



# BIENESTAR O CASTIGO

los debates por las  
políticas penitenciarias  
en Costa Rica (2014-2018)

Jesús Bedoya Ureña



# BIENESTAR O CASTIGO

los debates por las  
políticas penitenciarias  
en Costa Rica (2014-2018)

Jesús Bedoya Ureña

  
EDITORIAL  
UCR  
2022

*Instituto de Investigaciones Sociales*



365.972.86

B412b Bedoya Ureña, Jesús, 1990-

Bienestar o castigo : los debates por las políticas penitenciarias en Costa Rica (2014-2018) / Jesús Bedoya Ureña. – Primera edición. – San José, Costa Rica : Editorial UCR, 2022.

xxiv, 157 páginas : diagramas en blanco y negro, gráficos en blanco y negro. – (Instituto de Investigaciones Sociales)

ISBN 978-9968-46-984-5

1. PRISIONES – ASPECTOS SOCIALES – COSTA RICA. 2. PRISIONES – POLÍTICA GUBERNAMENTAL – COSTA RICA. 3. ENCARCELAMIENTO – COSTA RICA. 4. ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA – COSTA RICA. 5. INSEGURIDAD (PROBLEMA SOCIAL) – COSTA RICA. 6. SEGURIDAD PÚBLICA. I. Título. II. Serie.

CIP/3685

CC.SIBDI.UCR

Edición aprobada por la Comisión Editorial de la Universidad de Costa Rica.  
Primera edición: 2022.

Editorial UCR es miembro del Sistema Editorial Universitario Centroamericano (SEUCA),  
perteneciente al Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA).

Revisión de pruebas: *María Villalobos Ch.* • Diseño de contenido y portada: *Daniela Hernández C.*  
Diagramación: *Albán Guerrero C.* • Imagen de portada: *"De impotencias y otros dilemas"*,  
autor: *Wilson Iлама C.*, técnica: *Carboncillo e intervención digital*, tamaño: *10x21 pulgadas*.  
Control de calidad: *Abraham Ugarte S. y Albán Guerrero C.*

© Editorial de la Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica.  
Prohibida la reproducción total o parcial. Todos los derechos reservados. Hecho el depósito de ley.

Impreso bajo demanda en la Sección de Impresión del SIEDIN. Fecha de aparición: mayo, 2022.  
Universidad de Costa Rica. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica.

Apdo.: 11501-2060 • Tel.: 2511 5310 • Fax: 2511 5257 • administracion.siedin@ucr.ac.cr • www.editorial.ucr.ac.cr

# Contenido

Prefacio.....	ix
---------------	----

## — 1 —

### **Contexto y circunstancia: reformas, cambio social e hiperencarcelamiento en Costa Rica**

Los rasgos del hiperencarcelamiento en Costa Rica .....	1
Desigualdad, exclusión social y delito.....	13
Políticas de seguridad, legislación punitiva e hiperencarcelamiento.....	19

## — 2 —

### **La configuración de un debate: acciones y medidas institucionales frente al hiperencarcelamiento**

Los cambios de gabinete y el perfilamiento de un debate público.....	27
Los traslados al modelo semiinstitucional como estrategia para atenuar el hiperencarcelamiento.....	31
Pánico moral: las “golondrinas” y los casos de reincidencia .....	45

— 3 —

**Reacción, conflicto y la construcción del pánico moral**

Los medios y el contexto social .....	54
El inventario: la configuración del pánico .....	56

— 4 —

**Los tipos de control social y los “elementos comunes”**

Elementos comunes .....	71
Circunstancias, posiciones y temas .....	78

— 5 —

**Las concepciones en disputa en el  
marco de los debates sobre la seguridad pública**

Preámbulo contextual .....	94
La abstracción del delito y sus circunstancias .....	100
Entre delincuentes y ciudadanos .....	105
Medidas frente al agotamiento de la cárcel .....	112
¿Estado de bienestar o <i>prisonfare</i> ? .....	117
Epílogo .....	123
El hiperencarcelamiento en perspectiva histórica .....	124
La técnica y la legalidad frente a la desigualdad social .....	125
Un debate sobre la concepción del Estado .....	128
Coda: a manera de panorama y cierre .....	130

Anexo .....	135
Cronología de la controversia por las políticas penitenciarias en Costa Rica (2014-2018) .....	135
Bibliografía .....	141
Índice de figuras .....	153
Índice de cuadros .....	155
Acerca del autor .....	157

# 1

## Contexto y circunstancia: reformas, cambio social e hiperencarcelamiento en Costa Rica

Antes de entrar a detallar el ámbito de la controversia por las políticas penitenciarias, considero oportuno explicar los antecedentes y el contexto en el que las disputas cobran sentido. En esta dirección, la propuesta es insertar tanto las narrativas como las definiciones de lo relacionado al Sistema Penitenciario Nacional –entre ellos, la tipificación del delito, del carácter del sujeto delincente, el castigo y el propio concepto y función del Estado– a lo interno de una trama de transformación y cambio social. Por lo tanto, será necesario hacer un breve repaso por la condición actual de hiperencarcelamiento y, posteriormente, pasar revista por las principales transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales que, en algún grado, han definido esta circunstancia, prestando especial atención a la relación entre desigualdad social, delito y castigo.

### Los rasgos del hiperencarcelamiento en Costa Rica

Aproximarse al tema carcelario en Costa Rica implica necesariamente hacer un recorrido histórico por la dinámica *in crescendo* que ha caracterizado a la población penitenciaria en los últimos años (véase la Figura 1). A inicios del milenio, el país tenía una tasa de población penitenciaria de 196 internos por cada cien mil habitantes,<sup>4</sup> una cifra que casi duplicaba la tasa correspondiente para el año 1979 de 100 por cada cien mil habitantes (Ministerio de Justicia y Paz, 2016, p. 35). Sin embargo, este aumento, en el marco de dos décadas, es apenas

---

4 Esta tasa se calculó a partir de los datos de población del Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica (INEC). La tasa de 1979 fue calculada con datos poblacionales del CCP (Ministerio de Justicia y Paz, 2016, p. 35).

considerable si contrastamos los datos con la dinámica de los últimos diez años, en los cuales la población carcelaria por cien mil habitantes se incrementó en un 60 % (PEN, 2017, p. 265).

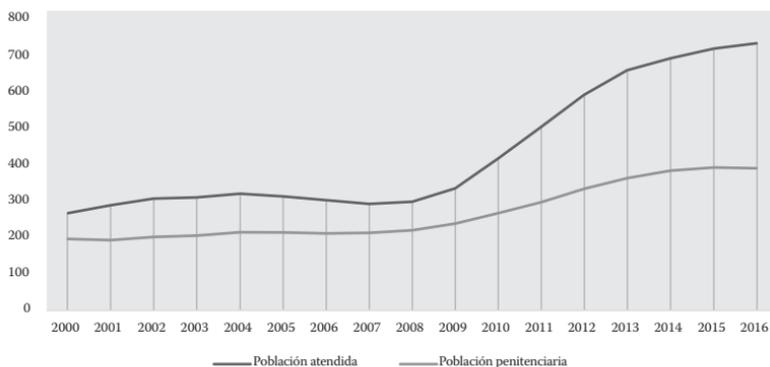
Este incremento, no obstante, no estuvo acompañado de un aumento en la capacidad instalada de los centros penitenciarios para lograr una atención adecuada y un proceso acorde con sus objetivos que permitiera una inclusión real y favorable de esta población,<sup>5</sup> sino que conllevó un deterioro de las instalaciones, ya que la densidad penitenciaria pasó del 97,0 en 2006 a un aproximado de 145,8 en 2015 (PEN, 2017, p. 271). Razón por la cual, la actual situación del país ha sido considerada como un grave problema de sobrepoblación en las prisiones.<sup>6</sup>

---

5 Pese a que durante el periodo se realizaron ampliaciones en diferentes centros penales, no sería hasta los años del 2014 al 2018 cuando, finalmente, mediante la ejecución del préstamo del BID para el Programa de Prevención de la Violencia y la Inclusión Social –conocido como empréstito BID-Justicia–, se pudo avanzar en la construcción de nuevos centros penitenciarios con mejores condiciones y un explícito propósito “rehabilitador”, por ello estos nuevos centros fueron denominados unidades de atención integral (UAI).

6 El indicador de densidad penitenciaria muestra la relación entre la capacidad de una prisión o un sistema penitenciario y la cantidad de personas allí alojadas. Resulta de dividir el número de personas entre el número de cupos disponibles y luego multiplicar por cien. Cuando la densidad penitenciaria es mayor a 100 existe sobrepoblación, porque hay más personas presas que la capacidad prevista para una prisión o para la totalidad del sistema (PEN, 2017, p. 271).

**Figura 1.**  
Costa Rica: tasas de población atendida  
y penitenciaria por 100 000 hab. (2000–2016)



**Nota:** la “población atendida” incluye el total de la población de todos los programas de la Dirección General de Adaptación Social. La “población penitenciaria” excluye a las poblaciones correspondientes a sanciones por pensión alimentaria –ubicada en el programa institucional– las sanciones alternativas del programa penal juvenil y las suspensiones del procedimiento a prueba del programa en comunidad (Ministerio de Justicia y Paz, 2016, p. 5).

**Fuente:** elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Justicia (2016, p. 35).

En Costa Rica, la institución encargada de la administración de las prisiones –también denominados Centros de Atención Integral (CAI)– corresponde al Ministerio de Justicia y Paz, específicamente a la Dirección General de Adaptación Social (DGAS). En total, el Ministerio de Justicia y la DGAS administran trece CAI. Para el año 2015, estos contaban con una capacidad de alojamiento de 9130 personas, pero albergaban 13 294 privados de libertad, lo que implicaba un nivel de hacinamiento generalizado de 45,6 %. Asimismo, once de los trece centros contaban con una orden de cierre técnico –emitida por los Juzgados de Ejecución de la Pena– lo que significa que no se puede recibir más población de la que egresa. Los únicos centros que no presentaban esta condición eran el CAI “El Buen Pastor” –hoy denominado CAI Vilma Curling–, que atiende exclusivamente a población femenina, y el CAI “Adulto Mayor” (Sánchez Romero, 2015, p. 5).

El sistema penitenciario costarricense está organizado en cuatro niveles. Primero, el programa institucional, correspondiente a aquel régimen de

contención física absoluta, que cuenta con barrotes, muros y oficiales de custodia y en donde se aísla a aquellas personas que, se considera, constituyen una seria amenaza para la sociedad, o a quienes deliberadamente optaron por no someterse a medidas alternativas.

Segundo, el programa semiinstitucional es un régimen de contención semicerrado mediante el cual se le brinda a la persona la posibilidad de trabajar fuera del centro penitenciario y regresar a este para pasar una o más noches a la semana. En tercer lugar, el programa de atención en comunidad se diferencia de los dos regímenes anteriores en cuanto corresponde a un régimen completamente abierto, sin contención alguna, en el que se atiende a aquellas personas sentenciadas con medidas alternativas a la prisión. Por último, la DGAS cuenta también con un programa de atención a niños, niñas y adolescentes (NANA) a través del cual se atiende a personas menores de edad a quienes se les ha impuesto una pena de prisión o alguna sanción socioeducativa. Este último régimen administra el Programa de Sanciones Alternativas y el Centro de Formación Juvenil Zurquí (PEN, 2017, pp. 269-270).

De esta forma, la información presentada en las figuras 1 y 2 nos permiten entender el comportamiento histórico de la población que está bajo la tutela de la DGAS. Estos datos constatan que la tendencia es al alza y que, sin duda, es a partir del año 2009 cuando la población penitenciaria empieza a acrecentarse de manera importante.



**Fuente:** elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Justicia (2016).

Como ha sido señalado en múltiples informes volcados a analizar el incremento de la población penitenciaria, es desde el año 1994 cuando se puede encontrar una tendencia por impulsar y aprobar, desde la Asamblea Legislativa, aumentos considerables en las sanciones por diversos delitos. Dichas sanciones se concentran en las penas de cárcel y encierro (Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, MNPT, 2016; PEN, 2017).

Estos cambios provocaron no solo un incremento absoluto de la población privada de libertad, sino también tiempos más largos de reclusión. Asimismo, la primera década del siglo XXI ha estado signada por más de una veintena de reformas al Código Penal y al Código Procesal Penal (PEN, 2017, p. 266); reformas que no han buscado otra cosa más que endurecer las penas, crear nuevas figuras delictivas y establecer procedimientos que faciliten la privación de libertad, tales como los Tribunales de Flagrancia –implantados mediante ley de la República a partir del 2009– además del muy reiterado uso de la prisión preventiva (Barrientos, 2017).

No obstante, pese a estas causas ampliamente señaladas y colocadas en la palestra, organismos como el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT), adscrito a la Defensoría de los Habitantes y encargado de prevenir la tortura y los malos tratos de las personas privadas de libertad, ha señalado su preocupación debido a que el país continúa buscando soluciones a los problemas de seguridad ciudadana con políticas represivas, lo que implica un constante agravamiento y endurecimiento de las leyes y, en consecuencia, de las penas (MNPT, 2016, p. 32).

Si se considera que el abarrotamiento y el deterioro de las instalaciones no garantizan una atención adecuada ni acceso a los servicios básicos de aseo, salud y alimentación, resulta entonces acuciante revisar las bases sobre las que se sienta la argumentación y su recurrencia programática. Se puede llegar a la misma conclusión si se toma en cuenta que las implicaciones de este tipo de políticas punitivas –o denominadas de “mano dura”– atentan contra los supuestos normativos e institucionales del Estado de derecho (PEN, 2017, p. 268), por ejemplo, al realizar un uso excesivo de la prisión, sobrepasando los fines legítimos y permisibles y estableciendo penas desproporcionadas que se atienden en condiciones precarias.

De esta forma, es posible encontrar una intervención, desde el derecho penal, que legitima el sufrimiento como instrumento y dispositivo de control. El derecho penal de enfoque punitivo valida ya no la administración equilibrada y sopesada de la justicia, sino la revancha y la venganza. Al mismo tiempo, constata de qué manera estas medidas no solo atentan contra marcos institucionales del derecho internacional y de los derechos humanos, sino que también reproducen lógicas de exclusión social. Esto último se vuelve evidente al revisar el perfil de la gran mayoría de las personas que hoy permanecen bajo encierro y la forma en la que la cárcel se convierte en una medida casi que única para administrar la exclusión social (Wacquant, 2010a). En consecuencia, como afirma Cruz (2011, p. 691), el derecho, como instrumento de poder, puede emplearse para aumentar la vulnerabilidad de la población, o bien para atenuarla y paliarla. En esta función no hay neutralidad, pero sí una ceguera de conveniencia.

Por esta razón, resulta oportuno colocar la mirada sobre la conformación de la población privada de libertad en Costa Rica. Hasta abril de 2016 las personas encarceladas eran sobre todo hombres (93 %), jóvenes (52 % menores de 35 años y 77 % menores de 45), costarricenses (87 %). El 51 % estaba en condición de soltería, divorcio o viudez y el 49 % en relaciones de unión (matrimonio o unión libre). La mayoría desempeñaba oficios no profesionales, en particular asociados al comercio y la construcción, actividades en las que se registran altos niveles de informalidad (PEN, 2017, p. 265).

Resulta notorio que los delitos contra la propiedad son los más frecuentes y constituyen el principal motivo de las sentencias de prisión efectiva. Sobre todo, en el caso de los hombres, en el que predominan los condenados por delitos contra la propiedad (40,7 %) (PEN, 2017, p. 266). Este tipo de delito tiene una sanción de cinco a quince años de cárcel, lo cual hace imposible la ejecución condicional de la pena, pues esta solo es viable en casos que ameritan menos de tres años de prisión (PEN, 2017, p. 276).

Sin embargo, en este contexto, los múltiples factores económicos, sociales y políticos que desembocaron en el agravamiento de la situación penitenciaria en Costa Rica han sido poco discutidos –en el debate público ampliado– desde posiciones críticas que apelen a su complejidad y su carácter multicausal. En su lugar, se ha insistido en reducirlo

a un voluntarismo individual –es frecuente la suposición de que, quien roba, lo hace porque es “amigo de lo fácil”–, o bien se patologiza muchas veces a esta población clasificándola de manera generalizada como personas naturalmente siniestras y atroces; de esta manera se evidencia el desconocimiento de la abundante investigación y evidencia de la psicología crítica, la sociología y la criminología.

A pesar de lo antes explicado, la reciente y cada vez más extendida preocupación sobre las condiciones de los centros penitenciarios y la población en privación de libertad –por parte de múltiples instituciones, entre las que se encuentran los Juzgados de Ejecución de la Pena y el Ministerio de Justicia– ha propiciado un cuestionamiento y un debate de los discursos más tradicionales y las formas pretéritas de administrar la institución penitenciaria y a la población presa. Estas formas confrontativas con el “*ethos* punitivo” –instalado ya como sentido común– propiciaron que, a partir de julio de 2015, cuando Cecilia Sánchez ocupó su cargo como ministra –en sustitución de Cristina Ramírez– la agenda de la política penitenciaria se colocara con notable presencia en el debate público y la controversia tomara forma.

Fue así como la puesta en práctica de las circulares extraordinarias para el traslado al modelo semiinstitucional, acompañadas de los discursos de matiz garantista emitidos por el ministerio –y personificados en las figuras de la ministra Cecilia Sánchez y el viceministro Marco Feoli–, empezó a ser cuestionada desde diferentes flancos y en muchas ocasiones fue tergiversada y malinterpretada, lo que terminó propiciando una situación de “pánico moral” en la que el miedo al delito y los discursos que apelaban a la inseguridad iban acompañados, al mismo tiempo, de consignas de “mano dura” y “cero tolerancia”, peticiones que no son ni originales ni repentinas, puesto que emergen de un marco general, predominante y hegemónico de tipo punitivo.

### *El hiperencarcelamiento y el entorno de transformación social*

Es posible caer en la tentación de acotar la discusión sobre lo penitenciario dentro de un ámbito muy específico y en el marco de un gobierno particular; sin embargo, este problema no se agota en una repentina singularidad, dispersa en una serie de debates públicos, que aparecen un día para perderse posteriormente en una profusa agenda mediática y de política partidaria. Los análisis comparativos que se han realizado a

propósito de las políticas penitenciarias y las tendencias de la población carcelaria a nivel mundial han arrojado datos que aquí resultan de interés, pues dan pistas de cómo en estas cifras intervienen múltiples factores –tanto sociales como históricos– entre los que juega un papel relevante, además del ámbito de lo político, el contexto de acentuación de las desigualdades económicas y sociales (Wilkinson y Pickett, 2009).

Lo anterior significa, entonces, una invitación a superar las tesis y explicaciones sobre el castigo, la desviación y el delito en particular que responden a enfoques monocausales para tratar de arribar, en su lugar, a explicaciones complejas. Asimismo, desde esta perspectiva conviene mostrar de qué manera las políticas de control y castigo no son producto solamente del “saber experto” y de los criterios técnicos amparados en evidencia. Más bien, de manera cada vez más frecuente, se ha visto la injerencia de percepciones, argumentos –y en particular de sentimientos– de amplias capas de la población que agitan consignas desde el resentimiento, la frustración o el pánico infundado.

Estos sentimientos pueden ser explorados en su multiplicidad a partir de las transformaciones sociales que, así como refuerzan y reafirman las desigualdades, apelan por un igualamiento cultural que es harto difícil de alcanzar para grandes sectores de la sociedad, sobre todo aquellos que sufren cotidianamente los efectos de la desregulación económica y la inseguridad social. Es en este contexto que la cárcel destaca como una institución política fundamental que reproduce y subraya las divisiones sociales (Wacquant, 2010a).

Particularmente en Costa Rica, el contexto marcado por la crisis económica de 1980 ha sido el punto de partida de una serie de reformas que se han revertido en una transformación mayor de la configuración de un país que, otrora, destacaba por altos índices de educación, seguridad social y prosperidad. Fue al inicio de esta década que la crisis, producto del aumento de tasas de interés, el alza en el precio del petróleo y la caída de la cotización del café en el mercado internacional obligó a tomar acciones de cambio.

En principio, la intervención de Estados Unidos mediante la figura del Fondo Monetario Internacional recomendó la privatización de las empresas estatales, la reducción del empleo en el sector público y del gasto social mediante la eliminación de los subsidios a los productos básicos, entre otras medidas ya usuales dentro del programa neoliberal

(Molina y Palmer, 2013, p. 146). Los cambios y transformaciones, consecuencia de estas acciones, resultaron evidentes a través de la influencia de agencias internacionales, por ejemplo, la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) que condicionó sus fondos a la reducción del gasto público y de las tarifas de importación –en su mayoría, procedentes de Estados Unidos–, así como en la privatización de empresas del Estado, entre ellas las subsidiarias de CODESA<sup>7</sup> y el fomento de las exportaciones no tradicionales y de los bancos privados (Molina y Palmer, 2013, p. 148).

Ciertamente, estas reformas significaron una ruptura con el modelo de sustitución de importaciones que hasta el momento había sido predominante. Mediante este modelo, el Estado costarricense había tenido una marcada relevancia en la producción y distribución de la riqueza, al mismo tiempo que un predominio en las tendencias hacia la inclusión social, evidentes a través de la oferta de servicios públicos de salud y educación, que funcionaron durante algún tiempo como mecanismo de movilidad social en aquellos sectores que tenían dificultad en introducirse al sector dinámico de la economía. Esto se tradujo al mismo tiempo en un mejoramiento de las condiciones de vida de muchas personas y en la configuración de altas aspiraciones de ascenso y bienestar (Calderón, 2012). No obstante, lo anterior no significa que en su totalidad este modelo estuviera exento de contrariedades y limitaciones.

Ya a mediados de la década de 1970, el modelo de acumulación por sustitución de importaciones comenzó a mostrar sus primeros signos de agotamiento. Adjunto a la crisis de la deuda exterior, el Estado pondría en funcionamiento los Programas de Ajuste Estructural: una serie de medidas que buscaron alejarse de las estrategias de *shock* para introducir de manera gradual un modelo de liberalización de los mercados y desregulación estatal. Así, el antiguo Estado que intervenía se vio reemplazado por un Estado incapaz de, al menos, garantizar la

---

7 La administración del presidente Daniel Oduber (1974-1978) estuvo marcada por el denominado “Estado Empresario”, sobre todo por el papel relevante que jugó la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), fundada en 1972, la cual contaba con cuantiosos fondos públicos para impulsar un ambicioso programa de creación de empresas agrícolas e industriales (Molina y Palmer, 2013, p. 143).

generación de trabajos formales. En su lugar, más bien, inició un proceso de precarización y deterioro de los derechos laborales (Vargas, 2002).

Las implicaciones de estas reformas y la consecuente restricción del gasto público en áreas estratégicas como la salud, la educación y la inversión pública han sido considerables. La predominancia de un discurso y de unas prácticas que apelan por reducir la intervención del Estado no atendió al contexto de una sociedad donde actividades básicas, como las antes mencionadas, históricamente habían corrido por parte, precisamente, del Estado. Ante la promesa de una apertura comercial, que proveería servicios de mayor eficiencia, cobertura y excelencia, la consecuencia fue un desfase entre lo prometido y lo alcanzado. Esto ha tenido consecuencias poco positivas tanto en términos de equidad social como de la propia competitividad económica.

La *doxa* del nuevo modelo supone que el tamaño excesivo del Estado constituye una barrera que es necesario derribar, sobre todo por el efecto “distorsionador” que genera sobre el funcionamiento del sistema económico. No obstante, las promesas del mercado y la empresa privada de satisfacer las necesidades en los servicios básicos han devenido en serias complicaciones para garantizar tanto el acceso a ellos como su calidad. Es así como los servicios privados de salud continúan siendo inaccesibles para una mayoría, la educación privada en niveles básicos es también ostensible y la calidad de la formación pública presenta signos de deterioro. Por otro lado, lo que compete a infraestructura ha sido muchas veces abierto a formas de administración cuestionables que se han revertido en detrimento de la obra pública (Vargas, 2002).

En este sentido, las formas de la apertura y regulación, en vez de haber sido sutiles, se han reforzado. Pese a que en un primer momento se había buscado cierta gradualidad en la introducción de medidas de apertura, las consecuencias resultaron pronunciadas, y todavía se iban a acentuar aún más durante la década de 1990.

El primer gobierno del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), liderado por el presidente Rafael Ángel Calderón Fournier (1990-1994), aprovechó el aumento del déficit fiscal para justificar así una política neoliberal más fuerte. En esta ocasión, se acudió a una “terapia de *shock*” que trajo consigo el alza de los impuestos de ventas, la congelación de los salarios, los recortes presupuestarios y la reducción del empleo público. El gasto en educación, salud, vivienda y afines

se redujo en dos puntos porcentuales del PIB entre 1989 y 1992. Este contexto implicó una reaparición de enfermedades antes erradicadas, la deserción estudiantil, un alza en el empleo informal y el ascenso de la cantidad de hogares ubicados bajo la línea de pobreza (Molina y Palmer, 2013, p. 154).

Dicha tendencia se iba a mantener en los sucesivos gobiernos de esta década. Por ejemplo, la administración de José María Figueres Olsen (1994-1998) estuvo marcada por el Pacto de Concertación –popularmente conocido como pacto Figueres-Calderón– que procuró, en el fondo, dismantelar el Estado de bienestar construido entre 1940 y 1978.<sup>8</sup> Bajo este panorama, emergieron importantes movilizaciones ciudadanas, protagonizadas por los maestros y maestras que se iban a ver afectados por la reforma al sistema de pensiones. Pese a que las movilizaciones no lograron detener esta reforma, al menos el descontento y la acción colectiva sí frenó la privatización de las instituciones públicas (Molina y Palmer, 2013, p. 156).

Por otra parte, la administración siguiente, liderada por Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002), se iba a abocar en alcanzar una “concertación nacional” con la clara intención de privatizar una serie de activos estatales, entre los que destacaba el Instituto Costarricense de Electricidad. No obstante, en esta ocasión también fueron importantes las movilizaciones y la acción ciudadana, que presionó para que el gobierno retirara sus pretensiones de privatización. Sin embargo, la decisiva transformación de Costa Rica, experimentada a partir de la crisis de 1980, era más que evidente al final de una década (Molina y Palmer, 2013, p. 157).

El sector primario de la economía había perdido protagonismo, mientras que las industrias tecnológicas y las empresas de capital extranjero adquirirían relieve. Asimismo, el sector terciario creció rápidamente, liderado sobre todo por el turismo foráneo. Todo lo anterior en el marco de una serie de ventajas y privilegios políticamente adjudicados (Solís Avendaño, 2008, p. 18). La situación descrita llevó a que la apertura y la liberación de los mercados estuvieran acompañadas de múltiples

---

8 Algunos de los acuerdos de dicho pacto fueron la liberalización de la banca pública, la Reforma a la Ley de Pensiones del Magisterio Nacional, la Ley de Justicia Tributaria (o reforma fiscal) y el descongelamiento de los bonos del Banco Mundial para la aplicación del Tercer Plan de Ajuste Estructural.

beneficios muy bien dirigidos a sectores específicos que terminaron por acumular para sí todos los réditos que, supuestamente, iban a revertirse a la sociedad en pleno.

Pese a que esta década y el inicio del milenio estuvieron marcados por consignas de estancamiento e inmovilismo, debidas a la aparente lentitud de la que se quejaban los protagonistas del liberalismo económico, el nuevo modelo se acrecentaba desde una base frágil, desarticulada y vulnerable. La firma de tratados comerciales abría el mercado nacional en condiciones de disparidad, así como la modernización aperturista reproducía una imagen de fragilidad y volatilidad: los bastiones de la otrora Costa Rica se desdibujaban al contraerse la producción nacional y reducirse el espacio de las pequeñas y medianas industrias nacionales. En su lugar, cada vez se robustecía más el sector turístico, el mercado financiero, el sector industrial y el transnacional ubicado en las zonas francas (Solís Avendaño, 2008).

Estas circunstancias estuvieron marcadas por un significativo deterioro en la distribución del ingreso, que inició precisamente a mediados de la década de 1990 y que llega hasta nuestros días. El nuevo modelo económico ha beneficiado principalmente a aquellos sectores de ingresos más altos, ubicados en las actividades económicas más dinámicas relacionadas con el mercado internacional. Mientras que, del otro lado, aquellos sectores y trabajadores de ingresos medios y bajos se encuentran estancados en sus condiciones de vida (Castro Valverde y Gutiérrez Espeleta, 2007). Específicamente, este sector rezagado de la economía ha presentado una sostenida disminución: la población dedicada al sector primario –en particular, la agricultura– bajó entre 1985 y el 2004 de 27 % a 15 %, mientras que el sector secundario, dedicado a la industria y la construcción se estancó en un 20 %; datos que contrastan con un sector terciario –o de servicios– que presentó un ascenso para este periodo de la mitad a casi dos tercios (Molina y Palmer, 2013, pp. 162-163).

Estas transformaciones vinieron acompañadas, además, de un marcado desempleo de carácter estructural. Una de las características constitutivas de este nuevo modelo es su incapacidad de generar empleos formales en cantidad suficiente para absorber, al menos, los aumentos de la población económicamente activa. Esto se explica en parte debido al estancamiento del empleo público y su constante desaceleración desde inicios

de la década de 1980. Además, la contracción del empleo formal ha venido acompañada de una pauperización en las condiciones de trabajo y contratación de los sectores más vulnerables (Calderón, 2012), principalmente por el debilitamiento –y la “demonización”– de las formas de asociación y tutela de sus derechos. En este sentido, es evidente la erosión del sindicalismo y el retiro de las vanguardias intelectuales que asumían con compromiso las luchas por la justicia social, aspectos que se han revertido, finalmente, en una ofensiva tanto estatal como empresarial contra todo tipo de organizaciones laborales (Molina y Palmer, 2013, pp. 164-165).

## Desigualdad, exclusión social y delito

Es sabido que en las cifras de encarcelamiento influyen *grosso modo* tres factores: el número real de delitos, el mayor o menor rigor al enviar a los delincuentes a las cárceles y la duración de las penas. Las modificaciones que puedan tener cualquiera de estos factores generan cambios en la proporción de la población carcelaria. No obstante, los estudios comparativos a nivel internacional han determinado que estos aspectos están a su vez estrechamente relacionados con la desigualdad. Al revisar así, mundialmente, las dinámicas de encarcelamiento y castigo, se encuentra una conclusión contundente: los países con mayor desigualdad de renta, medida a partir del coeficiente de Gini,<sup>9</sup> tienen tasas de encarcelamiento más altas en comparación con los países que cuentan con menor inequidad económica (Wilkinson y Pickett, 2009, p. 172).

Esta tendencia, encontrada globalmente, no es ajena al caso costarricense. Al revisar el comportamiento del coeficiente de Gini en Costa Rica en las últimas décadas, es posible identificar un sostenido aumento en la desigualdad de ingresos, sobre todo en la segunda década del 2000, en la que se ha marcado de mayor manera esta situación. Si se revisa, además, cuál es la relación entre esta condición de desigualdad y la dinámica de lo carcelario, los resultados son igualmente reveladores: si calculamos el coeficiente de correlación lineal de Pearson entre ambas variables, es decir, el coeficiente de Gini y la tasa de población penitenciaria por

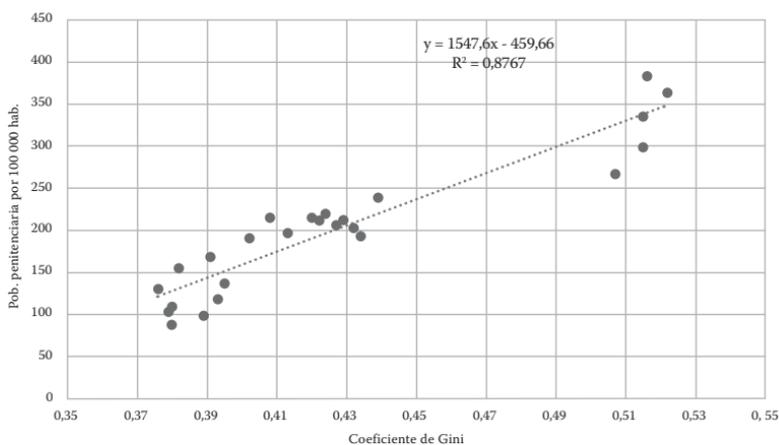
---

9 El coeficiente de Gini corresponde a la medida más utilizada para medir la desigualdad de renta a lo interno de un país. Esta medición toma valores que van de 0 –o perfecta igualdad, en la que todas las personas tienen el mismo ingreso– y 1 –o perfecta desigualdad, en el cual una sola persona concentra todos los ingresos–.

100 000 habitantes de las últimas dos décadas, el resultado arrojado es de 0,94, lo que significa que existe una correlación muy alta y positiva.<sup>10</sup>

Al graficar esta asociación, además, se encuentra una relación lineal, directa y positiva, cuyo coeficiente  $R^2$  es de 0,88. Lo anterior significa que un 88 % de la variabilidad del encarcelamiento se ajusta por su relación con la desigualdad (véase la Figura 3). No está de más, sin embargo, dejar claro que una correlación alta y positiva entre dos variables no necesariamente implica que exista una relación de causalidad. En estos casos, hay que tomar en cuenta que las relaciones entre variables de interés para las ciencias sociales son sumamente complejas y no pueden verse reducidas o explicadas por un único aspecto (Hernández Rodríguez, 2011, p. 188). No obstante, hay criterios que nos permiten poner aquí especial énfasis sobre esta correlación.

**Figura 3.**  
Costa Rica: correlación entre desigualdad  
y población penitenciaria (1990–2014)



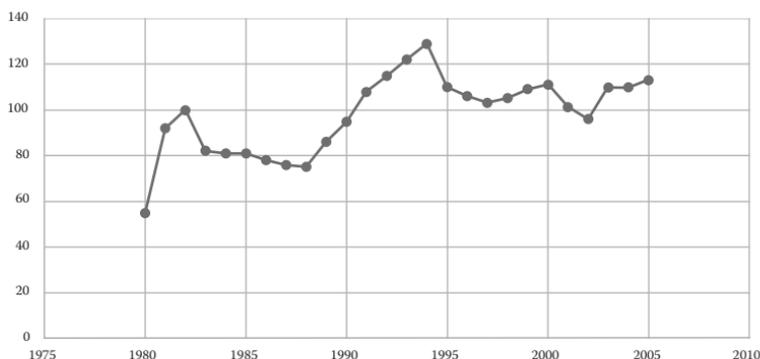
**Fuente:** elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Justicia (2016) y del INEC (2014).

10 La  $r$  de Pearson toma valores de -1 a 1. Esta correlación es igual a 1 cuando todos los puntos (X, Y) están sobre una línea recta de pendiente positiva, es decir, cuando la asociación es perfectamente lineal, directa y positiva. Mientras que el valor de -1 corresponde a una relación inversa y negativa –cuando una variable crece la otra disminuye, y viceversa– (Hernández Rodríguez, 2011, p. 182).

La asociación presentada entre desigualdad y población penitenciaria no solo es fuerte, sino que también es consistente y replicable: este vínculo se ha encontrado en otros contextos a nivel mundial (Western, 2006; Wilkinson y Pickett, 2009; Western y Pettit, 2010). Un país notablemente desigual como Estados Unidos, por ejemplo, además de estar a la cabeza en la cantidad de personas en privación de libertad, presenta medidas de castigo tan radicales como la pena capital en aquellos estados donde, precisamente, la desigualdad es más marcada. Aspecto contrastante con la situación de países como Noruega, Finlandia, Suecia o Dinamarca, cuyas tasas de encierro son bajas y en donde los sistemas penitenciarios suelen recuperar en alguna medida los ideales rehabilitadores. De tal forma, la asociación no es gratuita, sino más bien coherente y específica. No obstante, esta relación que se ha establecido entre desigualdad y población carcelaria no solo depende de los niveles de criminalidad, sino que se ha encontrado igualmente un peso mayor sobre la administración judicial en cada país o cada estado analizado (Wilkinson y Pickett, 2009). En este sentido, es meritorio entrar a revisar cómo juegan para el caso costarricense estos factores, tanto en lo que corresponde a las cifras criminales como, en particular, sobre el tema legislativo y de la administración de justicia.

En lo relativo al número real de delitos, habría que señalar de qué manera las múltiples transformaciones que se han señalado a partir de la década de 1980, y que se dibujaron con mayor énfasis al final de la década de 1990, estuvieron también acompañadas por un notable aumento en la tasa de delitos. Si se toma como fuente las estadísticas oficiales, es posible constatar cómo esta tasa pasó de 56 casos por 10 000 hab. en 1980 a 113,6 por 10 000 hab. en el 2005. Entre 1988 y 1994, por ejemplo, se registró una expansión a un ritmo anual del 9,5 %, cifra que, aunque disminuyó a partir de esa fecha, no ha vuelto a los niveles que presentaba antes de 1988. Más bien, a partir del 2003, esta volvió a incrementar (véase la Figura 4) (Calderón, 2012, p. 130).

**Figura 4.**  
Costa Rica: tasa general de delitos  
por 10 000 hab. según año (1980–2005)



**Fuente:** elaboración propia con base en Calderón (2012, p. 131).<sup>11</sup>

Resulta notable cómo esta tasa general de delitos está determinada de manera considerable por un tipo particular de transgresión: el delito patrimonial. Por ejemplo, para el periodo 1980-2005, el comportamiento de la tasa de delitos se explicaba a partir de las infracciones contra el patrimonio, debido a que estas representaban, en promedio, el 81,5 % del total de denuncias ingresadas al Organismo de Investigación Judicial (OIJ). Dentro de este tipo penal, se toma en consideración el robo con fuerza sobre las cosas (42 %), el hurto (24,5 %), el robo de medios de transporte (11 %) y el robo con violencia sobre las personas (11 %). Estas cuatro categorías juntas suman el 90 % de los delitos contra la propiedad de dicho periodo (Calderón, 2012, p. 130).

11 “Con respecto a estos datos es importante señalar que las dos caídas más fuertes que presenta la serie: 1994 y el 2000, se explican fundamentalmente por cambios en la metodología para su recolección y no por descensos en la tasa de delitos. La baja de 1994 responde a que en ese año se acordó no tomar denuncias por montos al salario mínimo vigente (contravenciones), lo que afectó de manera considerable la tasa de delitos contra la propiedad y por tanto los delitos en general [mientras que] la reducción que se observa en el 2000 se debe a la apertura de la Unidad de Trámite Rápido del Ministerio Público, oficina que absorbió denuncias que anteriormente ingresaban al Organismo de Investigación Judicial. Sin embargo, cuando las mismas comienzan a ser registradas nuevamente por dicha entidad, la tasa de delitos vuelve a aumentar” (Calderón, 2012, p. 131).

Ahora bien, si se procura atender el perfil sociodemográfico de aquellas personas que han cometido algún tipo de infracción de tipo patrimonial, es posible entender con mayor claridad la relación entre esta “hegemonía de las infracciones patrimoniales” (Calderón, 2012, p. 130) y la desigualdad y exclusión social. Por ejemplo, hasta abril de 2016, entre la población masculina privada de libertad –que constituye el 93 % del total de encarcelados– predominaban aquellos que habían sido condenados por delitos contra la propiedad (40,7 %), la cual es, de lejos, la causa de prisión más extendida entre ellos (PEN, 2017, p. 288). Estos privados de libertad, además, cuentan con un perfil muy específico: son hombres jóvenes –el 77 % son menores de 45, porcentaje dentro del cual el 52 % son menores de 35 años–, pertenecientes a los estratos socioeconómicos más bajos. La mayoría desempeñaba oficios no profesionales,<sup>12</sup> en particular asociados al comercio y la construcción: actividades en las que se registran altos niveles de informalidad (PEN, 2017, p. 265). Además, en lo que respecta al factor educativo, esta población cuenta con niveles de formación que están muy por debajo del promedio nacional (PEN, 2017, p. 287).

Lo anterior no pretende “etiquetar” y trazar una relación automática entre lo que los tipos penales en Costa Rica clasifican como delito y la exclusión social; no obstante, la evidencia es contundente en señalar que son estas personas las que mayor vulnerabilidad presentan hacia este tipo de comportamiento, en comparación con quienes no presentan condiciones de exclusión. Esto porque se manifiesta un desfase frecuente entre, por un lado, las expectativas de una cultura que incita al consumo suntuario y, por otro, unas notables limitaciones materiales de aquel sector que presenta condición de exclusión (Merton, 2003; Calderón, 2012). En esta dirección, se ha advertido que “las infracciones al patrimonio en la modernización globalizada no es un hecho fortuito, sino que está directamente vinculado con los cambios experimentados por la estructura económica, social y cultural del país durante los últimos años” (Calderón, 2012, p. 137).

Siguiendo este marco explicativo, Calderón (2012) construyó oportunamente una tipología de infractores que resulta adecuada para

---

12 Los oficios de comerciante, peón de construcción y agrícola, albañil y chofer de taxi constituyen el 43 % de las ocupaciones de la población masculina, en ese orden de importancia (PEN, 2017, pp. 289-290).

terminar de comprender estas relaciones ya señaladas entre condiciones materiales de vida y comportamiento “desviado” o delito. Sobre todo, porque la consecución de ciertos objetivos materiales mediante este tipo de transgresiones no se procesa siempre de igual manera.

El “transgresor conservador” corresponde a un tipo que, además de estar ubicado en el excedente laboral y que respondería al perfil de los “perdedores” del modelo de sustitución de importaciones, presenta un fuerte apego con el orden social. Este tipo de transgresor justifica su comportamiento desviado desde un discurso de afecto y fidelidad a la familia: es el que roba para llevar alimento a su esposa o hijos. De tal manera, el apego social antes mencionado se refiere principalmente a que, pese a estar excluidos de los medios institucionales, guardan esperanzas de poder alcanzar sus expectativas por la vía legal; esto debido a la valoración ética que le otorgan al trabajo, la relevancia que tiene en las trayectorias de vida las instituciones de bienestar y las expectativas que en su momento este modelo les inculcó (Calderón, 2012, pp. 197-198).

El otro tipo de transgresor que es posible identificar corresponde al “globalizado”, categoría que fue construida con base en las metas culturales que justifican el comportamiento desviado y que suelen estar estrechamente relacionadas con los valores culturales del contexto globalizado. En este caso, la relación con las instituciones disciplinarias es laxa –por no decir inexistente–. En su lugar, está vinculado a patrones de consumo, a la ostentación simbólica de lo material y al hedonismo que esto le promete. No obstante, dadas las limitaciones y la estrechez en las condiciones materiales de vida –que restringen todo acceso por las vías legítimas– se acude con resentimiento al delito como medio para alcanzar sus aspiraciones. Naturalmente, este perfil coincide con aquellos transgresores más jóvenes y es entre los menores de 35 años en quienes es predominante. Sin embargo, no puede concluirse que estas características sean exclusivas a este grupo (Calderón, 2012, pp. 198-199).

Además de las categorías mencionadas, se ha identificado también un tipo de transgresor que acude al delito principalmente por el consumo de droga que ha devenido adicción. Esto significa que, pese a que igualmente ha cometido delitos de tipo patrimonial y contaba con una situación previa de exclusión social, su justificación no consiste

en la búsqueda de mejores condiciones materiales de vida ni en el hedonismo propio del consumo suntuario. En su lugar, el objetivo primero es el placer que se obtiene por el consumo de sustancias prohibidas, predominantemente el crack. No obstante, este tipo de comportamiento desviado no está al margen de las manifestaciones de la exclusión en cuanto que el consumo de sustancias responde a una alternativa de acceso a los valores propios de la sociedad de consumo (Calderón, 2012, p. 199).

Si bien el modelo explicativo expuesto hasta aquí fue desarrollado exclusivamente para entender las dinámicas de delincuencia contra el patrimonio y su relación con las condiciones de exclusión social, este vínculo antes mencionado ha sido explorado también para los casos en los que interviene la violencia, ya que este tipo de acción y relación social emerge y adquiere sentido en un contexto determinado. Investigaciones empíricas en contextos urbanos de Centroamérica han dado cuenta de cómo la exclusión social constituye un rasgo fundamental tanto en los casos de violencia “ganancial” –referida a la delincuencia– como “social”. En el caso de la violencia de carácter ganancial, muchas veces el propósito, como ya fue dicho, está en alcanzar, mantener o aumentar el placer y las retribuciones materiales que promueve la cultura dominante; mientras que la violencia social aparece como un medio de hacerse con la estima, el honor o el prestigio. Ejemplo de esta última es la violencia doméstica o juvenil que busca reafirmar una posición social, el honor o la masculinidad (Calderón y Salazar, 2015, p. 65).

## **Políticas de seguridad, legislación punitiva e hiperecarcelamiento**

Si bien la década de 1980 marcó un punto de quiebre con respecto al modelo de desarrollo costarricense –que se revertiría en el reforzamiento de tendencias de exclusión social–, en lo que compete a la administración de la justicia, las reformas de finales de 1970 fueron en alguna medida contradictorias. Sobre todo, porque al inicio de 1980, la administración de Rodrigo Carazo estableció una ruptura con un modelo de punición y aplicación de la norma que no atendía criterios técnicos ni una consideración humanística de aquellos que eran etiquetados y castigados por su comportamiento desviado.

Ciertamente, el control social puesto en funcionamiento en Costa Rica ha mantenido profundas diferencias con respecto a otros países centro-americanos, los cuales se han caracterizado por aplicar un conjunto de medidas predominantemente coactivas y violentas, mientras que, en el caso costarricense, se ha preferido un cauce legal e institucionalista en el cual se han aunado tanto las acciones policiales y penales como las de tipo escolar o educativas, sanitarias y, en alguna medida, de ataque a la pobreza. Un modelo que, sobre todo, logró profundizarse luego de 1900 debido a las presiones populares y a la influencia de movimientos intelectuales y políticos (Molina, 2002, p. 133). Esta orientación, podríamos decir de carácter nacional, sumado a las tendencias más internacionales, propició una serie de cambios significativos en lo que compete al tema de justicia y la prisionalización. Aunque, como se verá más adelante, este enfoque iba a devenir en una serie de aparentes paradojas, al menos entre sus objetivos primeros y su deriva y administración futura.

Aquellas medidas implantadas por la recién creada cartera de Justicia, encabezadas mediante el cierre de la Penitenciaría Central<sup>13</sup> y una serie de reformas legislativas, contribuyeron a alcanzar lo que era un objetivo explícito de esta administración: la reducción de la población penal. Lo anterior constituyó el último suspiro de un enfoque similar al *welfarista* que, dirigido desde el Estado, procuraba atender desde su condición de ciudadanía a aquellos que por múltiples circunstancias habían acudido al repertorio de comportamientos desviados y correspondía a un modelo que otorgaba importancia a los elementos de rehabilitación y de responsabilidad del Estado (Huhn, 2012, p. 54).

Sin embargo, lo contradictorio de estas reformas y de la consolidación de este sistema sería precisamente su agotamiento a través de las reformas más amplias que vendrían a continuación. Estas no solo expandieron y profundizaron la exclusión social, sino también terminaron por agotar

---

13 Elizabeth Odio, quien ocupó por primera vez el cargo de ministra de Justicia, expresó: “el cierre de la Penitenciaría Central significa el fin de una era, de una concepción de presidio cerrado, y marca la consolidación del nuevo rumbo que se inició hace algunos años con la puesta en marcha del Sistema Penitenciario Progresivo [...] el cierre de la Penitenciaría Central marca el fin de un capítulo inaceptable y sangriento de la historia del derecho penitenciario costarricense, pero esto es sólo el principio de toda una gran transformación que realiza el país en materia penitenciaria” (Carazo, 2012, p. 454).

y debilitar tanto las posibilidades materiales de las prisiones como la propia filosofía humanista que se había instalado en este contexto. En esta dirección, no deja de ser llamativo cómo transformaciones en las cuales intervienen de manera interrelacionada el contexto político, económico y punitivo coincidan con la caracterización más general que se ha construido para contextos como el estadounidense y el británico (Garland, 2005).

Ciertamente, si observamos el sistema penitenciario en el marco de estas interrelaciones complejas, podríamos entender por qué aquello que a finales de 1970 e inicios de 1980 se planteó como ruptura con un modelo agotado y de carácter punitivo –así como punto de partida de un sistema humanista y atento a los derechos humanos– terminó deviniendo en un contexto de hiperencarcelamiento e incremento de las medidas de orden represivo. Esas características son las que hasta aquí he tratado de exponer. Los dispositivos de control del delito contemporáneos han terminado moldeándose desde dos fuerzas sociales subyacentes: la organización social distintiva de lo que se denomina la “modernidad tardía” e, igualmente, las políticas de libre mercado de tinte conservador que se instalaron durante la década de 1980 (Garland, 2005, p. 14).

En esta dirección, la nueva experiencia colectiva del delito y la inseguridad, que ha venido acompañada de una interpretación reaccionaria y una respuesta ambigua –en cuanto que combina las “asociaciones preventivas” con la “segregación punitiva”–, no es un “fracaso político”, ya que evidencia las limitaciones del Estado soberano en ámbitos como la reconfiguración del control del delito, la incapacidad de los gobiernos en la regulación de los individuos y la “normalización” de la sociedad contemporánea (Garland, 2005). Más bien, la contención punitiva ha sido una “estrategia política significativamente exitosa”, debido a que lejos de erosionar uno de los mitos fundacionales de la sociedad moderna –que dice que el Estado soberano es capaz de imponer la ley y el orden– lo ha revitalizado (Wacquant, 2010a, p. 422).

Así, al aumentar considerablemente la seguridad penal y al darle prioridad, los gobernantes y funcionarios estatales han condensado la ansiedad y el resentimiento, actitudes originadas en buena parte como consecuencia del debilitamiento del antiguo modelo de bienestar, que ha dirigido a un sector importante de la población a un repertorio

de comportamientos desviados. De tal manera, estas estrategias de control y castigo pueden ser entendidas como una herramienta eficaz en la promoción de la desregulación laboral, así como en la contención de los “desórdenes” –léase, en el incremento de lo que se considera desviado– que la propia desregulación económica ha provocado en los sectores que se sitúan más abajo en el escalafón social. Dichas medidas son igualmente utilizadas de manera recurrente para saldar la falta de legitimidad que pesa sobre los gobernantes y sus instituciones cada vez que estos aplican medidas de disminución y achicamiento del apoyo económico y de la protección social del modelo de bienestar (Wacquant, 2010a).

Este último punto podría dar luces sobre por qué el crimen y el delito han aparecido de manera recurrente en el discurso político del contexto costarricense, incluso desde la década de 1960. En aquellos años se alertaba –al igual que en la actualidad– de la “ola de delincuencia” que se había desatado y ante la cual era inadmisibles seguir manteniendo la “indolente pasividad” que se había demostrado. No obstante, las propuestas que se reafirmaban en aquel contexto guardaban algunas diferencias con las que se empezaban a manifestar en décadas posteriores. Por ejemplo, ante este tipo de discursos se propusieron reformas al Código Penal con la finalidad de introducir la figura del “trabajo de utilidad pública”. A su vez, la reforma del sistema penitenciario puso énfasis en el concepto de la “reintegración” y el “trato humanitario” (Huhn, 2012, pp. 60-62).

De igual manera, en la década de 1970, todas las alertas en relación con la criminalidad y la delincuencia se concebían como parte de un problema sociopolítico. Se aceptaba así las limitaciones de un modelo de desarrollo que no ofrecía alternativas adecuadas para las zonas periféricas, lo que justificaba que muchas personas tuvieran que migrar del campo hacia la ciudad. De esta forma, se entendía que el desempleo –a causa de la “subpreparación” de un sector importante de la población–, junto con la marginalidad urbana y el crecimiento periférico de la ciudad, incidía en el aumento del comportamiento desviado. Sin embargo, ante estas circunstancias no se apelaba a medidas de orden represivo. En su lugar, se dio por sentado que la clase media debía “apoyar moralmente” a la población en desventaja, mientras que el Estado y el sector industrial tenían que posibilitar su integración en aquel proceso de modernización y urbanización (Huhn, 2012, p. 66).

En la década de 1980, el discurso político sobre la incidencia del crimen y el delito estaría presente como una amenaza y un problema que era urgente atender antes de que se revirtiera en un “trastorno” del orden social, como aseguró el expresidente Óscar Arias al final de su primer mandato. Pese a ello, estos discursos ya alertaban sobre el peligro del orden social del país y empezaban a distanciarse de las miradas anteriores sobre la criminalidad y el delito; aunque todavía se sostenían como medidas el trabajo por humanizar las cárceles y el reforzamiento de programas preventivos (Huhn, 2012, p. 73).

Sería en la década de 1990 cuando el tema de la seguridad se colocaría con notable presencia en el espacio público y con un enfoque que rompía con el que hasta el momento se había reafirmado. Los gobiernos de Calderón Fournier (1990-1994), Figueres Olsen (1994-1998) y Rodríguez Echeverría (1998-2002) estuvieron marcados por el predominio de la seguridad como discurso y el reforzamiento de las fuerzas de seguridad pública mediante altos gastos dirigidos a robustecer el aparato policial. Por ejemplo, durante la administración de Calderón Fournier se trabajó en la elaboración de la Ley Policiaca, se realizaron sendas reformas al Código Penal promulgadas mediante las leyes 7389 y 7398 (PEN, 2017, p. 273).<sup>14</sup> En este contexto, fue evidente un cambio en el discurso, en el cual se terminó de perfilar la idea del “control”, de la “guerra contra el crimen” y la “recuperación de la paz”. No obstante, pese a este énfasis, Calderón Fournier llegó a destacar la delincuencia y el crimen como “la sombra” del proceso de modernización en Costa Rica, y señaló que este era un problema existente en toda la sociedad y sin distinción de clase. Lo dicho colocaba de alguna manera el problema en un contexto histórico y social, explicación que posteriormente se iría desdibujando (Huhn, 2012, p. 74).

Si tomamos en cuenta que una de las principales características que definen la “cultura de control”, y el nuevo enfoque de atención represivo de la delincuencia, es el “tono emocional” y “el discurso de la víctima” (Garland, 2005), podríamos entonces afirmar que este enfoque terminó de configurarse y asentarse en Costa Rica a partir de 1994, específicamente durante la administración de Figueres Olsen.

---

14 La primera elevó el tope máximo de las penas de veinticinco a cincuenta años y la segunda eliminó la posibilidad de descuento por trabajo en la primera mitad de la condena (PEN, 2017, p. 273).

El trabajo historiográfico realizado por Sebastian Huhn, que toma como referencia el papel otorgado al delito y la seguridad en los discursos presidenciales, da cuenta de que el dualismo entre una víctima compadecida y un agresor condenado no existía en ninguno de los discursos presidenciales anteriores. Sería en este escenario, además, en el que se introduciría la Ley de Justicia Penal Juvenil; una ley que se orienta hacia el endurecimiento del sistema, especialmente mediante la reducción de garantías y el aumento de las sanciones, medida que Figueres elogió y validó como un paso trascendental en la lucha contra la delincuencia. Lo anterior lo llevó también a asegurar que era él quien se había tomado más en serio este problema, en comparación con todos los gobiernos anteriores (Huhn, 2012, p. 75).

Esta concepción, de carácter emotiva, vendría a ser la tónica del cierre de la década. El expresidente Miguel Ángel Rodríguez también reforzaría aspectos como “la voluntad del pueblo”, “la impunidad existente” o la “pasividad política”, aspectos ante los cuales se contraponía la promesa de “leyes más duras”. Este discurso estuvo acompañado de un fortalecimiento del personal de policía (Huhn, 2012, p. 77) y de regulaciones normativas, tales como la Ley de Estupeficientes y Sustancias Psicotrópicas –conocida como ley de psicotrópicos– que “impone de ocho a quince años de prisión a quien distribuya, comercie, suministre, fabrique, elabore, refine, almacene o venda drogas”. Asimismo, tipifica estas conductas como delitos graves, cuya pena mínima es mayor que la del robo agravado o la de abusos sexuales a menores. Además, en estas sanciones “no se hace diferencia entre las personas que trafican grandes cantidades y las que venden al menudeo” (PEN, 2017, p. 273).

Es así como la primera década del nuevo siglo ha estado atravesada por la aprobación de más de una veintena de reformas a los códigos Penal y Procesal Penal (PEN, 2017, p. 266), normativa punitiva que ha tipificado aún más delitos, ha incrementado las penas y reducido el margen para aplicar medidas alternas, lo que explica buena parte del aumento en las sentencias con prisión efectiva. De tal manera, en el contexto finisecular y de las primeras décadas del siglo XXI, se ha antepuesto la seguridad de las personas y su patrimonio, mediante la configuración de un excesivo papel de la función represiva, a la vez que se descuidó la otrora “función social” que ejercía el Estado (Medrano y Vega, 2014).

Sin embargo, de estos cambios normativos y de esta tendencia punitiva vale acá detenerse en una reforma que ha incidido de manera decidida en el abarrotamiento de las prisiones del país. Se trata de la Ley de Protección a Víctimas, Testigos y demás Sujetos Intervinientes en el Proceso Penal, una norma que incrementó las penas mínimas y máximas para algunas figuras delictivas, convirtió en delitos otros comportamientos que antes estaban tipificados como contravenciones, introdujo el procedimiento expedito para los delitos flagrantes y modificó la norma que regula la conciliación (PEN, 2017, p. 274).

Esta ley, y en específico la creación de los Tribunales de Flagrancia, ha tenido un impacto considerable en la administración penitenciaria y el hiperencarcelamiento (PEN, 2017; MNPT, 2016; Sánchez Romero, 2015; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2010). Creada durante la segunda administración de Óscar Arias (2006-2010), la normativa reafirmó la vigilancia y el castigo en manos del Estado para garantizar acciones “prontas y cumplidas” ante la idea de inseguridad como problema público, en un contexto en el que la idea de riesgo y la percepción de la inseguridad eran parte constante del debate público y las tasas de delito y victimización tendían al alza. Lo anterior logró aglutinar a múltiples actores políticos de los tres poderes de la República en un discurso común, que pretendía mitigar ese aumento de la criminalidad y la sensación de inseguridad en la población. Dicho discurso estuvo siempre acompañado de un tono afectado emocionalmente en lo referente a la “víctima”, a su protección y al combate contra la impunidad (Beltrán Conejo, 2016).

El impacto de estas medidas en el sistema penitenciario resulta evidente al revisar los datos arrojados por el Estado de la Justicia en el 2017:

Para ilustrar el impacto de los tribunales de flagrancia en el encarcelamiento se puede analizar una situación hipotética, en la que se suprime el porcentaje de sentencias condenatorias con prisión efectiva dictadas por esos juzgados. En ese escenario, la sobrepoblación se habría reducido un 27 % en 2009, un 37 % en 2010, un 27 % en 2011, un 31 % en 2012, un 38 % en 2013, un 42 % en 2014 y un 38 % en 2015 para un promedio de 34 % (PEN, 2017, p. 278).

Por otra parte, en el contexto hasta aquí descrito, la prisión preventiva constituye otro problema mayúsculo. Esta se ha venido utilizando como medida ordinaria cuando su naturaleza es de orden excepcional,

aspecto sobre el cual la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha llamado la atención de manera recurrente, en especial debido al incumplimiento del “debido proceso” y a las implicaciones de estas medidas sobre el hacinamiento carcelario. Se señala que, para enero de 2016, Costa Rica tenía 2530 personas en prisión preventiva, lo que representa el 18 % del total de la población detenida en centros penitenciarios, según las cifras oficiales (Barrientos, 2017).

Este conjunto de medidas, que han definido una situación de *prisonfare* (Wacquant, 2010a), han venido acompañadas, además, de una omisión recurrente de las medidas alternativas a la cárcel y de una escasa adaptación de los espacios carcelarios durante la época de mayor crecimiento de la población privada de libertad (2009-2012). La anterior circunstancia se revirtió en un inmanente hiperencarcelamiento, en el cual “la hegemonía de los delitos contra el patrimonio” (Calderón, 2012) ha remarcado la exclusión social, al debilitar las formas de inclusión y reafirmación de ciudadanía de aquellos sectores que, cotidianamente, se ven al margen de un modelo de desarrollo centrado en el mercado.

Ante este panorama, el debate no ha llegado a ofrecer aún medidas radicales y de impacto positivo, más allá de una serie de acciones sustentadas en el discurso de los derechos humanos, que apela al respeto y la tutela de la condición humanitaria de quienes están en prisión. En este sentido, la administración del Ministerio de Justicia ha procurado recuperar la filosofía que sustentó su creación, al efectuar una serie de medidas fundamentadas en el derecho garantista y en la legislación internacional. Asimismo, los Juzgados de Ejecución de la Pena han advertido con ahínco la necesidad de resolver el abarrotamiento de las prisiones, desde una argumentación sustentada en los derechos de los presos y en el irrespeto con los compromisos internacionales que ha asumido el Estado costarricense.

Estos aspectos, considerados sensibles en el marco de una sociedad democrática, son los que definieron un conjunto de medidas que, en los últimos años, perfilaron un acalorado debate marcado por el pánico moral, por un lado, y el marco institucional y de los derechos humanos, por el otro. En las discusiones no solo se mencionaron las implicaciones del accionar ejercido desde la administración de la justicia, sino también la propia naturaleza del Estado, su responsabilidad institucional y el carácter que debe asumir ante el comportamiento desviado y las condiciones de exclusión social que lo definen. Sobre los detalles de esta disputa, me detendré en el capítulo siguiente.

## Acerca del autor

Jesús Bedoya Ureña (Cartago, Costa Rica, 1990) es licenciado en Sociología por la Universidad de Costa Rica (UCR), actualmente cursa estudios de posgrado en Ciencia Social con especialidad en Sociología en El Colegio de México (COLMEX). Ha trabajado como asistente de investigación y docencia en la Escuela de Sociología (UCR) e investigador en el Instituto de Investigaciones Sociales (UCR).

Esta es una  
muestra del libro  
en la que se despliega  
un número limitado de páginas.

Adquiera el libro completo en la  
**Librería UCR Virtual.**

LIBRERÍA  
UCR  
  
VIRTUAL



El sistema penitenciario nacional adquirió un protagonismo sin precedentes durante el cuatrienio de la administración Solís Rivera (2014–2018). Especialmente por las condiciones de hacinamiento carcelario y el debate alrededor de las medidas remediales que, a propósito, implementó el Poder Ejecutivo y el Ministerio de Justicia. Este libro revisa dicha controversia y la sitúa en el contexto de cambio y transformación del Estado costarricense

en el periodo que inicia en 1980 y se extiende hasta la actualidad. Se procura interpretar el panorama de las reformas punitivas, la condición de hiperencarcelamiento, su vínculo con la desigualdad socioeconómica, y los discursos presentes durante la controversia que emergió a partir de la implementación y atención del modelo progresivo de cumplimiento de la pena y la agenda de derechos humanos de la población penitenciaria.



Instituto de Investigaciones Sociales



ISBN 978-9968-46-984-5



9 789968 469845