción de estadía policial en los cuarteles y la creación del programa Policía de Proximidad.

Sin embargo, surge una pregunta evidente ¿Si se tomaron tales decisiones, porque la criminalidad continua creciendo? La respuesta a esta interrogante se fundamenta en la necesidad de evaluar, dado que si se siguen haciendo las mismas acciones,

se tendrán los mismos resultados. Y el resultado parece ser falta de eficacia para alcanzar la reducción de la creciente tendencia en las tasas de los diferentes delitos.

El incremento delictivo se sustenta en los datos del Organismo de Investigación Judicial, para el primer trimestre del 2002, en la Gran Área Metropolitana, que muestran un incremento de la cantidad y de la violencia aplicada en los hechos delictivos, en delitos como asaltos contra las personas, robos a viviendas, robos de automóviles, el incremento de los secuestros, la aparición del sicariato, la violencia de género y el aumento de la participación de jóvenes en los actos delictivos. El diagnóstico concluye que a nivel de riesgo de seguridad, la preocupación prioritaria se ubica en el problema de la drogadicción, por su crecimiento en los últimos años.

Las encuestas de victimización del P.N.U.D. resaltan el aumento de la tasa de victimización, que para el año 2001, se presentaba una tasa de un 27 % y para el año 2002, la tasa es de un 40%. La persistencia de la incidencia delictiva, más la promoción de la criminología mediática, a aumentado la percepción de inseguridad e indefensión de la población, durante "(...) el 2001, un 70,0% de los ciudadanos entrevistados manifestaron no sentirse seguros." (Poltronería, 2002 citado en el PND 02-06).

Asociados a la percepción de inseguridad e indefensión surgen otros problemas asociados, como el crecimiento descontrolado de los servicios de seguridad privada, la corrupción y su impunidad, los fraudes territoriales por la debilidad del registro de la propiedad y el grave problema migratorio con el consiguiente crecimiento del tráfico y la trata de personas, al interior del país y fuera del mismo.

A nivel penitenciario el diagnóstico plantea que a pesar de la inversión, por parte del gobierno anterior de más de ¢3.000 millones en infraestructura penitenciaria, persiste una sobrepoblación de un 7,0%, lo que dificulta garantizar la dignidad de las personas y los procesos de reincorporación social.

Impresiona el carácter de inevitabilidad que se le asigna a la tendencia al crecimiento de la población penal, a partir de los datos de población entre el año de 1998, con 5.208 privados de libertad, y el año 2002 en marzo con una población

recluida de 6.489 presos. Los argumentos tratan de invisibilizar la responsabilidad política en el hacinamiento carcelario, que es el resultado directo de las políticas públicas en materia de la justicia penal y seguridad ciudadana.

El ritmo de construcción es incapaz de forma sostenida mitigar el hacinamiento penitenciario, ante el desarrollo de leyes penales más duras y procesos más expeditos desarrollados en el nuevo Código Procesal Penal del año 1996, implementado a partir del año 1998. A lo sumo provoca un movimiento ciclo de la tasas de hacinamiento que crecen y decrecen con mucha facilidad.

(...)un sistema estricto y excesivamente formalista, cargado de incidencias y recursos innecesarios, lo que ocasiona una justicia burocrática, ineficiente y de un alto costo para la sociedad. (PND/02-06)

El P.N.D. presenta los retos del eje de desarrollo; Seguridad Ciudadana y Justicia, donde el gobierno tiene seis retos que debe atender mediante acciones de política pública por medio de las acciones de las diferentes instituciones relacionadas con el eje de seguridad y justicia.

Cuadro # 6
Retos del Eje Seguridad y Justicia

N°	Reto	Finalidad
1.	Combatir la criminalidad y los delitos contra las personas y sus bienes	Esencial para el desarrollo humano
2.	Combatir la corrupción.	ataque frontal contra la corrupción y la impunidad
3.	Proteger los bienes muebles e inmuebles.	Seguridad registral
4.	Controlar los flujos migratorios.	Control de migración
5.	Luchar contra el fenómeno de la drogadicción	Una seria amenaza para la salud e integridad de la persona humana.
6.	*Deja por fuera el reto del hacinamiento penitenciario como un reto.	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PND. 2002-2006.

El hecho de que el P.N.D. en el eje de seguridad y justicia no incluya como resto la crisis penitenciaria y su máxima expresión el hacinamiento, no obedece a un olvido sino a la clara visión de que las prisiones poco aportan a la seguridad de los

ciudadanos, y que la prioridad es reducir las tasas de criminalidad, por lo que la estrategia es policial y de justicia penal.

Así igual que decisiones políticas anteriores, este P.N.D. la primera estrategia es el Combate a la Criminalidad, que parte de un fortalecimiento de los cuerpos policial, de incrementar la relación de la comunidad con la policía en el programa de seguridad comunitaria, dado que la comunidad se le define un rol como la primera línea de defensa contra la criminalidad, mientras se consolida el modelo de policía de proximidad y el control policial focalizada en comunidades identificadas como La Carpio, Los Cuadros, Pavas, Infiernillo, Proyecto Manuel de Jesús, Guaraní, Jacó, Cieneguita en Limón, en donde a pesar de los discursos de vulnerabilidad, se sigue señalando a estas comunidades como comunidades de riesgo y no en riesgo, una visión equivocada que criminaliza a la comunidades urbano-excluidas.

A nivel de organización y funcionamiento sobresale de forma especial la propuesta de unificación de los diferentes cuerpos policiales administrativos y el desarrollo de los procesos de profesionalización y capacitación a los cuerpos policiales, en especial de jerarquía media, facilitar con la implementación de una modalidad abreviada del curso policial y procesos que incluyen temas como idioma, violencia intrafamiliar, en derechos y responsabilidades de la Niñez y la Adolescencia. Si olvidar la incorporación al estudio académico para alcanzar el Tercer Ciclo Básico y poder ingresar al Estatuto Policía.

En materia penitenciaria, la estrategia del P.N.D. se enfoca al desarrollo de la infraestructura penitenciaria, desde la óptica de "...la reclusión segura de los privados de libertad, algunos muy peligrosos, incide en la percepción de seguridad de los ciudadanos" (PND-02-06)

Se propone un programa de infraestructura carcelaria para construir durante el período 2002-2006; un C.A.I. en Heredia, un conjunto de celdas de máxima seguridad en C.A.I. La Reforma; construir y remodelar varios centros en; Puntarenas, Limón, Buen Pastor, San Rafael y San José y el antiguo Arsenal

Nacional, a fin de responder a las futuras necesidades que tendrán por la inclusión de los contraventores al sistema penitenciario.

Cuadro 7

Plan de Infraestructura Penitenciaria 2002-2006

4.2.1.1	Elaboración de un estudio de viabilidad de la construcción CAI Heredia	
4.2.1.6	Construcción del Centro Adulto Joven según Ley Penal Juvenil	
4.2.1.10	Remodelación en varios centros: (Puntarenas, San Rafael y San José)	
4.2.1.11	Construcción obras varias, Pococí	
	4.2.1.11.2	Construir el control de acceso CAI Pococí para mejorar las condiciones de infraestructura y seguridad
	4.2.1.11.3	Construir cocina, comedor y conyugales para mejorar infraestructura y condiciones de vida de los privados de libertad
4.2.1.12	Construcción de un módulo para 180 privados de libertad en CAI Limón	
4.2.1.13	Construcción y ampliación de planta física en La Reforma	
	4.2.1.13.1	Readecuar oficinas del Ámbito C para mejorar las condiciones laborales
	4.2.1.13.2	Construir el área de visita Ámbito B para atender la visita de la población penal
	4.2.1.13.3	Remodelar el ámbito E (patios de asoleo) para mejorar las condiciones de vida de los privados de libertad.
	4.2.1.13.4	Ampliar el Ámbito de convivencia D con capacidad para 80 personas para disminuir el problema de sobrepoblación penitenciaria
4.2.1.14	Construcción y remodelación Buen Pastor	
	4.2.1.14.1	Construir una área techada multiuso para atención de la visita
	4.2.1.14.2	Remodelar las instalaciones actuales para facilitar la convivencia de las mujeres adultas mayores privadas de libertad
4.2.1.15	Construcción de un módulo para 180 privados de libertad en CAI Puntarenas	
4.2.1.16	Desarrollar un programa nacional de mantenimiento de las instalaciones penitenciarias	
4.2.1.17	Segunda etapa Pococí	

Fuente Elaboración propia con datos del PND 2002-2006

En el anterior P.N.D, no se propuso el desarrollo de un centro penitenciario concesionado o sea diseñado, construido y operado por una empresa privada, pero durante el cuatrienio se desarrolló un proceso licitatorio de carácter internacional por medio del Consejo Nacional de Concesiones, que adjudico en los meses de cierre de la anterior administración. Ante esta situación el P.N.D. del año 2002 al

año 2006, establece la decisión política-administrativo de negociar con el consorcio Management and Training Corporation (MTC), con la finalidad de llegar a un acuerdo para reducir los costos de dicho Centro, los cuales ascienden a \$72 millones.

La otra política en materia penitenciaria que aparece en el PND, se refiere a la profesionalización de la policía y fortalecer la seguridad en los centros penales, como parte integral de la visión de alcanzar un proceso de reclusión segura de las personas privados de libertad, que son considerados muy peligrosos.

Cuadro # 8

Programa de Capacitación a la Policía Penitenciaria

4.2.12.1	Fortalecer el proceso de capacitación en seguridad, formación humana y nivel académico.
4.2.12.2	Desarrollar estrategias de seguridad dinámica y preventiva.

Fuente Elaboración Propia con datos del PND 2002-2006

Parece interesante que la estrategia de capacitación excluya al personal no policial, o sea personal administrativo y profesionales vinculados a la atención profesional de necesidades de la población penitenciaria, siendo el sistema penitenciario un institución pública, civil, y comprometida con la inserción social de la población reclusa.

2.2.- Estado de Situación de la Institución Penitenciaria: 1998- 2006.

Después de analizar las decisiones políticas-administrativas propuestas en materia penitenciaria para los dos cuatrienios que abarcan el periodo de transición del siglo XX al siglo XXI, se encuentra una institución penitenciaria que muestra algunos indicadores de mejoría, pero que se caracterizan por su débil perspectiva de sostenibilidad.

El objetivo es establecer vínculos entre las propuestas de acción político-administrativas y la situación existente en la institución penitenciaria, en el mismo

periodo, con especial referencia al hacinamiento, como la principal manifestación de la crisis penitenciaria.

2.2.1.- Enfrentando la crisis en la transición al siglo XXI.

Durante la primera parte de la transición al siglo XXI, se incluye los dos cuatrienios 1998-2002 y 2002-2006, con el objetivo de establecer el vínculo entre las decisiones político-administrativas en materia penitenciaria propuestas en los P.N.D. y el estado de situación de la institución penitenciaria.

La información se organiza a partir de cinco factores prioritarios en el desarrollo de la crisis penitenciaria, como se indicó el factor de mayor peso en este periodo es el hacinamiento penitenciario, el segundo factor es el modelo de atención técnica-profesional para y con la población privada de libertad, el tercer factor es la policía penitenciaria, el cuarto factor es la capacitación al personal penitenciario, el quinto factor es la gestión administrativa, el más difícil de obtener información.

2.2.1.1.- Hacinamiento e Infraestructura Penitenciaria

Se puede afirmar que el factor de hacinamiento ha sido presentado con una visión reduccionista, al ser asociado exclusivamente con el tema del desarrollo de la infraestructura penitenciaria, en específico la capacidad de alojamiento, y no con todo lo que se espera aporte un edificio penitenciario, que se puede resumir en tres aspectos; seguridad, acceso a derechos humanos y facilidad para el trabajo técnico-profesional.

Por ese error conceptual sobre el factor de hacinamiento es que se toma la decisión en este lapso de ocho años, de establecer como prioridad el aumentar la capacidad instalada de alojamiento, en concreto aumentar el número de camas. Lo que conduce a asumir erróneamente como el mayor desafío político, la ejecución de estos planes infraestructura, para mejorar el desempeño institucional.

En ambos planes nacionales de desarrollo, el enfoque de mayor peso está en los componentes como; orden público, seguridad y represión del delito. Y por el

contrario se invisibiliza la crisis penitenciaria, como una crisis humanitaria prioritaria por sus efectos violatorios a los derechos humanos y porque es imposible alcanzar un desempeño satisfactorio en la institución penitenciaria, cuando existe una crisis que afecta severamente la dignidad de las personas.

La Dirección General de Adaptación Social con el crecimiento desproporcionado de la población penal entre 1994 a 1998 de un 100%, con el aumento de las penas máximas de 25 a 50 años, con el incremento de los topes de cada pena, entre otros provocaron que después de 20 años, se ejecutaran un plan maestro de infraestructura penitenciaria en diferentes partes del país, logrando una inversión de más de 2500 millones de colones ampliando la capacidad del sistema penitenciario en 2700 nuevos cupos, se logró reducir la sobrepoblación de un 32 % a un 10 % en mayo de 2002, optimizando de esta forma las condiciones humanas de los las internas. (Ministerio de Justicia. 2002. P.66/67)

En este contexto se plantea la relación entre el hacinamiento y la infraestructura, como una situación de emergencia, reforzada por la urgente necesidad de responder a las diferentes órdenes jurisdiccionales y administrativas, que ordenan la solución del hacinamiento en el corto plazo, por ser un trato cruel inhumano y degradante, una grave situación de violación de los derechos humanos, un factor de alto riesgo a la seguridad institucional y humana de la población privada de libertad y el personal penitenciario, así como un incumpliendo de las obligaciones legales de parte del gobierno.

Entre otras intervenciones jurisdiccionales y administrativas sobre la reducción del hacinamiento penitenciario, por ejemplo esta la sentencia 2000-07484 y resolución 8537-00, de octubre del año 2000, en que se ordena al Ministerio de Justicia, no recibir más privados de libertad en San Sebastián, e iniciar un proceso de disminución paulatina hasta llegar a la capacidad real, para lo cual le da un plazo de un año.

Lo anterior, ante la interposición de recurso de amparo incoado por un privado de libertad y la denuncia interpuesta por uno de los jueces de ejecución de la pena de San José, ante la problemática de sobrepoblación en el C. A. I. de San José.

Estas acciones jurisdiccionales son legales y necesarias, ante la situación que presenta el C.A.I. de San José, pero no deja de ser un hecho simbólico, por las siguientes razones; Primero al cerrar el ingreso a ese centro penal, obliga a la administración penitenciaria, a recibir esos ingresos por orden judicial en otro establecimiento penitenciario, cuando es la situación de hacinamiento es generalizada. Segundo no ordena ni actúa contra el abuso en el uso de la pena de prisión preventiva. Tercero las resoluciones no incluyen acciones y ordenes dirigidas a modificar las decisiones políticas y administrativas, ejecutadas por las autoridades públicas sean del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y el mismo Poder Judicial que da origen a la crisis penitenciaria y al hacinamiento como un factor visible de la misma

Las órdenes jurisdiccionales parecen ser más un ejercicio demostrativo del recién fortalecido proceso de judicialización de la ejecución de la pena y de la figura del Juez de Ejecución, que una estrategia eficaz para resolver el hacinamiento carcelario, provocando modificaciones significativas y concretas sobre la política punitiva, policial y de persecución penal del Ministerio Público.

Con este panorama la respuesta político-administrativa se orientó a construir más cárceles, aumentar la capacidad instalada, un enfoque que no necesariamente implica un mejoramiento de la calidad de vida en prisión y de respeto a los derechos de la población privada de libertad.

Incluso el hecho de que la Sala Constitucional asuma un límite al fenómeno del hacinamiento del 120%, al recurrir a la norma del Comité Europeo para los problemas criminales, de julio de 1999, es una autorización expresa a que exista hacinamiento, o sea que las prisiones pueden tener más población reclusa, que su capacidad instalada, sin supera el límite impuesto.

Es una situación muy preocupante, porque parece que el máximo órgano de garantía de los derechos humanos de las personas, asume que pueden haber personas durmiendo en el suelo, o sin recibir los servicios de alimentación salud, atención profesional e incluso seguridad, por la pésima ratio presos-personal penitenciario, si la situación no supera el 20 % sobre el 100 % de la capacidad instalada, y parece que este hecho no sería un trato cruel, inhumano y degradante.

Existen cárceles que sin tener déficits en las camas disponibles, presentan condiciones violatorias a los derechos humanos y llevan a la ejecución de la pena una situación de ilegalidad, al irrespetar las obligaciones de la normativa nacional e internacionales que asumió el gobierno del estado costarricense.

La información estadística, elaborada por el D.I.E. de la D.G.A.S. describe la relación deficitaria entre la capacidad instalada de la infraestructura y la tasa de población penitenciaria reclusa, como hacinamiento. Preocupa que esta definición ha consolidado una visión reduccionista del hacinamiento al simple déficit de camas, y a la vez se traslada a la concepción de la crisis penitenciaria, a partir de ese reduccionismo al factor de hacinamiento.

La crisis penitenciaria es una situación compleja, multi-factorial y dinámica, se manifiesta en variables como; la ratio entre personal penitenciario y población penitenciaria, las inexistentes opciones de agrupamiento de la población penitenciaria, la cobertura de los programas técnico profesional para y con la población penitenciaria, los débiles procesos de inserción socio-laboral de forma anticipada o a partir de la conclusión de la pena privativa de libertad, un alto nivel de violencia intra-carcelaria, la tasa de reingreso, desde la óptica de las limitadas oportunidades de egreso e inserción asertiva y no solo desde la óptica del añejo concepto de reincidencia, por demás un criterio más jurídico que criminológico.

La crisis penitenciaria implica dos resultados la debilidad de la institución penitenciaria para cumplir su misión y la violación sistemática de la dignidad de las personas, y el hacinamiento recoge estos resultados y potencia en la institución la incapacidad de responder a las necesidades de la población reclusa y condiciones

objetivas de ejecución de la pena, que constituyen un trato cruel inhumano y degradante.

La crisis penitenciaria des-integra las características básicas del sistema penitenciario de institución pública, interinstitucional, civil, abierta promotora de vínculos sociales, flexibles ante la necesidad al partir del individuo y por lo contrario fortalece el carácter cerrado, el aislamiento, el carácter de seguridad, es torna una institución rígida, burocrática, poco pensante.

Los datos estadísticos, presentan esta óptica sobre el hacinamiento y la capacidad instalada, y refuerza el punto de partida de los dos cuatrienios, enfrentar la tasa de hacinamiento del 57%, según los datos oficiales, este dato es un promedio, lo que significa es existe un faltante de 1.885 cupos.

Cuadro Nº 9

SOBREPOBLACION PENITENCIARIA NIVEL INSTITUCIONAL 1998 – 2001

AÑOS	POBLACION	CAPACIDAD DE ALOJAMIENTO	SOBREPOBLACION ABSOLUTA	SOBREPOBLACION RELATIVA
1998	5208	3323	1885	57
1999	5374	4125	1255	30
2000	5634	6164	467	9
2001	6079	5525	554	10

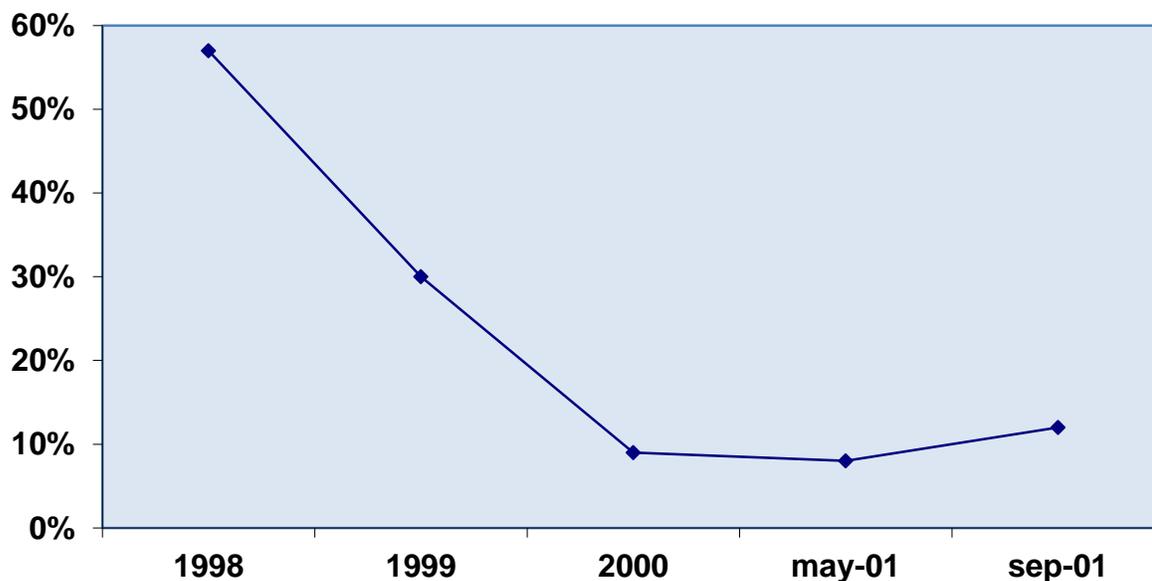
FUENTE: Elaboración propia a partir del estudio del D. I. E. (2001)

Los planes de infraestructura penitenciaria desarrollados en este lapso de ocho años están directamente vinculados a incrementar la capacidad instalada, la seguridad y la contención física en los establecimientos penitenciarios.

Con esta acción desde lo penitenciario se logra la mitigación de la variable del hacinamiento y de los riesgos de seguridad, a pesar de ser una visión reduccionista sobre la respuesta al hacinamiento penitenciario se reconoce que los resultados de mitigación fueron positivos.

GRAFICO Nº 4

COMPORTAMIENTO DE LA SOBREPoblACION RELATIVA 1998 AL 2001



FUENTE: Departamento de Investigación y Estadística, Informe Sobrepoblación 1996-2001, Anuario Estadístico 2001 DIE/JUB/22-04-02.

Al establecer el impacto de las decisiones político – administrativas del Poder Ejecutivo, se observa de forma fácil el retroceso de la crisis penitenciaria y su principal manifestación el hacinamiento penitenciario, durante el periodo 1998-2002.

El hacinamiento en el periodo se convirtió en un factor crítico durante los dos cuatrienios, condicionando que las acciones político-administrativas del Poder Ejecutivo, se centraran en ampliar la capacidad instalada, además de la presión que significa las resoluciones en esta materia de los órganos jurisdiccionales y administrativos de control de la administración penitenciaria.

Para el año 2001, se logra la meta, el promedio de hacinamiento penitenciario se reduce en un 470 % en promedio, para cerrar la tasa de hacinamiento en un 8% en el año 2002, al final de administración.

(...) de 1996 al 28 de febrero de 2001 la población del Nivel Institucional creció en promedio, en 1364 (personas privadas de libertad) y la capacidad de alojamiento creció en 2466 cupos, a un promedio de 493 cupos por año, en el mismo periodo; lo que hace que la sobrepoblación, tanto en términos absolutos como relativos, haya decrecido significativamente, pasando de una sobrepoblación absoluta de 1938 (personas privadas de libertad) en 1997 a solo 327 (personas) en febrero de 2001, lo cual significa, en términos porcentuales, *pasar de 64% en 1997 a solo un 6% en febrero del 2001.* (DIE-DGAS. 2001. P.4)

El análisis crítico durante estos ocho años sobre la estrategia constructiva como respuesta al hacinamiento, se debe reconocer que esta decisión política, fue una decisión correcta en cuanto la reducción del hacinamiento, sin dejar de precisar que la reducción del hacinamiento no implica una reducción del crecimiento sostenido de la población penitenciaria, ni la superación de la crisis penitenciaria en los términos en que se le ha definido.

La información estadística elaborada por el Departamento de Investigación y Estadística de la Administración Penitenciaria, presentar esta óptica reduccionista sobre el hacinamiento y su relación causal con la capacidad instalada.

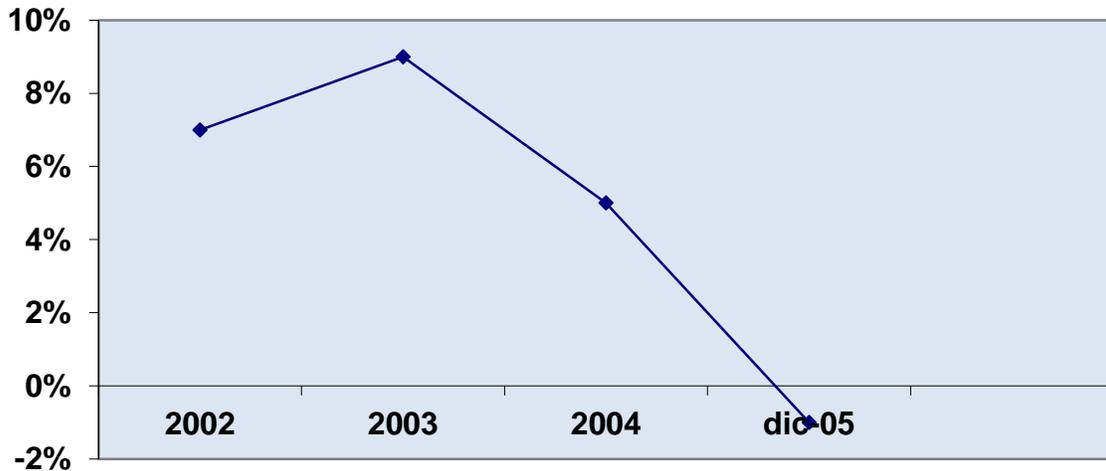
Cuadro # 10

Sobrepoblación penitenciaria Cuatrienio 2002 – 2005

Centros	Población	Capacidad de alojamiento	Sobrepoblación absoluta	Sobrepoblación relativa
2002	6571	6060	511	8
2003	6691	6146	545	9
2004	7116	6799	317	5
2005	7504	7459	-45	-1

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del Departamento de Investigación y Estadística, Anuarios estadísticos de población penitenciaria 2002, 2003, 2004 e Informe de población penitenciaria diciembre 2005 y Circular D.G. 370 del 4 de marzo del 2002 y DGAS enero-diciembre 2004.

GRAFICO # 5
COMPORTAMIENTO DE LA SOBREPoblACION RELATIVA
2002 AL 2005



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del Departamento de Investigación y Estadística, Anuarios estadísticos de población penitenciaria 2002, 2003, 2004 e Informe de población penitenciaria diciembre 2005.

La construcción penitenciaria, no toca los factores de crecimiento de la población penitenciaria como; el control penal-policial, las reformas penales, los procesos penales eficientistas, el ambiente social, mediático y político a favor de la dureza de la sanción penal, las políticas de persecución policial y penal.

Esta información permite concluir que la estrategia de ampliar la capacidad instalada del sistema penitenciario, fue eficaz al punto de alcanzar no solo la reducción, sino la eliminación del hacinamiento.

La observación crítica sobre el mayor logro de estas dos administraciones en los dos cuatrienios 1998-2006, la superación del hacinamiento carcelario, es que no es un logro sostenible, ante la variabilidad de las decisiones políticas-administrativas futuras en los tres poderes de la República, la no modificación de las políticas públicas legislativas y judiciales que generan el hacinamiento carcelario y la visión reduccionista del fenómeno de hacinamiento a un problema de cantidad de camas disponibles.

La duda nace al ver la información estadística de ambos periodos, y como la tasa de hacinamiento entre el año 2001, al 2003 muestra una tendencia al crecimiento para volver a disminuir al cierre del periodo de los ocho años, a partir del cambio de gobierno, esta debilidad es preocupante.

Cuadro 11

Logros en infraestructura Penitenciaria 2002-2006

Periodo	Acciones	Metas
2002	Análisis de la infraestructura y al sobrepoblación para elaborar el Plan de Infraestructura carcelaria	Construir 1500 espacios
02-03	Se construyeron 684 espacios, aumentando la capacidad instalada en 25 %	Se ha ejecutado un 43 % del plan
04-05	Se construyeron 624 espacios	Se avanzo a 1308 cupos de la meta del periodo 1500 espacios
05-06	Se desarrollan proyectos para construir 845 al cierre del 2006.	Meta paso a 2364 cupos en total del periodo

Fuente: Datos extraídos de las Memorias Institucionales del Ministerio de Justicia y Gracia. Cuatrienio 2002-2006

El análisis de las memorias institucionales del Ministerio de Justicia y Gracia, en el cuatrienio 2002-2006, permite conocer en detalle los resultados obtenidos, para lograr la prioridad uno, el crecimiento de la capacidad instalada en la infraestructura penitenciaria, para reducir el hacinamiento.

Las memorias institucionales del Ministerio de Justicia y Gracia de los cuatrienios 1998 – 2006, presentan un conjunto de logros a partir de la ejecución de las decisiones político-administrativas del Poder Ejecutivo.

Estos logros giran alrededor de los proyectos de infraestructura, y que como un efecto indirecto, genera mejoramientos de las condiciones de vida de las personas privadas de libertad, como el acceso a agua potable, higiene, cama, pero también oportunidades de recreación, educación y trabajo.

2.2.1.2.- Reformas Legales.

El segundo factor asociado a la crisis penitenciaria son las reformas legales, entre las más significativas están la reforma a la Ley # 7389 de abril de 1994, cuyo principal impacto es el aumento del límite máximo de la privación de libertad a 50 años de prisión.

La Ley # 7398 de mayo de 1994, se eliminó la posibilidad de aplicar el descuento de la pena a la población sentenciada, desde el inicio de la misma y se redujo su aplicación a partir de la mitad de pena, lo que implica en la práctica un aumento del 25 % en el tiempo de cumplimiento en prisión, a manera de ejemplo una pena de prisión de 50 años se cumpliría con descuento en 41 años y 8 meses.

Las reformas procesales penales aplicadas a partir del año de 1998, pretendieron una reducción de la tendencia de crecimiento, pero en general el resultado fue una estabilidad de la tasa de población indiciada, un porcentaje cercano del 20 % al 25 %.

En conjunto en el periodo entre el año 1998 y el año 2010 se da en resumen una serie de acciones que tienden a aumentar la población penitenciaria por el uso abusivo de la prisión preventiva, el aumento de las sanciones penales, y tiempos de estadía, la aceleración de los procesos penales, a partir de institutos como el abreviado y posteriormente la figura de la flagrancia, que implicara un aumento de las condenadas.

Estas reformas legales han incrementado la reducción del tiempo de condenatorias, lo que da un resultado específico para el Centro Atención Institucional de San José, conocido como San Sebastián, destinado recibir población preventiva una importante acumulación de personas condenadas, lo que es un aporte importante al fenómeno del hacinamiento.

Es preocupante que en ocho años de trabajo político-administrativo, no se haya presentado ninguna reforma en la dirección de crear una Ley de Ejecución de la Pena, que precise el tema de las autoridades de ejecución administrativa y

jurisdiccional, así como las potestades y responsabilidades en la relación entre las personas privadas de libertad y el personal penitenciario.

Preocupa el vacío de normativa que regule políticas públicas asociadas a la ejecución de la pena en materia de salud, trabajo, educación y sobre la necesidad de modificación del sistema penitenciario, para que se transforme de un espacio de encierro, a un sistema multimodal de ejecución de penas privativas de libertad, resalta el abandono al proyecto de un nuevo código penal que incorpora y desarrolla las penas sustitutivas y alternativas.

2.2.1.3.- Proceso de Atención Técnica-Profesional.

El tercer factor asociado a la crisis penitenciaria es el proceso de atención técnica-profesional para y con la población penitenciaria, denominado así desde el año 1993 en que inicia un proceso de ruptura con el modelo del tratamiento progresivo, a partir de la implementación del Plan de Desarrollo Institucional, en que se plantea un no al tratamiento y un sí a la propuesta de ver el trabajo profesional como un proceso de atención técnica – profesional a las necesidades y potencialidades de las personas privadas de libertad.

De un modelo único de tratamiento clínico, a una concepción multi-modal a partir del principio de la individualización de la ejecución de la pena o sanción. De una acción asistencial, disciplinaria, a una acción profesional, científica, rigurosa y sistemática. De una progresividad mecánica, a una aplicación de diferentes modalidades de ejecución.

(Revista Tejiendo Esperanzas. Sistema Penitenciario Costarricense. V -1. N- 1. Año 2001. Pág. 18)

Durante este periodo de ocho años no se encuentran grandes innovaciones en el modelo de atención técnico-profesional a la población penitenciaria, aunque sí se dan importantes desarrollos dentro de la lógica del Plan Desarrollo Institucional del año 1993, pero enfrentando la situación de hacinamiento y la escasez de personal penitenciario

Las acciones profesionales se dirigen en dos direcciones, garantizar el acceso a los derechos y libertades humanas y la atención profesional a necesidades específicas en áreas como las adicciones, la sexualidad, la violencia, la convivencia, entre otras.

El Plan de Desarrollo Institucional (1993) define el trabajo como; "...un derecho y un deber(...) tendrá carácter formativo, creador y formador(...)nunca será aplicado como correctivo, ni atentará contra la dignidad de la 'persona...'”(Art.85.Decreto 22198-J) En este periodo se impulsa en las cuatro modalidades de trabajo; en labores de apoyo a servicios administrativos, trabajo en talleres autogestionarios, trabajo en proyectos productivos del sistema penitenciario y trabajo en proyectos con empresas privadas.

Para el año 2000 y 2001 los proyectos productivos industriales logra ampliar su cobertura y construyendo edificios y comprando maquinaria con recursos propios (originados por los mismos proyectos) inaugura unidades (de trabajo) en los Centros Penales de Limón, Pococí, San Carlos, en una expansión que abarca Nicoya, Liberia, Pérez Zeledón, Puntarenas Gerardo Rodríguez, sea en pupitres (para escuelas públicas) bloques, alcantarillas (de concreto) y otros. (Revista Tejiendo Esperanzas. S. P. C. V -1. N- 1. Año 2001. Pág. 22)

En este periodo a partir de la aplicación del Código Procesal Penal en el año 1998, la administración penitenciaria que desperdicio dos años de transición y fiel a la costumbre de improvisación, desarrolló una innovación orgánico-funcional, con resultados positivos, al modificar la población que atendería el programa denominado Nivel en Comunidad, y asumiera la atención de la población en libertad condicional y otros institutos sustitutivos a la pena de prisión, como la población resultante de la implementación de la figura de suspensión a prueba, como salida alterna para personas procesadas, cuyo periodo de atención es como mínimo de dos años y máximo cinco años. El primer año de aplicación significo dos mil personas más, en obligaciones de la D.G.A.S, para el año 2015, este grupo representa la segunda población penitenciaria.

Otra innovación, fueron acciones con las poblaciones especialmente vulnerables, iniciando con el Centro de Formación Juvenil Zurqui, a partir de 1999, dirigido a la atención de población menor de edad de ambos sexos, entre los 12 a menos de 18 años de edad, sujeta a la Ley Penal Juvenil.

“...se inicia un proceso de reestructuración en el ámbito (atención) Técnico y administrativo (...) lo anterior ha significado construir conjuntamente con la población proyectos educativos, de capacitación, terapéuticos y de crecimiento personal entre otros.” (Revista Tejiendo Esperanzas. Sistema Penitenciario Costarricense. V -1. N- 1. Año 2001. Pág. 26)

En la misma dirección, en este periodo se consolidó el proyecto del Centro Penitenciario del Adulto Mayor, dirigido a atender la población adulta mayor, que por a prisionalización se estableció el límite en de 60 años, sentenciados o indiciados, varones, lo que permite una ubicación en condiciones apropiadas a su condición de salud física y emocional.

A partir del año 2000, se inicia una fuerte inversión para mejorar las condiciones de vida de las mujeres privadas de libertad en el Centro Penitenciario Buen Pastor, y se desarrollo un proyecto para regionalizar la privación de libertad de la mujer, en condiciones similares a los hombres, se habilito así dos unidades como una primera fase de un desarrollo por etapas para ubicar a mujeres sentenciadas mujeres, se habilitó Liberia y Pérez Zeledón y se dejo proyectado Limón y Puntarenas, esta regionalización permite una cercanía socio-familiar, que el establecimiento Buen Pastor, no se ofrece y aumenta las opciones de inserción.

2.2.1.4.- Seguridad Penitenciaria

El cuarto factor asociado a la crisis penitenciaria es la policía penitenciaria, siendo el factor de mayor interés, denotado en las propuestas de que las acciones político-administrativas en el periodo 1998-2006, que se puede recoger en el objetivo de la profesionalización del cuerpo policial.

Los resultados son significativos, durante estos ocho años, con el apoyo del Ministerio de Educación Pública, se inicio un proceso de mejoramiento del nivel académico del personal de la policía penitenciaria, ya que desde periodos anteriores al no haber un requisito académico obligatorio de ingreso, una importante cantidad de este personal se ubicaba con la primaria incompleta.

La meta del convenio con el Ministerio de Educación Pública, que abre la oportunidad a este personal de obtener el tercer ciclo de la educación general básica, abriendo la opción de cumplir con el requisito obligatorio, de la nueva Ley General de Policial, # 7410 del año 1994 que permite no solo su nombramiento, sino la incorporación al estatuto policial y con ello al proceso de profesionalización de la policía penitenciaria.

En el primer cuatrienio la Escuela de Capacitación Penitenciaria y el Ministerio de Educación Pública, 272 policías penitenciaros pudieran concluir el tercer ciclo y con ello incorporarse al estatuto policial, adicionalmente a los que otros requisitos exigidos por ley, permanecen matriculados en formación académica 1.287 policías penitenciaros.

La Escuela de Capacitación Penitenciaria, con apoyo inter-institucional, desarrolló otros procesos de capacitación complementarios a 392 policías penitenciaros, como cursos de inducción, 545 en el curso básico policial, 23 policías penitenciaros participaron en el curso de explosivos, 13 policías penitenciaros participaron en el curso sobre gestión de convivencia, 17 en el curso de inspectores, 2^o en el curso de supervisores y en el curso de atención de crisis personal 17 policías y 17 del personal profesional. Se incorporaron 657 nuevos funcionarios de seguridad, con el curso básico policial realizado en la Escuela Penitenciaria, Administrativamente se doto de equipo de comunicación y transporte y avituallamiento y se dio trámite al reclamo de equiparación del plus salarial denominado riesgo penitenciario con el riesgo policial de la fuerza pública, (Fuente de los datos anteriores se ha extraído de la Memoria Institucional Administración 1998-2002. Ministerio de Justicia y Gracia. 2002. Páginas 109-110)

Durante el cuatrienio 2002-2006, se logra consolidar la Unidad de Atención Psicológica y operacional con especial énfasis en la atención a la policía penitenciaria, sujetos a situaciones de estrés y riesgo.

La Escuela Nacional de Capacitación, capacito a 2.125 policías, en diversas actividades de capacitación, que incluyeron cursos: De inducción, Básico policial, Manejo de armas, Intervención en crisis, Procedimientos de seguridad en situaciones de riesgo, negociación en toma de rehenes, Cadena de custodia, Curso para oficiales y jefaturas de seguridad.

En el programa de nivelación académica se incorporaron a 3.023 policías penitenciarios, becados por el Ministerio de Educación Pública, para alcanzar el tercer ciclo de la educación general básica, y el bachillerato por madurez, importante por ser un requisito de incorporación al Estatuto Policial.

A nivel administrativo se continuó con el avituallamiento, compra de armas y municiones, chalecos anti-balas, detectores de metal manuales, equipo de comunicación, y reparación y construcción de espacios de alojamiento policial, también se inició el programa de identificación fotográfica y huellas dactilares de la población penitenciaria.

El sistema de alerta y control de llamadas telefónicas de los teléfonos públicos ubicados en los centros penitenciarios y para el año 2003 se logró cumplir con la obligación legal establecida por la Ley General de Policía, de establecer un seguro de vida e incapacidad a favor de la policía penitenciaria.

Para el año 2003 y 2004 se incorporan 200 policías penitenciarios por año, para fortalecer esta área de trabajo y reducir el déficit en la ratio policía con la población penitenciaria. Desde el año 2003 se inicio un proceso de constitución de grupos policiales especializados, que culmina en el año 2004 con la apertura de la Unidad Canina, compuesta inicialmente por 10 policías penitenciarios y 4 perros especializados y la organización de personal profesional y policial para la creación de grupo de manejo de crisis, al interior de la institución.

Otro tema vinculado a la policía penitenciaria son los incidentes críticos, eventos que afectan la seguridad institucional y personal, en el sistema penitenciario, siendo indicadores de la violencia intracarcelaria, Al ser una información sensible solo se logro acceder a información segmentada. Se presenta solo como referencia, dado la necesidad de mayor rigurosidad y sistematización de la información

Cuadro 12

Incidentes Críticos 2002 – 2005

Incidente Crítico	2001	2002	2003	2004	2005	Total en el periodo
Homicidio	3	7	3	1	4	15
Muerte natural	6	14	8	7	6	35
Suicidio	1	2	4	2	3	11
Evasiones	12	19	9	6	11	45
Tentativa Evasiones	17	17	19	16	11	63
Agresión física entre p de l.	295	135	64	34	9	242
Decomiso de droga	1.120	1.081	N.D	N.D	N.D	N.D
Decomiso armas punzocortantes	5076	2818	N.D	N.D	N.D	N.D
Riñas	ND	28	21	16	13	78

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los Informes sobre incidentes críticos en el Nivel Institucional 2002-2005 DIE. Y del Cuadro de incidentes críticos 2001 a 2003 DIE. DGAS

2.2.1.5.- Proceso de Capacitación.

El quinto factor asociado a la crisis penitenciaria es el proceso de capacitación, que se inicia con la reapertura de la Escuela Nacional de Capacitación Penitenciaria, que desde la década de los años 60 del siglo pasado el Consejo De Defensa Social la definió como uno de sus “sueños.”

Durante la reforma penitenciaria a partir de la ley 4762 que creó la Dirección General de Adaptación Social, se establece como parte del Instituto Nacional de Criminología “(...) Escuelas de Capacitación Penitenciaria.” (Ley 4762.Art. 9).

Pero será hasta el 22 de setiembre de 1975 en que se inauguro la Escuela de Capacitación Penitenciaria, en un antiguo edificio que antecedió a la C.A.I. de San José (San Sebastián), para mayo de 1977 se traslada al nuevo edificio construido en la finca del Centro Penitenciario de la Reforma, donde funcionara a hasta el año 1995, en que por decisión política se cierra, para “prestar” la edificación a la fuerza pública y se traslada a parte de las instalaciones del Centro de menores Amparo Zeledón.

Con el desarrollo del Centro de Formación Juvenil Zurqui, se desaloja el Centro de Menores en el Rostitter Carballo, lo que permite posterior a un proceso de remodelación la reapertura en octubre de 1999 de la Escuela Nacional de Capacitación Penitenciaria, devolviendo el protagonismo en la formación penitenciaria, criminológica de todo el personal de seguridad en diversos programas, en capacitación que incluye al personal de seguridad, administrativo y técnico-profesional.

En la Revista Tejiendo Esperanzas de la Dirección General de Adaptación Social, se presenta (Pág. 31) un cuadro resumen de los procesos de capacitación entre 1998 y el 2001, en que enumeran 43 actividades de formación para el personal de seguridad, 27 para el personal técnico-profesional y jefaturas y 38 para personal administrativo.

La cantidad de personal que participó fueron 1259 de seguridad penitenciaria, 665 técnico-profesionales y 526 administrativos, lo que implico en total 8076 horas de capacitación.

2.2.1.6.- Gestión Administrativa

El sexto factor asociado a la crisis penitenciaria es la gestión administrativa; algunos datos que se integran en esta investigación provienen de las memorias institucionales durante el periodo en estudio. En la Memoria del Ministerio de Justicia y Gracia de 2002, (Páginas 113-114.) se describe un proceso de integración de unidades administrativas de los programas presupuestarios Administración Central

(#779) del Ministerio de justicia y el programa de la Administración Penitenciaria (#783) en áreas como servicios generales, proveeduría y aspectos financieros, procura de reducir costos y mejorar eficiencia.

Entre otras acciones administrativas se destaca la adquisición al Instituto Nacional de Seguros, de la póliza básica de accidentes para las personas privadas de libertad que están incorporados a los proyectos laborales en los establecimientos penitenciarios. La renovación en servicios de transporte, autobuses, microbuses, móviles para el traslado de personas privadas de libertad y vehículos de uso policial, administrativo y técnico-profesional. Un intenso proceso de remodelación de los servicios de alimentación, y equipamiento para realizar todas las fase del proceso de alimentación; almacenamiento, preparación, distribución, en procura de responder a los requerimientos y órdenes sanitarias del Ministerio de Salud.

Dada la urgencia generada por el problema de hacinamiento y la decisión política-administrativa de responder a partir de la estrategia de desarrollo de la infraestructura penitenciaria, por primera vez desde la reforma penitenciaria de los años 70, a partir del 1998 se tomo la decisión de incorporar sistemáticamente en la programación presupuestaria anual, fuera de los gastos operativos, una transferencia presupuestaria de la Dirección General de Adaptación Social, al Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisiciones de Bienes, con la finalidad de desarrollar infraestructura penitenciaria.

Durante estos ocho años se ha mantenido tal decisión política, si bien el monto es importante y es creciente, siempre es un monto insuficiente para responder al creciente y sostenido proceso de ingreso de personas al sistema penitenciario, sean preventivos o sentenciados. Pero se genera un nuevo desafío tener capacidad institucional para la ejecución presupuestaria y de los proyectos constructivos, un fuerte reto de eficacia en la administración del tiempo desde el diseño, contratación, construcción y operación de los proyectos de infraestructura penitenciaria.

2.3.- A manera de Conclusiones del Periodo: (1998 -2006)

La conclusión central de estos ocho años es que la crisis penitenciaria como tal, no fue asumida, ni enfrentada, por el contrario se redujo a mitigar los problemas más visibles de seguridad y hacinamiento penitenciario, pero desde una visión reduccionista de la crisis penitenciaria. El factor de hacinamiento se enfoca en el déficit del número de camas, o sea la capacidad instalada de los establecimientos penitenciarios y el factor seguridad se enfoca en la urgencia de la contención física.

El primer impacto de las decisiones político-administrativas que el Poder Ejecutivo ejecuta en estos dos cuatrienios, tienen el objetivo de enfrentar la crisis penitenciaria, y muestra como el logro más importante del periodo, la mitigación del hacinamiento de la población penitenciaria, a partir de la ejecución de la estrategia de ampliación de la capacidad instalada de la infraestructura penitenciaria.

El segundo impacto significativo se da en materia de seguridad penitenciaria, al impulsar el proceso de profesionalización de la policía penitenciaria, a partir de promover la nivelación académica, la capacitación, el incremento de efectivos, y el mejoramiento en equipamiento, avituallamiento y condiciones de trabajo.

Estos factores, hacinamiento y seguridad penitenciaria, presentan el mayor nivel de atención e inversión, como resultado de una visión política que los valora como los riesgos y las amenazas más significativos para la seguridad institucional y ciudadana. Estas decisiones fueron impulsadas por eventos críticos como fugas caracterizadas por su violencia y organización, así como el vínculo entre grupos organizados de la población reclusa, con vínculos externos para la comisión de hechos delictivos.

Los datos estadísticos muestran el resultado de crecimiento de la ampliación de la capacidad instalada, para llegar a superar el severo problema de hacinamiento en el Sistema Penitenciario.

Lo anterior permite demostrar que el hacinamiento es un problema crítico, pero que se puede resolver, desde la misma institución penitenciaria, sin realizar procesos de

concesión o privatización de las cárceles, o asumir préstamos internacionales para el desarrollo de mega-proyectos penitenciarios.

La estrategia de aumentar la capacidad instalada de la infraestructura penitenciaria genera resultados positivos, en el corto plazo, presenta una debilidad muy preocupante, esta estrategia no reduce el crecimiento de la población ni la crisis penitenciaria, como se define en esta investigación, por lo tanto la mitigación del hacinamiento es un resultado temporal, y poco sostenible en el tiempo porque no modifica las decisiones de las políticas públicas de los tres Poderes del Estado que responsable de la generación del hacinamiento penitenciario, a partir de la promoción del derecho penal, de la prisionalización como herramienta dominante del control social sobre la criminalidad y como respuesta política al miedo social y la presión mediática.

La preocupación sobre la sostenibilidad de la reducción del hacinamiento a partir de las acciones propias de la institución penitenciaria, es que esa estrategia depende de; la voluntad política, la asignación presupuestaria, los cambios de gobierno, el déficit fiscal, la alta demanda de obras públicas por diversos sectores sociales y productivos, así como las acciones legislativas y judiciales que fortalecen el proceso de “inflación” punitiva y el rigurismo penal, la oposición a la creación de la normativa de las alternativas a la pena privativa de libertad, se promueve la reducción de beneficios penitenciarios y penales para la población penitenciaria

Los Planes Nacionales de Desarrollo de los periodos 1998-2002 y 2002 -2006 las decisiones políticas administrativas del Poder Ejecutivo, presentan una ausencia y/o debilidad importante en las acciones preventivas orientadas al desarrollo humano y al control social responsable para enfrentar el crecimiento de la criminalidad en las comunidades. Se reduce lo preventivo y la participación comunitaria a la lucha contra la criminalidad, y promover el orden público y el control penal sobre la criminalidad.

Existe una ausencia de racionalidad y equilibrio entre las políticas públicas de prevención y represión en todos los sectores; Legislativo, Policial, Ministerio Público,

Justicia Penal y Penitenciario, dado el peso del rigurismo punitivo y mediático, que conduce al ya mencionado “holocausto del encierro.”

Durante este periodo la administración penitenciaria y demás operadores de justicia penal, no promovieron proyectos de reforma legales con acciones innovadoras sobre los procesos de egreso y no ingreso de las personas en las instituciones penitenciarias. Instrumentos legales de para promover penas con carácter sustitutivo, y alternativo a la pena privativa de libertad, que se ejecutan en modalidades abiertas y comunitarias. Algunas de estas modalidades ya se aplican en Costa Rica con relativo éxito, desde mediados del siglo pasado y aunque no han logrado, que el sistema penitenciario no centre la ubicación de personas en la ejecución de sentencias a partir de la modalidad de prisiones cerradas y violentas.

Por ejemplo en estos dos cuatrienios, no se promovió la reinstalación de la política de no institucionalización, que se cerró por decisión política en la administración 94-98. Siendo una política que permitía la ubicación física en el programa de atención semi institucional, de las personas que no estaban en prisión preventiva, por estar excarceladas durante todo el proceso judicial, previa valoración profesional posterior a la firmeza de la sentencia condenatoria. Durante el periodo de espera de la confirmación de la sentencia, la institución penitenciaria valoraba los casos, para determinar las opciones de ubicación sin pasar por la cárcel cerrada, de ahí la denominación de no institucionalización.

Se llega a otra conclusión, la existencia de una debilidad significativa, en el periodo de estudio, la no estructuración de la política pública penitenciaria, ni la elaboración de un plan estratégico, similar al de 1993; Plan de Desarrollo Institucional, que guie el desarrollo de la institución penitenciaria, más allá de los fortines, los muros y el encierro.

No se da un desarrollo equilibrado en los tres factores potenciadores de cualquier proceso de modernización y fortalecimiento penitenciaria; infraestructura, marco legal y desarrollo del talento del recurso humano, este último el de mayor peso para el logro de resultado de un proceso de planificación estratégico y operativo.

Tampoco en estos ocho años de este periodo en estudio se alcanzó convertir el tema penitenciario en un tema de relevancia nacional, que permita superar la reducción de la administración penitenciaria en una institución de castigo, segregación y cuestionada por los actos de violencia intracarcelaria y de corrupción.

Lo que debilita la propuesta de un sistema penitenciario vinculado a un país comprometido con el estado de derecho, democrático, y reconoce a la institución penitenciaria como una institución pública, civil, que reconoce a la persona privada de libertad como un sujeto de derechos y responsabilidades.

*Mientras el derecho penal se obstina en asignar al poder punitivo funciones excelsas-la mayoría de las cuales sólo son productos de la imaginación de los penalistas. **Eugenio Raúl Zaffaroni***

CAPITULO 3

RETROCESO EN LA GESTIÓN DE LA CRISIS PENITENCIARIA EN EL SIGLO XXI

- 3.1.- Retroceso en la gestión de la crisis penitenciaria en el siglo XXI
 - 3.1.1.- Primera Fase: Decisiones Político - Administrativas: 2006-2010
 - 3.1.2.- Segunda Fase: Decisiones Político - Administrativas: 2010-2014
- 3.2.- Estado de Situación de la Institución Penitenciaria 2006-2014
- 3.3.- A manera de conclusiones del periodo 2006-2014

3.1-RETROCESO EN LA GESTIÓN DE LA CRISIS PENITENCIARIA. SIGLO XXI

3.1.1.- Primera Fase: Decisiones Políticas-Administrativas del Poder Ejecutivo. 2006- 2010.

Al dejar atrás la transición al siglo XXI y el análisis de la investigación, se ubica en el segundo bloque de ocho años que parte del estudio de los Planes Nacionales de Desarrollo, empezando con el cuatrienio 2006-2010, cuyo P.N.D. se denominó Don Jorge Manuel Dengo.

En él se presenta la guía de las principales acciones políticas-administrativas, que desarrollará la Administración de Arias Sánchez, dada la naturaleza de la investigación, se da énfasis a la quinta tarea prioritaria que señala el P.N.D. “combatir la delincuencia y las drogas.”

El señor Arias Sánchez en la presentación del P.N.D, indica que estas tareas prioritarias, se constituyen en un mandato dado por la mayoría de los ciudadanos y que no se apartara de esa ruta, a partir de una concepción sobre el acto de gobernar y el proceso de planificación estratégica.

He dicho muchas veces que gobernar es señalar caminos, pero, sobre todo, es proponer metas y destinos. Eso es justamente lo que hace este documento. Es la concreción de una amplia agenda de acciones en materia social, productiva, ambiental, institucional y exterior, concebida para poner a Costa Rica en la senda del desarrollo, de cara al Bicentenario de nuestra independencia. (Arias.PND 2006.Pág.5)

El documento plantea la importante limitación del proceso de planificación estratégica, siendo que el ciclo político de un gobierno no coincide con los procesos anuales de presupuestación, de forma tal que todo gobierno inicia su ciclo político con un presupuesto en ejecución, que no responde necesariamente a las nuevas propuestas políticas y el presupuesto del siguiente año se prepara y aprueba antes de que el Plan Nacional de Desarrollo, sea concluido y publicado.

Los autores del Plan Nacional de Desarrollo, indican que el documento tiene dos referentes; "...el paradigma del Desarrollo Humano propuesto por la O.N.U. y en específico el PNUD (...) y los valores socialdemócratas tradicionales "(centralidad del valor de la igualdad, gradualidad en la acción política, fuerte papel del Estado en los procesos sociales y económicos, apego estricto a los procesos democráticos, creencia en el valor de la acción colectiva y de la política para cambiar la realidad, para decir algunos principios elementales)" (PND.2007 Pág. 24)

Aunque de inmediato se apresura a aclarar que estos valores socialdemócratas deben cambiar su praxis progresista, para adaptarse a una nueva realidad, la opción por romper con los monopolios estatales sobre algunos servicios públicos o el proteccionismo comercial, o sea el camino a la apertura global.

A partir de las tareas prioritarias, el Plan Nacional de Desarrollo se divide en "...cinco grandes ejes de política pública; Política Social; Política Productiva; Política Ambiental, Energética, de Telecomunicaciones; y Reforma Institucional; y Política Exterior.(P.N.D2007 Pág. 27)

Detener las tasas de crecimiento de la criminalidad, el tráfico de drogas y la drogadicción y revertir la sensación de creciente inseguridad por parte de todos los ciudadanos. Congruentes con el lema de ser duros con la delincuencia pero más duros aún con sus causas, el Gobierno impulsará por una parte programas ambiciosos de prevención social y, simultáneamente, fortalecerá a las fuerzas policiales con recursos económicos y humanos. Ello incluye el reclutamiento y entrenamiento de 4.000 policías adicionales en el transcurso del período de gobierno. Asimismo, se prevén un conjunto de acciones destinadas a dar un abordaje integral al fenómeno de las drogas, que van desde el aumento de operativos policiales antidrogas, hasta la creación de un Centro de Atención Integral para personas con problemas de adicción a las drogas.
(P.N.D. 2007.Pág.35)

Metodológicamente el P.N.D. estructura sus metas de carácter nacional para cada política, y se asigna una visión sobre el eje de la política, luego metas sectoriales y en la base de la desagregación, metas nacionales por acción. De las propuestas, por su naturaleza este estudio se enfoca a la meta nacional, que se vincula al tema de la criminalidad.

Por demás resulta interesante que esta meta se ubique en el Eje de Política Social, siendo novedoso que el discurso presenta la acción como parte de una política pública cuya visión equilibra el control penal-policial, con el desarrollo humano para enfrentar las causas de la criminalidad.

Sin embargo en el nivel de concreción de los componentes de la meta, se aprecia que la opción más fuerte es el eje policía –penal, incluso el mayor peso político-estratégico es la guerra contra el tráfico internacional de drogas, impuesto por los Estados Unidos, y cuyo indicador de éxito en la lucha contra la criminalidad, es la cantidad de toneladas de drogas incautadas con destino a los Estados Unidos.

El otro factor de mayor desarrollo, es el fortalecimiento de la fuerza policial, con un aumento significativo del cuerpo policial y el incremento de los operativos policiales en especial antidrogas.

Las propuestas de prevención social a partir de un abordaje integral, no se desarrollo más allá de la mera enunciación de buenas intenciones sobre la dureza contra las causas de la criminalidad, y quedan atrapadas en la oferta de crear un Centro de Atención Integral para las personas con problemas de adicciones, que no forma parte de una política pública que asuma la tarea de la atención a las adicciones, en con un carácter multidimensional, interinstitucional e intersectorial.

Con capacidad institucional y social de respuesta a la multi-factorialidad promotora de la adicción, a la diversidad de la población adicta y a los diversos tipos de adicciones. La meta nacional de reducción de las tasas de criminalidad, no incluye ninguna referencia durante la ejecución de la pena privativa de libertad de miles de personas en prisión.

Como toda política pública, la política social inicia con la presentación de un diagnóstico que se divide en cuatro factores: Pobreza y Desigualdad; Educación Pública; El sistema nacional de salud y Seguridad Ciudadana y Violencia.

Se sustenta en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, donde se afirma que los niveles de violencia son bajos en el contexto regional, pero afirma "...han mostrado un aumento alarmante en las últimas dos décadas. Entre 1985 y 2003, las tasas netas de delitos registradas por el Ministerio Público experimentaron un crecimiento superior al 100%." (PND.2007. Pág.45)

En específico el diagnóstico del componente seguridad ciudadana y la violencia, presenta una severa limitación al no diferenciar entre la violencia social y la violencia delictiva, lo que conduce a una postura reduccionista de violencia igual a delito.

Otra fuente de información son las encuestas de victimización, las cuales afirman que el porcentaje de hogares en donde algún miembro ha sido víctima de algún delito, creció de un 20% en 1986, al 38,7% en 2004 y se asume que el aumento se da particularmente por los delitos patrimoniales, a partir de datos del Poder Judicial.

Ante el registro de un mayor uso de armas de fuego y mayor nivel de organización en estos hechos delictivos patrimoniales, conduce a la afirmación del aumento de la intensidad de la violencia en los delitos.

Reconoce el diagnóstico, que a la par del aumento "real" de criminalidad, se da también un aumento en la percepción social de inseguridad que supera a las tasas reales. Este fenómeno de la sociedad del miedo y del riesgo, tampoco se analiza ni se desarrolla el impacto de la criminología mediática, en la promoción de la percepción de inseguridad.

Esta percepción social negativa sobre la seguridad y la tranquilidad ciudadana también se traslada a los cuerpos policiales, sin embargo el diagnóstico parece depositar esta percepción negativa en la reducción del número de efectivos

policiales, y no en sus capacidades y funcionamiento y confianza, como la causa de esta sensación de desprotección.

Para lo cual se recurre a demostrar como la tasa de policías por 100.000 habitantes, se redujo de 321,5 en el año 1985, a 235,2 por 100.000 habitantes en el año 2003.

A nivel penitenciario el diagnóstico se centra en el crecimiento de la tasa de reclusión, para lo que recurre a un comparativo temporal muy amplio, al señalar que en el año 1979 la tasa de población penitenciaria por 100.000 habitantes era de 100, y para el año 2004, llegó a 209.

Extraña el uso de datos tan anteriores al año 2006, e incluso una referencia a datos de reincidencia delictiva que se produjeron en la década de los años ochenta del siglo pasado.

No hay referencia al hacinamiento carcelario, que al final del periodo 1998 -2006 las administraciones lograron una reducción significativa de -1 a -4 % según datos oficiales. Aunque persiste la política del encierro penitenciario a nivel preventivo y por sentencias y con ello la grave amenaza de la sobrepoblación y todos sus efectos negativos.

El diagnóstico asume en esta área de trabajo como el desafío significativo: “Vencer el temor” (PND 2007. Pág.46) Este desafío tiene como meta el lograr que los costarricenses vuelvan a estar y sentirse seguros en el disfrute de su integridad personal y su patrimonio.

El P.N.D define para el tema específico la visión del gobierno del estado, que a final del cuatrienio la sociedad costarricense haya detenido el incremento de los índices de criminalidad y revertido la creciente percepción de inseguridad de sus ciudadanos.

Esta visión se traduce en un conjunto de nueve metas para el Sector Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia, que se deben lograr al final del periodo 2006-2010, la mayoría de estas metas, se encuentran orientadas a los temas de

seguridad desde la perspectiva policial, punitiva, la lucha contra los delitos asociados a los temas de drogas, el crimen organizado, y el fortalecimiento del accionar de los cuerpos policiales.

De todas las metas solo una de ellas se dirige a la gestión penitenciaria; “Fortalecer los programas que hagan posible la protección plena de los derechos humanos de las personas privadas de libertad y su inserción asertiva.” (P.N.D. 2007.Pág.47) Sobresale en este Plan, la presencia dentro de los niveles de planificación de la herramienta denominada “Contrato con la Ciudadanía.” (P.N.D. 2007.Pág.50)

Los datos son extraídos del P.N.D. a partir de la página cincuenta y dos, se desarrollan los compromisos orientados al sector de seguridad ciudadana y prevención de la violencia.

Sobresale el compromiso de incrementar en tercio del personal policial, lo que significa 800 efectivos por año, así como incrementar la cantidad de policías graduados del curso Técnico Básico Policial. Y alcanzar el establecimiento de una red de 40 Comisiones Cantonales de Seguridad Ciudadana y 40 Comités Sectoriales y se pondrán en marcha programas de seguridad comunitaria.

A nivel de los programas de prevención y represión una especial orientación a la represión de los delitos como el tráfico ilícito de drogas, la legitimación de capitales y actividades conexas. Para lo anterior se aumentará el número de operativos contra el tráfico local de drogas ilegales de 110 operativos en el 2005, a un promedio de 145 operativos al año al finalizar el período de gobierno.

Lograr establecer un modelo migratorio que se sustenta en la integración de la población migrante a los servicios y la seguridad social que brinda el Estado costarricense.

Los contratos también incorporan las acciones de prevención de la violencia y el delito dirigidos a adolescentes y jóvenes en riesgo social, para lo cual es significativa la creación de un Sistema Nacional de Información sobre la Violencia y el Delito (SISVI).

Coordinar la ejecución de al menos tres programas de prevención del consumo de sustancias psicoactivas en el sector educativo formal, y en el sistema educativo informal y prevención del consumo de drogas en la comunidad. En particular la creación y puesta en funcionamiento del Centro Nacional de Atención en Adicciones para Personas Menores de Edad.

En materia penitenciaria la herramienta de contratos con la ciudadanía, se mencionan el incremento del acceso de las personas privadas de libertad a las actividades educativas, recreativas y productivas, realizando 2.050 actividades deportivas y recreativas y la participación de 1,166 privados de libertad en actividades educativas y 2.900 en programas productivos.

El compromiso de mejorar la seguridad de los Centros de Atención Institucional (CAI) y Centros de Atención Semi-Institucional (CASI), para asegurar el cumplimiento de la pena, a partir de un incremento de 500 nuevos policías penitenciarios a lo largo del período 2006-2010.

3.1.2.- Segunda Fase: Decisiones Políticas-Administrativas del Poder Ejecutivo. 2010- 2014

El Plan Nacional de Desarrollo del cuatrienio 2010 a 2014, guiarán las acciones de la Administración de Chinchilla Miranda, se le dio la dedicatoria a la Sra. María Teresa Obregón Zamora, se sistematizan y presentan las decisiones políticas-administrativas, que enmarcan la agenda de trabajo en cuatro grandes ejes: bienestar social, seguridad ciudadana y paz social, ambiente y ordenamiento territorial, competitividad e innovación.

La propuesta de desarrollo nacional, de la que parte este P.N.D. al menos en el discurso es la de "...un desarrollo más seguro, liderado por la innovación, la ciencia y la tecnología, fortalecido por la solidaridad y comprometido con la sostenibilidad ambiental." (P.N.D. 2010. Pág.9)

Por la naturaleza de la investigación se da el énfasis al eje identificado como seguridad ciudadana y paz social, en el discurso programático se plantea para su desarrollo.

...el eje **“Seguridad Ciudadana y Paz Social”** articula acciones basadas en un enfoque integral para combatir la violencia y la criminalidad, con enfoques preventivos y reactivos, que comprometan a las instituciones y a la sociedad civil, vinculando los diversos niveles de respuesta requeridos: política pública y marco legal y normativo, equipamiento institucional y sectorial, protección de sectores vulnerables, control de factores de riesgo y promoción de estilos de vida y modos sanos de relación; denotando así la interrelación con las acciones de otros sectores. (P.N.D. 2010. Pág. 21)

La parte diagnóstica y de desafíos del P.N.D. tiene como punto de partida el impacto negativo de la inseguridad ciudadana en la calidad de vida de la población, ya sea por el sentimiento generalizado de inseguridad producto de la configuración de la sociedad del miedo o por las consecuencias directas de los hechos delictivos en las personas.

El P.N.D. vuelve sobre el punto de partida del incremento de la criminalidad y la visión reduccionista de la violencia social a la violencia delictiva, con lo cual se deja por fuera el grave problema del crecimiento de la inequidad y la desigualdad de oportunidades de desarrollo humano, potenciando los factores sociales e individuales presentes en las personas que se incorporan a la criminalidad.

En estas poblaciones dominan los sectores sociales en situaciones de especial vulnerabilidad de sus derechos y del desarrollo humano, lo que facilita la incorporación de los mismos en la oferta del crimen organizado, en especial se refiere a jóvenes, jóvenes adultos y mujeres.

Contrario a lo que afirma el P.N.D sobre el resultado de las políticas sociales que han permitido construir una sociedad con importantes grados de integración, a partir

del acceso de la población a beneficios sociales, la situación refleja una grave crisis social ante la fragmentación del tejido social y el mayor distanciamiento de los grupos sociales de mayor acceso económico y los grupos sociales de menor acceso económico.

Una ruptura que no se refleja en la disminución del deseo de participar del modelo de la sociedad de mercado, pero si en la formas de alcanzar los “beneficios” de la sociedad de mercado, de ahí el fuerte incremento en delitos de corte patrimonial o de finalidad ganancial, o la participación de la población masculina joven y de mujeres en delitos asociados a la narcoactividad delictiva.

Las políticas sociales no integran a las poblaciones que definen como objetivo o meta de sus acciones, muy por el contrario facilita el desarrollo del resultado no deseado, al menos explícitamente del clientelismo político, la corrupción y el abuso del poder político.

Ante las situaciones de vulnerabilidad de estas poblaciones, la acción focalizada de las políticas públicas, si bien permiten mejoras limitadas en la calidad de vida, de los grupos sociales que se seleccionan, no son una estrategia exitosa, que genere como resultado su integración y disfrute de sus derechos humanos.

El fracaso de las políticas sociales reflejado en diversos estudios como los Informes del Estado de la Nación entre otros, demuestran la incapacidad de dichas políticas de resolver temas como la pobreza extrema, la pobreza y el empobrecimiento y reducción de la clase media.

La mayoría de las personas prisionalizadas, provienen de sectores vulnerables que las políticas de educación formación laboral, empleo, vivienda, salud, entre otras fueron incapaces de integrarlos, y deben llegar a la prisión para que sean incorporados a estos procesos sociales de desarrollo.

Claro está que esto se da también por el carácter selectivo y hasta discrecional del poder punitivo para perseguir y sancionar con prisión al que delinque.

El Plan Nacional de Desarrollo (2011–2014), al plantear las aspiraciones para el futuro del país y de su población, plantea la aspiración de una nación más segura, como no precisa se debe preguntar más segura ¿Para quién? más segura ¿En qué?

Cuadro # 13

Matriz de la meta nacional: Una nación más segura

Meta	Indicador	Línea Base	Fuente de los Datos
Reducción del crecimiento de las tasas de los delitos de mayor gravedad y frecuencia (homicidios dolosos, violaciones, agresiones, lesiones, robos, hurtos, infracciones a la Ley de Psicotrópicos).	Tasa de criminalidad por cada 100.000 habitantes. Tasa de delincuencia por cada 100.000 habitantes	Tasa de criminalidad 138 por 100.000 habitantes (2009) Tasa de delincuencia 1.529 por 100.000 habitantes datos (2009)	Poder Judicial
Mejorar la percepción de seguridad por parte de la ciudadanía, y mejora de la imagen de la Fuerza Pública en las zonas de alto riesgo de 40 distritos seleccionados (10 cada año).	Medida de Percepción de Seguridad	Encuesta a realizar en Diciembre del 2010 (proporcionando la línea base)	Encuesta de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Seguridad Pública y Ministerio de Justicia y Paz
Tasa de criminalidad: Incluye los crímenes más representativos (Homicidio doloso, tentativa de homicidio doloso, violación, abuso sexual, secuestro extorsivo, tentativa de violación, tráfico de menores y mujeres, raptó y relación sexual con menor de edad) sobre la población total.			

Fuente: Elaboración propia a partir de información del P.N. D. 2010. Págs. 42-43

El P.N.D en el discurso maneja una propuesta integral vinculada a la visión de seguridad humana de Naciones Unidas, pero en las acciones políticas-administrativas predomina el enfoque de la respuesta a la criminalidad desde lo policial y penal.

La aspiración se convierte en una meta nacional definida en “Mejorar las condiciones de seguridad,” una meta que se justifica en el P.N.D. a partir del reconocimiento de que la criminalidad genera “...un debilitamiento de la institucionalidad democrática, la gobernabilidad y la convivencia pacífica.” (PND 2010.Pág.39)

Posteriormente el P.N.D. propone como eje de acción; La Seguridad Ciudadana y Paz Social, donde se retoma el aspecto concreto de la criminalidad, como un fenómeno complejo y dinámico, que reta la institucionalidad por su poder real y por generar una creciente demanda social, la limitada capacidad de la repuesta pública, por limitaciones de recursos pero sobre todo por la ausencia real de la política pública y la gestión de la administración pública.

Los fenómenos descritos han generado cierta tensión entre los valores de protección social y respeto de las garantías individuales, que se expresa, de forma incipiente pero alarmante, en el desarrollo de tendencias represivas o tolerancia a las mismas en la población. (P.N. D. 2010. Pág. 45)

Se da la decisión de vincular el P.N.D. con a un proceso anterior que se denominó Poldepaz, coordinado por la Sra. Presidenta Chinchilla, con el objetivo de alcanzar la construcción de una agenda nacional en materia seguridad-criminalidad-justicia.

Es interesante que el referido aumento de la criminalidad, se justifique desde las tasas de criminalidad de delitos convencionales y las expresiones criminales asociadas a la indeterminada categoría del crimen organizado, como el secuestro extorsivo, los asesinatos por encargo y la trata de personas.

Debe llamar la atención que ese denominado incremento de la criminalidad no se sustente en una valoración sistemática, rigurosa y evaluable de el nivel de estudios de tendencia, frecuencia, y/o comparativos con la región, y que menos aún se refiera con la misma dedicación a los delitos desde el poder político y económico, corrupción, evasión de impuestos, delitos ecológicos, patrimoniales-arqueológicos, entre otros.

Reafirma que en materia de “crimen organizado” que por sus dimensiones transnacionales y multiformes las decisiones se centran la aplicación de los recientes instrumentos jurídicos, como la Ley contra la Delincuencia Organizada, la creación del Comisionado Nacional sobre Drogas. La reformas a la normativa penal y procesal penal y al fortalecimiento de los cuerpos policiales, por el contrario minimiza el papel que puede desempeñar el sistema penitenciario en materia de seguridad, en comparación por los cuerpos policiales no es tan relevante y directo, aún así debe tomarse en cuenta ciertos aspectos del sector carcelario en el marco de un abordaje integral en la materia.

El P.N.D. es contradictorio reconoce a la institución penitenciaria de Costa Rica, altos niveles de calidad, a partir de aspectos como el menor porcentaje de “presos sin condena,” se plantea un bajo nivel de sobrepoblación penitenciaria, un buen grado de cumplimiento de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos.

Estos argumentos no hacen referencia al hecho que desde la aplicación en el año 1998 del siglo pasado del nuevo Código Procesal Penal, no se ha logrado reducir la tasa de presos sin condena, o que la reducción del hacinamiento que se registra en el año 2006 a un -1% a -4 % fue el resultado del trabajo de ocho años previos en materia de inversión en infraestructura penitenciarias.

Las afirmaciones del Plan Nacional de Desarrollo, sobre el Sistema Penitenciario, son erróneas, dado que solo la existencia del hacinamiento es por definición un trato cruel inhumano y degradante, los episodios de tortura han sido públicos, las reiteradas ordenes de autoridades jurisdiccionales cerrando centros penitenciarios, ante sus pésimas condiciones de ejecución de la pena, los cientos de recursos de amparo de la población privada de libertad ante la Sala de lo Constitucional, o los incidentes ante los Juzgados de Ejecución o la Defensoría de los Habitantes o el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Otra explicación es que estos argumentos del P.N.D. son justificaciones de las decisiones políticas-administrativas, que conducen a la reducción de la inversión

pública en los procesos de infraestructura penitenciaria, dada la poca relevancia de la respuesta penitenciaria en la solución o mitigación del problema de inseguridad ciudadana.

Ante la visión dominante sobre el eje de seguridad ciudadana y paz social, que define la inseguridad como el principal problema social en Costa Rica, Sin bien es cierto que el P: N. D. rechaza el uso de las alternativas de “mano dura y super dura” utilizadas en el triangulo norte de la región centroamericana, que incluye operativos de “limpieza social” recurriendo a la fuerzas armadas, asume la estrategia policial-penal, por lo que se enfoca en el fortalecimiento y profesionalización de los cuerpos policiales y administrativos.

Por otro lado se presentan propuestas para el fortalecimiento del sistema penitenciario para lo cual propone las mismas acciones, sin recordar que si se hacen las mismas acciones se obtendrán los mismos resultados, estas acciones son de tipo infraestructural y contempla el incremento de la capacidad carcelaria en 3.000 nuevos espacios, las acciones en las áreas de los recursos y los programas de reinserción social de las personas privadas de libertad, no presentan ningún tipo de concreción.

La principal actividad orientada prioritariamente hacia el control de la delincuencia consistirá en la ejecución de acciones policiales contundentes y sistemáticas, por las vías, administrativa y penal, destinadas a erradicar pandillas violentas, puntos de venta de drogas, negocios que venden bebidas alcohólicas a menores y receptan bienes robados, y controlar la posesión ilegal de armas de fuego. (P.N. D. 2010. Pág. 54)

3.2.- Estado de Situación de la Institución Penitenciaria: 2006-2014

3.2.1.-Retroceso en la gestión de la crisis penitenciaria.

Las decisiones político-administrativas del periodo 2006–2014, recogidas en los dos planes nacionales de desarrollo, en cada cuatrienio, señalan sus tareas prioritarias en la misma dirección en el primer cuatrienio se le denomina “combatir la delincuencia y las drogas”, y en el segundo “seguridad ciudadana y paz social.”

En ambas administraciones las prioridades políticas del gobierno del Estado, se enfocan en el desarrollo de los operadores que permitan un control de las tasas de criminalidad, de ahí la direccionalidad hacia la policía, el derecho penal y la consolidación de la participación de Costa Rica, en la guerra contra el narcotráfico internacional, donde la mayor eficacia parte del indicador de cantidad de droga decomisada del tráfico internacional.

En este primer cuatrienio la respuesta a la criminalidad en el proceso de planificación estratégica se ubica como la política pública al interior de la política social, pero solo es un espejismo de una orientación diferente sobre el fenómeno de la criminalidad, ya que cuando se estructura como la meta nacional, se reduce a; “Detener las tasas de crecimiento de la criminalidad,” y las herramientas significativas para el logro de esta reducción siguen siendo preferencialmente las de corte policial-penal.

Las herramientas que pueden actuar sobre los factores sociales e individuales que promueven las conductas delictivas forma parte de un discurso coherente con el lema del primer cuatrienio: “...duros con la delincuencia pero más duros con sus causas.” (PND2007Pág. 34) La segunda parte carece de pero sin concreción.

La denominada dureza a la con la delincuencia, se concretan en el nivel de desarrollo de las acciones policiales y penales. Es interesante el reconocimiento de que las acciones en materia penitenciarias, para el logro de esta meta aporta muy poco a la solución de la criminalidad de ahí su débil peso en el P.N.D. y se reduce a lo tradicional algunas referencias sobre el crecimiento acelerado y sostenido de la población en privación de libertad, y el problema del hacinamiento penitenciario.

A nivel de modificaciones al marco normativo no hay propuestas de reformas a la política criminal, punitiva del país, no se propone la ley de ejecución de la pena o se estructure una propuesta de política penitenciaria, que signifique una propuesta cualitativa en el desarrollo de la institución penitenciaria, como institución pública.

Para el análisis de la situación de la institución penitenciaria se parte de los seis factores que se analizaron en el capítulo anterior: Hacinamiento, Reformas Legales, Proceso de Atención Técnico-Profesional, Seguridad Penitenciaria, Proceso de Capacitación, Gestión Administrativa.

3.2.1.1.-Hacinamiento; Factor Visible de la Crisis Penitenciaria.

Producto de las decisiones políticas-administrativas que se aplicaron en el primer cuatrienio 2006-2010, el Sistema Penitenciario se enfrenta a una situación de retroceso en la mitigación del hacinamiento, al pasar de un -3 % en promedio a inicios del año 2006, a un paulatino proceso de crecimiento, para el año 2008 se presenta un 1% en promedio, para el 2009 un 10 % en promedio, para alcanzar en el año 2010 un 22 % en promedio, para el año 2011 un 28.1%, en el año 2012 un 31.8% y en el año 2013 un 36.6% que para el 2015 supera en promedio el 50 % según los datos oficiales del Departamento de Investigación y Estadística de la institución penitenciaria, y el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Cuadro Nº 14

Sobrepoblación Relativa y Absoluta Sistema Penitenciario Nacional: 2005 – 2010

Período	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Sobrepoblación Relativa	4%	-3%	-4%	1%	10%	22%
Sobrepoblación Absoluta	312	-232	-347	185	843	1882

Fuente: Departamento de Investigación y Estadística del Instituto Nacional de Criminología. Dirección General de Adaptación Social.

El informe del año 2010 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura señala: "...hubo un crecimiento total de 2.793 personas privadas de libertad durante los últimos cinco años y que además, es a partir del período 2009, cuando la

sobrepoblación del sistema penitenciario se eleva en forma considerable, llegando hoy en día a superar el 20%...” (MNP 2010.Pág.-)

Los datos estadísticos describen el problema de hacinamiento y su recuperación en los primeros dos años del cuatrienio 2006-2010, por no dar continuidad a la estrategia de ampliar capacidad, y por la falta de estrategias para reducir el ingreso y aumentar el egreso de la población penitenciaria, dado que no se modifican las políticas públicas judiciales y legislativas que promueve el encierro.

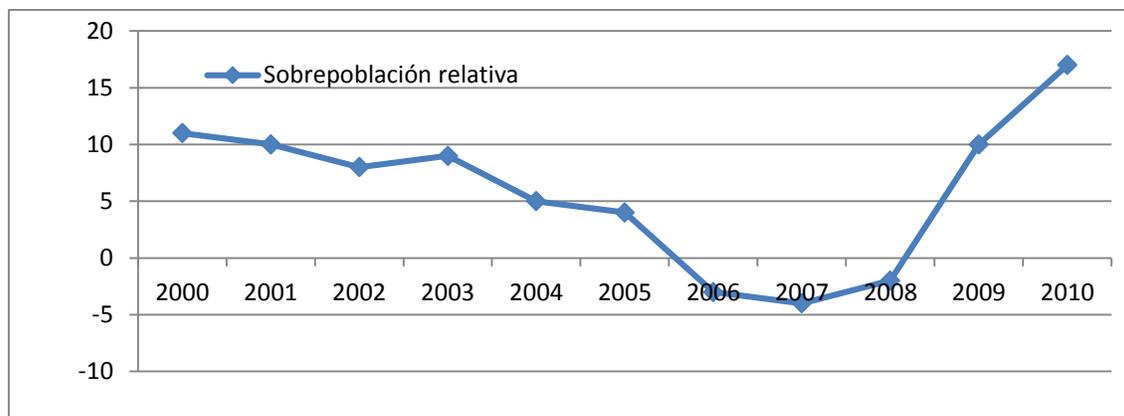
CUADRO Nº 15
DINAMICA POBLACIONAL DEL PROGRAMA INSTITUCIONAL
Según población, capacidad de alojamiento y sobrepoblación, por años
2000-2010

DINAMICA POBLACIONAL	2005	2006	2007	2008	2009	2010	PROMEDIO
Población	7589	7748	7793	7955	9304	9984	7496
Capacidad alojamiento	7277	7980	8140	8140	8470	8536	7102
Sobrepoblación absoluta	312	-232	-347	-185	834	1448	394
Sobrepoblación relativa	4	-3	-4	-2	10	17	6

FUENTE: Departamento de Investigación y Estadística, anuarios estadísticos de población penitenciaria 2000-2010
 Pág.36

Grafico # 6

Tasa de Sobrepoblación Relativa. Periodo: 2000-2010



Fuente: Departamento de Investigación y Estadística. Anuario Estadístico.2010.Pág. 37

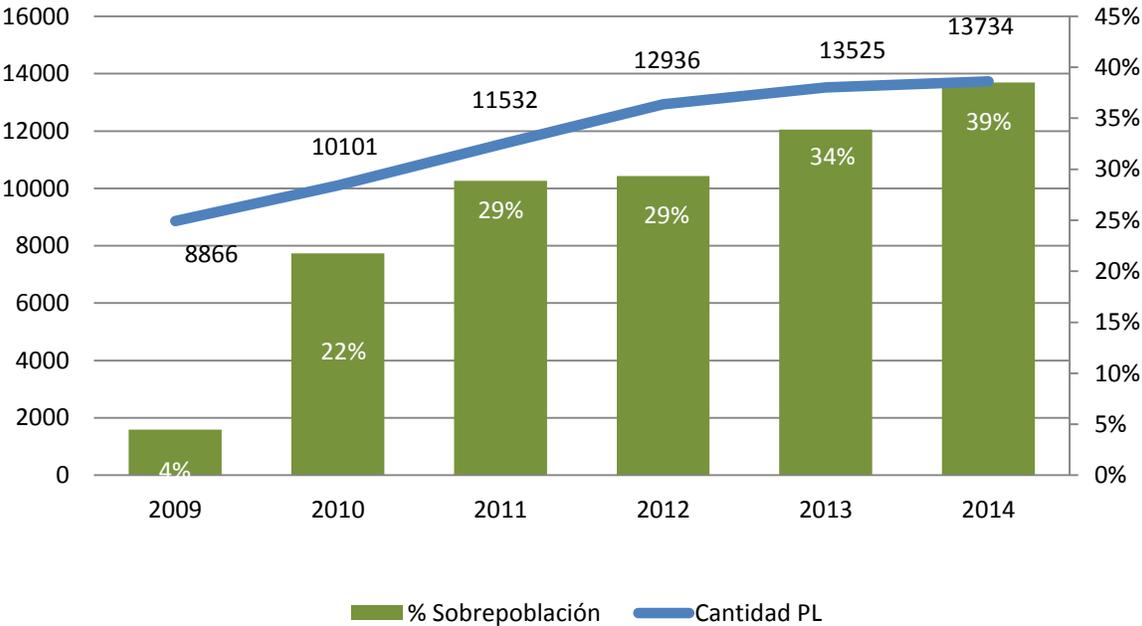
De igual forma deja claro el informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, que las reformas penales en el periodo han incidido en el resurgimiento del

hacinamiento, tanto las legislaciones sobre el crimen organizado como los procedimientos eficientistas como la creación de los Juzgados de Flagrancia.

Pero el mayor error no está en la creación de dichos juzgados, sino en la ausencia de análisis y prevención para el impacto en las instituciones penitenciarias, que además son apoyadas desde el gobierno del Estado, y que se plantean en el Plan Nacional de Desarrollo del cuatrienio. Sobre el segundo cuatrienio 2010-2014, el tema del hacinamiento penitenciario continuó un proceso sostenido de incremento de la población.

Grafico 7

Población Privada de Libertad promedio y sobrepoblación relativa promedio del Programa Institucional. 2009 - 2014



Fuente; D.I.E. de la D.G.A.S Informe de la evolución reciente de la sobrepoblación penitenciaria (2014). La estimación 2014 del grafico anterior corresponde a lo que, basado en cálculos estadísticos será la cantidad de personas privadas de libertad al 30 junio 2014

El estado de situación penitenciaria presenta la misma situación de los cuatrienios anteriores, una ausencia crónica de acciones innovadoras, procesos de

modernización y fortalecimiento del sistema penitenciario, pero se le suma el abandono de la política de inversión en infraestructura de los cuatrienios anteriores, que si bien no resuelve el problema, por lo menos mitiga los riesgos derivados de un fuerte proceso de hacinamiento.

Las estadísticas penitenciarias nos describen la evolución en los últimos 5 años de la tasa de personas presas por cada 100 mil habitantes, para verificar esta perspectiva.

Cuadro N° 16

Evolución de la tasa de personas presas por cada 100 mil habitantes, por año. Periodo 2006-2013

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Taza	209	210	218	237	265	308	323	359

Fuente: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Informe Anual 2013. Defensoría de los Habitantes. Marzo de 2014. 1. Datos son calculados con base en la población ubicada en el Programa Institucional, Programa Semi Institucional, y Programa Penal Juvenil, en relación con las proyecciones de la población total del país que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), las cuales son publicadas diariamente en su página web: www.inec.go.cr. (49)

La tasa por 100 mil habitantes permite demostrar el aumento sostenido del uso de prisión en la región latinoamericana donde Costa Rica ocupa el cuarto lugar entre las tasas de prisionalización más altas de la región.

Cuadro N° 17

Evolución de la población recluida en el sistema penitenciario (Programa Institucional) Periodo 2008-2013

Año	Capacidad Instalada	Población Recluida	Sobrepoblación Absoluta	Sobrepoblación Relativa
2008	8.140	8.225	85	1%
2009	8.470	9.304	834	9.8%
2010	8.536	10.541	2005	23.4%
2011	9.482	12.154	2672	28.1%
2012	9.803	12.916	3113	31.8%
2013	9.607	13.127	3520	36.6%

Fuente: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Informe Anual 2013. Defensoría de los Habitantes. Marzo de 2014. Con base en los Informes de Estadística Penitenciaria, D. I. E. Ministerio de Justicia y Paz. 1. Datos del 2013 son al 31/12/ 2013 2. Los informes de estadística penitenciaria del Ministerio de Justicia indican en el 2013 una disminución en la capacidad instalada de los centros penitenciarios del programa institucional con respecto al 2012. En tres de los establecimientos se demolieron pabellones de viejos, para la construcción de nuevos.

En contraparte al hacinamiento se presentan los datos sobre el desarrollo de la infraestructura penitenciaria, en el Informe Anual del 2010 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, describe la siguiente situación de la construcción de nuevos espacios para la ubicación de personas privadas de libertad por periodo; en el periodo 2005-2016 se crean 703 espacios, para el periodo 2006-2007, 160 cupos, y hasta el periodo 2008-2009 se vuelven a desarrollar 330 espacios, para un total de 1.193 espacios en la ampliación de la capacidad instalada.

Para el siguiente cuatrienio la información aportada por el Departamento de Investigación y Estadística de la Dirección General de Adaptación Social y del Patronato de Construcciones se aporta que para el periodo 2009-2010 solo se realizan remodelaciones, no hay construcciones nuevas, en el periodo 2010-2011 se informa de 20 módulos de baja contención y uno de media contención en Puntarenas, para 708 espacios carcelarios nuevos y para 2011 y 2012 se informa de tres módulos en Ben Pastor, sin terminar pero con una proyección de 912 cupos nuevos.

Al cierre del cuatrienio 2010-2014, se encuentra en la Memoria Institucional del Ministerio de Justicia y Paz “Se crearon 572 espacios carcelarios nuevos y la apertura de los nueve módulos penitenciarios, que coadyuva al Fortalecimiento del Sistema Penitenciario.” (Pág.68)

3.2.1.2.-Reformas Legales.

Ante un contexto de mayor nivel de inseguridad y violencia, que han servido de base para el desarrollo de la sociedad del miedo y del riesgo, surge una presión a nivel social, político y mediático para realizar acciones que culminen en una reducción de las tasas de criminalidad, Dentro de las medidas predomina el uso de penas privativas de libertad para aquellas personas que violentan la Ley.

Medidas enfocadas al orden público y el control policial penal del delito, una mayor presencia policial en las calles, ampliación de las facultades policiales, nuevos tipos penales, el aumento de las penas privativas de libertad, mayores restricciones a los

beneficios penitenciarios, legislación de emergencia para hacer frente a las amenazas de la delincuencia, entre otra muchas medidas de acción inmediata.

La Asamblea Legislativa, emite legislación penal que incluye nuevas penas privativas de libertad, aumento en el monto de las penas en ciertos delitos. Por ejemplo: la reforma hecha por la Asamblea Legislativa al Código Penal, mediante ley 7389 del 22 de abril de 1994, en la cual se aumenta el monto de la pena máxima de 25 a 50 años.

Las reformas decisiones legislativas en materia penal han tenido un fuerte impacto en el ingreso de personas privadas de libertad al sistema penitenciario, primero ha sido la utilización de los procesos abreviados (1998) en los juicios ordinarios y posteriormente en los juicios de flagrancia, la misma creación de los Tribunales de Flagrancia a partir del año 2008, que a manera de ejemplo en al año 2012 dictaron 1007 sentencias condenatorias con penas privativas de libertad, otra incidencia significativa es el uso excesivo de la medida de prisión preventiva por parte de los jueces, que a pesar de las expectativas del nuevo Código Procesal Penal, (1998) la población presa sin condena, se ha mantenido entre un 22% y un 27%, en los primeros años del siglo XXI y durante el 2013 fue de un 22.29%. según datos del Ministerio Público.. (MNP 2013. Pág.46-47)

3.2.1.3.- Proceso de Atención Técnico-Profesional

En las diferentes fuentes de información memorias de trabajo, informes del I.N.C. informes del M.N.P, predomina las acciones de carácter tradicional, del trasnochado concepto de tratamiento; trabajo, deporte-recreación y educación, acciones ya consolidadas por décadas y convenios y proyectos en ejecución, desde la década de los años 80 del siglo pasado.

O un proceso de seguimiento de lo actuado a partir de la reforma del año 1993, en el Plan Nacional de Desarrollo Institucional, al desarrollar áreas y proyectos de trabajo de diversa naturaleza, como las temáticas de; violencia, sexualidad, drogas,

habilidades socia-cognitivas, convivencia, educación, trabajo, salud, vínculos comunitarios, seguridad y aspectos administrativos.

No se encuentran propuestas de acciones innovadoras, son solo metas cuantitativas, sin tomar en cuenta el crecimiento de la demanda ante el retorno del hacinamiento, y el déficit en la ratio personal penitenciario-población penitenciaria, así como el incremento en los riesgos de la seguridad institucional y humana.

En el cuatrienio último del periodo en el Informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, sobre el personal penitenciario en el año 2013, "...las autoridades del sistema penitenciario solicitaron al Ministerio de Hacienda un total de 193 plazas profesionales técnicas, distribuidas de la siguiente manera:

- ✓ 2 oficinistas de Servicio Civil
- ✓ 5 Auxiliares de enfermería
- ✓ 44 profesionales de servicio civil 1B – abogados (as)
- ✓ 133 profesionales servicio civil 1B
- ✓ 5 asistentes salud servicio civil 2
- ✓ 1 odontólogo
- ✓ 4 médicos G-1
- ✓ 200 plazas de seguridad penitenciaria." (Pág.57)

Lamentablemente el M.N.P. describe el resultado final del Ministerio de Hacienda solo autorizó la totalidad de las plazas de seguridad y solamente 23 plazas profesionales y administrativas, y solamente 18 se destinaron para los centros penitenciarios.

La preocupación es que la crisis del sistema penitenciario, tiene como uno de los principales factores el déficit del personal en todas las áreas de trabajo pero con especial en el personal dedicado a al atención profesional de la población penitenciaria.

En conclusión, el MNP hace un señalamiento al Estado Costarricense acerca de la urgencia e importancia de dotar de más personal técnico y de seguridad a los establecimientos penitenciarios, con el fin de garantizar una adecuada prestación de servicios a lo interno de los

centros y una correcta dinámica institucional para mantener la tranquilidad y la seguridad institucional. Además, debe brindársele a este personal adecuadas condiciones laborales para que puedan realizar su labor de manera óptima. (MNP 2013. Pág.58)

3.2.1.4.-Seguridad Penitenciaria

Para el periodo 2006-2010, se propone incorporar en la seguridad penitenciaria 500 nuevos policías penitenciarios en cuatro años, que por el modelo de trabajo vigente, en la práctica son 125 efectivos en cuatro años, poco menos que insuficiente para cerrar un déficit existente, no existe ninguna propuesta para incrementar el personal técnico-profesional dedicado a la atención profesional o a los servicios administrativos.

Otro elemento estratégico a considerar es la situación de violencia intracarcelaria, que por demás presenta una enorme dificultad o limitación en la consecución de los datos y en la confiabilidad de los mismos. Sin embargo en el Informe sobre los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Organización de Estados Americanos en el 2011.

“Sobre la violencia carcelaria en Costa Rica en el periodo 2005-2009 se produjeron los siguientes incidentes críticos en los Centros de Atención Institucional (centros cerrados); 555 agresiones, 71 riñas, 1 motín, 25 homicidios, 2 violaciones, 4 casos de agresión a visitantes en visitas conyugales, 1 violación a visitante en visita conyugal” (CIDH.2011.Pág 36)

Estos datos presentan diferencias con los que presenta el Departamento de Investigación y Estadística, que utiliza como fuente los reportes de la policía penitenciaria y que incluyen un sin número de incidentes críticos.

Otro elemento estratégico a considerar es la situación de violencia intracarcelaria, que por demás presenta una enorme dificultad o limitación en la consecución de los datos y en la confiabilidad de los mismos. Sin embargo en el Informe sobre los

Derechos Humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Organización de Estados Americanos en el 2011.

“Sobre la violencia carcelaria en Costa Rica en el periodo 2005-2009 se produjeron los siguientes incidentes críticos en los Centros de Atención Institucional (centros cerrados); 555 agresiones, 71 riñas, 1 motín, 25 homicidios, 2 violaciones, 4 casos de agresión a visitantes en visitas conyugales, 1 violación a visitante en visita conyugal” (CIDH.2011.Pág 36)

En la Memoria Institucional Ministerio de Justicia y Paz 2013 -2014, se plantea que la Dirección de la Policía Penitenciaria se encuentra conformado por un total de aproximadamente 4000 policías penitenciarios distribuidos en los distintos Centros de Atención a la población Penal. (Pág. 88)

Como consecuencia de la sobrepoblación el poder cumplir con las obligaciones de seguridad penitenciaria ha conducido a un equilibrio inestable entre el mantener el control de todos los centros penales, y el surgimiento de liderazgos que dominan las actividades ilegales y desarrollan relaciones poder al interior de los espacios intra-carcelarios.

Es importante indicar que el MNP ha podido corroborar que en muchos de los módulos únicamente hay un oficial de policía encargado de la puerta de ingreso hacia el pabellón, en los cuales hay grandes cantidades de población, de inclusive hasta 200 personas. Si bien, algunos centros penitenciarios tienen disponibilidad de personal policial que realiza “recorridos” en los módulos para verificar las condiciones de vida la población, este personal suele ser insuficiente para hacer un control efectivo sobre las actividades que realiza la población penal. (MNP. 2013. Pág.56)

3.2.1.5.- Proceso de Capacitación

La Escuela de Capacitación Penitenciaria, presenta resultados importantes en materia relevancia en materia de capacitación, la cual estuvo dirigida a funcionarios profesionales, administrativos y Direcciones de la Dirección General de Adaptación Social, sobresaliendo la capacitación dirigida a funcionarios de Seguridad.

Al respecto se logra la capacitación de personal policial, técnico, profesional y administrativo; destaca el curso básico policial impartido a los 200 nuevos policías contratados. Es claro que el esfuerzo de capacitación se ha centrado en el personal de seguridad penitenciaria.

En la Memoria Institucional Ministerio de Justicia y Paz 2013 -2014, sobre los proceso de capacitación al sector de policía penitenciaria, recogidos los datos en las páginas 88 a la 91, se detalla un sinnúmero de procesos de capacitación, todos de orientación policial: Curso de Reanimación Cardiopulmonar, Curso Básico Policial, Curso de Oficiales de Guardia, Cursos de la Actualización a la Nueva Ley de Tránsito, Charla sobre “Adicciones en el Trabajo”, Cadena y Custodia en el decomiso de sustancias psicotrópicas de uso no autorizado, Curso de Inspectores de Seguridad, Taller de armas para obtener el carné de portación, Curso de Supervisores de Seguridad, Curso de Inducción de primer Ingreso en la Policía Penitenciaria, Programa de Entrenamiento de Inteligencia, impartido por el Gobierno de los Estados Unidos por medio de la Iniciativa Mérida. Seminario de Desarrollo de Liderazgo, impartido por el Gobierno de los Estados Unidos por medio de la Iniciativa Mérida.

Programa de Entrenamiento, Arresto, Restricción y Transporte de los Privados de Libertad, impartido por Gobierno de los Estados Unidos por medio de la Iniciativa Mérida. Instructores Caninos, impartido por Gobierno de los Estados Unidos por medio de la Iniciativa Mérida. Control y Manejo de Multitudes, impartido por Gobierno de los Estados Unidos por medio de la Iniciativa Mérida. Curso Tácticas y Técnicas Operaciones Policiales, impartido por Gobierno de los Estados Unidos por medio de la Iniciativa Mérida. Atención de Emergencias por Amenazas de Bombas

y Paquetes Dudosos. Atención de Emergencias por Amenazas de Bombas y Paquetes Dudosos, Básico de Inteligencia, impartido por La Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional. Análisis e Interpretación de Datos Estadísticos, impartido por Instituto Costarricense de Drogas. Grafoscopia e Identificación de Documentos, impartido por La Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional. Inducción del Manejo de la PR24 (Tonfa o batón policial moderna), impartido por la Unidad Especial de Intervención-Ministerio de la Presidencia. Medicina Táctica, impartido por la Unidad Especial de Intervención- Ministerio de la Presidencia. Curso de Inteligencia Avanzada y Análisis, impartido por el Organismo de Investigación Policial. Curso de Seguridad y Paz Internacional, impartido por la Dirección de Inteligencia de Seguridad Nacional. Charla sobre inducción y práctica de toma de huellas dactilares, impartido en Coordinación con el Archivo Policial del Ministerio de Seguridad Publica. Curso sobre RMS SICOP y Huellas, impartido en coordinación con el Archivo Policial del Ministerio de Seguridad Publica. Curso de Dactiloscopia, impartido en coordinación con el Archivo Policial del Ministerio de Seguridad Publica.

Una oferta muy variada, pero carente de sistematicidad, rigurosidad e integrada a una malla curricular orientada a un proceso de profesionalización, parece más una suma de actividades académicas, con una limitada estructuración curricular, cobertura y limitado impacto a la necesidad de innovación de un cuerpo de seguridad penitenciaria de gran peso en la marcha institucional.

3.2.1.6.- Gestión Administrativa.

Ante esta situación surge un tercer agravante en el estado de crisis de la situación penitenciaria en el siglo XXI y es la falta de capacidad para el uso eficaz y eficiente de los recursos presupuestarios asignados.

El mismo informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura describe la sub-ejecución presupuestaria, que refleja una incapacidad de gestión de la Administración Penitenciaria y cuyas consecuencias son muy significativas en el

presente periodo y para la asignación presupuestaria futura a partir de criterios vigentes.

Después de la crisis evidente del 2007 al 2009, se realizan esfuerzos y cambios urgentes que permite una mejora en el 2010, en la capacidad de ejecución del presupuesto, falta información para valorar si la ejecución presupuestaria se da en rubros estratégicos o en rubros presupuestarios que no son significativos, sino que responden a procesos de improvisación y provisionalidad.

Cuadro # 18

Presupuesto sin ejecutar del Patronato Nacional de Construcciones para la Infraestructura Penitenciaria. Periodo 2006-2009

Periodo	Porcentaje sin ejecutar	Monto sin ejecutar
2006	27.65%	701,812,229
2007	71.03%	1,130,608,689
2008	87.32%	3,552,680,255
2009	92.36%	4,271,396,877
2010	10.06 %	497,731,681

Fuente: Dirección General de Adaptación Social

En el resumen ejecutivo informe de gestión del Dr. Eugenio Polanco Hernández, Vice-ministro de Asuntos Penitenciarios y Director General de Adaptación Social expone en su informe una situación preocupante sobre la elaboración de los presupuestos anuales.

Para el período 2012 nuestro presupuesto presentó una propuesta de ¢85.548.163.819,00 y se aprobó un presupuesto por ¢65.693,305.000.00 lo que representa una diferencia de ¢19.854.858.819,90 lo que afectó significativamente la satisfacción de necesidades de nuestra sobrepoblada organización. (Pág.18)

La dificultad radica en que el indicador base para elaborar el presupuesto penitenciario, se debería sustentar en el costo por día de cada persona privada de libertad, a partir de la combinación de tres factores: Nivel de exigibilidad de acceso

a derechos fundamentales, Perfil Criminológico y Proyección de crecimiento de la población en reclusión.

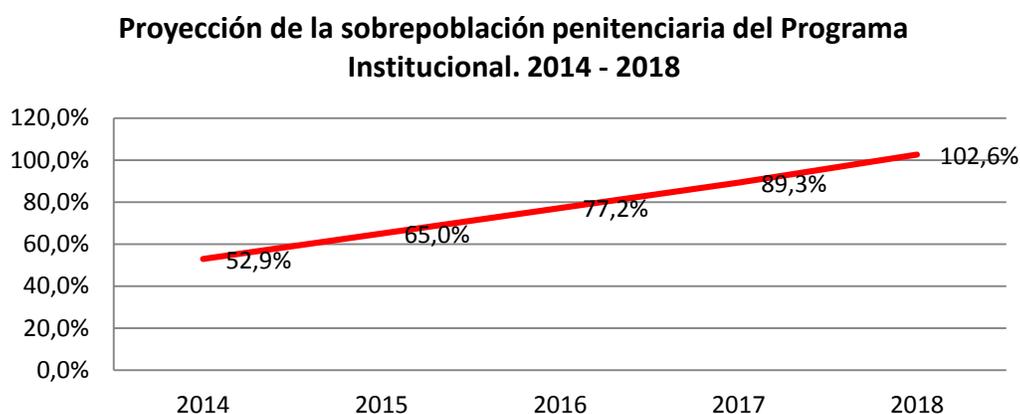
Sin embargo el indicador parece ser el nivel de ejecución anterior, más un % de crecimiento a criterio del Ministerio de Hacienda, que siempre será por debajo al asignado a sectores como la justicia penal, la policía administrativa que son parte del sector.

3.3.- A manera de conclusiones sobre el periodo (2006-2010)

La conclusión central de estos ocho años es que la gestión de la crisis penitenciaria, y su principal manifestación el hacinamiento penitenciario, enfrentó un retroceso significativo.

Es un periodo en que se presenta una deficitaria ejecución presupuestaria, que agravo el problema penitenciario al provocar la paralización de la estrategia de ampliación de la capacidad instalada, por el desarrollo de la infraestructura penitenciaria.

Gráfico # 8



Fuente: D.I.E. de la D.G.A.S. es una estimación a partir del supuesto de que no se toman medidas preventivas, ni se da cambios en la legislación penal y políticas públicas sobre el encierro penitenciario.

Pero igualmente es un periodo donde tampoco se promueve la estructuración de estrategias que produzcan una modificación sustancial en las políticas públicas

legislativas y judiciales que fortalecen el origen de la sobrepoblación y el hacinamiento penitenciario.

Las decisiones político-administrativas siguen reducidas hacia el enfoque prioritario de los problemas de seguridad y hacinamiento penitenciario, este último desde una visión reduccionista que se enfoca en el déficit del número de camas, o sea la capacidad instalada de los establecimientos penitenciarios y el factor seguridad se enfoca en la urgencia de la contención física.

La preocupación expresada sobre la sostenibilidad de la reducción del hacinamiento, se concreto en este periodo de ocho años, pero en especial en el primer cuatrienio, dado que ante la variación de la voluntad política, se ha afectado negativamente la reducción sistemática del hacinamiento y ha dado inicio un retroceso severo del mismo, confirmando que el hacinamiento es el resultado de las decisiones políticas-administrativas, se debe apreciar en el grafico ocho sobre la proyección de la sobrepoblación, si los supuestos actuales no cambian.

La segunda conclusión se da en materia de seguridad penitenciaria, donde las acciones se centran en un crecimiento siempre deficitario de la cantidad de personal, y un proceso caótico de desarrollo de actividades de capacitación que no forman parte de una malla curricular dirigida a la profesionalización de la policía penitenciaria.

En los Planes Nacionales de Desarrollo de los periodos 2006-2010 y 2010-2014, las decisiones políticas administrativas, continúan presentando una debilidad importante en las acciones preventivas orientadas enfrentar el crecimiento de la criminalidad en las comunidades y un aumento de la política policial-penal del encierro indiscriminado. Se mantiene la ausencia de proyectos de reforma legales con acciones innovadoras sobre los procesos de egreso y no ingreso de las personas en las instituciones penitenciarias, se mantiene el congelamiento legislativo sobre el proyecto de Código Penal que incorpora las penas alternativas y menos aún se avanza en un proyecto de Ley sobre la Ejecución de la Pena.

El espejismo del Préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo, lleva más de tres años sin una ejecución real en materia penitenciaria, con dos componentes significativos, un modelo de unidades productivas, que ha modificado su visión hacia una mera construcción penitenciaria de carácter cerrado, con lo cual se debilita aún más la política de des-institucionalización, pero incluso a nivel de cupos a desarrollar son insuficientes a nivel de hacinamiento que en promedio ronda el 50 %. El segundo proceso es sobre la capacitación del personal penitenciario, todos los sectores y no solo lo policial, donde se ha desarrollado una propuesta cuya lógica conduce a la pérdida de la especificidad del trabajo penitenciario-criminológico y donde la administración penitenciaria que sin tener presupuesto, deberá pagar cualquier proceso de capacitación, en esta nueva unidad de formación.

La falta de atención a las poblaciones en situaciones de especial vulnerabilidad, no ha diseñado una adecuada política de regionalización para la población femenina. La falta de cobertura de la alternativa de ubicación de la población privada de libertad adulta mayor.

El deterioro de los servicios médicos que implican una de las mayores violaciones de derechos humanos y de acciones ante la Sala Constitucional y los Jueces de Ejecución.

Desaparición de los procesos de clasificación-agrupamiento profesional de las personas en reclusión.

Falta de un plan maestro de desarrollo de infraestructura penitenciaria.

En este periodo como en otros cuatrienios el centrar al sistema de cumplimiento de sentencias en la modalidad cerrada, desaprovechando la modalidad abierta del programa semi-institucional, según el MNP para el 2009 este programa tenía una capacidad instalada de 1600 personas, pero su ocupación era apenas de 900 personas, a pesar del problema de hacinamiento.

Y otro tema que ha aumentado con los Juzgados de Flagrancia y las reformas legales sobre las contravenciones, es un incremento de sentencias cortas privativas de libertad, y que por los procedimientos administrativos no pueden ser sujetos de ubicación en modalidades abiertas o sanciones sustitutivas.

*Por su singularidad histórica, material y cultural, en diferentes lugares los grupos sociales cultivan distintas formas de ser sentir, pensar, y hacer, porque sus historias, experiencias, aspiraciones y saberes son diferentes. Una injusticia abominable es el intento de homogenizar-para controlar y explorar-la realidad material y simbólica de ciertos grupos humanos. **Luis Macas – Luis F. Sarango***

CAPITULO IV

CONCLUSIONES

4.1.- CONCLUSIONES DEL ESTUDIO.

Sobre la Crisis Penitenciaria.

Es fundamental delimitar el análisis de la crisis penitenciaria, a partir de su construcción conceptual, primero es importante establecer que no se debe reducir: a un conjunto de acontecimientos violentos con peso mediático, y tampoco se debe aislar el análisis de la crisis penitenciaria, de la crisis mayor en el modelo socio-político, el derecho penal y su principal herramienta la pena privativa de libertad.

El concepto de crisis, en este estudio es definido como la consolidación de un proceso de incertidumbre que afecta la dinámica de una organización y de sus miembros, tanto en el logro de la misión de la organización, como de las metas personales. Un proceso de incertidumbre sustentado en el surgimiento de factores de riesgos de alto impacto, vistos como amenazas, ante las débiles respuestas de la organización. Este proceso se agrava en la medida que adquiere un carácter “crónico” por su permanencia en el tiempo y su paulatino agravamiento.

La crisis de la institución penitenciaria, es el resultado directo de las acciones del poder político, que se expresa en las decisiones políticas-administrativas de los diferentes poderes del Estado, orientadas al eje temático: criminalidad-seguridad-justicia.

La crisis penitenciaria, se sustenta en la incapacidad de cumplir con la misión institucional (contención-Atención Profesional-Inserción) y garantizar la dignidad de las personas privadas de libertad, sus derechos y sus responsabilidades.

La crisis penitenciaria se fortalece por la presencia de diferentes factores como el populismo punitivo, el derecho penal del enemigo, la criminología mediática, que promueve el surgimiento y desarrollo de los procesos de exclusión de grupos humanos, una sociedad que se encuentra dominada por el miedo, la política del control y el orden público, que lleva a centrar la respuesta pública en el castigo por la prisionalización de los que son identificados como personas peligrosas y de alto riesgo,

La propuesta de guerra contra la criminalidad ha logrado consolidar a la prisión, como un espacio de reclusión y exclusión, ha fortalecido al sistema de control social basado en el eje; “Policía-Fiscalía-Jueces.”

Los Operadores de la justicia penal, viven un proceso de creciente relevancia social, mayor asignación de recursos presupuestarios, y una fuerte alianza con los operadores de la criminología mediática.

(...) los Poderes Judiciales han dejado de ser la última garantía de resolución de conflictos sociales, y convertidos en contiendas jurídicas, se han transformado en la primera voz, y a veces la única, en la toma de decisiones relevantes. (Judicialización de la política). La consecuencia es un notorio desplazamiento del poder de los parlamentos, gobiernos hacia el (Poder) Judicial.(...) El resultado es una justicia casi omnipresente, que concentra un poder sin precedentes.” (Hernández. 2015. Pág.41ª)

Es impresionante la aceptación de la magistrada Hernández, de la Sala Constitucional, sobre la judicialización de la política y la administración de procesos propios de los poderes legislativos o del ejecutivo. Se afirma en la nota periodística que más del 50 % de los recursos del sistema de justicia se destinan a sostener el aparato de la justicia penal, que en Costa Rica además de lo Jurisdiccional, incluye al Ministerio Público, la Defensa Pública y la Policía Represiva. Una de las consecuencias admite la magistrada Hernández, es “(...) que se tiene al sistema judicial y penitenciario abarrotado (...)(Hernández. 2015. Pág.41ª)

Además la Administración Penitenciaria, se encuentra presionada por las resoluciones de los Jueces de Ejecución y la Sala Constitucional, a partir de sus órdenes de cierre de ingreso a los centros penitenciarios, sin cerrar, el envío de personas presas por el sector jurisdiccional de justicia penal, a pesar de que la situación generalizada del sistema penitenciario es de tratos crueles, inhumanos y degradantes, según lo establece el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, en los informes anuales desde el 2010.

(...) a fin de buscar la revisión de la doble vía que hace hoy a la justicia penal una justicia fuertemente clasista: derecho penal máximo. Máximamente duro e inflexible contra la delincuencia de los pobres, delincuencia de subsistencia; derecho penal mínimo. Máximamente leve e indulgente contra los crímenes del poder, la corrupción y las bancarrotas, incluyendo la agresión y la violencia de la policía contra los manifestantes. (Rivera, I. 2014 p. 14)

La crisis penitenciaria, crea una situación objetiva, en el deterioro de las condiciones de ejecución de las penas privativas de libertad en Costa Rica, lo que produce una situación de ilegalidad, ante el incumplimiento del gobierno de sus obligaciones impuestas por la normativa nacional e internacional, al recluir a una persona en prisión.

No se cuestiona la legitimidad, de la potestad del Estado, de aplicar sanciones privativas de libertad, a las personas que delinquen y la obligación de estas personas de asumir las responsabilidades y consecuencias de sus acciones, lo que se cuestiona es que el gobierno del Estado, no puede violentar sus responsabilidades legales.

El profesor Iñaki Rivera, durante la presentación verbal del Observatorio Nacional de Prevención de la Tortura, en Costa Rica, narro que tiene la práctica de preguntar a sus alumnos; ¿Por qué hay que defender los derechos de las personas presas?

Como es obvio esta interrogante genera una serie de respuestas diferentes, pero su respuesta, por demás asumida en esta investigación, es muy precisa “la defensa de los derechos de las personas presas, es una necesidad imperiosa para el respecto al principio de legalidad, dado que si por la ley crea el delito, y la ley le da competencia al juez, la misma ley establece las garantías en la ejecución de las penas privativas de libertad.”

El factor que mayormente visibiliza y mayor peso tiene en la crisis penitenciaria, es el hacinamiento penitenciario, pero también se debe analizar las limitaciones

presupuestarias, el déficit de personal penitenciario, la falta de profesionalización del personal incluido el de seguridad penitenciaria, así como una gestión penitenciaria dominada por la improvisación y provisionalidad.

Todos son factores que han estado presentes desde la creación de la Dirección General de Adaptación Social en el año 1971 hasta en la actualidad del Sistema Penitenciario de Costa Rica.

El paso de un periodo de abandono, a un periodo de inversión y viceversa, es el resultado del surgimiento y desarrollo de acontecimientos significativos que afectan la conformación de la realidad social e institucional, por ser situaciones de gran violencia física-emocional-política y el culmen de un proceso sistemático de violación a la dignidad humana.

Es fundamental superar tres condicionantes de la crisis penitenciaria la improvisación, la provisionalidad y una gestión que se desarrolla los procesos cíclicos de inversión-abandono-inversión, que conducen a una paradoja, la fase de inversión es cada vez más costosa, pero siempre son insuficientes, dada la naturaleza de los costos crecientes, y el déficit acumulado durante los años de abandono.

Sobre el hacinamiento.

El hacinamiento penitenciario es un fenómeno que se ha presentado en diferentes momentos del desarrollo de la institución penitenciaria, el presente ciclo de hacinamiento empieza en el año 2006, y para el año 2015 según datos oficiales y públicos supera el 50 % de hacinamiento en promedio, porque hay establecimientos penitenciaros que superan el 100%.

El inicio de este ciclo de hacinamiento, se ubica a finales del año 2006, lo que desvirtúa las afirmaciones de que es una situación muy antigua.

Por el contrario es una situación reciente, que se agrava en los últimos nueve años de gestión penitenciaria, tampoco es cierto que no se pueda resolver, en el pasado

reciente en Costa Rica se han enfrentado procesos igualmente alarmantes de hacinamiento, que se han logrado mitigar, sin entrar en procesos de privatización, concesión o asumiendo préstamos con bancos internacionales.

Pero es necesario una definición del factor hacinamiento, la definición más utilizada tiene un enfoque reduccionista, ya que se define a partir del déficit entre la capacidad instalada penitenciaria y la población penitenciaria, este enfoque se centra en la cantidad de camas y la cantidad de personas prisionalizadas.

Otra definición de hacinamiento carcelario se construye a partir del enfoque multidimensional de la persona presa y la obligación del gobierno de garantizar las necesidades en al menos cinco dimensiones humanas: productiva, cognitiva, política, jurídica y social, que permiten el desarrollo de las tres habilidades básicas de la persona: Palabra, Convivencia y Adaptabilidad.

Durante el primer periodo de estudio, los cuatrienios ubicados entre de los años 1998 a 2006, las decisiones políticas-administrativas del Poder Ejecutivo, se centraron en enfrentar el hacinamiento penitenciario, se asumió erróneamente como el mayor desafío político, la ejecución de los planes de infraestructura.

En este lapso de ocho años, las autoridades de gobierno nunca asumieron que la reducción del hacinamiento solo a partir de acciones de la propia institución penitenciaria, no implicaba la reducción del crecimiento de la población, la sostenibilidad de la mitigación alcanzada. Ya que el aumentar la capacidad instalada de las prisiones, requiere de la superación del déficit en la ratio entre el personal y la población penitenciaria, superar el incumplimiento de su misión y garantizar la dignidad de las personas.

En lo concreto la ejecución de la estrategia de ampliar la capacidad instalada del sistema penitenciario, a partir de los proyectos de infraestructura, fue un éxito y alcanzó la eliminación del hacinamiento para el cierre del periodo 2005-2006.

En los siguientes ocho años del periodo el 2006-2014, las decisiones políticas-administrativas del Poder Ejecutivo, el Judicial y el legislativo, da como resultado un

retroceso significativo en la gestión del hacinamiento penitenciario, que inicio un proceso sostenido de crecimiento "...para el año 2015 muestra un promedio nacional del 51,4%, sin embargo al desagregar este promedio se encuentra que 10.860 personas presas, un 78.5% del total de la población viven en condiciones de hacinamiento excesivo." (Nación. 2015. Pág.24-A)

Para el cuatrienio 2010-2014, desde el inicio se produce el abandono por parte del Poder Ejecutivo, de la estrategia aumentar la capacidad de alojamiento, a partir del desarrollo de la infraestructura penitenciaria.

Además no se generan otras estrategias como la reducción del ingreso de población a prisión al controlar la situación de abuso de la prisión preventiva, la excesiva punición, o impulsar las opciones de egreso anticipado, a partir de la aplicación de alternativas a la reclusión, y a partir del cumplimiento de la pena un planificado proceso post-penitenciario.

Por último, tampoco se presentan reformas a la legislación penal y procesal penal, un la necesaria Ley de Ejecución de la Pena, en procura lograr cierta racionalidad al encierro penal, así como la propuesta de crear un fondo o fidecomiso destinado a la recuperación del Sistema Penitenciario, de su situación de crisis.

Seguridad Penitenciaria

Una de las mayores consecuencias del hacinamiento penitenciario se presenta en el área de la seguridad penitenciaria, donde no se puede garantizar la seguridad personal de quienes permanecen reclusos e incluso en quienes deben trabajar en las mismas. Surge la interrogante ¿Quién tiene el control interno de las prisiones?

La crisis penitenciaria definida por el incumplimiento de su misión; custodia, atención profesional e inserción social y de su responsabilidad de garantizar la dignidad de las personas reclusas y del personal penitenciario. El abandono de parte del poder político público, genera un vacío de poder, que es asumido por grupos delictivos organizados, y cuyo poder se expresa internamente y

externamente, sobre las personas reclusas con situaciones de especial vulnerabilidad, sus familiares, generando una estructura paralela de poder.

En las prisiones de Costa Rica, esta lucha por el poder presenta un equilibrio inestable, entre el poder legítimo de las autoridades penitenciarias y el poder ilegítimo de personas y grupos de personas presas.

Existen indicadores del fortalecimiento del liderazgo ilegítimo de unas personas sobre otras personas reclusas que compite con las autoridades penitenciarias por el dominio de las relaciones de poder en la vida intra-carcelaria, la violencia intracarcelaria, procesos de victimización de grupos vulnerables, desarrollo de la narco-delictividad al interior del mercado cautivo.

En el periodo en estudio se ha incrementado la cantidad de personal de seguridad penitenciaria, sin llegar a presentar una ratio asertiva, entre ambas poblaciones policías y población penitenciaria. De igual forma se ha dado un proceso de mejoramiento de condiciones de trabajo y un proceso de capacitación a pesar de estas mejoras, no se llega a equipararse con las condiciones laborales de otros cuerpos policiales, y presenta una debilidad por el hecho de que estas acciones no están incorporadas en una estrategia estructurada de profesionalización de la policía penitenciaria.

Por el contrario en los últimos ocho años en estudio los entrevistados señalan un proceso de fraccionamiento entre la policía penitenciaria y los otros sectores laborales de la institución penitenciaria. Se afirma que la policía penitenciaria ha perdido el carácter técnico, y se ha centrado en procesos organizativos-funcionales que se centran en garantizar la contención física.

La cárcel es una institución pública, civil y técnica, de ahí la importancia del aporte de la seguridad penitenciaria, para el cumplimiento de la misión institucional es un conjunto, siendo fundamental una formación especializada en la gestión, modelo penitenciario, y especificidad de la población penitenciaria donde tenga que trabajar. Es vital el alineamiento de seguridad, con el resto del personal penitenciario para la

consecución de la misión que incluye tres aspectos; el cumplimiento de las sentencias jurisdiccionales, los procesos de atención profesional y el proceso de inserción socio-laboral post-penitenciario.

Atención profesional

El proceso de tratamiento desarrollado en la década de los años setenta, recibe un proceso de innovación y cambio en el año de 1993, orientado a la atención técnica-profesional, y la promoción del modelo de Naciones Unidas de derechos y responsabilidades. Desde ese proceso hasta el 2015, el proceso de atención técnica profesional, continúa en la misma orientación sin propuestas significativas de cambio, y con una enorme debilidad de procesos científicos de evaluación que permita conocer realmente los resultados que se obtienen del proceso de trabajo profesional.

En el contexto de hacinamiento lo dedicado al proceso de atención técnica-profesional, presenta una situación grave, donde la ratio se ha deteriorado significativamente, afectando la cobertura y sostenibilidad de los programas.

El carácter técnico del sistema penitenciario ha cedido paso al carácter de seguridad, con una visión centrada en la contención física y el mero cumplimiento de días prisión.

Dentro de los procesos débilmente asumidos por el sector técnico - profesional esta la atención del proceso vulnerabilidad de los derechos de las personas privadas de libertad, que presentan situaciones de especial vulnerabilidad, por factores como edad, nacionalidad, sexo, género, salud, entre otras, viven la violencia y los tratos crueles, inhumanos y degradantes con una mayor intensidad.

BIBLIOGRAFIA

Anitua, G. I. (2014) Castigo, Cárceles y Controles. Ediciones Didot. Buenos Aires. Argentina.

Arias C, M. (1978) La Reforma Penitenciaria en Costa Rica. Revista Foro enero-abril N° 1 págs. 5-8 San José, Costa Rica.

Arroyo. G. (2015) Entrevistas a personal Jerárquico de la Dirección General de Adaptación Social.

Asociación para la Prevención de la Tortura. (2010) El Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura. Manual de Implementación. APT - IIDH. Ginebra. Suiza.

Benito D. M. (2009) Sistemas Penitenciarios y Penas Alternativas en Iberoamérica. Análisis a partir de la situación de la criminalidad y las políticas criminológicas. COMJIB. Valencia España.

Berdugo, G de la T. Ignacio. Zúñiga R Laura. Et All. (2001) Manual de Derecho Penitenciario. Madrid, España.

Berron, L. (1978) Entrevista a Joaquín Vargas Gené. Revista Foro enero-abril N° 1 págs. 26-28. San José, Costa Rica.

Borja J. E. (2003) Curso de Política Criminal. Tirant lo Blanch. Valencia, España.

Carranza, E. (Coordinador) et All (1997) Delito y Seguridad de los Habitantes. Siglo XXI. México D.F.

Carranza, E. (Coordinador) et All (2001) Justicia Penal y Sobrepoblación Penitenciaria. Respuestas posibles. Siglo XXI. México D.F.

Carranza, E. (Coordinador) et All (2009) Cárcel y Justicia Penal en América Latina.. Siglo XXI. México D.F.

Carranza. E, (2001) Justicia Penal y Sobrepoblación Penitenciaria Respuestas Posibles, Siglo XXI editores, México

Chan M. Gustavo y García A. Rosaura. (2003) Los Derechos Fundamentales tras los Muros de la Prisión. CONAMAJ. San José. C. R.

Comisión de Derechos Humanos Distrito Federal (México) Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (2007) Memorias del seminario: Sistemas Penitenciarios y Derechos Humanos. México. D.F.

Costa Rica. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2011) Informe Anual 2010. Defensoría de los Habitantes. San José, Costa Rica.

Costa Rica. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2012) Informe Anual 2011. Defensoría de los Habitantes. San José, Costa Rica.

Costa Rica. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2013) Informe Anual 2012. Defensoría de los Habitantes. San José, Costa Rica.

Costa Rica. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2014) Informe Anual 2013. Defensoría de los Habitantes. San José, Costa Rica.

Costa Rica. Ministerio de Gobernación y Justicia. (1977) Reglamento del Centro de Adaptación Social “La Reforma” Imprenta Nacional. San José, Costa Rica.

Costa Rica. Ministerio de Gobernación y Policía. (1997) Constitución Política, Ley General de Policía y otros documentos. Imprenta nacional, San José, Costa Rica

Costa Rica. Ministerio de Justicia (1998-2002) Memoria Institucional. San José, Costa Rica.

Costa Rica. Ministerio de Justicia (2002-2004) Memoria Institucional. San José, Costa Rica.

Costa Rica. Ministerio de Justicia (2007) Memoria Institucional. San José, Costa Rica.

Costa Rica. Ministerio de Justicia y Gracia. (2004) Evolución de las Tasas sobre la Población Atendida y Penitenciaria 1977-2004. Departamento de Investigación y Estadística.

Costa Rica. Ministerio de Justicia y Gracia. (2005) Estudio Sobre Población, Capacidad, Alojamiento y Sobrepoblación en el Nivel Institucional 1986-2005. Departamento de Investigación y Estadística.

Costa Rica. Ministerio de Justicia y Gracia. (1993) Plan Nacional de Desarrollo. Imprenta del Registro Nacional. San José, Costa Rica.

Costa Rica. Ministerio de Justicia y Gracia. (2002) Comportamiento de la Población Penitenciaria. 1998-2002. Departamento de Investigación y Estadística.

Costa Rica. Ministerio de Justicia y Gracia. (2003) Sobrepoblación. 1996-2003. Departamento de Investigación y Estadística.

Costa Rica. Ministerio de Justicia y Gracia. (2005) Informe de los Incidentes Críticos ocurridos en Centros Penales del Nivel Institucional 2002-2005 Departamento de Investigación y Estadística.

Costa Rica. Ministerio de Justicia y Gracia. (2010) Informe de los Incidentes Críticos ocurridos en Centros Penales del Nivel Institucional 2000-2009. Departamento de Investigación y Estadística.

Costa Rica. Ministerio de Justicia y Gracia. (2014) Informes de Población Penitenciaria: mensuales, Trimestrales y anuales, Entre los años 2012-2014 Departamento de Investigación y Estadística.

Costa Rica. Ministerio de Justicia. Dirección General de Adaptación Social (2001) Tejiendo Esperanzas. Sistema Penitenciario. San José, Costa Rica.

Costa Rica. Ministerio de Planificación (1998) Plan Nacional de Desarrollo (1998-2002) San José, Costa Rica.

Costa Rica. Ministerio de Planificación (2002) Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006) San José, Costa Rica.

Costa Rica. Ministerio de Planificación (2007) Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010) San José, Costa Rica.

Costa Rica. Ministerio de Planificación (2011) Plan Nacional de Desarrollo (2011-2014) San José, Costa Rica.

Costa Rica. Ministerio de Planificación (2015) Informe de seguimiento de Metas. Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 San José, Costa Rica.

Delgado, David. (2015, Marzo 15) 10.860 reclusos sobreviven en espacios degradantes. La Nación. Pág. 14 -15 A

Granados, Mónica. La Historia como Rescate de una Identidad Despedazada: Interpretación Histórica de los Sistemas Punitivos de la Costa Rica del Siglo XXI. Revista ILANUD años 9-10 N° 23-24. Pág. 95-126.

Hernández, N. (2015, Marzo 9) Desplazamiento del poder hacia los jueces. La Nación, pág. 41 A

Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente y Ministerio Público Fiscal de la CABA. (2013) Acceso a Justicia y Derechos Humanos. ILANUD / MPF. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.

Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, CCIPDJ y Universidad Argentina John F. Kennedy. (2001) Política Criminal, Derechos Humanos y Sistemas Jurídicos en el Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina. (Antología volumen de homenaje a Pedro R. David.)

Juanche, A Palummo J. ET All. (2012) Hacia una política de Estado en privación de Libertad. Observatorio del Sistema Judicial y SERPA Uruguay.

La Nación. Editorial. (2015, Marzo 21) Problema impostergable. La Nación. Pág. 24 A

Machin R. J. ET All. (2010) ECO2 ¿Un Modelo para la Incidencia en Políticas Públicas? México. D. F.

Murillo R. R. (2002) Ejecución de la Pena. CONAMAJ. San José. C. R.

Nagel B. M. (2002) Hacinamiento y Derechos Humanos en el Sistema Penitenciario Costarricense. Tesis para optar por el grado de Magister Scientiae en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica.

Organización Interamericana de Derechos Humanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011) Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. O.E. A. /Ser. L/V/II Doc.64

Polanco, E. (2015, Marzo 24) Transparencia en el combate del hacinamiento. La Nación, pág. 24 A

Rico, José María y Laura Chinchilla (2002), Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral, México, Siglo XXI Editores.

Rivera B. Iñaki. Bergalli, Roberto. Et All. (2014). Delitos de los Estados, de los mercados y daño social. Debates en Criminología crítica y Sociología jurídico-penal. Anthropos Editorial. Barcelona, España.

Rodríguez E, Gerardo. (1978) La Reforma Penitenciaria en Costa Rica. Revista Foro enero-abril N° 1 págs. 13-21. San José, Costa Rica.

Waller, I. (2013) Derechos para las Víctimas del Delito. Equilibrar la Justicia. México. D. F.