



Centro de Estudios Sociológicos  
Maestría en Ciencia Social con especialidad en Sociología  
II promoción 2019-2021

*Reformas punitivas en la Costa Rica finisecular:  
Contexto, actores y discursos (1990-2009)*

Tesis para optar por el grado de maestro en Ciencia Social con especialidad en Sociología

Jesús María Bedoya Ureña  
Sustentante

Dr. Arturo Alvarado Mendoza  
Director

Dr. Gustavo Adolfo Urbina Cortés  
Dr. Rodolfo Calderón Umaña  
Lectores

Ciudad de México  
Abril 2021

Los estudios de maestría y el trabajo de investigación en el que se fundamenta esta tesis fueron posibles gracias al financiamiento del programa de becas Sur Place de la Fundación Heinrich Böll Ciudad de México (México y El Caribe) en convenio con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).



*A mi mamá.  
A la memoria de Víctor Elizondo Mata  
(1951-2015)*

## *Agradecimientos*

Mi experiencia de maestría en el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México comenzó varios años antes, cuando la primera inquietud de continuar una trayectoria académica empezó a verbalizarse. En ese momento fue muy relevante y oportuna la guía y los comentarios de apoyo que recibí de los profesores Rodolfo Calderón Umaña, Sergio Villena Fiengo y Manuel Solís Avendeño. También agradezco a Neddy Zamora y Jorge Verástegui, de la Fundación Heinrich Böll, por su atento acompañamiento.

Mis primeros días en México fueron enormemente gratos y provechosos en buena medida por la inagotable amabilidad y la amistad desbordada que me brindó Laura Paniagua Arguedas, quien me recibió en su apartamento, me guio y acompañó en todas las gestiones y trámites y me enseñó a moverme por esta ciudad. A ella mis infinitas gracias.

Erandi, mi compañera y mi gran amiga, me ha dado tantas experiencias vitales y emocionales en este corto tiempo que ya no sé cómo agradecer. Los días que he pasado a su lado han sido fundamentales para sobrellevar mis desalientos y flaquezas, así que este breve trabajo es también, y en buena medida, obra de su cariño.

Mis compañeros y compañeras de maestría han sido más que una simple compañía en esta trayectoria, su enorme gentileza y la amistad cultivada durante este par de años es invaluable y la guardo con sincero aprecio. A todos ellos y a todas ellas mi reconocimiento. Particularmente a quienes más cerca de mi estuvieron en este proceso: Gabo, Hiram, Abraham, y a Sebas, al que considero ya un hermano.

El profesorado del Centro de Estudios Sociológicos siempre propició que la experiencia de esta maestría fuera estimulante y provechosa. Con ellos y ellas también guardo un enorme agradecimiento. Destaco mi deuda con el profesor Arturo Alvarado Mendoza, por su guía y colaboración, siempre cordial, para que este trabajo llegara a buen fin. Asimismo, agradezco a los profesores Pierre Gaussens, Nitzan Shoshan e Irene Álvarez Rodríguez, quienes de manera oportuna hicieron múltiples observaciones que permitieron perfilar esta investigación.

No quisiera desaprovechar esta oportunidad para agradecer también al profesor Gustavo Urbina Cortés, por la gentileza y la amabilidad con la que me orientó y guio a lo largo de

este proceso, así como por la mirada fina y acuciosa que sobre la sociología me transmitió en sus cursos. Debo también mi reconocimiento y gratitud para con los profesores Minor Mora Salas, Manuel Gil Antón y Willibald Sonnleitner, pues muchas de las reflexiones a lo interno de sus cursos despertaron igualmente algunas inquietudes que terminaron volcándose en esta tesis.

Asimismo, hago manifiesta mi gratitud con el funcionariado de la Biblioteca Daniel Cosío Villegas. Especialmente a la Dra. Camelia Romero Millán, bibliógrafa del Centro de Estudios Sociológicos, por atender siempre mis requerimientos de información. De igual forma, debo agradecer a quienes laboran en el Departamento de Gestión Documental y Archivo de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, por responder de manera pronta y amable mis consultas y solicitudes.

Por último, pero no menos relevante, agradezco a toda mi familia y a mis amistades en Costa Rica. Aunque las condiciones durante este tiempo nos impidieron estar más cerca, nunca dejaron de mostrar su atención y cariño para conmigo. Destaco mi eterno afecto hacia mi mamá, por su enorme bondad y su acompañamiento incondicional. Este trabajo, es otra “grada” de esas que me invitó a alcanzar, poco a poco y con esfuerzo, cuando yo apenas era un niño y ya quería desistir.

## Índice de contenido

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| 1.  | <i>Introducción</i> .....   | 1   |
| 2.  | <i>Estado del arte y definición de las orientaciones teóricas que guían esta investigación</i> .....                    | 8   |
|     | 2.1 <i>Preámbulo</i> .....  | 8   |
|     | 2.2 <i>Las reformas punitivas de finales del siglo XX</i> .....   | 10  |
|     | 2.3 <i>Las explicaciones predominantes y de tipo general</i> .....  | 11  |
|     | 2.4 <i>La apuesta por una mayor especificidad y el debate con los modelos generales sobre la penalidad</i> .....        | 17  |
|     | 2.5 <i>El análisis del castigo y las prisiones en América Latina</i> .....  | 25  |
| 3.  | <i>La definición del problema de investigación y de las orientaciones metodológicas</i> .....                           | 35  |
|     | 3.1 <i>Los objetivos del análisis</i> .....   | 35  |
|     | 3.2 <i>Sobre las fuentes y la “construcción del dato”</i> .....   | 37  |
|     | 3.2 <i>Las técnicas de análisis</i> .....   | 38  |
| 4.  | <i>Costa Rica en el contexto de fin de siglo: Cambio social y urgencia reformista</i> .....                             | 40  |
| 5.  | <i>1990-1994: Las reformas al Código Penal y Procesal Penal en un contexto de cambio social</i> .....                   | 46  |
|     | 5.1 <i>Preámbulo</i> .....  | 46  |
|     | 5.2 <i>La discusión por el aumento de la pena máxima</i> .....  | 49  |
|     | 5.3 <i>Los debates a propósito de la reducción de “beneficios” carcelarios</i> .....                                    | 57  |
| 6.  | <i>La inserción de Costa Rica en el contexto global y el problema del tráfico ilegal de droga</i> .....                 | 63  |
|     | 6.1 <i>Preámbulo</i> .....  | 63  |
|     | 6.2 <i>1982-2002: La elaboración de una legislación costarricense para el control del narcotráfico</i> .....            | 64  |
|     | 6.3 <i>2002: La reforma integral de la ley contra psicotrópicos</i> .....   | 70  |
| 7.  | <i>2006-2009: La creación de los Tribunales de Flagrancia y la aspiración de una justicia “pronta y cumplida”</i> ..... | 76  |
|     | 7.1 <i>Preámbulo</i> .....  | 76  |
|     | 7.2 <i>La promesa de una atención integral al problema de la seguridad</i> .....  | 79  |
|     | 7.3 <i>La disyuntiva: mano dura, mano suave o mano “inteligente”</i> .....  | 83  |
|     | 7.4 <i>El acuerdo punitivo y sus implicaciones</i> .....  | 85  |
| 8.  | <i>Conclusiones</i> .....   | 89  |
| 9.  | <i>Anexo 1: Criterios de exploración y análisis de las fuentes documentales</i> .....                                   | 93  |
| 10. | <i>Anexo 2: Las reformas al Código Penal (1990-2010)</i> .....  | 98  |
| 11. | <i>Fuentes de archivo</i> .....   | 101 |
| 12. | <i>Referencias bibliográficas</i> .....   | 102 |

*...la ley penal y su evolución no pueden ser estudiadas como un ámbito aséptico y autónomo, independiente de quienes la impulsan y la redactan, pues ello implicaría caer en la idea –heredera del liberalismo decimonónico– de que la legislación refleja la voluntad del pueblo y constituye su vehículo de expresión y, con ello, representa ideas o concepciones universales. Es decir, implicaría aceptar la idea de que existe un pueblo único con voluntad única, y no un territorio habitado por grupos heterogéneos con voluntades y universos culturales disimiles. Concluyo, entonces, que las leyes criminales surgen del contexto y experiencias, proyecto e intereses de un determinado grupo, y responden a su interpretación de los problemas sociales, a sus ideas penales y criminológicas, e incluso a sus valores, simpatías, prejuicios o temores. Por tanto, la solución de los legisladores no necesariamente coincide con la interpretación, necesidades e intereses de otros grupos, incluidos los juristas, los jueces y la sociedad. Y estas posibles divergencias, sumadas a otros factores, pueden ayudar a explicar las distancias o soluciones de compromiso entre normatividad y práctica, así como la reforma de ley.*

ELISA SPECKMAN GUERRA (2008, p. 577)

*...es posible y necesario desembarazarse de una narrativa del cambio epocal para pensar la penalidad contemporánea, lo que no quiere decir que no exista un conjunto de enseñanzas fundamentales que dichas perspectivas han generado para nuestra comprensión de las continuidades y discontinuidades que atraviesan el campo penal actual y acerca de sus potenciales conexiones con grandes transformaciones económicas, sociales, políticas y culturales. La alternativa debe pasar por un tipo de análisis denso y profundo de procesos empíricos enraizados en coordenadas espaciales y temporales específicas, que le preste especial atención a la “correa de transmisión”, el conjunto de dinámicas y procesos “próximos” que conectan las dinámicas y procesos “profundos” con las decisiones, prácticas y efectos penales. Este tipo de análisis debe ser capaz de dar cuenta de las discontinuidades, pero también de las continuidades, tratando de estar especialmente alertas acerca del peso de la inercia del pasado en el presente, algo que no suele resultar accidental o marginal en un campo como el penal.*

MÁXIMO SOZZO (2018, p. 14–15)

## *1. Introducción*

Como el título de este trabajo sugiere, el propósito de la investigación recae en analizar el contexto y la definición de las reformas punitivas que se han implantado en Costa Rica en las últimas tres décadas. No obstante, partir de dicho objetivo supone en primera instancia hacer algunas aclaraciones. Antes que nada, conviene definir y delimitar lo que aquí se entiende por punitivo y, seguidamente, lo que constituye una reforma punitiva en el contexto costarricense. Ello permitirá entrar de manera más específica en la problemática que aquí se aborda y en la pertinencia del caso seleccionado.

En lo que respecta a la definición de lo punitivo, este concepto generalmente ha sido asociado con una forma particular de castigo. Esto es, con la “imposición de un sufrimiento” (Fassin, 2018; Sozzo, 2017) que se inflige desde una base normativa o legal en el contexto de una jurisdicción determinada, sea esta, por ejemplo, un estado o una nación. La configuración de una jurisdicción es central en el análisis de lo punitivo porque es ello lo que en última instancia define el catálogo de comportamientos que pueden ser clasificados como indeseables y, en consecuencia, como punibles.<sup>1</sup> La base de esta normativa y el consecuente castigo, han sido señaladas desde algunas corrientes teóricas como una “necesidad social” que no solamente atiende y regula el comportamiento delictivo o criminal, sino también instaure y preserve un “orden social” específico (por ejemplo, Durkheim, 1999, 2012, 2016).

De tal manera, concebir una sociedad particular, o un conjunto de leyes o normas que infligen castigo –y “dolor”– como punitivas, supone una mayor precisión, pues tanto en sociedades premodernas como modernas el castigo ha sido una práctica social extendida y ampliamente recurrida (Fassin, 2018; Garland, 2010; Malinowski, 1991) asimismo porque “las sanciones siempre implican [...] una cierta cantidad de dolor o sufrimiento y por ende, siempre tienen como cualidad ser “punitivas” –en mayor o menor grado” (Sozzo, 2017, p. 2). En este sentido, la punición es sólo una dimensión de una política de control del delito compleja y contradictoria, que a la vez constituye una tendencia que abarca varios decenios y no está exclusivamente vinculada a un régimen político específico (Garland, 1997). Todo

---

<sup>1</sup> Específicamente en el contexto del castigo moderno y legal, pues también la literatura antropológica ha analizado la configuración y el papel de la norma y el castigo en las sociedades primitivas, así como sus semejanzas y distinciones con el castigo moderno (por ejemplo, Malinowski, 1991).



esto, invita por lo tanto a entender que el adjetivo punitivo no puede ser utilizado sin antes partir de una caracterización específica y determinada.<sup>2</sup>

Por ejemplo, cuando se habla de reformas o políticas punitivas en la actualidad, es posible remitirse inmediatamente al sostenido aumento y predominio del aparato carcelario y de la población privada de libertad (Sozzo, 2017). Una realidad que es posible observar en múltiples contextos nacionales y continentales, y que ya ha sido nombrada como un “giro punitivo” (Bell, 2010; Carrier, 2010) o un “momento punitivo” (Fassin, 2018). No obstante, aunque las tasas de encarcelamiento por cien mil habitantes sea la métrica usual para caracterizar este fenómeno mundial, como ha advertido Michael Tonry (2007), el uso de una sola medida de castigo es incompleto y a menudo engañoso para describir la tendencia punitiva en un contexto determinado.<sup>3</sup> Es necesario, por ello, considerar una combinación de políticas, de prácticas y resultados, antes de arribar a conclusiones prematuras. Asimismo, debería matizarse el supuesto de que, en términos generales, es posible encontrar un momento general y quizás homogéneo.

Antes bien, podría hablarse de un proceso que tiene rasgos particulares en los diversos ámbitos nacionales o regionales. Aunque ello no impide que podamos rescatar algunos puntos de encuentro o coincidencias en distintos contextos. Por ejemplo, la adhesión a políticas represivas, la agravación de las penas, las prácticas cada vez más inflexibles de las instituciones penales y así, la implementación y consolidación de penas de prisión más duras y dilatadas (Fassin, 2018). Asimismo, Tonry (2007, pág. 14) considera que algunas estrategias clave para identificar qué tan punitivo o no es el sistema legal de un país con respecto a otros –o bien consigo mismo en perspectiva histórica– son la autorización de la pena capital, la promulgación de leyes de sentencia mínima obligatoria, la promulgación de leyes que aumentan la duración de las sentencias, la autorización de las detenciones

---

<sup>2</sup> Matthews (2005) señala que, al no haberse desentrañado ni conceptual ni empíricamente los elementos constitutivos del “castigo,” se suele considerar la reciente expansión de “la lucha contra la delincuencia” en función de un exclusivo deseo de “endurecimiento”. Sin embargo, esto ha impedido ver el creciente conjunto de organismos e instituciones desde sus diferentes funciones, discursos y especialidades. Los cuales, en su conjunto, conforman una red institucional compleja y opaca, así como una diversa gama de estrategias e intervenciones. Este conjunto de omisiones y simplificaciones tienden a reducir estos acontecimientos dentro de etiquetas poco problematizadas, tales como “punitivo” o “populista”.

<sup>3</sup> Aunque Sozzo (2017) coincide con que la tasa de encarcelamiento no es el único indicador, ni el más preciso para medir lo punitivo en un sistema penal, también señala que, basados en un parámetro básico de definición, operacionalización y medición; este indicador sí permite “acercarnos al fenómeno crucial del grado de extensión del sistema penal” (Sozzo, 2017, p. 3).

preventivas, las escasas alternativas a la cárcel, el debilitamiento o ausencia de un sistema de justicia juvenil diferenciado y el debilitamiento de protecciones procesales.

Todo lo anterior, supone entonces que *lo que aquí se nombra como punitivo puede ser entendido como una cuestión de grado*. Lo cual, a su vez, se puede abordar en términos de *extensión* –esto es, cuando el castigo y sufrimiento llega a mayor cantidad de personas– así como de *severidad* –cuando este castigo es implementado en condiciones cruentas, durante tiempos más prolongados y, por ende, con mayor sufrimiento– (Sozzo, 2017). Esto supone, simultáneamente, tener un punto de referencia para establecer dicha graduación. Es decir, que si partimos de que el castigo puede ser hallado de múltiples y específicas maneras en distintos contextos, hay que establecer una referencia desde la cual se parte para clasificar aquel contexto como más o menos punitivo. De tal suerte, hablar de las reformas punitivas en el contexto finisecular costarricense conlleva a situar un escenario previo con respecto al cual se introdujo un cambio o una ruptura.

Esto es lo que invita a recuperar una mirada histórica o procesual en esta investigación. Por ejemplo, al analizar el caso específico de Costa Rica, es posible encontrar una serie de normas y reformas que en los últimos treinta años han promovido medidas que, en contraste, introducen un nivel de punición más severo que las que se habían empezado a implantar desde la propia creación del Ministerio de Justicia, en el año 1978. Particularmente, 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 –concentradas en las penas de cárcel– y la reducción de algunas garantías procesales en el cumplimiento de la pena (Programa Estado de la Nación, 2017). Estos cambios provocaron no solo un incremento absoluto de la población privada de libertad, sino también tiempos más largos de reclusión.

Fue así como la primera década del siglo XXI estuvo marcada por más de veinte reformas al Código Penal y al Código Procesal Penal (Programa Estado de la Nación, 2017; Sánchez Ureña, 2011). Reformas que también han endurecido las penas, creado nuevas figuras delictivas y establecido procedimientos que facilitan la privación de libertad; tales como los Tribunales de Flagrancia –implementados mediante ley de la república a partir del 2009– además del reiteradísimo uso de la prisión preventiva. Esto trajo consigo que, a inicios del milenio, el país presentara una tasa de población penitenciaria de 196 por cada cien mil

habitantes. Una cifra que casi duplicaba la tasa correspondiente para el año 1979, de 100 por cada cien mil habitantes (Ministerio de Justicia y Paz, 2017). No obstante, este aumento, en el marco de dos décadas, es apenas 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% (Programa Estado de la Nación, 2017). Todo lo cual propició que Costa Rica figure hoy entre los primeros veinte países con mayor población privada de libertad relativa en el mundo.<sup>4</sup>

Es en esta dirección que podemos entender qué circunstancias definen lo que aquí se considera como reformas punitivas y por qué estas resultan de interés en el caso particular de Costa Rica. Sin embargo, todavía resulta necesario definir también desde qué marco analítico este conjunto de reformas y específicamente sus consecuencias –particularmente lo carcelario– pueden ser entendidas y analizadas. Sobre todo, desde qué conjunto de presupuestos teórico-conceptuales es más conveniente explorar las condiciones del castigo y de la punición severa en el caso costarricense. Para ello, es oportuno elaborar someramente una revisión de algunas de las principales tendencias en el análisis del castigo legal y su caracterización a partir de lo punitivo.

Las investigaciones sobre la emergencia y consolidación de las reformas punitivas –y en particular sobre el uso predominante de la prisión– han cobrado relevancia y auge en las últimas décadas, dada la preeminencia que el problema ha adquirido en la palestra y la opinión pública. No obstante, el tema del castigo y de sus formas específicas, es un tema clásico y ha formado parte de las indagaciones e inquietudes de autores ya canónicos dentro de la filosofía, la sociología y el derecho –a propósito, puede revisarse el balance realizado por David Garland (2010)–, abordándolo de múltiples maneras, tanto como espacio de reproducción de desigualdades sociales, de demarcación de clase, así como ámbito simbólico, de aleccionamiento y disuasión. En este sentido, lo que de novedoso tiene la producción científica en años recientes, es la inquietud por explicar la vuelta de formas de castigo que, años atrás, se suponían anticuadas y ya superadas, entre ellas la cárcel (Wacquant, 2012a).

---

<sup>4</sup> El ranking de mayor a menor que permite realizar el World Prison Brief a partir de la tasa de población penitenciaria a nivel mundial, coloca a Costa Rica en el puesto número dieciséis, con una población relativa de 374 personas privadas de libertad por cada cien mil habitantes. En este escalafón aparecen también dos países centroamericanos más: El Salvador en segundo lugar y Panamá en onceavo lugar. La lista puede ser consultada en: [https://prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison\\_population\\_rate](https://prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate)

Algunos de los abordajes más representativos dentro de este corpus, proponen revisar cómo este regreso y consolidación del castigo, y en particular del encierro, tiene relación con los cambios y transformaciones estructurales, culturales e institucionales que se perfilaron a partir de los decenios de 1970 y 1980. En este sentido, Lacey et al (2018) reconocen y distinguen cuatro “paradigmas explicativos” de la política penal; a saber: las dinámicas delincuenciales, las disposiciones culturales, las estructuras e intereses económicos y las diferencias institucionales en la configuración de los sistemas políticos. Aunque los propios autores conciben que lo ideal es atender estos paradigmas de manera complementaria, subrayan también que, a efecto de aclarar distintos énfasis posibles, así como para entender sus interrelaciones, resulta conveniente separarlos analíticamente.

De tal suerte, la proposición analítica que informa la selección teórica y metodológica de este trabajo, atiende esta invitación a partir del siguiente supuesto: *“las estructuras más amplias de la economía, el derecho y la ideología –así como la grilla institucional de política sociales– generan presiones que tienden hacia tipos específicos de prácticas penales y limitan la variedad de reformas posibles, pero, en definitiva, son los actores y las agencias más involucradas los que construyen las prácticas penales y sociales.”* (Garland, 2018, p. 25). Esto conlleva una atención mayor en el espacio de las deliberaciones políticas, pero no se agota en estas, pues también acude a las interrelaciones diversas que este campo manifiesta en relación con las dinámicas más amplias de lo económico y lo cultural. Asimismo, la atención que se presta a este campo, parte también de una suerte de “dualismo analítico” (Archer, 2009) que asume una interconexión entre el ámbito de la agencia y la dimensión estructural.

Partir de este dualismo con propósitos analíticos supone evitar la reificación de estructuras que determinan de manera unilateral las decisiones de las personas, a la vez que se evade concebir la agencia como un ámbito de irrestrictas posibilidades y libertades. En tal sentido, la tarea fundamental es abordar el juego mutuo de interrelaciones entre ambos espacios, identificando y caracterizando el ámbito de lo estructural y la manera en la que constriñe determinadas posibilidades de acción, pero también prestando atención a aquellas circunstancias en donde la agencia posibilita y habilita algunos espacios de relativa autonomía. Esto se plantea así, sobre todo, al saber que las causas más inmediatas del matiz particular que adopta el castigo legal corresponden a acciones específicas de la acción

deliberativa y decisional de las instituciones de tipo estatal, y entre ellas, la de la promulgación legislativa.

Estas causas próximas –de decisiones legislativas, de deliberaciones políticas y acuerdos– no pueden ser demeritadas por primar una causalidad de fondo referida a lógicas abstractas y estructurales de tipo económico, cultural o político. Razón por la cual la explicación que se prima acá es aquella que entiende que las condiciones de posibilidad del problema punitivo constituyen un “resultado históricamente emergente”, donde han intervenido de manera conexa las acciones y decisiones de múltiples actores y, de igual manera, las extensas dinámicas estructurales de distinto orden que dibujan un campo de acción delimitado.

Asimismo, estas concepciones vendrían acompañadas de una lógica de explicación de tipo procesual, en tanto que interesa concebir y atender la complejidad del problema a manera de efectos dinámicos, de procesos y ámbitos de interacción social que, aunque presenten tendencias o un relativo ordenamiento temporal, no pueden ser caracterizados como portadores de una característica fija o estática, sino que emergen y se desarrollan en constantes negociaciones y renegociaciones atravesadas por dinámicas de poder y de distribución diferenciada de recursos (Arteaga Pérez & Brachet de Márquez, 2011, p. 28). Es precisamente por esta orientación procesual –que supone una aproximación temporal e histórica– que la elección de técnicas de investigación descansa en lo documental, toda vez que este tipo de técnicas y fuentes propician una reconstrucción detallada de las disputas, las posiciones y la forma en la que los grupos sociales intervinientes definieron una serie de acciones legales en el marco de posibilidades y limitaciones estructurales e institucionales.

De tal manera, todo lo anterior, permitirá indagar de forma más adecuada los matices de las reformas de carácter punitivo que han marcado las últimas tres décadas de políticas penales en el contexto costarricense, sin agotar la discusión en una mera caracterización poco problematizada. Analizar esta circunstancia desde este ámbito, supone ciertamente algunas limitaciones, pues habrá de omitirse otros espacios igualmente intervinientes y relevantes dentro de la configuración de una dinámica de castigo legal más drástica –como el espacio judicial o la intervención y acción policial, por ejemplo– pero se entiende que lo legislativo es un primer paso fundamental para entender el problema que nos ocupa pues, sin entender los entresijos que definen y configuran la norma y reformulación legal, es difícil empezar a

entender de manera detallada y compleja las condiciones que definen lo que aquí se ha entendido como punitivo.

Finalmente, este documento se estructura a partir de dos apartados generales. El primero, incluye un capítulo donde se elabora un breve estado de la cuestión y una guía teórica y conceptual, el cual se complementa con un capítulo metodológico en el que se comentan las leyes estudiadas, las fuentes de información y las técnicas implementadas. En el segundo apartado se analizan tres casos o reformas punitivas realizadas durante el periodo de análisis. Específicamente, se analizan dos reformas que se realizaron al Código Penal y el Código Procesal Penal en el periodo 1990-1994, las cuales tuvieron como propósito aumentar la pena máxima, incrementar las penas en algunos delitos considerados graves y reducir el beneficio de descuento de pena por trabajo. Seguidamente, se pasa revista de la legislación implantada en Costa Rica para controlar el tráfico ilegal de drogas, la cual se remonta hasta 1986 para terminar de definirse en la ley vigente, sancionada en el año 2002. Por último, el caso de análisis con el que cierra este trabajo corresponde al debate y promulgación de la Ley de protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal; que también introdujo modificaciones al Código Penal y Procesal Penal, a la par de la implementación de un procedimiento expedito para atender los delitos cometidos en flagrancia.

Los casos analizados, aunque parten de periodos de gobierno y legislación distintos, permitieron hallar tanto diferencias como similitudes en la argumentación y en la retórica que invoca el auxilio de las políticas punitivas para el control del delito. No obstante, quizás algunas de las conclusiones más salientes están en relación con el ímpetu reformista que se dio en el país centroamericano en un momento de cambios estructurales, de apertura a nuevas dinámicas de mercado y de relaciones globales. Un contexto que invitó a reformar y actualizar el conjunto de normas y de respuestas frente a una condición donde el delito adquirió relieve como problema y asunto público. Sin embargo, la novedad que buscaban los legisladores terminó configurándose a partir de una “inercia del pasado” (Sozzo, 2018) donde la innovación no consistió más que en regresar a un ya conocido modelo penal intransigente y severo. Un programa que, además, intentó conciliar o combinar –de manera contradictoria y con poco éxito– la reivindicación de los derechos humanos, las garantías legales y procesales, junto a un “elástico” ideal de rehabilitación (Artavia Cubero, 1999) y prevención del delito.

## *2. Estado del arte y definición de las orientaciones teóricas que guían esta investigación*

### *2.1 Preámbulo*

En este apartado realizo una revisión de algunos de los debates que podrían considerarse como centrales –o al menos predominantes– en la explicación y análisis de las políticas punitivas y el predominio de la cárcel. Con este propósito, abordo primero las tesis que han destacado en la configuración y consolidación contemporánea del campo de la sociología del castigo. Al final, el objetivo será analizar estos marcos de explicación a la luz de algunas investigaciones empíricas relativamente recientes, que debaten y sostienen un diálogo crítico con estas tesis más generales. El apartado cierra con una revista de cómo estas tesis han sido apropiadas, discutidas o reformuladas en América Latina, y particularmente en Costa Rica, procurando así identificar cómo el amplio debate y los aportes más específicos pueden trazar una serie de dimensiones y ámbitos de análisis que no pueden omitirse al momento de realizar un examen de las políticas punitivas, aunque sea en un caso tan particular como el costarricense.

Puede parecer –con justa razón– que en este apartado me concentro con demasiado interés en la literatura sobre el crecimiento de la penalidad en Estados Unidos. Sin embargo, este énfasis tiene su justificación y su propósito. Primero, porque muchas de las explicaciones generales y específicas que se han generado sobre la penalidad en otros contextos, países y jurisdicciones, han sido importadas de este debate. Mi objetivo no es, por lo tanto, recurrir de nueva cuenta en una apropiación acrítica de estos postulados, sino –siguiendo a Hamilton (2014)– reflexionar sobre las limitaciones asociadas a una “lectura desde el centro” que ha estado concentrada particularmente en los países anglófonos. Asimismo, más allá de los contextos geográficos que funcionan como referencia para el debate, su revisión permite arrojar luz sobre implicaciones conceptuales, teóricas y metodológicas de tipo más general, y orientar así la construcción y abordaje del problema de investigación que aquí nos ocupa.

De tal manera, acudir a estas explicaciones –a sus generalizaciones, a sus proposiciones teóricas y al debate presente– supone no solo explorar sus límites sino también sus alcances. Además de reflexionar desde ahí sobre la necesidad de examinar las políticas penales en contextos más acotados y delimitados, pues, no es del todo cierto que el análisis de las

jurisdicciones más pequeñas –como es el caso de Costa Rica– no puedan ofrecer algunas ideas sobre lo que se ha dado en llamar “el giro punitivo” –aunque como se verá en adelante, aquí se prefiera evitar este tipo de nociones tan generales como problemáticas–. Más bien, es el ir y venir entre el debate de estos postulados generales y el contraste empírico en estudios de caso concretos lo que permite hacerse una idea de la influencia relativa de lo mundial y lo local, e identificar, por ejemplo, los factores y circunstancias que facilitan, o bien inhiben, los procesos marcados por la penalidad (Hamilton, 2014).

Segundo, vale señalar que, como apunta Garland (2019), la literatura sobre el crecimiento de la penalidad en los Estados Unidos es una “especialidad” que ha ocupado un lugar sobresaliente en el campo de la sociología del castigo en los últimos veinte años. De manera que, este programa de investigación –los postulados teóricos que de él se derivan y sus controversias– no pueden ser pasados por alto. Más bien, adentrarse en estos, permite identificar los avances tanto teóricos como metodológicos que ha tenido la sociología del castigo en general y, a su vez, identificar algunos de los problemas que deben ser atendidos y tomados en cuenta.

Tercero, uno de los principales hallazgos y aspectos a resaltar de este conjunto de aportes recientes realizados desde el debate estadounidense sobre el “encarcelamiento masivo” es que, son los estudios orientados históricamente los que más relevancia han adquirido en el avance del análisis y entendimiento de las dinámicas causales sobre el cambio penal. Muchos de estos estudios ponen su ojo crítico en trayectorias y dinámicas específicas, atendiendo a documentación y fuentes de archivo con el objetivo central de debatir con las narrativas históricas globales; a la vez que se identifican procesos, tendencias, así como aspectos contingentes sobre los procesos sociales que han definido la penalidad contemporánea (Garland, 2019). De tal suerte que, estos aportes –que en este apartado aparecerán apenas esbozados– son una oportuna y fructífera guía para evaluar la potencialidad de los estudios históricamente orientados que parten de un diagnóstico adecuado y teóricamente articulado, prescindiendo de concepciones que han sido ya consideradas como insatisfactorias y colocando mayor interés en las diferentes hipótesis que hoy siguen compitiendo para atender el fenómeno de la penalidad creciente.

No obstante, para alcanzar este propósito, es evidente que la revisión debe hacerse de forma comparativa y contrastante entre las tesis y postulados originales –con especial énfasis en



lo producido en América Latina— y lo que más bien constituye un traslado o importación de la literatura sobre el aumento de la penalidad en los Estados Unidos y otros contextos anglófonos. Como bien se verá, lo producido en el continente latinoamericano y en jurisdicciones específicas de este contexto no es solamente una apropiación acrítica, sino también una producción académica oportuna para identificar las características más particulares del fenómeno penal y carcelario en los países latinoamericanos. Estas concepciones analíticas deben ser también evaluadas y revisadas a la luz de los problemas que esta investigación persigue y complementarse de manera fértil con cada uno de los marcos explicativos que resultan plausibles y que son oportunos para movilizar desde la investigación empírica.

## *2.2 Las reformas punitivas de finales del siglo XX*

En las últimas décadas del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI la sociología del castigo ha adquirido mayor relieve. Principalmente por el notable despliegue de la penalidad y las formas más punitivas de control legal. Esto ha propiciado un amplio debate y un desarrollo mayor de investigaciones y aportes analíticos a propósito del fenómeno de la prisión. No obstante, buena parte de estos proyectos ya no tienden hacia un marco teórico de tipo holista, sino que están más orientados hacia una teorización de rango intermedio. En este sentido, las múltiples y diversas explicaciones que se han ofrecido para entender la predominancia de la prisión y el castigo contemporáneo no procuran establecer tanto una explicación abarcadora, que trace la relación amplia entre las formas del castigo y la estructura social (Garland, 2019). En su lugar, se ha abonado a la discusión desde investigaciones concretas que, a partir de casos particulares, han procurado establecer algunas relaciones entre la prisión y ciertos ámbitos del mundo social más específicos y concretos.

Ello no ha impedido, sin embargo, que figuren explicaciones de tipo general que ofrecen generalizaciones poco matizadas. Aunque de manera complementaria, ha sido posible hallar análisis circunscritos, sometidos a un contraste empírico más detallado que debaten con estos enfoques, introduciendo comentarios y matices a dichas tesis. A continuación, procuraré desarrollar primero algunos de los relatos más recurrentes dentro del debate sobre las políticas punitivas en las últimas décadas, para pasar luego a atender las

investigaciones empíricas que, desde un propósito más específico y circunscrito, han polemizado con aquellas explicaciones más ambiciosas. Vale aquí mencionar, nuevamente, que mucha de la producción analizada tiene su contexto de análisis y producción en algunos países europeos, pero sobre todo en Estados Unidos. Esto se debe, ya no solo a una suerte de hegemonía académica, sino también al predominio que ha tenido la institución penal en aquellos lugares, lo cual los convierte en casos convenientes y oportunos para el análisis.

### *2.3 Las explicaciones predominantes y de tipo general*

En su título “Castigar”, Didier Fassin (2018) recurre a la etnografía y el método genealógico para procurar entender lo que él denomina “el momento punitivo”. Un momento marcado por la transición de una “lógica reparadora” hacia una “lógica punitiva” que se ha configurado como una regularidad o tendencia que trasciende las singularidades históricas nacionales, principalmente a partir de la década de 1970 y 1980. Este giro ha propiciado que el castigo devenga problema, dada la producción y reproducción de las desigualdades y la pérdida de legitimidad en las instituciones. Sin embargo, señala Fassin, esta tendencia de marcada punición, pese a lo que resultaría evidente, no obedece necesariamente a un aumento en la criminalidad y el delito, sino al énfasis puesto sobre el discurso y la acción pública a propósito de los desafíos de la seguridad. Ello implica entender el problema del castigo desde dos espacios sociales complementarios: la cultura y la política.

Primero, en lo que corresponde a la cultura, Fassin (2018) identifica que este “momento” viene marcado por una reformulación en la forma de dirimir y resolver los conflictos interpersonales, los cuales hoy se tienden a judicializar y pasar por la intervención de la policía. Esto lleva implícito un descenso del umbral de tolerancia, una expansión de las expectativas morales y, simultáneamente, un énfasis punitivo sobre las clases populares. Así como el endurecimiento de las relaciones sociales y la diferenciación de los juicios morales. Segundo, y en lo tocante al espacio político, se señala la anticipación y reforzamiento de la seguridad de los ciudadanos, ayudados muchas veces por el tratamiento mediático del crimen y el delito, que suscita ansiedades y miedos al mismo tiempo que refuerza las estrategias del “populismo penal”.

Siendo así, se entiende que la “intolerancia selectiva” presente en el espacio cultural, y el populismo penal desde el cual se ofrecen soluciones políticas, las más de las veces tienen su correspondencia. Según Fassin, ni el uno ni el otro bastan por sí solos para explicar la evolución del castigo que es posible observar actualmente. Es la combinación de ambos fenómenos lo que produce la exageración que ha sido advertida y que está marcada, principalmente, por la extensión del dominio de la represión, el agravamiento del régimen de sanción, la criminalización de muchos comportamientos que antes no eran considerados sancionables, así como la hegemonía de la cárcel y de las penas más dilatadas.

Las dimensiones que trae a colación Fassin, sin embargo, no resultan del todo novedosas dentro de los estudios sobre el castigo, pues las dimensiones culturales y no delimitadas únicamente al espacio de decisión política habían sido ya ampliamente revisadas y estudiadas, entre otros, por David Garland (2005), para quien el campo del castigo no es solo un conjunto de técnicas y prácticas racionalmente dirigidas hacia la represión del comportamiento desviado, sino también una serie de sensibilidades, representaciones, ideas y discursos que, a su vez, guardan estrecha relación con las transformaciones de mayor calado y la transición de la sociedad moderna hacia una “modernidad tardía”. Es esto, en suma, lo que termina entendiéndose como una “cultura de control”.<sup>5</sup>

Por otra parte, las investigaciones sobre la construcción social del fenómeno delictivo, la percepción de la inseguridad, el miedo al delito y la sensibilidad punitiva –sustentados en el paradigma del “construccionismo social”– constituyen ya una tradición de estudios en el campo de la sociología del delito. No obstante, habría que señalar que, aunque buena parte del corpus que se sustenta sobre este paradigma se ha respaldado particularmente en el aporte de Berger y Luckman (2015), bien es sabido que este debate sobre sociología del conocimiento se retrotrae a diversas formulaciones previas que cuestionaban la concepción de la “realidad” como una serie de fenómenos externos a los sujetos y que podían ser aprehensibles de forma pura y objetiva mediante el conocimiento.<sup>6</sup> De tal manera, esta

---

<sup>5</sup> Un balance más exhaustivo sobre la dimensión cultural en los estudios de la sociología del castigo puede ser consultado en Garland (2016b).

<sup>6</sup> Pese a que el paradigma del construccionismo social es referido y conocido principalmente a partir de los aportes de Peter Berger y Thomas Luckman estos ya habían sido formulados previamente en muchos trabajos seminales de la teoría social del delito y la criminología; sobre todo en los trabajos de Frank Tannenbaum [1938], Edwin Lemert [1951] y Howard Becker [1963], entre otros. Incluso, podría señalarse a William I. Thomas y su célebre teorema [1928] como uno de los pioneros de este abordaje construccionista: “si los individuos definen las situaciones como reales, estas son reales en sus consecuencias”.

perspectiva construccionista ofreció dos premisas básicas: que la realidad muchas veces corresponde a una construcción social –mediada por interacciones, concepciones del mundo, imaginarios y símbolos– y que la tarea de la sociología era analizar y entender los procesos mediante los cuales estas realidades se configuran.

El construccionismo social ha informado a su vez una teoría particular del delito y el crimen. El principal supuesto de esta teoría pone en duda que la delincuencia, en tanto fenómeno social, se trate solamente de una categoría natural, jurídica o moralmente evidente. Desde esta argumentación, más bien, el crimen y el delito son construcciones sociales muy inestables, mediadas y definidas por diversos contextos sociales. Siendo así, se afirma que hay pocos actos que siempre y en todo lugar sean considerados *per se* delitos. El espacio histórico-temporal, el contexto geográfico y las dinámicas socioculturales de grupos o colectivos particulares han definido y establecido las coordenadas de lo que se considera un comportamiento transgresor, desviado, reprochable, y a su vez sancionable (por ejemplo Becker, 2018).

Este conjunto de supuestos y enunciados teóricos, han guiado asimismo múltiples y variadas investigaciones que toman en cuenta y analizan la influencia de los “empresarios de la moral” (Becker, 2018) y los medios de comunicación en la construcción de “pánicos morales” (Cohen, 2017) o en la percepción de la inseguridad y el miedo al delito (Furedi, 2006, 2019; Glassner, 2018; Huhn, 2012; Kessler, 2009), otorgando así evidencia de cómo en muchas ocasiones, los sentimientos, percepciones y ansiedades generalizadas, antes que estar sustentadas en su correlato empírico –aumento en las tasas de delitos u homicidios– están moldeados a partir de relatos guiados por el periodismo, las figuras políticas y los líderes de opinión pública.

Esta tesis, asimismo, ha sido uno de los argumentos más recurrentes a la hora de brindar explicaciones sobre el aumento de la población penitenciaria en los Estados Unidos. Relato que pone en cuestión el vínculo entre el empeoramiento de los problemas de la delincuencia y de las drogas y el consecuente énfasis en el encarcelamiento. Katherine Beckett (2000), por ejemplo, debate con esta interpretación y argumenta que, los orígenes del cambio punitivo en la política estadounidense, se encuentran en el ámbito político más que en el penal, particularmente durante el decenio de 1960. En aquellos años, logró hallarse una asociación entre la iniciativa política, la cobertura de los medios de comunicación y los

niveles posteriores de preocupación pública por la delincuencia. Esto en contraste con la baja correlación encontrada entre la incidencia de delitos y la propensión del público a identificar este problema como el más importante de la nación: mientras que los índices de delincuencia y consumo de drogas empezaron a modificarse lenta y gradualmente, la preocupación del público por estos problemas se incrementó rápida y drásticamente.

Al respecto de esta dimensión del público, de las ansiedades y los pánicos morales que tienden a dirigir acciones políticas y reformas de carácter punitivo, es posible identificar una veta de estudios amplia y muy influyente en el debate sobre el castigo, que corresponde a lo que se ha dado en llamar el “populismo penal” (Pratt, 2007). Desde esta perspectiva, tanto las acciones políticas como las reacciones normativas generadas a propósito del delito, sobre la figura del delincuente y los castigos consecuentes; están sumergidas en una lógica que busca complacer las exclamaciones efusivas del público antes que seguir las bases axiológicas de la justicia criminal, los criterios técnicos y el análisis de las “voces expertas”. Siendo así, es la voz de “las víctimas” –desde una concepción hartamente abstracta de la víctima– la que se impone en la palestra y la que define las acciones públicas, las reformas y la legislación. Lo cual para estos autores significa el “fin de la razón” y el protagonismo del “resentimiento” (Pratt & Di Maio, 2017)

Sobre esta interrelación entre la “opinión pública” y el ámbito político, también se han realizado trabajos que prestan especial atención a los “empresarios morales” y las élites políticas, sobre todo en la manera en la que estos grupos organizados propiciaron el amplio respaldo del público hacia el “giro punitivo”. Según trabajos como los de Elizabeth Hinton (2016) y Naomi Murakawa (2014) fueron no solo los conservadores republicanos quienes movilizaron las “ansiedades raciales” de la población blanca estadounidense, sino también los liberales demócratas, quienes terminaron abrazando un paquete de políticas represivas. De igual manera, tanto Hinton como Murakawa ponen en duda que haya sido un aumento real en el delito lo que alimentó las políticas del castigo. En su lugar, sitúan estas medidas en relación con una serie de programas –respaldados por el ala demócrata estadounidense– que propugnaban por modernizar la justicia penal, robustecer la aplicación de la ley, otorgar un papel prominente a la policía y promover el desarrollo carcelario con un sesgo racista (Usmani, 2017).

De tal manera, los liberales demócratas inflarían el efecto de la delincuencia, dirigirían una atención policial excesiva hacia los afroamericanos y divulgarían “ideas falsas” sobre el aumento de la delincuencia, especialmente sobre la criminalidad negra (Usmani, 2017). Esta tesis ha sido además una de las ideas más desarrolladas y recurridas para explicar el aumento de la población penitenciaria en los Estados Unidos y el sesgo racista que ha llevado consigo. Idea que se ha colocado en el debate bajo el nombre del “nuevo Jim Crow” (Alexander, 2012). Según este análisis, las otrora políticas de segregación racial que se emplearon entre 1876 y 1965, una vez anuladas por la Ley de Derechos Civiles de 1964, serían posteriormente reinventadas y adaptadas a un nuevo contexto. Las personas de color serían etiquetadas de manera desproporcionada como criminales, lo cual permitiría el desencadenamiento de toda una serie de medidas de discriminación legal en espacios como el empleo, la vivienda, la educación, las prestaciones públicas y el acceso a la justicia. Además, bajo esta tesitura, se asumió que el sistema de justicia penal de los Estados Unidos movilizó programas como “la Guerra contra las Drogas” principalmente como una herramienta para hacer cumplir los modos de discriminación y opresión tradicionales desde una fachada nueva y aparentemente justificable.

De igual forma, se ha señalado que la “guerra contra las drogas” no solo constituye un proyecto político con motivaciones raciales, sino también se ha perfilado como la principal causa de la masiva construcción de cárceles en los Estados Unidos. Es a propósito de ello que, también, se ha configurado una retórica explicativa que describe al sistema carcelario estadounidense como un “complejo industrial penitenciario” (Davis, 2000; Goldberg & Evans, 2009; Sudbury, 2005). Perspectiva de análisis que identifica y subraya un vínculo entre el gobierno y la industria para administrar la vigilancia, la acción policial y el encarcelamiento. Estas empresas privadas en alianza con los gobiernos terminarían por obtener sustanciosos beneficios al ocuparse de las prisiones, no solo mediante la administración de cárceles privadas, sino también ofertando servicios de construcción, vigilancia, alimentación y salud, entre otros. Quienes suscriben estas tesis, afirman que existe una estrecha relación entre los réditos económicos sustentados en el sistema penitenciario privado cada vez más omnipresente, y el aumento de la población penitenciaria, donde además se manifiesta un sesgo desproporcionado hacia el encarcelamiento de la población afrodescendiente.

El lazo entre las dinámicas económicas y las formas que adquiere la política penal ha sido desarrollada también a través del eje de lo que se ha dado en llamar el “neoliberalismo penal” (Reiner, 2008) o el “gobierno neoliberal de la inseguridad social” (Wacquant, 2000, 2012a). A partir de estos aportes a la discusión del sistema carcelario contemporáneo se ha desarrollado una explicación que traza una ligadura entre un nuevo modo de gobernar y la introducción de una penalidad más enfática. Este impulso neoliberal partiría entonces de un doble juego: por un lado, una desregulación económica, una retracción del modelo de bienestar y un énfasis en la responsabilidad individual; y, por el otro lado, una expansión del poder del Estado y una inversión en el costoso e intrusivo negocio del castigo. De esta manera, los sectores marginales y pertenecientes a las subclases, que sufren diariamente la desregulación laboral y el ensanchamiento del empleo precario, se verían envueltos en un marco normativo que combina el *workfare* –programas sociales igualmente punitivos y disciplinarios que establecen ayudas condicionadas– y el *prisonfare*, donde se entiende que la prisión se configura como institución que subraya jerarquías, comunica normas y reafirma divisiones materiales marcadas por la inequidad y la dominación (Wacquant, 2012a).

Finalmente, un punto de vista relacionado, pero que no acude con tanto énfasis a la institución penal como ámbito exclusivo de control, corresponde a aquellos trabajos que entienden la cárcel como un espacio de producción, reproducción y ensanchamiento de las desigualdades socioeconómicas. Este tipo de investigaciones han señalado cómo las trayectorias de vida marcadas por la carencia, el poco o nulo acceso a educación y a mercados laborales formales, serían tanto condición previa como consecuencia de los procesos de encarcelamiento y de castigo legal (Western, 2006, 2018). Esta condición ha llevado incluso a epidemiólogos como Richard Wilkinson y Kathe Pickett (2009) a realizar un análisis de correlación estadística, tomando en cuenta las cifras de Naciones Unidas, donde hallaron que los países menos igualitarios tienen tasas de encarcelamiento más altas que los países más igualitarios.

Una correlación que también se encuentra al analizar a lo interno el caso de Estados Unidos, en donde los estados menos igualitarios no solo presentan mayor población penitenciaria sino que también cuentan con penas más severas –como la pena capital–, en contraste con los estados más igualitarios, donde se encuentra menor cantidad de presos y se abolió la pena de muerte (Wilkinson & Pickett, 2009). Precisamente estas condiciones de igualdad

socioeconómica, de modelos de bienestar y de acuerdos colectivos, ha sido uno de los aspectos más remarcados en los análisis comparativos donde sobresalen dos casos extremos: los extraordinariamente altos niveles de penalidad y castigo de los Estados Unidos y, por otro lado, “el excepcionalismo nórdico” que se define tanto por la reducida cantidad de población penitenciaria como por las medidas de matiz más progresistas de castigo, sustentadas en el ideal rehabilitador y el respaldo de las garantías de la población reclusa (Pratt, 2007a, 2007b; Scharff Smith & Ugelvik, 2017).

#### *2.4 La apuesta por una mayor especificidad y el debate con los modelos generales sobre la penalidad*

Las explicaciones que hasta aquí se han abordado, dan cuenta de un proceso analítico que propende de lo general hacia lo específico. En primera instancia, los marcos de análisis omnicomprendivos, que marcaron la constitución de teorías holistas en el desarrollo propio del campo sociológico iban a derivar en la configuración del campo específico de la “sociología del castigo”.<sup>7</sup> De esta manera, se iban a generar explicaciones que procuraban indagar de manera más detallada y localizada las formas en las que el castigo se manifestaba en las sociedades contemporáneas. De tal suerte, la evolución en la comprensión de los cambios en las políticas punitivas (Tonry, 2007) pasó de una serie de enunciados abarcadores –que posteriormente iban a señalarse como insuficientes– hacia análisis más precisos, en donde se revisó la forma entreverada en la que el castigo legal se veía informado también por cambios contextuales en el ámbito económico, social y político. No obstante, estas explicaciones –como las esbozadas en el acápite anterior– también se han considerado limitadas. Tal como señala Tonry (2007) este tipo de marcos de análisis tienden a identificar “cambios estructurales omnipresentes” –trastornos económicos, globalización, migración a gran escala, diversidad poblacional, aumentos en la delincuencia, angustia existencial– que, si se presentaran en múltiples y diversos contextos, deberían conllevar a su vez a respuestas similares y comparables al menos en algunos países desarrollados con factores comunes. Sin embargo, esto no ha resultado así. Incluso, de manera enfática, se ha considerado que todas

---

<sup>7</sup> Como señala Garland (2018) el origen de los estudios sociológicos sobre el castigo se remontan a la década de 1890, sin embargo, es desde la década de 1980-1990 que la sociología del castigo se erige como un campo de estudio organizado.



estas dimensiones de tipo general no pueden siquiera considerarse como “factores de riesgo”.<sup>8</sup>

Esto tiene que ver, de igual manera, con la centralidad que han tenido en el desarrollo de la sociología del castigo y de la criminología los “estudios de caso” de países occidentales y sobre todo de los anglófonos. Como bien se observó en lo desarrollado atrás, los principales marcos de explicación están centrados en Estados Unidos, en Inglaterra y en algunas ocasiones en Francia. Ello ha llevado a establecer muchas generalizaciones a partir de casos particulares, lo cual no constituye en principio un error –este es el propósito fundamental de muchas investigaciones: generalizar marcos de explicación antes que casos concretos– pero sí ha supuesto muchos problemas cuando se acude a estas generalizaciones para explicar y entender contextos singulares y disímiles, sobre todo por su tendencia a reificar conceptos vagos, poco operacionalizados e indeterminados.

De tal manera, considero que los proyectos explicativos que hasta aquí se han abordado, brindan una paleta contextual y de tipo general que es importante tomar en cuenta para dibujar un telón de fondo sobre el cual empezar a identificar mayores matices, circunstancias específicas y factores intervinientes de tipo más específico. Ello no implica llegar a afirmar –siguiendo a Tonry (2007)– que “toda política penal es local”, pues no se puede omitir que en muchos contextos pueden aparecer coincidencias, que es posible hallar tendencias y, sobre todo, que en muchos países periféricos hay influencia o intervención de programas políticos que se desarrollan en países como Estados Unidos. Siendo así, traeré de nueva cuenta estas explicaciones más amplias y generales con el propósito de revisar los costos asociados de acudir a postulados teóricos con un nivel tan alto de abstracción y una visión a veces tan determinista (Hamilton, 2014) especialmente cuando estos son movilizados en investigaciones empíricas. Ello permitirá no descartar *a priori* su valor heurístico, sino

---

<sup>8</sup> Tonry (2007) toma como referencia la terminología de la psicología del desarrollo e identifica “factores protectores”, “factores de riesgo” y “no factores” asociados a los “determinantes” de las políticas penales. Estos últimos –los “no factores”– serían aquellas dimensiones que, estando presentes en todos o la mayoría de los casos, no ofrecen una explicación detallada y específica en términos causales (o bien, son condiciones “necesarias” pero “no suficientes”). Los factores que para Tonry adolecen de “poco poder explicativo” tienden a ser demasiado generales: ¿Cuántas cosas no caben dentro de eso que nombra como “globalización”, “heterogeneidad de la población” o “angustia existencial”? Si los concibe, entonces, como pobres en su poder de explicación, es posible que se deba sobre todo a su amplia vaguedad e indeterminación. Por otra parte, en lo que respecta a los índices y tendencias delincuenciales, esto es un debate abierto, señalar igualmente que este factor no tiene poder explicativo, es incurrir de nueva cuenta en una generalización que no informa de las particularidades de múltiples y variados contextos.

identificar las potencialidades y debilidades de dichos encuadres explicativos en distintos niveles de análisis.<sup>9</sup>

Es en este sentido que, acudir a un análisis desde una idea como “el giro punitivo” o “el momento punitivo” (Fassin, 2018) que ha estado marcado a su vez por el “populismo penal” (Pratt, 2007) conllevan un debate y una mayor problematización, especialmente cuando estos conceptos se traen a colación con el fin de observar la forma en la que estas políticas se manifiestan en contextos específicos. Aun cuando se identifiquen regularidades en el plano mundial, que según algunos autores “testimonian un hecho mayor que trasciende las singularidades históricas nacionales” (Fassin, 2018, p. 12) muchas de esas generalizaciones no solo caen en la reificación de algunas ideas y conceptos, sino que pasan por alto las divergencias y distinciones de lo que muchas veces se engloba en términos tan poco explicitados y operacionalizados.

Esto pasa, por ejemplo, cuando se utiliza únicamente las cifras relativas a tasas en encarcelamiento por 100.000 habitantes para señalar una preferencia punitiva a nivel global. Aunque estas cifras sean de fácil acceso y sean calculadas y elaboradas de manera más o menos coherente, llevan consigo también distintas consideraciones, sobre todo porque cada estado nacional y jurisdicción tiene formas distintas de administrar los sistemas penitenciarios y no tienen una caracterización homogénea de su población reclusa. De manera que estas cifras agregadas pueden estar incluyendo a distintos tipos de población, tanto a quienes ya están condenados como a quienes permanecen en prisión preventiva y aun no son sentenciados. Asimismo, estos datos estadísticos omiten distinguir el perfil de los presos, la prolongación de las penas de prisión, los cambios en las políticas de liberación, la tipificación de los comportamientos desviados y punibles, así como en las pautas de imposición de penas para los diferentes delitos (Garland, 2019; Tonry, 2007). Todas estas

---

<sup>9</sup> Hamilton (2014) hace una revisión más específica de las limitaciones de muchos de estas teorías con el objetivo de explorar “desde la periferia” las limitaciones de esas “grandes narrativas” mediante un examen de las políticas penales en jurisdicciones pequeñas. Las cuestiones específicas que examina el autor son los riesgos de asumir similitudes con jurisdicciones más grandes y complejas, así como las implicaciones que suponen la transferencia de políticas penales en países pequeños. De nueva cuenta, esto no significa rechazar los marcos de análisis más amplios, sino entender que los procesos sociales de gran envergadura y las transformaciones analizadas por muchos de los autores de referencia intervienen muchas veces desde “modos de comunicación autorreflexivos”, en donde las sociedades “periféricas” reconstruyen continuamente el mundo social en sus propios términos y no como meros reflejos de lo que sucede en aquellas grandes jurisdicciones que funcionan analíticamente como “paradigmas”.

diferencias, son aspectos importantes para poder identificar qué tan punitiva puede considerarse una jurisdicción o un estado-nación.

Por otra parte, el postulado teórico que hace referencia a “la construcción social del delito” y la ausencia de correlación entre las tasas de criminalidad y la población penitenciaria, también ha sido en muchas circunstancias asumido con una escasa problematización, las más de las veces por académicos y activistas que sostienen un programa abolicionista. Investigaciones empíricas recientes en el contexto estadounidense han cuestionado esta narrativa. Los partidarios de lo que se ha dado en llamar “la historia –o relato– estándar”<sup>10</sup> de la penalidad estadounidense sostienen que las tendencias del castigo no están relacionadas con las tendencias delincuenciales, pero esta afirmación es errónea (Clegg & Usmani, 2019; Pfaff, 2017). El aumento de la violencia fue real y moldeó –y ha moldeado– profundamente la política de castigo en Estados Unidos a partir de la década de 1960. Es a propósito de ello que se ha analizado las causas de la violencia a partir de aquel periodo, lo cual ha propiciado explicaciones alternativas: el aumento demográfico y los patrones racialmente distintivos de la modernización americana estuvieron atravesados por la transición agraria de los Estados Unidos y el subdesarrollo de su estado de bienestar, de tal suerte que, el colapso del modelo económico del Sur conllevó una migración hacia las ciudades, en donde no se logró absorber el campesinado negro. Esta circunstancia propició otra combinación de factores: bloqueo de oportunidades en el mercado laboral, deterioro y pobreza concentrada en barrios predominantemente afroamericanos y, al final, una emergencia de la violencia que alcanzó cotas sin precedentes (Clegg & Usmani, 2019).

Ante esta circunstancia marcada por múltiples manifestaciones de violencia el Estado iba a terminar actuando con un paquete de políticas represivas en donde jugó un papel relevante

---

<sup>10</sup> Pfaff (2017) retoma algunos de los principales argumentos que han dirigido buena parte de la discusión sobre el aumento del sistema penitenciario y de la población privada de libertad para revisarlos de manera detallada y discutir con ellos. Estos argumentos que conforman la “historia estándar” son: (1) que las sentencias para delitos menores son cada vez más dilatadas, (2) que el detonante del encarcelamiento masivo fue la “guerra contra las drogas” y (3) que el crecimiento del modelo punitivo se debe al interés empresarial de los centros de detención privados. Como el mismo Pfaff señala, ninguna de estas teorías es errónea *per se*, pero son menos importantes de lo que generalmente se piensa, por lo que usualmente la centralidad que han ocupado estas tesis ha propiciado una omisión de aspectos de mayor relevancia para el análisis. A propósito, Clegg & Usmani (2019) retoman la idea de la “historia estándar” y complementan con otros postulados que han sido hegemónicos en el debate, entre estos, (1) el que afirma que el encarcelamiento masivo se ha caracterizado principalmente por las disparidades raciales, (2) que la mayoría de reclusos se mantiene en prisión por delitos de droga, y (3) que el “giro punitivo” de la política de justicia penal fue provocado por una capa de “élites conspiradoras” y no por un aumento en el delito. Los contraargumentos que ofrecen estos autores los reviso en detalle en el cuerpo de este acápite.

la acción policial y la cárcel. En esta dirección, Clegg y Usmani (2019) se interrogan: ¿por qué el Estado respondió a esta crisis de esta manera y no mediante una reforma social? Aquí juega otra interrelación de elementos. Por un lado, la clase trabajadora había perdido su predominio como actor político y no logró colocar una reforma acorde y, de manera complementaria, el Estado tuvo la incapacidad de establecer una política redistributiva para atender las problemáticas que se estaban manifestando en las ciudades más empobrecidas. Ante tales circunstancias, los gobiernos estatales y locales se vieron obligados a luchar contra la violencia a un bajo costo, haciendo uso principalmente de herramientas punitivas. Esto les permite concluir a los autores que, el excepcionalismo americano en el castigo no es más que la otra cara del excepcionalismo americano en la política social (Clegg & Usmani, 2019).

Esta problematización no conlleva rechazar de entrada que en muchas ocasiones el problema del delito se pueda sobredimensionar o bien manipular en el ámbito de las exclamaciones políticas. Tampoco supone una omisión del papel que suelen jugar las “cruzadas morales” que refuerzan la intolerancia hacia cualquier tipo de comportamiento desviado. Lo que estos contraargumentos ofrecen al final del día es un balance, en donde se llama la atención sobre esos descuidos que frecuentemente se realizan a la hora de reforzar algunos postulados teóricos. Por ejemplo, en la mayoría de las explicaciones ofrecidas en el acápite anterior, se tiende a construir una figura homogénea de quienes permanecen en las prisiones, se omite el papel que juega el delito –y cómo se concibe en distintos contextos y jurisdicciones– y se pasa por alto el carácter diverso y descentralizado de muchas de las instituciones penales que configuran el matiz del problema –sobre todo en un país como Estados Unidos–.

A manera de ilustración, cuando se habla de las prisiones estadounidenses como un espacio marcado por los intereses corporativos, que han utilizado –en alianza con las élites políticas– la “guerra contra las drogas” para orientar una política profundamente racista, se omite que el sistema penitenciario del país del norte está altamente descoordinado entre prisiones federales y estatales, y que por lo tanto difícilmente se habría podido lograr en algún momento de las últimas décadas un espacio de concertación entre actores tan numerosos, diversos y heterogéneos. Asimismo, la idea de una amplia coordinación para agrandar los réditos económicos de una élite política, corporativa y empresarial mediante el castigo, resulta inverosímil cuando se corrobora que el presupuesto de los Estados Unidos dirigido hacia las instituciones de encierro es una pequeñísima cifra de su economía doméstica –por

ejemplo, los \$70 mil millones que este país gastó en 2008 para operar sus cárceles locales y nacionales representó menos del 0,5% de su Producto Bruto Interno de \$14,4 billones— (Wacquant, 2012b) mientras que, para el año 2017, las prisiones privadas de los Estados Unidos mantenían detrás de los barrotes a tan solo el 8,2% del total de la población penitenciaria estatal y federal. Esto significa que más del 90% de las personas encerradas en prisiones en aquel país lo están en instituciones públicas financiadas con fondos públicos (The Sentencing Project, 2019). Esto invita, a fin de cuentas, a mirar con cautela un argumento que se ha generalizado y divulgado ampliamente y que suele utilizar a este país del norte como caso de referencia.

En este sentido, como advierte Garland (2018) cualquier análisis más sutil —que tome en cuenta tanto la dimensión histórica como geográfica— llegará a percatarse que, eso que se ha dado en llamar de manera genérica como “encarcelamiento masivo” o “el giro punitivo” es en suma el resultado acumulado de variados y diversos procesos, que operan a su vez en múltiples dimensiones, escalas y momentos históricos, provocados por distintos eventos y diferentes motivaciones. Sus posibles continuidades y puntos en común, las tendencias que puedan identificarse y la forma en la que ha se manifestado durante ya, al menos, tres décadas, es quizás lo que ha hecho plausible un conjunto de tesis que tienden a identificar y analizar este fenómeno social como si fuese un proceso concertado, continuo y dirigido desde un tipo de poder centralizado, que en ocasiones se ha dado en llamar un “nuevo Jim Crow” —basado en el racismo, o una falsa lucha contra las drogas— o bien, en un extenso proceso sentado sobre el proyecto neoliberal.

No obstante, solo hace falta analizar datos de investigaciones recientes para cuestionar nuevamente el poder explicativo que tienen estas tesis y caracterizaciones del incremento penal. Por ejemplo, los datos relacionados a las infracciones y los reclusos del sistema penitenciario estadounidense señalan que los delitos relacionados con la llamada “guerra contra las drogas”, aunque representan una cantidad considerable de privados de libertad en el nivel federal, son mucho menos en el sistema estatal. Lo cual sugiere que es poco probable que la condena a este tipo de delitos asociados a drogas hayan sido la principal causa del crecimiento penitenciario (Clegg & Usmani, 2019; Garland, 2019; Pfaff, 2017).

Por otra parte, así como no existe un único sistema penal en los Estados Unidos, tampoco existe un único y homogéneo sistema penal en las distintas y complejas jurisdicciones a nivel

mundial. Esto implica que tampoco puede trazarse una línea directa y clara en la forma en cómo procesos definidos como “neoliberales” establecen en sí mismo un resultado determinado en lo penal. Muchas veces, más bien, este tipo de relatos se reifican sin dar cuenta de las dinámicas institucionales mediante las cuales operan en distintos contextos. Asimismo, como señala Lacey (2012) también es necesario proceder con cautela cuando se trae a colación explicaciones que subrayan el carácter novedoso y particular de una “penalidad neoliberal” cuando sus mecanismos y procedimientos tienden a ser otrora conocidos. De tal manera, antes de acudir a un concepto como la “penalidad neoliberal”, habría que comprender claramente qué es lo que se considera como “sistema neoliberal” y cómo se produce. Sin una comprensión de este tipo, no habría forma de distinguir entre una explicación causal y una simple caracterización de las dinámicas de castigo legal que se han repetido en múltiples contextos con alguna regularidad.

A propósito de lo anterior, como lo indica O’Malley (2016), pese al extendido uso que ha tenido el concepto del “neoliberalismo” en el ámbito analítico de lo penal, las críticas más recientes coinciden en señalar cómo se ha propiciado una lectura de lo punitivo en vínculo directo con algunas características bastante abstractas, propias de una racionalidad político-económica neoliberal; perspectivas que omiten el trazado de un diagrama más complejo de la “correa de transmisión” entre lo que implica el poder neoliberal en general y la formación y matiz del castigo en específico. Igualmente, desde estas posiciones se pasa por alto muchas veces las múltiples “políticas de resistencia”, los resultados inesperados o imprevistos, el cambio y la contradicción.

En tal sentido, debe subrayarse de antemano que el neoliberalismo como tal nunca ha sido un proyecto político homogéneo y libre de tensiones y paradojas (Escalante Gonzalbo, 2015; Harvey, 2015). El paquete de políticas que pueden ser asociadas a dicho programa no ha surgido ni ha sido implantado de manera singular o única, ya que estas fueron moldeadas por crisis, luchas y experimentos específicos del contexto (Peck, Jamie et al., 2018).<sup>11</sup> Es por

---

<sup>11</sup> Algunos autores (Peck, Jamie et al., 2018) han acuñado el concepto de “neoliberalismo realmente existente” con la intención explícita de integrar estas heterogeneidades. Dicha noción procura entonces señalar y problematizar las persistentes discrepancias entre el lenguaje idealizado y universalizado de la reforma del mercado y el carácter dependiente, pragmático y contextual de los programas actuales de transformación neoliberal. Asimismo, la invocación del “neoliberalismo realmente existente” refleja el reconocimiento de que los programas de reestructuración neoliberal en el mundo real nunca se despliegan sobre una *tabula rasa*, ni siguen un curso de transformación convergente. Por el contrario, se forjan –y a menudo se refuerzan– en

ello que, las perspectivas que refieren de manera general a una penalidad neoliberal no solo tienden a malinterpretar el neoliberalismo –como si dicho proyecto fuese una racionalidad homogénea y libre de contradicción– (O'Malley, 2016); sino también, se lo asume como una política “monocromática” que poca atención presta a la agencia (Matthews, 2005).

Por lo tanto, si lo que se busca es comprender la compleja relación entre la política económica y el castigo, resultaría necesario y primordial la construcción de características diferenciadas, de la identificación de los rasgos institucionales más particulares y la distinción de los factores que inciden en la configuración de la política penal –sistemas de partidos, elecciones, constitución del espacio legislativo y judicial, grupos de presión, medios de comunicación y movimientos sociales, por mencionar solo algunos–.

Para concluir, si hay algo que se puede rescatar de todo este amplio debate –concentrado de manera tan particular en el caso estadounidense– es que las grandes explicaciones y los postulados teóricos ampliamente abarcadores, aunque pueden orientar algunas explicaciones, tienden a adolecer de una importante vaguedad conceptual y propician generalizaciones poco adecuadas para el análisis más riguroso de las características que definen el fenómeno penal. En tal sentido, para los propósitos de esta investigación, resulta importante resaltar la relevancia que tiene realizar investigaciones concretas, en ámbitos delimitados, con el fin de matizar esos proyectos ambiciosos que sobre determinan las formas del castigo legal.

Conviene, entonces, identificar y otorgar protagonismo a las instituciones intermedias, a los campos organizados y a los innumerables actores que definen los espacios de decisión – algunas veces mediante consensos, otras, atravesados por conflictos– pues, aun siendo obvio la especificidad de estos contextos, es común identificar una tendencia a pensar que hay “causas sociales” en el macro nivel que definen y fijan estos resultados penales de manera directa. No obstante, en estos casos debe considerarse ante todo que estas causas solo operan y afectan este tipo de fenómenos a través de ámbitos institucionales, de iniciativas de agentes específicos, de procesos legales y de justicia penal; y que estos ámbitos son en sí mismos

---

tensión con los contextos y configuraciones sociales e institucionales heredados, a través de una serie de luchas políticas situadas y maniobras estratégicas, de modo que el neoliberalismo nunca puede entenderse en separación radical de las configuraciones históricas y geográficas (Peck, Jamie et al., 2018, p. 5).

también complejos, dinámicos y propicios de generar resultados muchas veces inesperados (Garland, 2019).

De nueva cuenta, ello no significa que deba omitirse o relegarse las condiciones de oportunidad y el perfil que define las condiciones más amplias del espacio político-económico y cultural, sino entender que, una explicación plausible y perspicaz sobre el problema que nos ocupa, deberá analizar el encarcelamiento y las políticas de tipo punitivo ya no como una circunstancia unificada y claramente orquestada, sino como un espacio dinámico de contingencias en donde interactúan las decisiones y conflictos de diversos actores políticos y espacios de deliberación en el nivel más “micro” pero donde también han de ser consideradas las dinámicas “macro” sociales que perfilan y dan forma al espacio concreto de acción y restricción, donde las acciones de reformas y diseño político son posibles y adquieren sentido.

### *2.5 El análisis del castigo y las prisiones en América Latina<sup>12</sup>*

Finalmente, en este apartado me concentraré en pasar revista de algunas de las tesis que se han ofrecido para explicar el fenómeno carcelario en Latinoamérica, así como de algunos problemas sociales adyacentes con los que guarda relación. Hacer esto implica primero advertir algunas limitaciones. Primero, la referencia a América Latina es ante todo una conveniencia que aquí he utilizado para estructurar la revisión y análisis del problema, lo

---

<sup>12</sup> Antes de pasar a detallar lo propio de este apartado, vale detenerse —aunque someramente— en una de las particularidades que tiene el corpus analítico sobre la prisión y las políticas punitivas en el continente latinoamericano. En este contexto, ha jugado un papel preponderante ya no solo la academia sino también un conjunto importante de instituciones, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, comisiones de defensa y protección de derechos humanos, así como grupos activistas. Estos espacios, se han posicionado con énfasis en el examen de problemáticas como la violencia, el crimen, el delito y, consecuentemente, de la prisión. Sobre todo a partir de la década de 1980, dado el relieve que se le otorgó al “crimen organizado” y el “narcotráfico” en la región, principalmente desde instituciones como el Banco Mundial y las Naciones Unidas (a través de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD) quienes han liderado una serie de esfuerzos, mediante la contratación de consultorías, programas de investigación y formulación de políticas públicas, desde las cuales, a su vez, han colocado una agenda y una posición específica para analizar los determinados problemas asociados a la agenda de seguridad y de control en el continente. Entre estos esfuerzos, destacan los múltiples análisis sobre los costos asociados al crimen, el delito y las acciones represivas y punitivas. Finalmente, algunas tendencias que pueden encontrarse en esta literatura es la denuncia constante de las situaciones relacionadas al encarcelamiento masivo, principalmente las limitaciones de infraestructura, el hacinamiento, los problemas de salud, el acceso a una vida digna de las personas privadas de libertad y la sistemática violación de sus derechos humanos. En este sentido, muchos de estos informes, sobre todo por su explícito propósito de incidir en los espacios de toma de decisión, tienen una carga normativa importante y una predilección descriptiva antes que estrictamente analítica.



cual no significa que exista una subordinación sobre los contextos académicos anglófonos. De igual manera, analizar el problema de la prisión en América Latina supone una tarea vasta y harto compleja, por lo cual –desde luego– lo acá presentado no tiene ninguna intención de exhaustividad, aunque sí de detectar y presentar algunas tendencias y al menos las características más salientes del problema. Por último, y en consecuencia con lo anterior, debe advertirse que la referencia al continente latinoamericano no pretende pasar por alto, tampoco, las múltiples y complejas diferencias y singularidades que tienen todos y cada uno de los estados-nación que conforman esta área geográfica.

Siendo así, el propósito anunciado conlleva evaluar tanto los aspectos más potables como las limitaciones de los postulados teóricos y marcos de análisis que se han esgrimido en la región. Como se verá a continuación, algunos de ellos son recuperados de los debates propios de Estados Unidos y Europa, razón por la cual, dicha importación ha acarreado en ocasiones algunos problemas, pero ello tampoco significa que en el continente no se hayan realizado esfuerzos para discutir y problematizar aquellas explicaciones y ofrecer algunas críticas y revisiones a las teorías más representativas del campo (a propósito, *cfr.* Brandariz-García & Sozzo, 2014; Carrington et al., 2018).

Como ya mencioné, antes de entrar al debate específico que se ha dado en América Latina sobre las prisiones, hace falta abordar algunos de los problemas sociales adyacentes y relevantes, sin los cuales resultaría difícil poder entender el matiz que tiene la institución carcelaria en este contexto. Ello supone, además, trascender el inmediatez con el que muchas veces se ha entendido la predilección por la cárcel que hoy destaca en la región, y situar el problema junto a las circunstancias sociales, económicas y políticas que han atravesado la historia del continente, las cuales también han otorgado el cariz específico del castigo y la prisión.

Por ejemplo, no es igual la penalidad que se ha instaurado en un país como Brasil a la par de lo que sucede en la región centroamericana o en México, por citar solamente algunos casos ilustrativos. En este sentido, en Brasil es relevante la transición de la dictadura militar hacia la democracia, que estuvo acompañada por un aumento en la pobreza y una hiperinflación económica, lo que demarcaría los contornos del problema criminal y delincuenciales a partir de 1980, sobre todo en espacios urbanos como Río de Janeiro, São Paulo y Belo Horizonte; un aspecto que vino acompañado de la aprobación posterior de un

número importante de leyes de tipo punitivo, agravadas por un modelo policial y de investigación criminal donde las policías militares y civiles de los estados se atribuyen no solo las tareas policiales sino también las de investigación criminal; a la vez que el Poder Judicial actúa lentamente, sin garantizar el debido proceso de los sectores sociales más vulnerables, que suelen ser el blanco de la selectividad policial. Todo ello, ha propiciado el auge de prisiones que se encuentran sobrepobladas, dominadas por organizaciones delictivas, y ocupadas en buena medida por presos sin sentencia y pequeños vendedores de drogas (Ghiringhelli de Azevedo & Cláudia Cifali, 2016).

En México, por otra parte, las circunstancias de la violencia y el crimen han cobrado un notable relieve en las últimas décadas. Dicha problemática ha sido enunciada con respecto a fenómenos como el “crimen organizado”, el “narcotráfico” y la violencia; conceptos que muchas veces se utilizan de forma laxa, como si fueran todos la misma cosa, y a los cuales se suele empaquetar dentro del apócope de “narco” (Escalante Gonzalbo, 2012). No obstante, la violencia y el problema del tráfico ilegal de drogas dista de ser un problema homogéneo incluso a lo interno del país. En su lugar, éste opera mediante agrupaciones poco ordenadas y fragmentadas –en contraposición con esa imagen de una organización altamente coordinada y concertada–, donde grupos rivales y conflictivos movilizan la violencia como técnica para garantizarse el control de los mercados de droga y del territorio (Gaussens, 2018).

En esta dirección, se han esgrimido distintas explicaciones sobre el fenómeno violento y particularmente sobre el aumento de los homicidios. Entre estas explicaciones se destaca el propio conflicto criminal y su guerra contra el Estado, asimismo, se entiende que la propia acción gubernamental, su descoordinación y su debilidad para atender la violencia, no son solo copartícipes sino protagonistas de esta problemática (Gil, 2018). No obstante, más allá del estudio sobre las causas de dicho fenómeno, es relevante mencionar que, la estrategia de seguridad que se ha implementado en función de este problema, y en general, de lo que se ha dado en llamar la “guerra contra las drogas”, ha propiciado igualmente una respuesta reactiva y represiva, lo cual ha producido un rápido incremento en el número de convictos del sistema penitenciario, donde destacan, particularmente, los sectores asociados a las clases populares (Escalante Gonzalbo, 2012).

A propósito, se puede mencionar cómo en este país, para el año 2016, se registró un total de 104.363 personas ingresadas en los centros penitenciarios estatales; de estas, el 89% ingresaron por delitos del fuero común, el 9.3% por delitos correspondientes al fuero federal y el 1.6% por ambos fueros. En relación con los delitos del fuero común, el principal grupo de ilícitos cometidos por las personas ingresadas a los centros penitenciarios en 2016 fueron los delitos patrimoniales, que representaron un 41% del total; le siguen los delitos que atentan contra la seguridad pública y la seguridad del Estado con un 17%. Asimismo, al revisar las cifras por tipo de delito específico, se encuentra que los ingresos más frecuentes son por homicidio, robo, lesiones, posesión simple de narcóticos e incumplimiento de obligaciones familiares (INEGI, 2017). No obstante, cuando se revisan las cifras en términos comparativos, México aparece a nivel mundial con una tasa de población privada de libertad muy menor a la de, por ejemplo, El Salvador, Panamá o Costa Rica.<sup>13</sup>

En este sentido, si recurrimos a una delimitación geográfica como la centroamericana, podríamos encontrar también múltiples variaciones y circunstancias bastante contrastantes en el marco de la última década. Aunque estos países puedan ser agrupados por su pertenencia a una misma región, difícilmente podrían ser entendidos de manera homogénea. Las circunstancias históricas que han atravesado cada uno de estos países, al menos desde la década de 1980, han sido no solo distintas sino claves para entender su propia configuración sociopolítica, económica y cultural. Por ejemplo, el caso de El Salvador —que figura a nivel internacional en el segundo lugar con mayor población penitenciaria— no puede ser entendido sin tomar en cuenta la historia reciente de aquel país, marcada por la crisis política y social de la década de 1970, la explosión de la guerra civil entre 1979 y 1992, así como la agudización de la migración durante el periodo 1980-1990, fenómeno que también iba a propiciar la emergencia de pandillas juveniles como “las maras”.

Estas condiciones, además del predominio que ha adquirido en las últimas décadas el tráfico de drogas y el alza en la tasa de homicidios;<sup>14</sup> han definido, tanto en El Salvador como en el

---

<sup>13</sup> En 2016, México contaba con 177 privados de libertad por 100 mil habitantes, mientras que El Salvador tenía una tasa de 579, Panamá de 423 y Costa Rica de 378 privados de libertad por 100 mil habitantes (Walmsley, 2018).

<sup>14</sup> Vale mencionar que, pese a la notable incidencia de los homicidios en el continente centroamericano, y la forma en la que se resalta su impacto en la región —solo en Guatemala, El Salvador y Honduras se registró, a finales del 2017, 13.129 homicidios, lo que la caracteriza como una de las regiones sin guerra más violentas del mundo—, “a la fecha no existen investigaciones que permitan conocer su morfología, sus causas y sus

“triángulo norte” centroamericano, una serie de políticas de carácter punitivo expresadas en la máxima de “tolerancia cero”. Entre estas medidas se puede destacar los Planes de Libertad Azul (2002-2003) y Mano Dura (2003-2005) implementados en Honduras, que tuvieron su símil en los Planes Mano Dura (2003-2004) y Súper Mano Dura (2004-2006) desarrollados en El Salvador, asimismo el Plan Escoba (2003-2004) de Guatemala. Una serie de programas cuyo propósito era disminuir estas pandillas y reducir la tasa de homicidios (Wolf, 2017) pero que, más bien, terminaron por agudizar las desigualdades e incrementar de manera considerable la población privada de libertad (Gutiérrez Rivera, 2016; Gutiérrez Rivera et al., 2018; Wolf, 2017).

Esta circunstancia es muy distinta, por ejemplo, a la de países como Panamá o Costa Rica. En el primer caso, los informes volcados a entender la situación panameña han indicado que este país destaca entre los Estados con mayor proporción de detenidos en espera de juicio entre la población total de presos (60,8%). Mientras que el índice de prisión preventiva coloca a Panamá en el primer lugar, con una tasa de 223 privados de libertad sin juicio por cada cien mil habitantes –lo cual supera por mucho el promedio global de 40 detenidos en espera de juicio por cien mil habitantes– (Aborn & Cannon, 2013), una situación que se ha agravado por la estructura del sistema judicial de aquel país, que refuerza la mora judicial y la falta de sanciones alternativas a la prisión (Mayhle et al., 2008).

Por otra parte, en el caso de Costa Rica, aunque la prisión preventiva también ha sido identificada como un factor relevante para entender la alta tasa de población reclusa –el porcentaje de presos sin condena con respecto al total de la población penitenciaria osciló entre el 20% y el 27% en la última década– también destaca la aprobación de más de veinte reformas al Código Penal y al Código Procesal Penal en la primera década del 2000, los cuales tipificaron nuevos delitos, establecieron penas mayores y crearon los tribunales de flagrancia. En particular, los delitos contra la propiedad son el principal motivo de las sentencias de prisión efectiva –de las personas que se encontraban en encierro a mediados de 2016, un 39% ingresó por esa causa– además, se ha logrado identificar que, en términos generales, los privados de libertad son hombres jóvenes pertenecientes a los estratos

---

consecuencias. [Aunque] abundan los informes que relacionan el fenómeno con aspectos tales como la desigualdad social, el tráfico de drogas, las pandillas juveniles, la presencia de armas y la cultura de la violencia heredada de los conflictos bélicos [...] ninguno de ellos ofrece explicaciones sobre el cómo y por qué dichas variables se relacionan con el homicidio; incluso algunas de las relaciones que se construyen son fácilmente cuestionables.” (Calderón Umaña, 2015).

socioeconómicos más bajos: la mayoría desempeñaba oficios no profesionales y actividades en las que se registran altos niveles de informalidad (Programa Estado de la Nación, 2017).

En relación con esta “hegemonía de las infracciones patrimoniales” (Calderón Umaña, 2012) se ha señalado la incidencia y el impacto que ha tenido sobre el fenómeno delincucional en Costa Rica las transformaciones de los últimos treinta años. Sobre todo, el debilitamiento de los programas de inclusión social que habían sido dirigidos por el estado costarricense durante el predominio del Modelo de Sustitución de Importaciones. De manera que, la crisis económica de 1980 y los Programas de Ajuste Estructural implementados posteriormente, reconfigurarían el modelo de desarrollo y llevarían a una buena parte de la población a una situación de vulnerabilidad. De tal suerte, el aumento en la desigualdad socioeconómica, propiciaría que el repertorio de delitos contra la propiedad se estableciera como una adaptación “innovadora” –siguiendo el postulado de Robert K. Merton– para alcanzar los bienes culturales y materiales que les son vedados a esta población a través de las vías legítimas o institucionales (Calderón Umaña, 2012).

Lo visto hasta acá, refiere entonces a algunas de las características específicas de algunos países latinoamericanos, las cuales ciertamente no son descripciones exhaustivas de todos los detalles que conforman y definen la situación de las prisiones y el castigo legal en aquellos contextos –de nuevo, ese no es el propósito de este apartado– no obstante, estas funcionan para dar paso a algunas de las tesis más recurrentes que se han traído para entender el problema del encarcelamiento en la región. Aquí me concentraré en tres: primero, aquella explicación que entiende lo punitivo como una manifestación de la “cultura de control”, una tesis que ha sido retomada de los postulados teóricos de David Garland. Segundo, lo punitivo entendido como una forma de “populismo”, postulado adaptado de lo desarrollado, entre otros, por John Pratt. Y tercero, lo punitivo entendido como “el gobierno neoliberal de la inseguridad social”, una idea acuñada y desarrollada principalmente en los trabajos de Loïc Wacquant. Estos postulados, han sido movilizados en distintos trabajos académicos e informes con la intención de arrojar luz sobre el fenómeno penal en América Latina, a continuación, me detendré brevemente en cuáles han sido sus alcances.

En muchas ocasiones, se habla a propósito del predominio de la cárcel y de las medidas más punitivas de castigo legal, como una manifestación particular de la “modernidad tardía” y de una época de tránsito y transformación. Esta tesis, es central dentro del trabajo de David

Garland. No obstante, para este sociólogo, la modernidad tardía refiere a una delimitación temporal específica que es muy característica de los casos que toma como referencia: Estados Unidos e Inglaterra, dos países donde el desarrollo industrial ciertamente se alteró y se transformó, dadas las innovaciones tecnológicas crecientes, los cambios en los modelos económicos y la consecuente transformación de muchas instituciones sociales que ordenan y definen en muchos sentidos la vida cotidiana.<sup>15</sup>

De manera que, esta “modernidad tardía” iba también a informar y otorgar un matiz particular a las instituciones penales y de castigo –las cuales incluso trascienden las propias lógicas del castigo legal–. En palabras del propio Garland: “la ‘modernidad tardía’ [entendida como] el patrón distintivo de relaciones sociales, económicas y culturales que emergió en Estados Unidos, Gran Bretaña y en otros lugares del mundo desarrollado en el último tercio del siglo XIX, trajo aparejados una serie de riesgos, inseguridades y problemas de control que han jugado un papel crucial a la hora de dar forma a nuestras nuevas respuestas frente al delito.” (Garland, 2005, pág. 11). Este argumento, guarda además relación con la periodización histórica que, para el caso inglés, Garland ya había venido desarrollando en trabajos anteriores (Garland, [1985] ed. 2018) y que define el tránsito del Sistema Penal Victoriano Tardío (1865-1895) a la Penalidad Moderna (1895 a 1914). Una penalidad moderna que definiría las tesis del “complejo penal-welfarista” la cual se iba a redefinir después, precisamente con el advenimiento y consolidación de la “modernidad tardía”.

No obstante, en muchas ocasiones, cuando se ha traído este concepto para analizar casos dentro del continente latinoamericano (por ejemplo, Basombrío & Dammert, 2013; Dammert & Salazar, 2009) se omite problematizar lo que la “modernidad tardía” podría significar en el contexto del continente, si esta periodización es pertinente para todos los casos, si la transición de la modernidad hacia la modernidad tardía es útil para entender el desarrollo latinoamericano, o bien, si resulta o no equivalente a los procesos de los países analizados por Garland. Asimismo, se evade la pregunta sobre si la transición, modificación o cambio del castigo legal en nuestros países ha sido implementado según aquel postulado.

---

<sup>15</sup> Ciertamente la conceptualización de Garland sobre la “modernidad tardía” está emparentada con la de Anthony Giddens, en tanto que ambos autores entienden que, en la actualidad, la modernidad se manifiesta de manera radical y autorreflexiva –o sea, que no se define en oposición a la “tradicición”, como ocurría en la modernidad clásica– lo cual supone que sigue siendo “modernidad” y no “posmodernidad”.

Por ejemplo, si tomamos el caso de Costa Rica, se vería cómo, de manera contrastante con lo planteado por Garland, fue en 1978 cuando finalmente se implementó un modelo penal que tendría sus similitudes con el modelo “welfarista” moderno, un modelo y unos postulados que hoy todavía rigen el sistema penitenciario costarricense, aunque este esté en franca oposición con las tendencias de castigo implementadas en el ámbito legislativo y judicial.

Por otra parte, otro de los conceptos que aparece de manera reiterativa dentro de la literatura que analiza el problema del control y el auge de lo penitenciario en América Latina es el del “populismo punitivo” o “populismo penal” (Basombrío & Dammert, 2013; Dammert & Salazar, 2009; Huhn, 2017; Llobet Rodríguez, 2016), este ha sido caracterizado, entre otras cosas, por la exclusión de una élite informada en el desarrollo de la política criminal, el predominio del discurso de la víctima en la agenda, la construcción de una democracia desinformada y la influencia de la “opinión pública” y los medios de comunicación en la definición de las prioridades político electorales. No obstante, de nueva cuenta, este concepto y enfoque acarrea algunos problemas al asumirlo sin matices.

Cuando se trae a colación la idea del “populismo punitivo” se tiende a pasar de un ámbito de análisis “micro” –la movilización de la inseguridad individual– hacia uno “macro” –la definición de un modelo penal–, sin prestar atención a los factores intermedios. Se asume así una causalidad entre las preocupaciones ontológicas, los sentimientos de riesgo e inseguridad y, a la par, la movilización consciente y mal intencionada de estas preocupaciones y sentimientos por parte de los medios de comunicación y las agendas electorales. Lo cual, en suma, se revierte en la definición e implementación de políticas que refuerzan el control y particularmente el encarcelamiento. Sin embargo, pocas veces se ahonda en aquel proceso concatenado y la serie de factores que lo constituyen. No se ofrece evidencia sobre cómo las agendas de los medios de comunicación aparecen reflejadas en los ámbitos políticos y se asume de entrada una asociación directa, poco matizada, de la relación entre estos medios y las personas –aguja hipodérmica–<sup>16</sup> así como un voluntarismo político

---

<sup>16</sup> El enfoque de los medios de comunicación que se recupera desde la perspectiva del “populismo punitivo” remite a la tesis de la “aguja hipodérmica” de Laswell, la cual fue utilizada sobre todo para analizar el uso de la propaganda y la formación de la opinión pública. No obstante, como Lazarsfeld y otros críticos iban a señalar, este enfoque es limitado porque la relación entre emisores y receptores no siempre es lineal y directa (el mensaje no se inyecta directamente en la vena). Las circunstancias sociales y las interacciones son complejas y difusas y son estas las que, al fin y al cabo, definen la recepción y negociación de un mensaje.

que no da cuenta de los agentes situados que toman decisiones en escenarios y circunstancias de complejas deliberaciones, debates y conflictos.

Finalmente, la idea del neoliberalismo penal (Wacquant, 2012a) ha sido también otra de las tesis que han sido ampliamente aceptadas y movilizadas para entender y analizar las tendencias punitivas de castigo en América Latina (Iturralde, 2008, 2010; Müller, 2012; Gutiérrez Rivera et al., 2018). De nueva cuenta, como ya había sido señalado, este postulado teórico sentencia que las transformaciones del Estado, donde se desplaza la “mano izquierda” de los programas sociales y el modelo de bienestar para brindar protagonismo a la apertura de los mercados, la privatización y la administración empresarial de lo público; conlleva a su vez un énfasis en el castigo y la prisión de las capas marginales, excluidas y al margen de aquel modelo de desarrollo.

La extensión de esta tesis, estuvo en manos en primera instancia del propio Wacquant, que llegó a afirmar en su título *Las cárceles de la miseria* (Wacquant, 2000) que las máximas de la “tolerancia cero” y la doctrina de las “ventanas rotas” habían sido embaladas y exportadas desde Estados Unidos –como parte del programa político económico neoliberal– hacia otras partes del mundo –Wacquant destaca en su obra, sobre todo, el caso de Brasil–. No obstante, como ya ha sido dicho acá, el problema es asumir que este enfoque y marco de análisis pueda ser trasladado sin matices ni ajustes. Máxime, cuando hay múltiples casos en el continente que funcionan muy bien como contraejemplos (Brandariz-García & Sozzo, 2014; Carrington et al., 2018; Sozzo & Azevedo, 2016). Particularmente, se puede citar el caso de algunos países en el sur de Latinoamérica que han pasado por procesos políticos y económicos que no se ajustan a lo descrito por Wacquant y que igualmente han mostrado una predilección por la cárcel.

A propósito, como afirman Carrington et al. (2018), contextos como el venezolano, el boliviano, el ecuatoriano o el uruguayo, donde los proyectos políticos implementados al menos desde finales de 1990 han reivindicado una filiación con los proyectos de izquierda y construido su identidad desde un programa “posneoliberal”, es posible hallar una fuerte giro punitivo –al menos observable desde el número de las tasas de encarcelamiento– a la par de un conjunto de políticas sociales, del fortalecimiento de la intervención estatal en el mercado, de la negativa a alinearse con Estados Unidos en el marco de las relaciones



internacionales y de la nacionalización de servicios públicos que antes habían sido privatizados.

En algunos de estos países ha sido de manera reciente que se ha implementado un giro punitivo, como es el caso de Bolivia o Venezuela; mientras que en otros, la tendencia punitiva que ya existía no fue dejada de lado, sino más bien adquirió todavía mayores proporciones, tal y como sucedió en Brasil (Carrington et al., 2018; Sozzo & Azevedo, 2016). De esta manera, “resulta imposible asumir las tendencias recientes hacia el aumento de la punitividad en estos escenarios como la simple consecuencia del neoliberalismo y tratarlas como partes integrales de un determinado proyecto político transnacional uniforme.” (Carrington et al., 2018, pág. 27).

Todo ello, permite nuevamente concluir que las causas sociales de dimensiones “macro” solo pueden afectar a los fenómenos penales en tanto que sean operacionalizadas mediante procesos políticos concretos en ámbitos como el legal o judicial. En este sentido, como el propio David Garland afirma:

“El racismo, el neoliberalismo, o el populismo punitivo, entre otros, solo impactan en los resultados penales en la medida que alistan, realinean, o cambian de algún modo, la conducta de los actores y de quienes adoptan decisiones en el proceso penal. Y este último, es en sí mismo complicado –envuelve múltiples actores y puntos de decisión– y capaz de generar efectos imprevistos que también resultan contra intuitivos. Solo un trabajo detallado puede iluminar cómo y por qué las cosas se dan de la forma en que lo hacen.” (Garland, 2019).

Por lo tanto, lo dicho hasta acá invita a tomar la precaución de no incurrir en traslados poco problematizados de postulados teóricos y marcos analíticos. Ello no implica –de ninguna forma– desechar aquellos proyectos teóricos que, por generales, holistas y omnicomprendidos, han procurado generalizar a costos muy altos, donde se compromete la complejidad de contextos determinados; sino más bien, saber movilizarlos desde un fértil debate y ajuste. Reflexionando así, como afirma Hamilton, sobre las limitaciones y los costes asociados de una “lectura desde el centro” y sometiendo a contrastación, debate y revisión aquellas grandes narrativas mediante un examen de las políticas penales en casos concretos (Hamilton, 2014).

### 3. *La definición del problema de investigación y de las orientaciones metodológicas*<sup>17</sup>

#### 3.1 *Los objetivos del análisis*

Habiendo definido los supuestos que guían esta investigación, vale reiterar que el propósito central de este trabajo es analizar el caso específico de Costa Rica en el marco del sostenido aumento de su población penitenciaria y la adopción de un complejo de prácticas de matiz punitivo. Se partió, entonces, del contexto histórico propiciado a inicios de la década de 1990 y la primera década del 2000, en el cual se emplearon un conjunto de reformas penales, las cuales se concentraron principalmente en la tipificación de nuevos delitos y en el establecimiento de penas más dilatadas y desproporcionadas, concentradas particularmente en el encierro penitenciario (Programa Estado de la Nación, 2017), reformas que terminaron propiciando un aumento sostenido en la población reclusa. Con fines comparativos y para poder definir el impacto de la políticas punitivas, se definió como referencia histórica el momento de creación del Ministerio de Justicia, en 1978. Momento que también marcó una intención de ruptura con la administración penal punitiva y el establecimiento de un procedimiento garantista y atento a la legislación de derechos humanos.

El indicador de la tasa de población penitenciaria, pese a sus limitaciones, resulta relevante como punto de partida para la reflexión, ya no solo porque este país centroamericano figura hoy entre los primeros veinte países con mayor población privada de libertad a nivel internacional (Walmsley, 2018), sino también porque estas cifras resultan oportunas para aproximarse a la *extensión* del sistema penal —o cómo el castigo legal ha llegado a una mayor cantidad de personas— así como a la *severidad* con la que este actúa, infligiendo mayor pena mediante la reducción de beneficios y garantías para la población privada de libertad (Sozzo, 2017).

A propósito de lo anterior, se parte del supuesto que identifica las reformas y las nuevas normativas punitivas como propias de en un ámbito de decisión política (Garland, 2005, 2018b; Simon, 2007; Tonry, 2007) que cuenta con autonomía relativa, sin que esto conlleve

---

<sup>17</sup> Conviene señalar de antemano que este capítulo hace un recuento breve y muy general de la estrategia metodológica. De manera complementaria, puede consultarse el anexo metodológico que se encuentra al final del documento, donde se detalla de manera más pormenorizada la guía de selección y análisis de las fuentes de archivo a partir de la construcción de las categorías y etiquetas de clasificación.

negar su relación con dinámicas complejas e interactivas donde juegan, entre otras, las transformaciones económico políticas y las disposiciones culturales. Ello supone evitar recurrir a relaciones causales simplistas que asocian el aumento en el castigo exclusivamente con un incremento en la delincuencia, o que definen procesos y respuestas homogéneas frente a ciertas determinaciones estructurales. Por lo tanto, un análisis que busque entender el énfasis en el castigo tendrá que ir más allá del estudio del delito, las transgresiones y los comportamientos considerados como socialmente desviados, así como de una lógica determinista de dinámicas globales uniformes que definen lo punitivo. Ello invita a poner especial atención en aquellas iniciativas políticas concretas, en las relaciones de poder y de decisión que definen, primero, lo que se considera desviado y, consecuentemente, punible (Becker, 2018).

Siendo así, la inquietud de investigación puede ser formulada de la siguiente manera: ¿Cómo se configuraron estas reformas punitivas en Costa Rica durante el periodo 1990-2009? ¿De qué manera el contexto de transformaciones estructurales del Estado costarricense incidió o no en las características del castigo legal? ¿Cuáles fueron los actores políticos que intervinieron? ¿Cuáles fueron sus discursos y argumentos y cómo aparecen allí representados los supuestos sobre el delito, la figura del transgresor, la cárcel y la institución estatal?

Ello supuso revisar al menos cuatro dimensiones de análisis que se describen a continuación, a manera de objetivos de investigación. *Uno*: analizar el contexto en el que adquiere sentido y es justificada e implementada esta legislación. El contexto implicó caracterizar algunas de las transformaciones más sustantivas de la institución estatal costarricense en las últimas décadas, entre ellas, la puesta en práctica de los planes de ajuste estructural y, consecuentemente, la redefinición y debilitamiento del modelo de bienestar. *Dos*: describir a profundidad cuáles y cómo son estas políticas de raigambre punitivo ¿qué implicaron y qué causaron? *Tres*: especificar los actores tanto colectivos –comisiones legislativas, bancadas o partidos políticos y poderes de la república– e individuales –diputados, presidentes, ministros o jueces– así como los que actúan al margen del campo político pero que influyen en él –medios de comunicación, empresarios de la moral– y prestar especial atención a sus interacciones. *Cuatro*: identificar y revisar la retórica y los discursos que permitieron construir una situación propicia para la propuesta e implementación de estas medidas, entre

ellos, cómo se concibió el delito, la figura del delincuente, la cárcel y las funciones del Estado en el marco de estos debates.

### 3.2 Sobre las fuentes y la “construcción del dato”

Dado que el propósito de esta investigación fue sobre todo reconstruir y analizar un proceso reciente de consolidación de las dinámicas punitivas y carcelarias, la estrategia se volcó hacia un enfoque de tipo cualitativo y de investigación propiamente documental, rastreando y confrontando fuentes de tipo legislativo –archivos, debates e informes– documentos de campaña política –programas de gobiernos, planes de desarrollo, discursos– y hemerográficas –noticias, artículos de opinión y notas periodísticas–. En este sentido, aunque el objeto de este trabajo se concentró en dibujar el contexto de dos décadas de reformas y transformaciones en el ámbito de lo punitivo y penitenciario, hubo que prestar especial atención a aquellos proyectos legislativos que más impacto han tenido sobre el problema y que conllevaron un debate en el espacio ampliado de la opinión pública.

Por tal razón, el énfasis estuvo en las reformas al Código Penal que se promulgaron entre 1994 y 2009 y que el Estado de la Justicia del 2017 (Programa Estado de la Nación, 2017) ha señalado como proyectos de alto impacto en la dinámica de sobrepoblación carcelaria. Entre ellos, destacan las leyes N°.7389 y N°.7398, de abril y mayo de 1994; la Ley N°.8204 sobre estupefacientes y sustancias psicotrópicas –conocida como “Ley de Psicotrópicos”– del 2002, y sus antecedentes; y la Ley N°.8720 de Protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal, del 2009. Los efectos que tuvieron estas leyes y su pertinencia destacan en la tabla 1.

**Tabla 1. Legislación punitiva promulgada en el periodo 1994-2009**

| # de Ley | Nombre de la Ley  | Año  | Aspectos o efectos punitivos   |
|----------|---|------|--|
| 7389     | Reforma de los Artículos 51 y 76 del Código Penal             | 1994 | Elevó el tope máximo de las penas de veinticinco a cincuenta años.   |
| 7398     | Reforma al Código Penal y al Código de Procedimientos Penales | 1994 | Eliminó la posibilidad de descuento por trabajo en la primera mitad de la condena. Lo que implicó que el tiempo efectivo de cumplimiento de condenas se incrementará en un 25% |

*Continúa...*

|      |   |      |  |
|------|---|------|--|
| 8204 | Ley de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (“Ley de Psicotrópicos”) y sus antecedentes | 2002 | Clasificó como delitos graves la distribución, comercialización, fabricación o almacenamiento de droga. La pena mínima es mayor que la del robo agravado o los abusos sexuales a menores. Además, en su sanción no se hace diferencia entre las personas que trafican grandes cantidades y las que venden al menudeo, por lo cual ha tenido un fuerte impacto en la población carcelaria |
| 8720 | Ley de Protección a Víctimas, Testigos y demás Sujetos Intervinientes en el Proceso Penal     | 2009 | 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.   |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Programa Estado de la Nación (2017) y Sánchez (2011)

Particularmente, el examen y análisis de dichas leyes se sustentó en una revisión exhaustiva de los expedientes legislativos de cada una de ellas. Estos expedientes permiten entender la ruta crítica por la que atraviesa un proyecto de ley desde su etapa de formulación, debate y dictaminación, hasta su sanción como ley de la república. De tal manera, esta fuente fue propicia para indagar en los actores involucrados, sus posiciones, sus retórica y argumentos respecto al tema. No obstante, como ya fue mencionado, las fuentes de archivo legislativo debieron ser complementadas con otros documentos, como los discursos de campaña, los programas de gobierno, los discursos de rendición de cuentas frente al plenario, o las notas periodísticas, fuentes hemerográficas, antecedentes de investigación así como otras fuentes secundarias, mediante las cuales se terminó de trazar el contexto del debate y las circunstancias que, fuera del espacio legislativo, tuvieron influencia en él.

### *3.2 Las técnicas de análisis*

La técnica principal a la que se acudió en este proceso de investigación fue el análisis documental. Un procedimiento que implica tanto la recolección acuciosa de fuentes de archivo –que respondan de manera adecuada a criterios de validez y pertinencia para los propósitos investigativos– como un proceso iterativo de sistematización, revisión, análisis y reducción de información a la luz de criterios teórico-conceptuales. En este sentido, el análisis de documentos conlleva un “descremado” –o un examen ligero que permita discriminar información irrelevante y seleccionar las fuentes de mayor conveniencia– y, a la

vez, una lectura, examen e interpretación minucioso, analítico y crítico de las fuentes (Bowen, 2009)

Este proceso más detallado, se terminó de realizar con una relectura y revisión de los datos y una clasificación, codificación y construcción de categorías que agrupan los hallazgos dentro de ámbitos analíticos. Este proceso, por lo tanto, supone un tratamiento riguroso de las fuentes, que complementa una mirada razonada y sensible hacia los temas emergentes, sosteniendo así algún tipo de diálogo con los presupuestos analíticos y teóricos (Bowen, 2009).

El proceso de compilación de la información seleccionada y de la agrupación de esta mediante la confección de etiquetas o códigos –que a su vez se enlazan en conceptos mayormente abstractos, categorías y temas– procura ser un proceso sistemático y transparente, que garantice la validez y la credibilidad del procedimiento. Ello implica dar cuenta de cómo y bajo qué criterios se recolectaron los datos, cómo se identificó la información pertinente, qué códigos específicos se generaron para sistematizar los datos, qué significan estos códigos y cómo se dio el paso de los códigos hacia las categorías y los temas (Adu, 2019) (*cf.* Anexo 1).

En este sentido, aunque en muchas ocasiones se han asociado este tipo de procedimientos con el propósito de generar “teorías fundamentadas” (Adu, 2019; Bowen, 2009; Saldaña, 2009) la intención de dicho procedimiento en este caso fue sostener un diálogo abierto entre las preconociones teóricamente dirigidas y los hallazgos y problemas emergentes de la investigación documental. Abordaje que propicia, no una indagación restringida y a conveniencia, que muchas veces resulta en una lectura *ad hoc* de las fuentes, sino una pesquisa siempre receptiva y ponderada.

Finalmente, vale señalar que, aunque toda presentación de resultados de investigación sigue una argumentación lineal y ordenada, este proceso es tanto recursivo como reflexivo, y está sentado sobre un proceso iterativo entre la identificación de documentos, la reunión y sistematización de datos, la recuperación y elaboración de conceptos, el análisis e interpretación mediante la codificación, así como el registro de aquellas percepciones emergentes que surgen a la luz del escrutinio y contrastación de las pruebas documentales (Wood et al., 2020).

#### 4. *Costa Rica en el contexto de fin de siglo: Cambio social y urgencia reformista*

Como fue señalado al inicio, indagar sobre el carácter punitivo de un conjunto de normas jurídicas —o bien de sus reformas— en determinado momento y contexto, supone establecer una referencia a partir de la cual se pueda definir una comparativa. Para el caso particular de Costa Rica, convendrá hacer algunas delimitaciones y precisiones. Primero, hay que reconocer nuevamente que, aunque la tasa de población penitenciaria no es el único ni más preciso indicador de lo punitivo (Garland, 2019; Sozzo, 2017; Tonry, 2007) resulta conveniente como aproximación de la *extensión* del sistema penal y el castigo legal. Es decir, que estas cifras correspondientes a la población reclusa podrán dar cuenta de cómo el castigo legal ha llegado a una mayor cantidad de personas.

Segundo, y en lo que compete a la *severidad*, será oportuno indagar en principio sobre la “oleada” de reformas que han caracterizado el periodo de fin y principio de siglo en Costa Rica, las cuales han propiciado la tipificación de nuevos delitos y su consecuente castigo con penas de prisión que, igualmente, han venido acompañadas de una reducción de beneficios y garantías para la población privada de libertad en muchos casos (Programa Estado de la Nación, 2017; Sánchez Ureña, 2011). Sobre ambos aspectos vinculados a la gradación de lo punitivo, en la perspectiva de la historia reciente de Costa Rica, conviene entonces detenerse —aunque someramente— para, de igual manera, entender la conveniencia de las cuatro reformas específicas que aquí serán revisadas en detalle.

A manera de antecedente habría que señalar cómo la extensión de las medidas punitivas ya referidas parte de un momento particular y específico. El punto de contraste debe ponerse en el momento de creación del Ministerio de Justicia, en el año 1978. Momento que constituyó, a la vez, un cuestionamiento directo sobre la propia lógica penal y de la cárcel en específico. La antigua Penitenciaría Central, instaurada en el país a principios del siglo XX, ya había colmado las posibilidades de contener la población penitenciaria a finales de la década de 1970. Entre otros, la serie de motines y de conflictos a lo interno de la penitenciaría, acompañados además de la imagen siniestra que se había colocado sobre el inmueble, propiciaron un abierto cuestionamiento de aquella forma de castigo (Artavia Cubero, 1999, p. 150).

A partir de ello, el gobierno del exmandatario Rodrigo Carazo Odio (1978-1982), emprendería de manera explícita una política alternativa para la atención de la población reclusa. Tal como Elizabeth Odio Benito, ministra de la cartera de Justicia, señaló en aquella oportunidad: "...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, 1989, p. 454).

Esta "gran transformación" que se anunciaba, conllevaba ya no solo el mencionado cuestionamiento del encierro clásico –como el que se había implementado mediante la Penitenciaría Central– sino también una posición crítica frente al predominio de la criminología positiva que se presentaba como paradigma de la administración penitenciaria (Artavia Cubero, 1999, p. 152). Este escenario marcó así el despegue de un nuevo sistema que complementaba, por un lado, el modelo progresivo de cumplimiento de la pena; y, por el otro, el avance en la legislación internacional de derechos humanos.

El expresidente Carazo Odio fue optimista al señalar el apoyo decidido y la colaboración que el Ministerio de Justicia –a través de su titular, Elizabeth Odio Benito– brindó para lograr la ratificación del Pacto San José sobre Derechos Humanos, así como la instalación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Costa Rica y la creación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Carazo, 1989, p. 451). De igual forma, señaló que el régimen de tratamiento progresivo para los internos sentenciados estaba sustentado en "métodos científicos y modernos y en los principios filosóficos de los derechos humanos", cuyo éxito además se constataba en la baja reincidencia de quienes integraban aquel programa (Carazo, 2012, p. 452).<sup>18</sup>

En este sentido, los múltiples cambios introducidos al modelo penal y al sistema penitenciario tuvieron un notable impacto en lo inmediato, que se vio reflejado, por ejemplo, en la instauración de un tratamiento digno para la población reclusa y en la promoción de una serie de reformas que buscaban reducir la cantidad de imputados. Dichas medidas

---

<sup>18</sup> Conviene recordar que el sistema progresivo consiste en una serie de fases que todo recluso atiende siempre y cuando avance conforme una progresión positiva a lo interno del sistema penitenciario. De esta manera, la superación exitosa de las fases o programas, definidos a su vez por un conjunto determinado de derechos y obligaciones, permite concluir la pena sin necesidad de una contención o un encierro absoluto y prolongado. Usualmente las fases o programas que constituyen el modelo progresivo han sido denominados como "beneficios".



propiciaron que Costa Rica figurara en 1981 con el índice más bajo de privados de libertad en régimen de detención provisional en América Latina. Lo cual llevó al exmandatario Carazo Odio a asegurar que, aquel sistema reformado, quedaba “consolidado e integrado dentro de los lineamientos de una filosofía humanitaria, con claro respeto de los derechos humanos y un desarrollo técnico claro, probado y efectivo” (Carazo, 2012, p. 452).

Sin embargo, este programa no tardaría en ser, ya no solo reñido, sino replanteado y modificado. Precisamente el modelo progresivo, y los “beneficios” que este otorga, se definirían como uno de los principales blancos de crítica y polémica en los ambientes reformistas de matiz punitivo (Artavia Cubero, 1999, pp. 153-154). De tal manera, la primera década que configuró el auge y apogeo del sistema progresivo arribó, a inicios de 1990, en una serie de intenciones de reforma y en un conjunto de propuestas que, si no conflictuaban de manera explícita aquellos presupuestos, al menos sí los contradecían.

Siendo así, la década de 1980 y el primer lustro de la década de 1990, fue un periodo que estuvo marcado por una fluctuación en la tasa de población penitenciaria dentro de un rango relativamente bajo. Una dinámica que a partir de 1995 empezó a incrementarse para ya no volver a descender. Más bien, esta tendencia considerable, de aumento sostenido y prolongado, se iba extender incluso casi dos décadas después del cambio de siglo (*cf.* Gráfico 1).

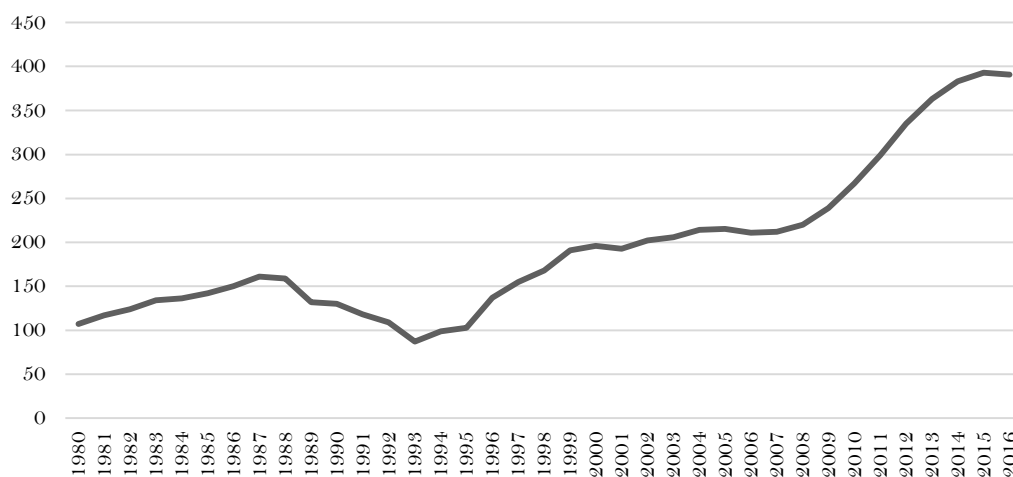
De tal manera, el periodo que arranca a partir de la década de 1990, está marcado por lo que se ha denominado el “parteaguas de la oficialización legislativa de la nueva ‘lucha’ contra la delincuencia” (Sánchez Ureña, 2011, p. 448) que estuvo conducido mediante un consecuente “despegue penitenciario” (Artavia Cubero, 1999, p. 163). A partir de este periodo fue posible observar, igualmente, una explícita y mayor preocupación por el delito y la criminalidad (Huhn, 2012, p. 74) acompañado además de una marcada y evidente crisis del modelo progresivo y de la prisión de naturaleza más “asistencialista” (Artavia Cubero, 1999, p. 163).<sup>19</sup> Razón por la cual los ánimos reformistas subsecuentes partirían de estos

---

<sup>19</sup> Sería necesario trazar un dibujo detallado y más pormenorizado del tema delincencial en este periodo, pero considero más oportuno revisar en particular cómo se concibió este problema específicamente en los ámbitos de discusión de las reformas. Por ahora, será suficiente señalar *grosso modo* que, la tasa de delitos en Costa Rica experimentó desde finales de la década de 1980 una tendencia general al aumento. Por ejemplo, entre 1988 y 1994 esta tasa se expandió a un ritmo anual de 9,5 %. Dicha tendencia, aunque tendió a disminuir a partir del segundo lustro de 1990, no regresó a los niveles que presentaba antes de 1988. No obstante, es relevante apuntar que el comportamiento de la tasa general de delitos en Costa Rica se explica de manera considerable

cuestionamientos del problema delincencial y el debilitamiento del sistema penitenciario para definir su intención de respuesta y cambio.

GRÁFICO 1. COSTA RICA: TASA DE POBLACIÓN PENITENCIARIA POR CIEN MIL HABITANTES (1980-2016)



Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Justicia y Paz (2017)

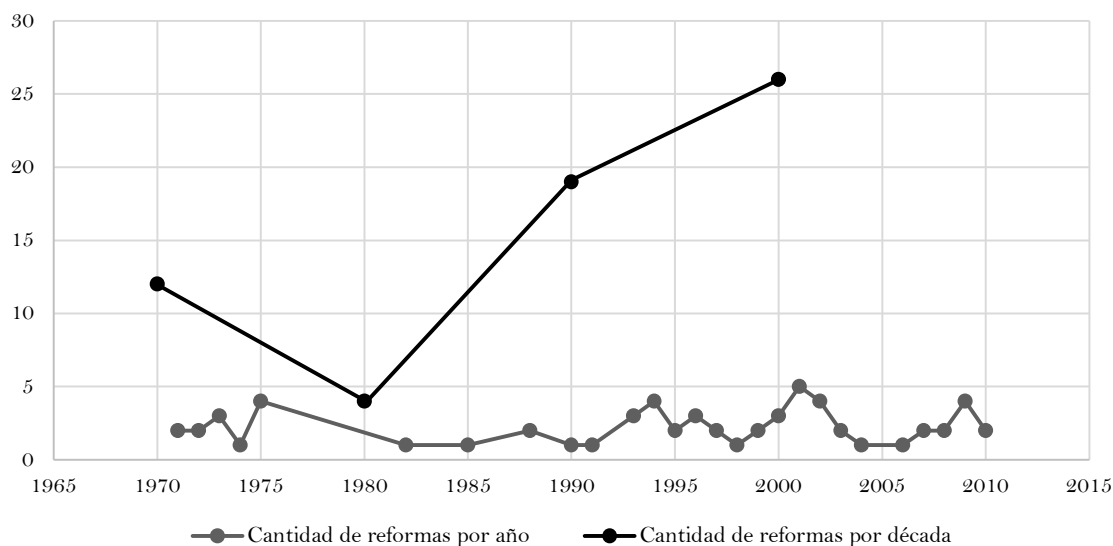
Fue así como, a partir de la década de 1990, empiezan a figurar una cantidad de reformas y modificaciones al Código Penal que resultan considerables (*Cfr.* Gráfico 2). Este Código, emitido mediante ley N°. 4573 del 30 de abril de 1970, buscó en sus inicios actualizar el promovido en el año 1941 e introducir una serie de consideraciones rehabilitadoras. Principalmente, atacaba los presupuestos normativos de Cesare Lombroso y Enrico Ferri, proponiendo más bien un objetivo “preventivo” antes que “retributivo” y una noción benéfica que se ilustra explícitamente en el objetivo de los promotores de aquel Código: “Los centros de internamiento del futuro no tendrán sino un objetivo: defender a la sociedad y curar al delincuente” (Sánchez Ureña, 2011, p. 444).<sup>20</sup>

---

a partir de los delitos contra el patrimonio. Este tipo de infracción, representó en promedio el 81,5 % del total de denuncias ingresadas al Organismo de Investigación Judicial durante el periodo 1980–2005 (Calderón Umaña, 2012, p. 130).

<sup>20</sup> Aunque el nuevo código se planteaba en contraposición con la corriente de la criminología “positiva” – aquella que se aleja del “libre albedrío” y planteaba una etiología del delito determinista, sobre todo a partir de una base biológica y fenotípica– terminó reproduciendo en muchos aspectos las mismas nociones de dicha

GRÁFICO 2. COSTA RICA: CANTIDAD DE REFORMAS AL CÓDIGO PENAL POR AÑO Y DÉCADA (1970-2010)



*Nota:* Se contabilizan acá dos tipos de modificación de la ley penal: (1) las realizadas directamente sobre el texto del código y (2) las propiciadas por leyes que amplían el catálogo de tipos penales, modificando los previos o creando nuevos tipos de delito. Particularmente sobre estos nuevos delitos, aquí se presta especial atención a las leyes especiales en materia de droga, dado el protagonismo que tienen estas en los procesos penales (Sánchez Ureña, 2011, pp. 446-447). El desglose y la especificidad de cada una de las reformas graficadas puede ser consultado en el anexo #2.

*Fuente:* Elaboración propia con base en Programa Estado de la Nación (2017) y Sánchez Ureña (2011)

A propósito de estas reformas habría que señalar que, aunque en la década de 1970 se formularon más de diez modificaciones al Código, aquellas partieron de una “necesidad de sintonía legislativa” con el Código de Procedimientos Penales de 1973. Es decir, estos cambios no partían de una intención estrictamente punitiva. Lo anterior, contrasta entonces de manera importante con los años siguientes. Sobre todo durante la década de 1990 y los diez primeros años del 2000, donde la tendencia en las reformas se incrementó de manera

---

corriente positiva, sobre todo en lo que respecta al concepto y propósito de la cárcel, pues el mismo Enrico Ferri concebía que “...como medio de defensa social, la pena no actúa, empero, de modo exclusivamente represivo, esto es, segregando al delincuente y disuadiendo con su amenaza a los posibles autores de delitos, sino también, y sobre todo, de modo curativo y reeducativo.” (Baratta, 2004, p. 33). Debe recordarse, entonces, que esta noción de la cárcel como espacio para la “transformación” del sujeto delincuente, ha sido una constante en su legitimación como método de control social. Por ejemplo, Pavarini señala que ahí reside “la verdadera ‘invención penitenciaria’: la ‘cárcel como máquina’ capaz de transformar al criminal violento, febril, irreflexivo (sujeto real) en detenido (sujeto ideal) disciplinado y mecánico.” (Melossi & Pavarini, 2008, p. 190).

considerable, esta vez sí desde un ánimo y programa de tipo punitivo (Sánchez Ureña, 2011, pp. 447-448).

Dichas reformas, como ha sido señalado, propugnaron la creación de nuevos tipos de delitos, el agravamiento de las penas y la reducción de “beneficios” –que convendría mencionar, más bien, como el quiebre o debilitamiento de los procedimientos de cumplimiento progresivo de la pena– (Artavia Cubero, 1999; Programa Estado de la Nación, 2017; Sánchez Ureña, 2011). Estas modificaciones, además, abrieron una serie de paradojas en la administración de lo penal: mientras que era evidente la paulatina crisis penitenciaria, el deterioro y estancamiento de las condiciones de encierro, la disminución de los beneficios y de oportunidades para la población privada de libertad; simultáneamente, se hizo cada vez más presente y marcado un discurso que acudía al auxilio y necesidad de la prisión. En ocasiones, acudiendo a la “elástica hipótesis de la ‘rehabilitación’” (Artavia Cubero, 1999) con el fin de legitimar y argumentar a favor de aquellas reformas punitivas.

De tal manera, el contexto social de cambio y transformación que empezó a desarrollarse en Costa Rica durante el fin y principio de siglo, fue también oportuno para colocar la idea de una necesidad cada vez más urgente de renovar, de actualizar, y abandonar las viejas taras que impedían el progreso y el desarrollo (Solís Avendaño, 2006); y fue así, entonces, que el ámbito de lo penal también vino a verse reflejado en aquella retórica: hacía falta renunciar a los vicios de un sistema que ya estaba agotado, aunque la novedad no fuera una transformación radical, sino la manifestación de una “inercia del pasado” (Sozzo, 2018) que recuperaba los viejos moldes de la penalidad retributiva, intransigente y severa.

## 5. 1990-1994: Las reformas al Código Penal y Procesal Penal en un contexto de cambio social

### 5.1 Preámbulo

La década de 1990 en Costa Rica fue asumida desde la imperiosa necesidad de superar la crisis y desde el ímpetu por la apertura hacia nuevas formas de administración pública. Rafael Ángel Calderón Fournier, candidato del Partido Unidad Social Cristiana y presidente de la República durante el periodo 1990-1994,<sup>21</sup> anunciaba ya en su programa de gobierno “la necesidad de una nueva forma de gobernar” y la introducción de una “nueva economía” que garantizara así un “futuro de todos”. En este sentido, debe recordarse que este gobierno estuvo inserto en la dinámica consecuente de “ajuste estructural” que se había iniciado al menos una década atrás producto de la crisis económica de 1980.

Dicha crisis, producida principalmente por la deuda externa, el aumento en las tasas de interés, el alza en el precio del petróleo y la caída de la cotización del café en el mercado internacional, fue el contexto que propició en grado sumo el cambio radical en el modelo productivo que había sostenido hasta entonces Costa Rica (Molina Jiménez & Palmer, 1997, p. 101; Mora Salas, 2008, pp. 65-66). Como el propio exmandatario Calderón Fournier aseguraba en su documento programático (PUSC, 1990), el problema que estaba enfrentando el país era producto de una “inadecuada estructura productiva” que, desde la década de 1960, había privilegiado un proceso de industrialización mediante sustitución de importaciones a la par de un modelo agroexportador. Asimismo, señalaba que el sector público se había “ampliado de manera considerable”, abarcando múltiples funciones derivadas del desarrollo económico y social del país, lo que propició la creación de “una serie de instituciones paraestatales [que crecieron] en forma acelerada y sin ninguna

---

<sup>21</sup> El partido Unidad Social Cristiana apareció por primera vez en una contienda electoral sosteniendo la candidatura de Calderón Fournier, pero su origen es de larga data, pues abrevia de las tendencias políticas afines a Rafael Ángel Calderón Guardia –padre de Calderón Fournier– el cual aglutinó a uno de los bandos contendientes de la guerra civil de 1948, contrario a la corriente de José Figueres Ferrer y el posterior Partido Liberación Nacional (PLN). A partir de esta división, se iba a configurar a partir de 1990 la reconocida dinámica bipartidista, que propició una alternancia entre el PUSC y el PLN hasta la contienda del 2006. Este escenario político electoral, sin embargo, ya venía debilitado desde 1998, dada la fragmentación propia de los partidos. Asimismo, resulta relevante para los propósitos de esta investigación señalar que, desde 1994, ningún presidente contó de nuevo con una mayoría legislativa monopartidista (Sonnleitner, 2012, pp. 263-264).

planificación”, promoviendo serias presiones en las finanzas del estado (PUSC, 1990, p. 36-37).

Este panorama general llevó entonces a ofrecer una serie de propuestas orientadas al ordenamiento del sistema productivo tradicional, la apertura hacia los nuevos modelos y la implementación de ajustes estructurales. Calderón Fournier sintetizó que, en la “nueva política económica” que impulsaría el Partido Unidad Social Cristiana, los Programas de Ajuste Estructural (PAES) iban a tomar “un nuevo impulso”, pero “como un factor dentro del Plan de Desarrollo” que definiría el propio gobierno socialcristiano. En este sentido, concluía: “se buscará que la comunidad y los organismos internacionales comprendan que el desarrollo económico y social del país requiere de un apoyo externo muy importante, pero como un factor integrado plenamente a la estrategia de desarrollo nacional.” (PUSC, 1990, p. 50)

Como señala Mora Salas (2008, p. 76) la administración de Calderón Founier, aunque intentó integrar las tesis ortodoxas de una “agenda económica neoliberal” –privatización, desregulación, liberalización comercial, promoción de exportaciones, liberalización financiera, etc.– no logró alcanzar un “consenso” político para implantar aquellas medidas con éxito, lo cual promovió un retorno al ritmo gradual de cambio estructural. No obstante, durante este gobierno sí se terminó estableciendo una serie de políticas acordes, entre ellas, la congelación de los salarios, los recortes presupuestarios y la reducción del empleo público. Asimismo, el gasto público en educación, salud, vivienda y afines se redujo en dos puntos porcentuales del PIB entre 1989 y 1992 (Molina Jiménez & Palmer, 1997, p. 110).

Esta caracterización general de la política económica implementada durante el cuatrienio 1990-1994 podría llevar entonces a identificar dicho contexto con el viraje y consolidación de un programa neoliberal, pues al menos *grosso modo* sería posible identificar algunos elementos muy específicos –como los citados anteriormente– que coinciden con la definición más gruesa de lo que se entiende como “neoliberalismo”. No obstante, como ya se dijo en secciones previas, hacer un traslado directo de esta serie de políticas en lo económico hacia el campo de lo penal, resulta problemático. Sobre todo, cuando el escrutinio del problema penal costarricense en este contexto se ofrece más bien como un ámbito “volátil y contradictorio” (Garland, 2016a; O’Malley, 1999).

Recuperando a O'Malley (1999), antes de caracterizar el campo de lo penal en Costa Rica como un espacio afín con una racionalidad política homogénea, deberíamos más bien admitir su carácter ya no solo dinámico sino incluso incoherente. Es allí donde conviven y se desarrollan las prácticas políticas penales: integrando programas tan antitéticos entre sí como aquellos que aúnan el castigo y la estigmatización frente a un ideal de “restauración” y “rehabilitación”, o bien, donde la punición intransigente se intenta congeniar con la retórica de los derechos de la población reclusa. Como apunta O'Malley, la tendencia a considerar los cambios importantes en el campo del castigo legal en relación con una “racionalidad política singular” ha pasado por alto la posibilidad de la coexistencia, muchas veces común, de tendencias de pensamiento distintas.

Por ejemplo, O'Malley (1999) propone así entender el castigo “volátil y contradictorio” como una confluencia, no siempre armónica, sino tendiente a las diferencias e incompatibilidades, donde riñe el neoliberalismo “de libre mercado” con el neoconservadurismo social “autoritario”:

el neoconservadurismo es probablemente la fuente de gran parte del énfasis puesto sobre el orden y la disciplina que es atribuido al neoliberalismo en la criminología reciente. Para los neoconservadores, la disciplina es esencial para el bien social –y el concepto de lo social tiene aquí rasgos orgánicos muy específicos que no sientan bien al individualismo radical de los neoliberales. La obediencia y la lealtad y la pertenencia a las colectividades tradicionales como la familia y la nación son supremas. Las obligaciones, ya sea hacia la familia, la comunidad o la nación, están en un sentido dadas en la naturaleza de los seres sociales, en vez de ser contractual, racional o voluntariamente elegidas por los individuos sobre la base del interés propio (O'Malley, 1999, p. 186).

Aunque esta descripción incurre también en una caracterización del “neoconservadurismo” como un proyecto político concertado, habría que advertir que siempre hay tendencias discordantes y no afines en lo absoluto. Sin embargo, podría señalarse que, el núcleo de aquella vertiente neoconservadora, encuentra eco en quienes se sienten amenazados por el cambio cultural, articulando así la nostalgia de un mundo ido y convirtiéndolo en un programa político que aspira a restaurar los valores tradicionales que se asumen en riesgo o perdidos –entre ellos, la religión, la familia y el trabajo– (Escalante Gonzalbo, 2015, p. 123). Aspectos que fue posible hallar de manera reiterada en el proceso de cambio social en

Costa Rica,<sup>22</sup> y que se perfilaron con énfasis a lo interno del debate y la discusión de las reformas de carácter punitivo que ofrecerían los diputados en el periodo 1990-1994, principalmente con el propósito de aumentar las penas y disminuir los “beneficios” carcelarios.

En este sentido, el dibujo trazado para admitir en el análisis lo que a simple vista resulta incoherente o contradictorio, supone que no resulta difícil encontrar una tensión constante en el ánimo de las reformas planteadas en Costa Rica en el contexto de 1990. Por ejemplo, dos de los principales motivos, o dos de las razones centrales esgrimidas por los legisladores para emprender las reformas, resultan también incoherentes. Estos motivos, abrieron la tensión entre la animosidad del cambio y la urgencia de transformación –sobre todo en un momento de apertura hacia un nuevo siglo y un mundo globalizado– pero también la nostalgia por un tiempo ido y la respuesta reaccionaria frente a lo nuevo que se ofrecía amenazante.

### *5.2 La discusión por el aumento de la pena máxima*

La preocupación del expresidente Calderón Fournier por el problema delincriminal fue explícita desde el momento de su candidatura. En el diagnóstico presentado en su plan de gobierno, señaló

La ciudadanía costarricense siente con apremio como su seguridad personal día con día se ve más amenazada; el aumento de la delincuencia común, los altos niveles de violencia aplicados contra las personas y la ausencia de respuestas concretas de parte de las autoridades nacionales, exigen la toma de decisiones inmediatas que contribuyan a neutralizar y mejorar esta situación (PUSC, 1990, p. 70).

---

<sup>22</sup> Según Soto Acosta (1987) el neoconservadurismo costarricense se perfila a partir de la crisis económica de 1980 como una forma de explicar el quiebre de modelo “negándole su carácter capitalista”. Según el autor, el discurso remite a que el principal problema descansa ya no en el abandono de una política económica redistributiva, sino en el aspecto social. Específicamente, en una “crisis de valores”. Por lo tanto, según su argumentación, el neoconservadurismo que apareció en el contexto costarricense no estaría del todo reñido con el programa más ortodoxo de la corriente neoliberal, pues la ofensiva neoconservadora iba a dirigir todo tipo de demanda social y de convocatoria al modelo de bienestar hacia un diagnóstico único en torno a los valores olvidados, entre ellos, la unión familiar y el sacrificio. Siendo así, los valores morales se revierten en instrumento para contener la protesta social, concluye Soto Acosta (1987, p. 118). Acá sostendré una lectura más matizada en tanto que lo hallado en los debates legislativos no constituye un único proyecto neoconservador homogéneo, sino más bien un conjunto de retóricas y discursos que incluso parten de distintas vertientes, tanto partidarias como ideológicas.



Lo anterior, le llevó a remarcar algunos problemas asociados a la inseguridad, entre ellos, la introducción del narcotráfico, el contrabando, la falta de protección civil y de vigilancia en el comercio. A la vez, remarcó la “lamentable crisis” que afectaba al Poder Judicial, a la que se sumaba un conjunto de leyes y códigos “inadecuados y obsoletos”; razón por la cual proponía “contribuir a la modernización del ordenamiento jurídico a través de leyes y códigos que sean verdaderos instrumentos de la justicia social a que aspiramos” (PUSC, 1990, p. 76). Este tipo de argumentación, sería posible encontrarla igualmente en las propuestas reformistas presentadas por los legisladores.

Por ejemplo, cuando el diputado socialcristiano Eliseo Vargas García presentó en junio de 1990 el proyecto de ley N°. 7389 para aumentar la pena máxima a cincuenta años –que anteriormente estaba fijada en veinticinco años– argumentó de la siguiente manera:

La ley, como elemento del desarrollo de un país, debe ser dinámica, por ende, requiere el ser revisada y actualizada. No obstante, se mantienen disposiciones legales que no responden a la realidad del momento. Por eso, es relevante el que la legislación penal de un país se incorpore y adecúe a las necesidades de cada época. Desde esta perspectiva, puede afirmarse que las leyes que no responden a una sentida necesidad del medio devienen en inoperantes; de ahí la participación del pueblo, que clama por un nuevo ordenamiento jurídico o por reformas sustanciales. Este fenómeno es sobre todo evidente en materia penal, en razón de la frecuencia con que se presentan los hechos delictuosos, lo cual es el meollo indicador de que se impone un cambio que presente soluciones adecuadas. (Expediente ley N°. 7389, p.1)

Esta concepción anuente al cambio y la actualización, como resulta evidente, vino acompañada también de un diagnóstico poco positivo sobre las condiciones y la dinámica de la delincuencia en el país. No obstante, lo señalado tanto por el legislador Vargas García, al proponer este proyecto –como el de la mayoría de los diputados que la respaldaron– no iba dirigido a la tasa de delincuencia en términos generales. Más bien, entendían que un proyecto como este constituía un importante elemento disuasorio para los delitos y crímenes más graves. En este sentido, toda vez que fue necesario respaldar y legitimar la iniciativa se recurrió al menos a dos tesis.

La primera era “aritmética”, y señalaba que, toda vez que ocurría un “curso material de delitos” –esto es, cuando con varias acciones se cometen tantos delitos como acciones realizadas, por ejemplo, quien comete un delito sexual primero, e inmediatamente después un homicidio– la pena que podía recibir quien procediera de esa forma era “tan baja”, que

prácticamente más de uno de esos delitos “salía gratis”.<sup>23</sup> La segunda tesis, que apareció con fuerza cuando los legisladores y legisladoras razonaron su voto afirmativo, fue principalmente la de la premura y la urgencia. Un argumento que además estuvo acompañado del reconocimiento de la capacidad limitada que tenía la futura ley para resolver el problema de fondo. Como admitió el diputado socialcristiano Pacheco Salazar:

Quiero dejar constancia de mi voto positivo a este proyecto y reiterar, una vez más, que *no pretende ni ha pretendido resolver el problema de la delincuencia en Costa Rica*. Lo que pretende este proyecto es que delincuentes muy peligrosos para la sociedad, pasen más tiempo en la cárcel y no anden en la calle ofendiendo a la sociedad. *Se necesita una reforma integral a la legislación penal y al régimen penitenciario costarricenses, pero mientras eso ocurre, algo estábamos obligados a hacer* y creo que muy bien lo hemos hecho hoy, al aprobar en Segundo Debate este proyecto [...]. Sí, es un parche a la legislación penal costarricense, pero por lo menos es un paso que se da en el régimen penal que sancionará a quien agrede a la sociedad. Lo que hemos logrado es que delincuentes muy peligrosos que son condenados a más de veinticinco años de prisión, que esos delincuentes pasen un tiempo más en la cárcel y que la sociedad pueda estar más segura (Expediente ley N.º. 7389, p.305, resaltado mío).

Estas razones referidas principalmente al delito fueron fundamentales a lo largo del debate. Los diagnósticos que hacían los legisladores partían desde múltiples observaciones –algunas bastante contrastantes entre sí– sin embargo, las dos más recurrentes entre quienes defendían la necesidad de la reforma partían de una base “positiva” y otra moral. El diagnóstico positivo sostenía que estos crímenes, que debían ser atendidos con urgencia, provenían de sujetos con algunas características patológicas. Ello suponía también cuestionar la posibilidad de una eventual “rehabilitación”. Ante tal urgencia y determinismo, no había una salida más que propiciar un encierro mayor o incluso indeterminado.

Quizás quienes más drásticos fueron en esta posición positiva, fueron los socialcristianos Vargas García, Trejos Fonseca y Chaverri Soto, así como el diputado Gutiérrez Sáenz, de la coalición de izquierda Pueblo Unido. Por ejemplo, Vargas García sostuvo que no se oponía a la “rehabilitación” si la “ciencia médica” lograba rehabilitar a partir de “operaciones en el cerebro” (Expediente ley N.º. 7389, p.46); asimismo, el diputado Gutiérrez Sáenz patologizó a quienes cometen crímenes sexuales y afirmó que, en caso de pederastas, violadores o “criminales natos” convendría el confinamiento permanente (Expediente ley

---

<sup>23</sup> En este argumento apareció ya no solo la inconveniencia de una pena máxima de veinticinco años –que se consideraba muy baja– sino también la de los “beneficios” del modelo progresivo, que terminaban reduciendo esa pena aún más.

Nº. 7389, p.173) mientras que el legislador Chaverri Soto señalaría también que aquel que llegara a acumular una pena de cincuenta años era porque tenía una “vocación criminal”. Sin embargo, Chaverri Soto aclaró luego que no hacía referencia a “que exista una condición innata en el sujeto que lo compulse a delinquir” ya que, según él, admitir esto “sería renunciar a la teoría del libre albedrío, [a la] que yo como católico no puedo renunciar, por considerar que es un elemento fundamental de la persona humana.” (Expediente ley Nº. 7389, p.102).

A propósito, el diputado Chaverri Soto sostuvo una posición abiertamente contradictoria con respecto a esta ley, toda vez que, durante el primer debate en comisión fue –junto con Vargas García– el más firme defensor del proyecto; mientras que, una vez trasladada la discusión hacia la Comisión Permanente con Potestad Legislativa Plena Primera, él mismo abrió el debate admitiendo que había cambiado de parecer. Argumentó que estaba considerando ahora las “materias prevalecientes en la materia criminológica”, así como los criterios consultados de la Corte Suprema de Justicia, de la ministra de Justicia, Elizabeth Odio Benito, y del abogado penalista Fernando Cruz.<sup>24</sup> Chaverri Soto incluso llegó a admitir en aquella oportunidad que dicho proyecto podía conducir a un aumento de la población penitenciaria y a una condición de hacinamiento carcelario. Asimismo, remató argumentando que “la cuestión de la criminalidad no se resuelve en la cárcel, se resuelve en la sociedad. En la sociedad, deben de fortalecerse las campañas de prevención del delito” (Expediente ley Nº. 7389, p.171).

---

<sup>24</sup> Las personas o instituciones mencionadas por el diputado Chaverri Soto comparecieron y argumentaron de manera extendida en relación con el proyecto de ley. En principio, fueron invitados en calidad de expertos para ofrecer criterios técnicos y todos sostuvieron una posición en contra de la propuesta. Aunque ciertamente se puedan encontrar matices y distintas argumentaciones entre estos. Algunos incluso tendieron a subrayar que coincidían con el diagnóstico del que partía el proyecto, pero no compartían las soluciones ofrecidas. No obstante, esta dinámica de consulta y contraste de ideas no fue exclusiva de este debate legislativo, sino que constituye una práctica común del parlamento costarricense, el cual destaca en el contexto de América Latina, según Díez Ripollés (2008, p. 35), por contar con debates parlamentarios sobre temas penales con un nivel técnico bastante aceptable. Díez Ripollés sostiene su afirmación con base en la costumbre de la Asamblea Legislativa costarricense de solicitar informes –según el autor con efectiva repercusión– a organismos con criterio experto. Este argumento puede ser matizado, pues lo visto es que los criterios no son del todo vinculantes, aunque sí orientan de manera importante la definición de los debates y en muchos casos la forma y el fondo de las propias leyes. De manera que, encontrar en los debates de las reformas punitivas una reiterada y atenta disposición a someter los proyectos de ley al escrutinio técnico y experto, permite cuestionar uno de los argumentos centrales de la tesis del “populismo punitivo”, sobre todo aquel argumento que afirma que la “voz de los expertos” ya no es escuchada (Garland, 2005; Pratt & Di Maio, 2017). No obstante, esto no invalida del todo la tesis del “populismo punitivo”, pues sí fue posible encontrar –aunque no siempre ni en todos los casos– aquella retórica que acudía a consignas donde se antepone la “voz de las víctimas” por encima de las recomendaciones y criterios competentes.

Es esto último lo que empata con el diagnóstico moral del delito, y que coincide en este caso con la posición neoconservadora antes anotada. Aunque igual fue posible encontrar en algunas ocasiones referencia al delito como una condición “estructural” propiciada por condiciones económicas –ya fuese atribuido a la desigualdad o la pobreza– esta posición también se complementaba muchas veces con la dimensión “moral” y cultural del problema. El propio proyecto presentado rezaba en su declaración de motivos que, “...actualmente el Derecho Penal se ve enfrentado a un aumento en el índice de criminalidad, *en parte como producto de una serie de descontentos de carácter social y económico* y por otra como *fruto de una degradación de los valores fundamentales*, que han hecho parecer [sic] diferentes tipos de delitos” (Expediente ley N°. 7389, p.3, resaltado mío). Argumento que aparecería en reiteradas ocasiones desde distintas voces legislativas.

Por ejemplo, parte de la “degradación de valores” fue asociada con el auge de la cultura de masas en Costa Rica.<sup>25</sup> Fue así como la diputada Olsen Beck, del Partido Liberación Nacional, llegó a afirmar que las películas y videos daban “instrucción para cometer crímenes” (Expediente ley N°. 7389, p.78), mientras que el mismo diputado Chaverri Soto señaló también que la “universalización de la cultura” era un problema grave y a tomar en consideración, pues “la importación de películas violentas” promovían la agresión hacia la mujer y los niños. Asimismo, apuntaba que estos productos culturales “violentos” eran “tan sofisticados”, que realmente configuraban “un adiestramiento para el delito”, en tanto que “ideas que a la gente común de este país no se le ocurren sobre la manera de cometer un delito, las está aprendiendo a través de la televisión” (Expediente ley N°. 7389, p.172). Todo esto le permitió concluir, de nuevo, que este problema no se iba a resolver en la cárcel, sino que debía resolverse en la sociedad.

Dicho diagnóstico no deja de ser revelador, pues permite comprender una serie de medidas y proyectos que, aunque ya no pertenecen a este debate legislativo en lo particular, fueron

---

<sup>25</sup> La apertura comercial de 1980 propiciaría un acelerado proceso de urbanización, un cambio en los patrones de consumo y una apertura a nuevos productos culturales. Esta dinámica transformó en muchos aspectos la otrora Costa Rica predominantemente rural, donde a mediados del siglo XX el 65 % de sus pobladores residían en zonas rurales y el 55 % de la PEA trabajaba en el sector primario (Calderón Umaña, 2012, p.116). Por ejemplo, en lo que respecta específicamente a los nuevos patrones de consumo y acceso a cultura, habría que señalar que el cine y la señal de televisión apareció en Costa Rica desde finales de 1950, no obstante, sería hasta la década de 1980 cuando esta empezaría a extenderse en el país (Sandoval García, 2008, pp. 101-102). En el caso del televisor, es revelador notar que en 1963 apenas el 6,6 % de la población costarricense reportaba contar con este electrodoméstico en su hogar, mientras que para el año 1973 esta cifra pasó al 41% y en 1984 ya había alcanzado al 86,4 % de la población (Calderón Umaña, 2012, p. 118)

también propiciados en el contexto general de este gobierno, como una respuesta “moral” a esa “universalización de la cultura” –como le llamó el diputado Chaverri Soto–. Solo basta recordar que una de las controversias que marcó el gobierno de Calderón Fournier atendió a este aspecto. Fue específicamente en el año 1992, cuando el ministro de seguridad Luis Fishman Zonzinski propició una situación de pánico moral y una consecuente afrenta contra la población joven a partir de un concierto de música metal. A partir de la intervención de la Fuerza Pública en este evento musical se extendió una ofensiva policial que confiscó música, vestimenta o cualquier tipo de objeto mediante el cual los jóvenes atentaran contra “la moral y la religión del estado”, o bien, de aquello que, bajo la mirada del ministro Fishman, promoviera prácticas “pornográficas”, “obscenas” o “satánicas” (Gallardo, 1993, pp. 43-44).<sup>26</sup>

No obstante, más allá de la posición maniquea y alarmista que desencadenó el ministro de Seguridad, este recelo hacia algunas manifestaciones culturales que resultaban extrañas o ajenas, propició también una respuesta institucional desde posiciones más mesuradas como la de la ministra de Justicia, Elizabeth Odio Benito, que señaló –cuando fue invitada para emitir criterio sobre este proyecto de ley– de qué manera la prevención del delito debía ser promovida mediante “una política integral social” donde se establecieran programas de trabajo, vivienda, salud y educación; a la par del control sobre algunos productos culturales, entre los que destacó la televisión, por divulgar y transmitir imágenes de agresión y violencia. (Expediente ley N<sup>o</sup>. 7389, p. 224b).<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> El festival musical denominado Cráneo Metal IV se realizó el 31 de mayo de 1992 en una bodega de la empresa Fosforera Continental, ubicada en el barrio Quesada Durán de San José. Este evento culminó con un contingente de ochenta policías antimotines, treinta y cuatro jóvenes detenidos –incluyendo nueve menores de edad– y el decomiso de pequeñas cantidades de cocaína y marihuana. Al día siguiente, lo sucedido se divulgaría en los principales medios de comunicación y propiciarían la situación de pánico moral que se extendió durante los meses de junio, julio y agosto de 1992 (Hernández Parra, 2018, p. 167). Cfr. “A tribunales 34 jóvenes de concierto diabólico” (*Diario Extra*, martes 2 de junio de 1992), “Decomisan discos de música rock” (*La Nación*, martes 2 de junio de 1992, p. 10A).

<sup>27</sup> Incluso la ministra se mostró complacida en aquella ocasión de haber recibido el apoyo de los legisladores para un proyecto de ley que había presentado y mediante el cual buscaba “ejercer algún mecanismo de control en los programas de televisión y de cine, básicamente dirigido a proteger nuestra infancia y juventud”. La ley que comentaba la ministra se proponía, según sus propias palabras, “ajustar las pautas de los espectáculos públicos a un mínimo, para evitar, precisamente, el daño social que causa la transmisión por imágenes de la violencia.” (Expediente ley No. 7389, p. 224b). Este proyecto finalmente se concretó en la Ley General de Espectáculos Públicos, Materiales Audiovisuales e Impresos de 1994, mediante la cual se creó el Consejo Nacional de Espectáculos Públicos y Afines, y, como órgano adscrito, la Comisión de Control y Calificación de Espectáculos Públicos, que tiene entre sus funciones principales regular y prohibir aquellas actividades que “constituyan un peligro social, por su contenido estrictamente pornográfico o violento, por su potencial de incitación al crimen o al vicio o por degradar la condición del ser humano.” (Expediente ley No. 7440, p. 5).

Por otra parte, estas concepciones y diagnóstico sobre el delito vinieron acompañadas también de una visión sobre la cárcel que, aunque coincidentes en algún grado, se sostenían desde bases argumentativas distintas. Nuevamente, la ministra de Justicia, se distanció de las perspectivas más pesimistas y agoreras y sostuvo que “la legislación penal y la penitenciaria, no sólo deben tender a separar al delincuente peligroso de la sociedad, como se afirma en la exposición de motivos del proyecto, sobre todo porque la noción de “peligrosidad” resulta vaga, relativa y mutable [y] porque los fines del sistema penal dentro del cual está inserto el tipo penal, trascienden el castigo y la inhabilitación social” (Expediente ley N°. 7389, p. 29). Esto supuso, a la vez, remarcar su posición sobre la idea de la rehabilitación:

De acuerdo con nuestra ley, *la sanción tiene un carácter rehabilitador*, lo que nos hace advertir que el efecto del castigo que implícitamente contiene el proyecto, contradice la orientación doctrinaria del cuerpo legal y más evidentemente contradice los principios fundamentales de la política criminológica y de prevención social del Estado. Con ellas se reconoce que la prisión, lejos de lograr la reducción de la delincuencia, más bien estigmatiza y pervierte física y psicológicamente al individuo (Expediente ley N°. 7389, p. 28, resaltado mío).

No obstante, la misma ministra Odio Benito, sostuvo también que “la pena de prisión en muchos casos no sólo resulta económicamente onerosa para el Estado y para el interno, sino también *suele ser inútil como instrumento de re-adaptación social*” (Expediente ley No. 7389, p. 29, resaltado mío). En este sentido, la “elástica” idea de la rehabilitación (Artavia Cubero, 1999) aunque apareció de manera reiterada, fue abordada principalmente como un ideal o una aspiración legítima pero inasible. Las posiciones y argumentos fueron en este tema también contradictorios y ambiguos, pero ello no limitó que igualmente fuera un motivo recurrente para seguir validando la cárcel como alternativa.

A propósito de esto último, el mismo proponente del proyecto, y quienes se manifestaron explícitamente a favor de él, admitieron en muchas ocasiones y de manera contundente que la cárcel ya había agotado sus posibilidades, que su infraestructura era limitada, que no iba a solventar ningún problema de fondo; pero que frente a todo esto, no podían por el momento hacer mucho, pues la urgencia era inhabilitar a “los delincuentes peligrosos”. El legislador Vargas García argumentó en este tenor:

...la situación penitenciaria en el país es muy grave, *aquí no hay suficientes mecanismos de rehabilitación*, hay que revisar probablemente el presupuesto del sistema

penitenciario, que no les alcanza absolutamente para nada y, por ejemplo, no creo que la cárcel sea una solución a los problemas, pero para la sociedad, *el tener en la cárcel al delincuente que la ha agredido es una solución, no queda más remedio* (Expediente ley N°. 7389, p. 59, resaltado mío).

El debate entonces se sostuvo en buena medida en un argumento que, en vez de abrir la discusión, la clausuraba. No había alternativas. Había una ineficacia del estado –se decía– aunque en realidad, más que al “estado” en abstracto, se remitía a los gobiernos anteriores, lo que de alguna manera les permitía a los legisladores exculparse del problema penitenciario. El propio exmandatario Calderón Fournier había llegado a sostener en su documento programático de campaña:

El gobierno del periodo 1978–1982 separó el ramo de Justicia del de Gobernación y Policía y lo estableció como cartera independiente. Además de la necesidad de contar con un verdadero órgano de enlace entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, importaba mucho al gobierno la fijación de una verdadera política criminológica y penalógica. La definición y ejecución de esta política permitió que el Sistema Penitenciario costarricense se convirtiera en uno de los más avanzados de América. *Los ocho años consecutivos del gobierno liberacionista destruyeron casi totalmente el Sistema Penitenciario y sus fundamentos filosóficos.* La Penitenciaría Central volvió a abrirse, ahora con el nombre de Unidad de Admisión de San Sebastián.<sup>28</sup> El hacinamiento, la promiscuidad, el excesivo número de internos en cada Centro, hace que la situación del Sistema sea hoy casi idéntica a la de mayo de 1978 (PUSC, 1990, p. 78, resaltado mío).

En este sentido, la reivindicación que hizo el expresidente del anterior modelo, implantado en 1978 por parte de la administración Carazo Odio –que vino acompañada incluso del regreso de Elizabeth Odio Benito al Ministerio de Justicia– no fue suficiente para atender y resolver aquellos problemas que concebían como apremiantes, mucho menos logró asegurar el propósito de velar por la “reeducción y readaptación de los internos [...] dentro del marco de los derechos humanos y las normas mínimas de las Naciones Unidas” (PUSC, 1990, p.79); toda vez que, desde el ámbito legislativo, ya no solo se insistió en dilatar los tiempos de condena dentro de prisiones colmadas, sino también en disminuir los “beneficios” que promovían una progresión de la pena. Dos aspectos que contradecían en lo absoluto esos “fundamentos filosóficos” que según él traería de vuelta. Sobre lo que refiere a los “beneficios”, me detendré a continuación.

---

<sup>28</sup> Se refiere al Centro de Atención Institucional San José, habilitado en 1981 y popularmente conocido como la cárcel de San Sebastián o “San Sebas”, por ubicarse en el distrito homónimo del cantón central de la provincia de San José.

### 5.3 Los debates a propósito de la reducción de “beneficios” carcelarios

En junio de 1991 se hizo de conocimiento de la Asamblea Legislativa un proyecto de ley firmado por los diputados socialcristianos Juan José Trejos Fonseca, Flory Soto Valerio, Ovidio Pacheco Salazar y Eliseo Vargas García, en el cual se argumentaba como sigue:

El concepto de castigo penal para quien ha cegado [sic] la vida de seres humanos o agredido su existencia con fines criminales, exige un contenido de acuerdo con la jerarquía de valores y con el precepto constitucional que declara: “El ser humano tiene el derecho fundamental de no ser privado ilegítimamente de su vida ni de sufrir ataques ilegítimos de sus semejantes o del Estado.” En consecuencia, postulamos una modificación sustancial del Código Penal y de Procedimientos Penales que, mediante un incremento de las sanciones, contribuya a disuadir al criminal en potencia o, cuando ello no fuere posible, mantenerlo alejado del cuerpo social. También proponemos, como punto fundamental, la incorporación del trabajo obligatorio para quienes han incurrido en delitos graves contra la vida o la integridad física del ser humano. (Expediente ley N°. 7398, p. 3)

Debe anotarse en primera instancia que, aunque los proyectos de ley N°. 7389 y N°. 7398 fueron propuestos de manera separada, eran complementarios entre sí e incluso provocaron más de una vez confusión entre las personas que fueron consultadas y que asistieron a comparecer al espacio legislativo, pues tendían a pensar que se trataba del mismo proyecto. Por lo tanto, dada esta complementariedad entre ambas reformas, omitiré acá repetir muchos aspectos ya mencionados previamente, pues la argumentación y debate –así como los diagnósticos sobre el delito y el concepto de la cárcel en general– fueron prácticamente los mismos. De tal suerte, aunque la ley N°. 7398 tenía como principal propósito el aumento de penas en algunos delitos considerados graves, aquí voy a detenerme, sobre todo, en lo que concierne a los procedimientos penales, la reducción de beneficios y las nociones sobre el trabajo carcelario.

Sin embargo, antes de entrar de lleno a la discusión legislativa, conviene atender qué fue lo que se propuso la ley y que implicaciones tuvo *a posteriori*. Si el proyecto de ley N°. 7389 iba aumentar el tope de la pena de veinticinco a cincuenta años, la ley N°. 7398 eliminó la posibilidad de descontar la pena por trabajo durante la primera mitad de la condena. Esto propició que el tiempo efectivo de cumplimiento de la pena se incrementara considerablemente. Sánchez (2011, p.448) lo ilustra de la siguiente manera: si una persona con una condena de 25 años, previo a la reforma y habiendo obtenido descuento por trabajo, podía cumplir su condena en 16,67 años; posterior a la ley N°. 7398, iba a requerir un tiempo



equivalente a 20,83 años. La complementariedad de dichas reformas puede verse, por ejemplo, en aquella persona que, al someterse a una condena de cincuenta años –máximo implementando a partir de la ley No. 7389– le tomaría 41,67 años descontarla sin la posibilidad de descuento por trabajo en la primera mitad de su condena (Sánchez Ureña, 2011, p. 448).

El vínculo entre dichas reformas reafirmó entonces el programa punitivo de extensión y severidad. Nuevamente, aunque acá no me concentraré en el programa del aumento de las penas, hay que mencionar también que la ley N<sup>o</sup>. 7398 no solo limitó los “beneficios” sino también aumentó las penas en algunos delitos considerados graves. De tal manera, si antes un homicidio calificado contaba con un rango de pena entre quince y veinticinco años, con esta nueva ley, dicho rango pasó de veinte a treinta y cinco años.<sup>29</sup> En este sentido, una persona que, por ejemplo, haya sido condenada por un delito de homicidio calificado y robo agravado en “concurso material” alcanzaría fácilmente los cincuenta años de pena. Esto es, de nuevo, lo que permite entender la complementariedad de dos leyes que, aun propuestas y discutidas por aparte, concertaron un programa punitivo.

Ahora bien, propiamente en lo que respecta a la discusión de la reducción de beneficios, habría que señalar que esta propuesta se pudo encontrar a lo interno de la discusión de ambas leyes, sobre todo porque se señalaba que, de nada servía ya incrementar el monto de los castigos, si no se atendía la progresión de la pena y los beneficios carcelarios, los cuales constituían un problema similar a la impunidad. Por ejemplo, el propio abogado penalista Fernando Cruz, que sostuvo una posición en contra del aumento de la pena máxima, en su momento llegó a afirmar lo siguiente:

Efectivamente, el proyecto tiene el objetivo de aumentar la permanencia del delincuente en la cárcel; pero, eso no va a ser cierto en la práctica, porque todas las medidas del 55,<sup>30</sup> la libertad condicional, y todo el régimen penitenciario va a permitir que alguien, en muy poco tiempo, relativamente, pueda estar fuera de la cárcel [...] *para que efectivamente el objetivo fundamental se cumpla habría que establecer*

---

<sup>29</sup> Aunque el legislador Vargas García mencionó reiteradamente durante el debate de la ley No. 7398 que no estaban aumentando las penas, sino solamente ampliando el arco de la pena máxima, su argumento resulta contradictorio pues él mismo fue uno de los firmantes del proyecto No. 7398, donde se aumentaron los rangos de pena mínima para delitos como el homicidio –simple y calificado– violación –simple y calificada–, estupro y abusos deshonestos.

<sup>30</sup> Se refiere al artículo número 55 del Código Penal que establece las formas de “amortización de la multa” o uno de los aspectos de lo que se ha dado en llamar “beneficios” carcelarios.

*un límite para cualquier beneficio penitenciario...* (Expediente ley N°. 7389, p. 89, resaltado mío)

Este tipo de argumentación sería recuperada, aunque ciertamente desde una posición distinta, durante el debate legislativo de la ley N°. 7398. Por ejemplo, el diputado Trejos Fonseca –uno de los proponentes del proyecto– sostuvo que esta nueva ley vendría a “ponerle un mayor valor a la vida humana”, toda vez que homicidas o asesinos tendrán que “pagar con más prisión” y no tendrán posibilidad de “excarcelación por buena conducta, y todas esas alcahueterías que actualmente se dan” (Expediente ley N°. 7398, p. 24-25). En este sentido, para el legislador Trejos Fonseca, el endurecimiento de las penas y la reducción de los beneficios, representaba una suerte de proyecto civilizatorio que subrayaba el valor de la vida y establecía un nuevo estándar moral:

Creo que desde hace muchos años hace falta actualizar nuestro Código Penal. No proponemos cadenas perpetuas ni la pena de muerte, como existe en otros países [...] no proponemos nada de eso, simplemente *pedimos que se le dé un mayor valor y se aprecie más la vida humana*, que el que le quite la vida a una persona tenga que pagar con un mayor tiempo de reclusión, con un mayor tiempo aislado de la sociedad (Expediente ley N°. 7398, p. 25, resaltado mío).

A propósito, conviene retomar, aunque brevemente, el aspecto de la criminalidad en Costa Rica en este contexto. Esto permitiría comprender cómo el aspecto central de la argumentación de los diputados estuvo en buena medida basado en una perspectiva poco atenta de la realidad delictiva y criminal del país y sustentado, más bien, en una percepción exagerada. Al menos así lo hizo ver el abogado y criminólogo Eugenio Raúl Zaffaroni, que en aquella ocasión fue consultado en calidad de director del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD):<sup>31</sup>

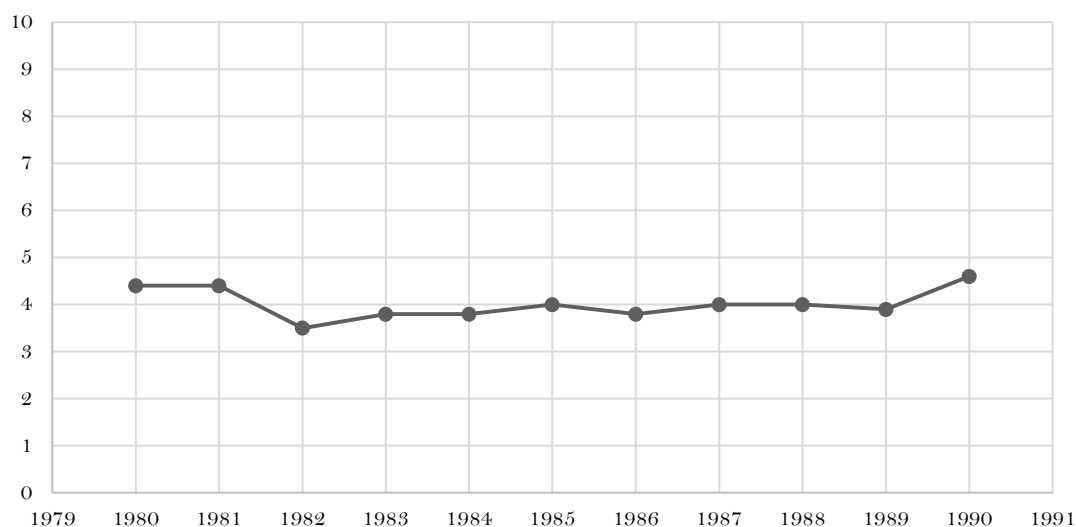
La exposición de motivos del proyecto señala el aumento alarmante de la criminalidad en Costa Rica, asegurando que la misma alcanza límites intolerables y gravísimos. Esta afirmación no viene acompañada con ningún género de prueba

---

<sup>31</sup> La diputada Sancho Barquero, una de las proponentes de la reforma, fue la que presentó la moción para que el Dr. Zaffaroni emitiera criterio sobre el proyecto. Pese a que este no pudo presentarse a comparecer, dados los compromisos de su cargo en el exterior, envió un extenso oficio en el que argumentó contra el proyecto. En este presentó una gran cantidad de evidencia sobre el problema criminal y delictivo en Costa Rica, sobre la poca efectividad del aumento de penas para prevenir y atender el delito, asimismo las implicaciones contraproducentes de una norma de este tipo en el incremento de la población penal y el hacinamiento carcelario. Al final, la extensa misiva presentada por Zaffaroni, apenas si fue mencionada de paso en la discusión legislativa.

empírica o dato ilustrativo objetivo [...] Conforme a los datos que obran en mi poder, fruto de diversas investigaciones llevadas a cabo en nuestro Instituto [...] en Costa Rica no se ha registrado aumento alarmante de los homicidios en los últimos diez años. La tasa de homicidios por 100.000 habitantes mantiene el mismo nivel en la última década, incluso con alguna pequeña tendencia descendente [cfr. Gráfico 3] Determinar la gravedad del fenómeno requiere apelar a algún parámetro, y éste no puede ser otro que las tasas anteriores del mismo país –en el cual vemos que en más de una década no ha variado significativamente– y las tasas de otros países [...] De cualquier manera, la información que tenemos y que hemos podido recoger hasta ahora, nos permite afirmar que Costa Rica pareciera registrar la tasa de homicidios más baja de América Latina y, con toda seguridad, una de las más bajas fuera de América Latina (Expediente ley N°. 7398, p. 316-319).

GRÁFICO 3. COSTA RICA: TASA DE HOMICIDIOS POR CIENTO MIL HABITANTES (1980-1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Expediente ley N°. 7398, p. 317

No obstante, la argumentación exaltada no atendió evidencia.<sup>32</sup> Frente a ello, solo había un panorama sombrío que había que resolver con urgencia, y las alternativas, no obstante, eran

<sup>32</sup> O, mejor dicho, la argumentación tomó en cuenta una evidencia de distinta naturaleza. Por ejemplo, tanto en la discusión de la ley N°. 7389 como de la ley N°. 7398 se recurrió muchas veces a notas de prensa o titulares noticiosos para argumentar a favor del aumento de las penas. En este sentido, al comparecer el exjuez Roberto Rodríguez Vargas, señaló: “El otro aspecto que vale la pena que esta Comisión analice, es la realidad del impacto criminal de los últimos tiempos. creo que eso no se ha estudiado con suficiente seriedad. No estoy totalmente en contra de este proyecto, pero creo que podríamos estar enfrentados a un espejismo periodístico de corte amarillista, que nos ha dado una visión distorsionada de la seguridad del costarricense, una especie así como de teorema de Thomas: mentiras que se dicen como verdades tienen efectos verdaderos.” (Expediente ley No. 7398, p. 112)

limitadas: solo se podía garantizar la seguridad de las personas y el “valor de la vida” mediante el encierro y la permanencia más dilatada de los criminales en la cárcel. Asimismo, la única posibilidad para alcanzar algo parecido al “ideal rehabilitador” era mediante el trabajo forzado. Tal como sostuvo el diputado Trejos Fonseca, “...en este país no existe una verdadera rehabilitación del delincuente, por eso son importantes los trabajos forzados para estos crímenes” (Expediente ley N°. 7398, p. 39). Sin embargo, aunque esta intención estuvo así formulada en el proyecto original, poco tiempo después fue descartada, o por lo menos matizada. En parte, por los criterios dados por los expertos consultados.<sup>33</sup> El mismo legislador Trejos Fonseca afirmó después:

este proyecto de ley originalmente tenía el trabajo como una pena, pero lo hemos quitado de esa manera, porque tienen razón, no estaba bien puesto como una pena. Sin embargo, el trabajo como parte de la vida en el recinto, dentro del plan de rehabilitación me parece muy lógico (Expediente ley N°. 7398, p. 245-246).

Finalmente, el proyecto se sostuvo y legitimó a partir de una retórica que recurría ya no solo a esta “elástica” idea de la rehabilitación (Artavia, 1999) sino también a los derechos humanos, los acuerdos normativos a nivel internacional y las nociones que, desde los presupuestos neoconservadores antes revisados, sostenían el valor de la obediencia, las lealtades y las obligaciones con las colectividades tradicionales, principalmente con la familia:

Este proyecto tiene una mayor amplitud y busca, no solo, lo ejemplarizante de la pena sino también la rehabilitación del delincuente, porque establece en su artículo final y, de acuerdo con convenios suscritos con Naciones Unidas, la obligatoriedad del trabajo en prisión [...] El trabajo, como derecho del individuo y obligación con la sociedad, no deberá tener carácter aflictivo y deberá ser siempre remunerado, de acuerdo con el salario mínimo, todo en conformidad con las disposiciones y limitaciones que al respecto señala la Convención Americana sobre Derechos Humanos [...] Esa es la mejor manera de rehabilitar definitivamente a una persona. No solo nos garantizamos de que cuando llegue a la sociedad nuevamente, por una u otra causa, esté en camino de la rehabilitación, sino que hacemos que el individuo sea útil en la prisión, útil en la sociedad y útil a la familia... (Expediente ley N°. 7398, p. 390).

De tal suerte, como se verá en los capítulos subsiguientes, las tensiones y contradicciones ofrecidas en los discursos que definen una política penal y una forma particular de

---

<sup>33</sup> Algunas de las personas que comparecieron para emitir criterio sobre el proyecto fueron la ministra de Justicia, Elizabeth Odio Benito; los magistrados de la Corte Suprema de Justicia Luis Paulino Mora y Mario Houed Vega; el fiscal José María Tijerino y el exjuez Roberto Rodríguez Vargas.

procedimiento legislativo no fueron exclusivos de este contexto. El establecimiento de sanciones más severas y de una tolerancia menor con la transgresión y el delito, siempre necesita sostenerse sobre una retórica que legitime aquello que desde una perspectiva garantista y humanista no resulta ni coherente ni conveniente, pero quizás sí popular –sobre todo cuando se insiste en hablar desde la voz de la gente y el “pueblo”–. Por lo tanto, aunque los discursos de los legisladores acudieran constantemente a una reafirmación de aquellas bases axiológicas pretendidamente humanitarias y atentas al derecho, en el *trade off* que define su puesta en práctica, se terminaron imponiendo los efectos punitivos. Por ello –tanto aquí como en lo que se verá más adelante– conviene no confundir “lo dicho con lo hecho” (Cfr. Sozzo, 2018, p. 10), para evitar así agotar el análisis en los discursos que omiten el contraste entre aquellas retóricas y la deriva en las prácticas del campo del control del delito.

## 6. *La inserción de Costa Rica en el contexto global y el problema del tráfico ilegal de droga*

### 6.1 *Preámbulo*

Una de las causas más señaladas en el aumento de la población penal en Costa Rica durante las últimas tres décadas corresponde a la legislación punitiva para controlar el tráfico ilegal de estupefacientes. Estas reformas ya no corresponden a cambios integrales sobre el texto del código propiamente, sino a leyes que amplían el catálogo de tipos penales, modificando los previos o creando nuevos tipos de delito (Sánchez Ureña, 2011, pp. 446-447). Los efectos punitivos de este conjunto normativo pueden verificarse en las cifras del sistema penitenciario durante el decenio del 2005 al 2015: pese a que casi la mitad de la población reclusa costarricense durante este periodo descontaba penas por delitos contra la propiedad, los delitos contra la ley de psicotrópicos aparecieron como la segunda causa más común de quienes permanecían en la cárcel (Programa Estado de la Nación, 2017).

Esta legislación específica en materia de droga ha tenido también un impacto sobresaliente al analizar el tema penitenciario desde una perspectiva de género. Aunque durante la primera década del 2000 la población penitenciaria femenina en Costa Rica rondaba tan solo en un 7% del total de personas en privación de libertad, al menos un 64% de esa población entró a un centro penitenciario por haber violado la ley de psicotrópicos. De manera específica, los delitos más comunes son el traslado, la posesión u ocultamiento de algún tipo de droga ilegal con propósitos de venta o mercado (Palma Campos, 2011, p. 246).<sup>34</sup>

Estos tipos penales son regulados y penados a partir de la ley N.º. 8204, que entró en vigor en enero de 2002. La venta directa de droga, o lo que se ha dado en llamar también como “venta al menudeo”, es el delito más común, muy por encima de otros tipos penales estipulados en esta ley (Palma Campos, 2011). En específico, el artículo N.º. 58 establece que:

---

<sup>34</sup> El Informe del Estado de la Justicia de 2017 señala que la totalidad de la población privada de libertad hasta el año 2016 confirmaba esta disparidad de género: mientras que en la población reclusa femenina un 68,5% de las mujeres guardaban prisión por infracciones a la ley de psicotrópicos, entre los hombres un 40,7% descontaban pena por delitos contra la propiedad. No obstante, recientemente esta tendencia se ha empezado a desdibujar, pues al menos en el caso de las mujeres ha incrementado la importancia de los delitos contra la propiedad, los cuales a partir del de 2012 desplazaron a las infracciones a la ley de psicotrópicos como principal causa de condena en la población reclusa femenina (Programa Estado de la Nación, 2017, p. 288).

Se impondrá pena de prisión de ocho a quince años a quien, sin autorización legal, distribuya, comercie, suministre, fabrique, elabore, refine, transforme, extraiga, prepare, cultive, produzca, transporte, almacene o venda las drogas, las sustancias o los productos referidos en esta Ley, o cultive las plantas de las que se obtienen tales sustancias o productos. La misma pena se impondrá a quien, sin la debida autorización, posea esas drogas, sustancias o productos para cualquiera de los fines expresados, y a quien posea o comercie semillas con capacidad germinadora u otros productos naturales para producir las referidas drogas (Expediente ley N.º. 8204).

Este amplio catálogo de conductas enumeradas en el artículo N.º. 58 han sido consideradas como “delitos graves” y su pena mínima es mayor que la del robo agravado o los delitos sexuales contra menores de edad. Asimismo, dichas sanciones no establecen una diferenciación estricta ni pormenorizada que distinga entre quienes trafican grandes cantidades de droga o aquellas personas que lo hacen al menudeo o mediante venta directa de pequeñas cantidades (Programa Estado de la Nación, 2017, p. 273).

Además del impacto que ha tenido esta ley en el aumento de la punición de un sector específico de la población en las últimas décadas, conviene poner en contexto de dónde viene el énfasis puesto por sucesivos gobiernos del país centroamericano en el tema del tráfico de drogas y, sobre todo, cuál ha sido la argumentación que ha sustentado las decisiones legislativas sobre el tema. Una revisión general sobre ello permitirá observar que dicha problemática ha sido una preocupación continua desde al menos cuatro décadas atrás, inscrita sobre todo en los esfuerzos de Costa Rica por integrarse de manera efectiva en los tratados multilaterales que rigen la dinámica global y –parecido a lo ya visto– estableciendo una política de control doméstica referida a un idealizado conjunto de valores y un programa civilizatorio basado en la moral.

### *6.2 1982–2002: La elaboración de una legislación costarricense para el control del narcotráfico*

El problema del tráfico internacional de drogas ha sido una inquietud recurrente del gobierno costarricense por lo menos desde la primera mitad del siglo veinte. Se ha señalado de manera reiterada cómo la posición estratégica del país centroamericano –específicamente como punto de unión entre América del norte y Suramérica– le permite ser un punto clave para el tránsito y trasiego de la droga en el mercado internacional. Dicho problema conllevó el establecimiento de normas y leyes que regularan y definieran controles a este tráfico ilegal

de estupefacientes que, aunque supone una preocupación global, tiene evidentemente implicaciones considerables en el contexto local.

Fue así como Costa Rica, en primera instancia, se adhirió a las distintas y sucesivas convenciones sobre estupefacientes que la Organización de Naciones Unidas promovió desde el año 1961. Sin embargo, la legislación propia del país centroamericano empezaría específicamente a partir de la primera administración del expresidente Oscar Arias Sánchez, cuando el Poder Ejecutivo presentó a la corriente legislativa el proyecto de ley sobre psicotrópicos, drogas de uso no autorizado y actividades conexas, que se convirtió en ley de la república N°. 7093 en 1988 (Palma Campos, 2011, p. 248, Expediente Ley N°. 7093).

Dicha ley, según su propia exposición de motivos, señalaba que su intención primera era actualizar y elaborar un todo integrado y coherente de normas que legislaran de manera eficaz la amenaza que significaba el tráfico ilegal de droga. Específicamente, se indicó que

...a pesar de la magnitud del problema, la legislación que al respecto existe en nuestro país es insuficiente y desadaptada a la realidad actual. De ahí que *ante la progresiva amenaza que para la estructura institucional, económica, social y moral del pueblo costarricense representa el consumo de drogas y la comisión de delitos relacionados al narcotráfico* sea necesario e imperioso expedir a la mayor brevedad posible una “Ley sobre psicotrópicos, drogas de uso no autorizado y actividades conexas” que actualice las disposiciones vigentes sobre la materia y se constituya en un instrumento eficaz para la erradicación de ese gravísimo flagelo que azota la humanidad. (Expediente Ley N°. 7093, p. 3, resaltado mío).

Nuevamente, esta legislación aparecía en un contexto de cambio y transformación, tanto a nivel institucional –dadas las condiciones de ajuste estructural que instauraban un nuevo modelo económico para Costa Rica– como en el contexto de apertura e integración global. El propio mandatario Arias Sánchez señalaba así que el Programa de Ajuste Estructural era el instrumento que permitiría consolidar la nueva economía que el país necesitaba, pues como argumentó frente al plenario legislativo el 1ero de mayo de 1989, “la sociedad futura, más rica y más justa que todos soñamos, tiene su base en él” (Arias Sánchez, 1989, p. 204).

Siendo así, para el presidente, la visión de un futuro para Costa Rica y las condiciones mundiales enmarcaban un horizonte posibilidades, pero llevaban asimismo un conjunto de desafíos: “Las condiciones del mundo que nos ha tocado vivir imponen acciones diferentes, actitudes de valentía, desafío de grandes retos” (Arias Sánchez, 1989, p. 193). Esto suponía



complementar ya no solo un ajuste en la estructura económica del país, más abierta a las condiciones de los mercados internacionales, sino también un conjunto de esfuerzos domésticos para garantizar la paz, la cual constituía “el marco indispensable para que todo lo demás sea realizable” (PLN, 1986, p. 7).

Este esfuerzo por “la paz”, se argumentó, tenía que descansar en un conjunto de esfuerzos diplomáticos, en el respaldo brindado por “países amigos” así como en los organismos internacionales; pero también, y de manera complementaria, debía venir acompañado por una garantía de “seguridad interna”. “Nuestro pueblo requiere mayor protección dentro del territorio nacional y debemos dársela”, aseguraba Arias Sánchez en su programa de gobierno (PLN, 1986, p. 7). Siendo así, fue igualmente posible encontrar en aquel contexto una retórica que combinaba el entusiasmo por el futuro y el énfasis puesto en una política sustentada en una amplia y vaga concepción de lo moral. Evidencia de esto fueron las declaraciones del propio exmandatario frente al Plenario Legislativo el 1ero de mayo de 1989, un año después de haber entrado a regir la ley No. 7093:

El crecimiento material de un país descansa sobre el *vigor moral y espiritual* de su pueblo. *Los principios morales sobre los que se levanta la democracia costarricense deben guardarse con toda nuestra fuerza.* La Costa Rica del futuro sólo puede concebirse si la conservamos sana y robusta. *Hemos dado una de nuestras mayores batallas en favor de la moral. Mantenemos una lucha implacable contra la drogadicción, contra el narcotráfico, contra los que hacen negocio con el sufrimiento de otros [...] Parte de la tarea por la moral fue la iniciativa y aprobación de la Ley de Psicotrópicos, la más severa de América Latina.* Pero también lo ha sido la decisión con que apoyamos a la Comisión Legislativa que estudia el narcotráfico y llevamos a la práctica, de inmediato, sus recomendaciones (Arias Sánchez, 1989, p. 202, resaltado mío).

Además, en aquella ley aparecería de nuevo la contradicción –que será posible encontrar también en los proyectos y reformas posteriores– de combinar o entender de manera complementaria un ideal preventivo y rehabilitador junto a la animosidad punitiva. Se entendía así que era necesario atender las condiciones asociadas al consumo –principalmente la adicción– mediante algunas medidas de salud pública, a la par de la creación de nuevos tipos penales y un aumento generalizado de las penas.<sup>35</sup> Sobre este último punto, si nos

---

<sup>35</sup> Por esta razón no es gratuita la referencia del exmandatario Arias Sánchez a una nación “sana y robusta”. El lenguaje que patologiza lo referente a la droga, y que concibe el problema como un asunto sanitario es una constante en toda la legislación a propósito del narcotráfico y el mercado de estupefacientes en Costa Rica. En este sentido, también es posible hallar una complementariedad entre el ideal preventivo y el rehabilitador, donde se apela igualmente a una retórica médica que se confunde muchas veces con las valoraciones morales.

concentramos particularmente en aquellos delitos más recurrentes y con mayor impacto en el ámbito penitenciario, podemos encontrar el primer antecedente del artículo N°. 58 de la ley vigente, donde incluso el rango de la pena era mayor que el actual.

Inicialmente, el proyecto de ley estipulaba una pena de ocho a quince años para aquella persona que produjera, almacenara o trasegara algún tipo de droga ilegal a lo interno del país. Mismo rango de pena que está especificado en la legislación actual. No obstante, la discusión en el contexto de la comisión legislativa de asuntos sociales propició un texto sustitutivo donde el rango se aumentó. Inicialmente se presentó una moción –impulsada por los legisladores Araya Guillén y Sotomayor Guevara– que establecía un rango de pena de doce a veinte años (Expediente Ley N°. 7093, p. 262). A pesar de ello, dicha iniciativa no prosperó, pues los mismos proponentes retiraron su moción para respaldar una segunda propuesta, que fue la que quedó plasmada en el documento final.

En esta dirección, el diputado Valenciano Chaves sostuvo que la intención era igualar tanto a quienes participaran del tráfico internacional como a aquellos que lo facilitaran a lo interno del país, bajo el argumento de que ambos estaban siendo partícipes de conductas muy graves que debían ser castigadas con penas muy altas. La contrapropuesta del legislador consistió en bajar el mínimo –el cual fue fijado en ocho años, tal como figuraba originalmente– y aumentar el máximo –que pasó de quince a veinte años– con el propósito ya no solo de “asimilar estas dos figuras delictivas”, sino de que se antepusiera la discrecionalidad del juez a la hora de “de analizar cada caso, según sus consecuencias, según el daño social, según todas las repercusiones, y manejarse dentro de extremos que le permitan realmente determinar la menor o mayor gravedad” (Expediente Ley N°. 7093, p. 265).

Esta normativa, que como ya fue dicho, quedó sancionada por el Poder Ejecutivo en abril de 1988 y que entró a regir posterior a su publicación a inicios de mayo del mismo año, no estuvo exenta de reacción y polémica. Meses después, en octubre de 1988, mujeres privadas de libertad que descontaban pena en el centro penitenciario El Buen Pastor, sostuvieron una huelga de hambre por diez días con la intención de hacerse escuchar por la Comisión Legislativa que estaba estudiando una posible reforma a ley recientemente publicada. Fue así como las mujeres hicieron llegar, por intermediación del Ministerio de Justicia, una carta donde ofrecían un conjunto de recomendaciones, entre las cuales, por ejemplo, se sugería que:

la pena de prisión de ocho a veinte años es demasiado alta, ya que hay delitos mucho más graves y con penas de prisión inferiores como un ejemplo de éstos son [sic] los homicidios e infanticidios. Por otra parte, deberá especificarse si la pena es igual para quienes la venden o la consumen (Expediente Ley N°. 7093, p. 1125).

Dicha reforma, de hecho, comenzó a discutirse en la Asamblea Legislativa en el mes de noviembre de 1988, apenas siete meses después de haber entrado en vigor. La prontitud con la que el legislativo entró a reformar la reciente ley fue justificada por su proponente –el diputado Alex Solís Fallas– como una medida urgente para subsanar “algunas omisiones y errores involuntarios” que arrastraba aquel nuevo conjunto normativo; el cual, incluso, el mismo diputado consideró como “la ley más importante que se ha aprobado en el actual gobierno” (Expediente Ley N°. 7233, p. 1).

Particularmente, la iniciativa promovió el cambio de tres artículos y la adición de uno, los cuales venían a ampliar la tipificación de algunos delitos –por ejemplo, el nuevo artículo vino a establecer una pena de tres a seis años a quien suministrara algún tipo de droga o estupefaciente a menores de edad– y a agravar algunas de las penas previamente estipuladas en la ley. Entre los artículos reformados estaba el equivalente al ya referido artículo N°. 58 de la ley vigente, el cual amplió la pena máxima de quince a veinte años. A propósito, el diputado Solís Fallas al hacer una exposición general de los cambios promovidos sostuvo:

se han bajado algunas penas, se han escalonado otras, de acuerdo a la gravedad de las conductas; las penas no se establecen caprichosamente, sino atendiendo una *escala de valores* en donde *lo social, lo espiritual y lo moral tienen un lugar*, y de acuerdo al daño social que provoca una conducta así van a ser de graves las penas. (Expediente Ley N°. 7233, p. 100, resaltado mío).

Nuevamente se entendía que el control y el establecimiento de las penas estaba referido a un conjunto de valores y presupuestos morales como parte de un proyecto civilizatorio. No obstante, los rangos de castigo establecidos también fueron cuestionados, por ejemplo, cuando el ministro de Justicia, Luis Paulino Mora, fue invitado a comparecer en calidad de asesor técnico. Fue así como el ministro argumentó, al pasar revista de cada uno de los aspectos que se proponían en la nueva ley, que:

la comisión decidió recomendar en este caso que la pena fuera de ocho a veinte años en todos los casos que se ha tratado de subir las penas, yo siempre he estado en desacuerdo; las penas deben ser relacionales y corresponder a la gravedad de los hechos que se tratan de reprimir [...] me parece que una pena de veinte años podría

resultar igualmente desproporcionada, [sin embargo] ese fue el criterio de la mayoría y debo atenerme a él. (Expediente Ley N.º. 7233, p. 138).

Esta reforma, fue finalmente sancionada por el Poder Ejecutivo y entró a regir en mayo de 1991, durante la administración de Calderón Fournier; no obstante, durante el cuatrienio posterior y la administración del exmandatario liberacionista José María Figueres Olsen, se presentó por iniciativa del Ejecutivo una nueva propuesta de reforma a la Ley. Esta vez se insistió igualmente en la necesidad de actualizar y hacer más efectivo el conjunto de normas, tal como se exponía en su declaración de motivos:

Las actividades relacionadas directa o indirectamente con el tráfico y consumo ilícito de drogas varían día a día, haciéndose cada vez más complejas y sofisticadas, lo que demanda que *la ley que las reprime sea también actualizada y mantenga su eficacia y operatividad ante los más variados mecanismos empleados por la narcomafia* (Expediente Ley N.º. 7786, p. 3-4, resaltado mío).

Esta nueva ley, en lo que corresponde específicamente al aspecto de las penas y al artículo ya referido –que atiende lo particular del tráfico local, directo y en pequeñas cantidades– introdujo una disminución en el rango previamente establecido, el cual pasó de ocho a veinte años a un mínimo de cinco y un máximo de quince años. Este cambio en específico fue propiciado por el debate legislativo, pues dicha reforma no se contemplaba en el proyecto original, en el cual esta pena se mantenía tal y como estaba en la ley anterior.

A propósito, hubo distintos criterios técnicos que apuntaron a la necesidad de introducir este cambio. Entre ellos, estuvo el informe del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, en el cual se argumentó que dicha pena violaba “los principios de razonabilidad y proporcionalidad” (Expediente Ley N.º. 7786, p. 216). Con base en lo anterior, y en el razonamiento emitido en la subcomisión legislativa constituida con el fin de revisar el proyecto de ley, se consideró que era necesario reestructurar los delitos y sus castigos bajo un nuevo criterio, sugiriendo “un régimen equitativo con respecto a las penas que tomara en cuenta el bien jurídico tutelado” (Expediente Ley N.º. 7786, p. 394).

Dicha ley entró en vigor a partir de su publicación oficial en mayo de 1998, sin embargo, dos años después, durante la administración del socialcristiano Miguel Ángel Rodríguez, nuevamente se presentó una reforma integral al conjunto normativo que regulaba el mercado y trasiego de estupefacientes, psicotrópicos y drogas ilícitas. Esta nueva ley, que

entró a regir bajo el N°. 8204 en enero de 2002, es la que se mantiene vigente y será revisada de manera más detallada en el acápite que sigue.

### *6.3 2002: La reforma integral de la ley contra psicotrópicos*

La propuesta programática del candidato socialcristiano Miguel Ángel Rodríguez Echeverría para gobernar durante el cuatrienio 1998-2002, estuvo sustentada en una combinación de justicia social, libertad y responsabilidad individual (PUSC, 1998a, p. vi). En esta dirección, se ofrecían propuestas que combinaban la promoción de “una cultura de excelencia y de superación personal y colectiva” a la par de “la producción de bienes y servicios en niveles de competencia internacional, mediante la formación de recursos humanos y la óptima utilización de los adelantos de la ciencia y la tecnología” (PUSC, 1998a, p. vii). En aquel contexto, aquellas propuestas resultaban oportunas y necesarias para un sector de la población que demandaba cambios inmediatos y reformas profundas para superar el estancamiento y la inmovilidad (Solís Avendaño, 2006, p. 8).

Fue así como apareció de nuevo un ímpetu por la apertura y la entrada de Costa Rica a una dinámica mundial, la cual debía sentarse igualmente en una economía abierta y competitiva, pero también en políticas y normas que atendiera los reveses de una integración efectiva en el contexto internacional. Entre ellas, ya de entrada, el candidato Rodríguez Echeverría puso atención en la seguridad ciudadana y la promoción de la paz. Fue así como, aunque las propuestas rescataban el problema de los delitos contra la propiedad y contra la vida, no se dejó de atender de manera enfática también lo tocante a las drogas y el tráfico de estupefacientes. El diagnóstico presentado por el Partido Unidad Social Cristiana era el siguiente:

Estudios recientes señalan que entre 6 y 7 por ciento de la población costarricense consume drogas. Estadísticas para 1996, muestran que 53.8% adolescentes que vivían en la calle, habían probado el crack, 31% la cocaína y 15.2% marihuana. Que 40% de adolescentes agresores usaban marihuana, 27.6% crack, 25.2% cocaína y 7% heroína. De acuerdo con informes de la Agencia de Lucha contra la Droga del Gobierno de los Estados Unidos, Costa Rica se ha convertido en un punto importante para el trasiego de drogas hacia grandes mercados como Estados Unidos y Europa. El número de actividades de narcotráfico detectadas en el territorio nacional ha venido en aumento. (PUSC, 1998b, p. 32)

A partir de dicho diagnóstico se propuso una agenda que, particularmente en el tema de las drogas y el narcotráfico, establecía un programa de “prevención del abuso de las drogas y rehabilitación”, a la par de una frontal “lucha contra el narcotráfico”. Respecto al primer eje, algunas propuestas dirigidas a la prevención fueron la detección temprana de problemas de consumo y adicción y la intervención mediante la coordinación de instituciones abocadas a dicha problemática –a la vez que se creaba el Instituto Costarricense Antidrogas– esto, junto al desarrollo de “programas agresivos en los medios de comunicación para alertar a la población sobre los problemas derivados del consumo de drogas ilícitas, así como del licor y del tabaco.” (PUSC, 1998b, p. 34). Por otra parte, en el combate del narcotráfico, se señaló explícitamente la necesidad de impulsar “reformas legales que obligaran a las entidades financieras a reportar grandes depósitos de dinero y a implementar procedimientos para detectar transacciones sospechosas de acuerdo con la práctica internacional” así como “la aprobación a las reformas de la ley de Psicotrópicos, con especial énfasis en la creación de la Unidad de Análisis y Financiero para fortalecer la lucha contra el lavado de dólares.” (PUSC, 1998b, p. 34-35).

Estas propuestas fueron oportunamente integradas en el proyecto de reforma integral de la ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado y actividades conexas; el cual entró a la corriente legislativa en febrero del 2000. En la declaración de motivos de aquel proyecto, se señalaba de entrada el impacto negativo que tenía el tráfico de drogas para el desarrollo y la libertad; dos de los ejes centrales de todo el programa impulsado por el gobierno socialcristiano: “la evolución y comportamiento del fenómeno de las drogas constituye uno de los principales problemas sociales y de salud pública, que afecta la libertad y el desarrollo de la sociedad en general y de los jóvenes en particular, quienes son nuestro patrimonio máspreciado.” (Expediente Ley N°. 8204, p. 2).

En general, la propuesta de reforma señalaba explícitamente que “Costa Rica [había] adquirido compromisos ante la Organización de las Naciones Unidas para enfrentar los principales retos de una sociedad en constante cambio y transformación” (Expediente Ley N°. 8204, p. 2) y, por ello, apostaba por un amplio programa normativo que buscaba establecer instrumentos procesales, administrativos y penales para facilitar investigaciones y acciones represivas. Además de reforzar mecanismos y recursos que respondiesen adecuadamente a aquellos compromisos internacionales, a la reducción de la oferta de

drogas y al fomento de la cooperación internacional —prestando especial atención al impacto de los delitos de legitimación de capitales y a la estabilidad de los sistemas financieros y comerciales a nivel nacional—. Todo ello, a la par de los programas de salud pública que atendían tanto la prevención como el ideal rehabilitador y de reinserción social de aquellas personas que se concebían como “víctimas de toxicomanía” (Expediente Ley N°. 8204, p. 2-5).

No obstante, el debate de la ley no se limitó a señalar aquel contexto internacional al que era urgente responder, pues el contexto legislativo estuvo enmarcado en al menos dos circunstancias domésticas, y no menores, que también alteraron la discusión. La primera, fue el vínculo que anunció la prensa nacional entre la cúpula del Partido Unidad Social Cristiana con el empresario y político mexicano Carlos Hank González, al que se acusaba de estar involucrado con el tráfico internacional de drogas y el lavado de dinero. Según indicaba la prensa costarricense en aquel momento, Hank González había adquirido relevancia en Costa Rica en 1997, cuando se conoció que cuatro altos dirigentes del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC); entre ellos, el presidente de turno, Miguel Ángel Rodríguez, y el exmandatario Rafael Ángel Calderón, se habían reunido con él —después de un viaje en un avión proporcionado por Hank— del 18 al 20 de mayo de ese año, en una de sus haciendas en la ciudad de Toluca. Reunión en la que también habían participado el canciller de turno, Roberto Rojas, y Rolando Laclé, exministro de la Presidencia.<sup>36</sup>

La segunda circunstancia se encuadró en las propias transformaciones que se estaban implementando en el modelo político económico costarricense; las cuales jugaron un papel relevante en el cuestionamiento y el descrédito del Gobierno y el espacio legislativo. El programa de reforma del Instituto Costarricense de Electricidad —denominado popularmente como el “Combo ICE”— pretendía *grosso modo* abrir el mercado de las telecomunicaciones y la electricidad. Este proyecto desató, a partir del mes de marzo del 2000, una serie de protestas masivas en todo el territorio nacional —protesta que todavía hoy

---

<sup>36</sup> Cfr. “EE. UU. liga a Hank con narco” (*La Nación*, 3 de junio de 1999). Al revisar el expediente de esta ley, es posible encontrar que buena parte de la discusión en la comisión legislativa de narcotráfico estuvo abocada a debatir si era necesario continuar la investigación sobre el polémico “caso Hank” o, si más bien, ya era hora de archivar el caso y pasar a revisar la materia competente a la ley. El caso finalmente se abandonó después de revisar un informe de Janet Reno, Secretaria de Justicia de Estados Unidos, a partir del cual algunos legisladores concluyeron que el vínculo entre Carlos Hank y los políticos costarricenses no era “de naturaleza trascendente” y tampoco permitía sospechar de “consecuencias que impliquen algún trastorno de la vida nacional” (Expediente Ley N°. 8204, p. 460).

se considera como una de las manifestaciones más insignes dentro de las movilizaciones colectivas del país— las cuales ocuparon tanta atención y polémica que, naturalmente, tanto la imagen pública de los diputados como la discusión legislativa se vio alterada.<sup>37</sup>

Por lo tanto, en aquellas circunstancias era urgente enviar algún tipo de mensaje para salir a flote, y fue así como resultó oportuno anunciar que se estaba actuando en procura de mejorar las condiciones de seguridad en el país. Tal como el diputado Soto Chavarría argumentó, en el momento en que se decidió terminar la investigación del caso Hank: “la continuidad de nuestros trabajos debe sustentarse en una agenda que llegue a privilegiar las demandas de nuestro país para que legislemos contra la droga de modo oportuno y sostenido” (Expediente Ley N°. 8204, p. 459). En consecuencia, los legisladores pasaron directamente a la discusión de un proyecto de ley que, por su amplitud y amplio contenido técnico, se detuvo en una detallada consulta de múltiples instituciones y entidades técnicas, directamente vinculadas con la materia fiscal, de salud o de psicotrópicos.

De este modo, la discusión sobre el conjunto de normas para regular el tráfico de drogas y las actividades delictivas asociadas a este, no se concentró en el tema del tráfico a pequeña escala en territorio nacional —que como se ha visto, es el que más impacto tiene en las prisiones del país— como sí lo hizo con los aspectos asociados al tráfico internacional, entre estos, la discusión sobre la actividad financiera vinculada al lavado de dinero. De tal suerte, al transcurrir de esta manera el debate, las políticas de índole más doméstico se concentraron en señalar el consumo y la adicción como un “problema social de salud pública” donde, en vez de construir una imagen delictiva particular, se entendió a los consumidores

---

<sup>37</sup> Con el lema de “ICE sí, combo no” la acción colectiva aglutinó una manifestación considerable que, lejos de convocar solamente a gremios específicos, promovió una movilización nacional que abiertamente cuestionaba un nuevo modelo de desarrollo y la defensa de una institución altamente representativa del estilo de desarrollo institucional anterior. No obstante, pese a la oposición popular, el “combo” fue aprobado en primer debate el lunes 20 de marzo del 2000, con 45 votos a favor y 10 en contra. En buena medida, como resultado de más de un año de negociación entre el gobierno y la fracción oficialista con la fracción del Partido Liberación Nacional (Menjívar Ochoa, 2004). Sin embargo, la Sala Constitucional poco tiempo después declaró inconstitucional el proyecto y fue así como este salió de la corriente legislativa. Las encuestas elaboradas en aquel contexto por la empresa Unimer y el diario *La Nación* señalaban que un 67% de la población del país aprobaban las manifestaciones y un 59,8% consideraban que la democracia se había debilitado, prueba de ello fue que el nivel de aprobación de varios actores sociales vinculados al movimiento estuvo por encima del 50%, mientras que, en el nivel más bajo de aprobación, figuraron los representantes de los partidos mayoritarios, el Gobierno, la Asamblea Legislativa y, en el último puesto, el expresidente del Congreso, Carlos Vargas Pagán. *Cfr.* “Combo detonó la frustración” (*La Nación*, 25 de junio de 2000).



—entre los que destacaba la población joven— en condición de víctimas de una situación de la que no tenían control y que impedía su pleno desarrollo.

No obstante, este énfasis en la discusión, marcado sobre todo en el aspecto de lo internacional y lo sanitario, no significa que el debate sobre las penas para el tráfico doméstico no se haya tocado, sino que, dentro del grueso del debate, este fue un tema lateral. De los informes ofrecidos por las instituciones donde se vertieron criterios técnicos, solo uno de ellos se manifestó —aunque brevemente— a propósito de los castigos del tráfico a pequeña escala que se realiza a lo interno del país. Particularmente, fue en el informe enviado a nombre de la Procuraduría General de la República donde se consideró poco conveniente aumentar el extremo menor —que pasó de cinco a ocho años— en vista de que, “las diversas acciones en el artículo descritas recogen desde grandes a pequeñas cantidades [de droga] decomisadas o involucradas, lo que provocaría que en este último supuesto [el de las pequeñas cantidades] la pena mínima sería muy elevada en atención a la escasa intensidad lesiva de los bienes jurídicos protegidos.” (Expediente Ley N°. 8204, p. 428).

Por otra parte, en lo correspondiente a las iniciativas de los legisladores, solamente el diputado libertario Otto Guevara Guth presentó una moción que sugería mantener en cinco años la pena mínima para las actividades tipificadas en el actual artículo N°. 58, sin embargo, esta fue desechada por unanimidad en el debate de la comisión. Los argumentos de dicho rechazo no se consignaron en el expediente, no obstante, las manifestaciones del diputado liberacionista Arias Fallas, emitidas un mes antes en el plenario legislativo, permiten entender el compromiso de algunos legisladores con las penas más severas:

*los diputados que dictaminamos este proyecto de ley, consideramos que elevar las penas tiene como objetivo combatir con más dureza y desestimular la reincidencia para quien distribuya, comercie, suministre, fabrique, labore, refine, transforme, extraiga, prepare, cultive, produzca, transporte, almacene o venda las drogas, las sustancias o productos psicotrópicos, sin autorización legal y además cultiven las plantas de las cual ellos tienen estas sustancias o productos [...] dado que las penas no son para nada severas, en todo caso siempre habrá algunos —y aquí en el plenario siempre hay algunos— [...] que creen en el abolicionismo de las penas, yo creo que la mejor medicina contra el lavado de dinero, contra el narcotráfico, es la prevención, pero una vez que la prevención falla, yo me sitúo en los que consideran que las penas deben ser [¿mayores?] para estos delitos más severos... (Expediente Ley N°. 8204, p. 1238-1239)*

De manera coincidente con lo visto en el capítulo anterior, nuevamente el ideal rehabilitador y preventivo aparece a la par de las penas más severas como un programa deseable pero

inasible, inalcanzable o poco realista, por lo que el aumento de las penas y la disuasión a partir del castigo se erige como una respuesta pragmática, frente a la que no hay más remedio. Esta definición se ha configurado reiteradamente como una de las ideas más recurridas en la legitimación de la acción punitiva. Aspecto que, además, iba a encontrarse también en el debate propiciado –pocos años después– a lo interno de la discusión de la ley N°. 8720: una de las leyes que más impacto ha generado en la extensión y severidad del modelo punitivo en Costa Rica, la cual será atendida con detenimiento en el capítulo que sigue.

## *7. 2006-2009: La creación de los Tribunales de Flagrancia y la aspiración de una justicia “pronta y cumplida”*

### *7.1 Preámbulo*

Este último apartado de la investigación está concentrado en el debate legislativo que se propició a partir de la ley N°. 8720, la cual fue sancionada como ley de la república en marzo de 2009 bajo el título “Protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal, reformas y adición al Código Procesal Penal y al Código Penal”. Inicialmente esta ley entró a la corriente legislativa con el título “Ley de fortalecimiento integral de la seguridad ciudadana” y contaba con seis títulos donde se abordaban un conjunto de criterios normativos para la promoción de derechos y protección de víctimas y testigos, así como el control de la “delincuencia organizada”, la prevención de la violencia con armas de fuego, el fortalecimiento de la seguridad municipal y barrial, además de una serie de disposiciones migratorias con el fin de “mejorar la seguridad”.

Dicha propuesta, no obstante, terminaría reduciéndose durante el debate legislativo solamente a tres títulos, donde se mantuvo únicamente lo correspondiente a la protección de víctimas y testigos; además de la adición al Código Procesal Penal de un procedimiento expedito para los delitos en flagrancia y algunas reformas específicas al Código Penal –en las cuales se aumentaron las penas para algunos delitos como el hurto y el hurto agravado–. Sin embargo, antes de pasar a detallar en específico en qué consistió este paquete normativo y qué implicaciones punitivas tuvo posteriormente, conviene poner en contexto las circunstancias en las que nació este proyecto de ley.

Después de que, en el año 2003, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emitiera un polémico fallo que facultaba la reelección de los expresidentes en Costa Rica, el exmandatario Óscar Arias Sánchez –el cual ya había realizado esfuerzos previos para alcanzar la reforma constitucional que autorizara la reelección presidencial– enfrentó la campaña electoral que le permitió asumir el cargo de mandatario de la república durante el periodo 2006-2010. Dicha campaña, y su futuro gobierno, además de impulsar la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana –tratado que terminó de concretar la apertura comercial y modificar la estructura económica nacional que había empezado desde principios de 1980– colocó también el tema de la

seguridad ciudadana y el combate contra la delincuencia y el narcotráfico como un eje central de las propuestas programáticas.

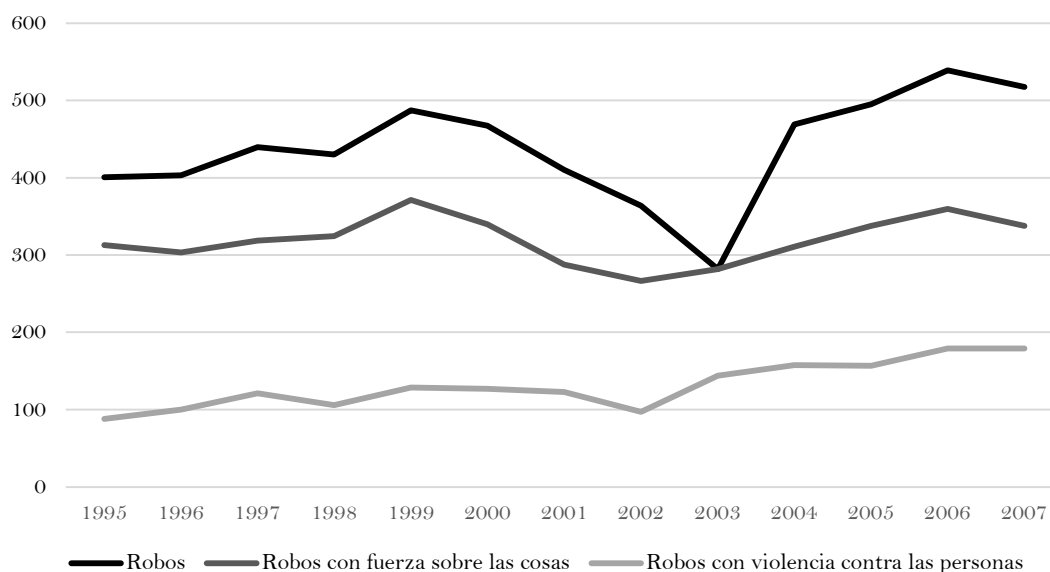
Esta atención al tema securitario quedó plasmada dentro de las “grandes metas nacionales” que se destacaron en el Plan Nacional de Desarrollo para el cuatrienio 2006-2010, dentro del cual se propuso específicamente “detener las tasas de crecimiento de la criminalidad, el tráfico de drogas y la drogadicción y revertir la sensación de creciente inseguridad por parte de todos los ciudadanos”. Allí mismo se apuntaba además que, “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” (MIDEPLAN, 2006, p.34).

Una de las características notables de este contexto es que la preocupación por el tema del delito, la inseguridad y el temor, se habían configurado ya no solo como un problema cada vez más saliente –dada la dinámica creciente en las tasas de delitos más comunes, principalmente los delitos contra la propiedad (*cf.* gráfico 4)– sino que el problema también se configuró como una agenda de investigación relevante desde distintas organizaciones, *think tanks* y *oenegés*; las cuales ofrecieron evidencia para la formulación posterior de diagnósticos y políticas públicas. Quizás la organización más relevante al respecto fue el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que elaboró distintos informes atinentes al tema, los cuales posteriormente fueron retomados en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en el propio proyecto de ley presentado a la Asamblea Legislativa. Estos informes, tendían a ofrecer datos tanto de victimización objetiva como de percepción de inseguridad y temor al delito.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> En este sentido, aunque este no sea el espacio adecuado para entrar en la discusión sobre las distinciones entre percepción de inseguridad e incidencia delictiva objetiva (a propósito, *cf.* Kessler, 2009) habría que señalar que, buena parte de la discusión de este proyecto de ley, estuvo sustentada en un discurso atento particularmente a la percepción y el sentimiento de inseguridad, temor e impunidad.

GRÁFICO 4. COSTA RICA: TASA DE DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD POR CIENTO MIL HABITANTES (1995-2007)



*Nota:* El notable descenso en la tasa de delitos que se observa a partir del año 2000 corresponde a un cambio en la metodología de registro, más que a abruptas modificaciones en la tendencia delictiva. En particular, el cambio indicado se debe a la apertura de la Unidad de Trámite Rápido del Ministerio Público, que empezó a partir de ese momento a registrar las denuncias que anteriormente ingresaban al Organismo de Investigación Judicial (OIJ); cuando estas empiezan a ser consignadas nuevamente por el OIJ, la tasa de delitos vuelve a aumentar, o más bien, regresa a la tendencia observada en el periodo previo (Calderón Umaña, 2012, p. 131).

*Fuente:* Elaboración propia con base en Huhn (2012, pp. 177-178).

Particularmente, la manufactura de las propuestas integradas en el primer texto de la ley constituía el resultado de un trabajo conjunto entre los poderes de la república, el cual había sido asumido como un acuerdo público. Por ejemplo, en abril del 2008, circuló en la prensa nacional un “manifiesto de los tres poderes supremos sobre la seguridad”,<sup>39</sup> en el cual se indicaba que, en tanto “representantes de los tres supremos poderes del Estado” y en el ejercicio de sus “potestades constitucionales”, estaban tomando en cuenta “la preocupación ciudadana por la delincuencia y la inseguridad”; frente a lo cual, ofrecían un paquete de propuestas específicas. Entre ellas:

La revisión coordinada, en el próximo semestre, de la legislación policial, penal, procesal penal y sancionatoria vigente, mediante la promoción de reformas legislativas, dirigidas a cerrar los portillos a la criminalidad, a extirpar la impunidad y a garantizar

<sup>39</sup> Aunque dicho manifiesto fuera asumido por los tres poderes de la república, la nota de prensa iba bajo la firma del mandatario Arias Sánchez. *Cfr.* “Por la recuperación de la paz” (*La Nación*, 14 de abril de 2008).

la adecuada participación y protección de las víctimas, particularmente, en materia penal y procesal penal (*Cfr. La Nación*, 14 de abril de 2008).

Fue así como el debate y las propuestas ante el tema no se restringieron a las formulaciones del Poder Ejecutivo, pues también en las sesiones de la Sala Tercera y la Corte Plena del Poder Judicial, así como en el Plenario Legislativo, la discusión se tornó relevante, concentrándose especialmente en la denuncia de una situación creciente de criminalidad y delito, que iba acompañada de una malestar por una aparente impunidad y una insuficiente acción estatal en el ámbito del control y el castigo (Beltrán Conejo, 2015, p. 65).

En específico, la propuesta del Poder Ejecutivo se volcó por organizar y dirigir una comisión de “alto nivel” que agrupó a distintos jerarcas de instituciones atinentes al tema de seguridad.<sup>40</sup> A partir de las reuniones de aquella comisión, se logró un primer texto de la Ley de Fortalecimiento Integral de la Seguridad Ciudadana. Mientras que, dentro de la discusión dada en la Corte Plena del Poder Judicial confluyeron distintas circunstancias, entre ellas, el debate sobre las eventuales reformas al Código Procesal Penal, las propuestas de castigo a las contravenciones y los delitos cometidos en flagrancia, así como la elaboración y discusión de una propuesta de juzgados para aquellos delitos flagrantes, del cual se aprobó un plan piloto en agosto de 2008 y que, a inicios de 2009 –una vez aprobada la ley en comento– empezaría a funcionar en calidad de Tribunales de Flagrancia (Beltrán Conejo, 2015, p. 82). Finalmente, respecto a las condiciones en las que este proyecto se debatió en el contexto legislativo me detendré a continuación.

## *7.2 La promesa de una atención integral al problema de la seguridad*

La primera versión de la ley, como ya fue dicho, incorporaba seis títulos donde se reunían distintos aspectos relacionados con el tema de seguridad y con una intención de “fortalecimiento integral de la seguridad ciudadana”. En este sentido, la mirada que se colocó respecto a la problemática remitía al impacto de la delincuencia, la criminalidad y la violencia –como aspecto interconectados y vagamente diferenciados– y los contraponía a un pasado

---

<sup>40</sup> La comisión estuvo formada por la ministra de Justicia, Laura Chinchilla; el ministro de la Presidencia, Rodrigo Arias Sánchez; el ministro de Seguridad, Fernando Berrocal Soto; el fiscal general de la República, Francisco Dall’Anese Ruiz y el jefe del Organismo de Investigación Judicial, Jorge Rojas Vargas (Beltrán Conejo, 2015, p. 66).

ideal, asociado a la paz, la tranquilidad y la nobleza; donde a la vez se jugaba una identidad nacional vulnerada:

Costa Rica ha sido conocida en el mundo como una nación de paz y tolerancia. A lo largo de la historia aprendimos a resolver gran parte de nuestras diferencias y conflictos, mediante el diálogo y el respeto a los otros. Sin embargo, dichos rasgos distintivos de nuestra nacionalidad han sido puestos en entredicho en los últimos años ante el crecimiento de la criminalidad y la violencia que afecta derechos esenciales de los ciudadanos como el derecho a la vida, a la integridad física y a la propiedad y que incide de manera negativa en el desarrollo del país (Expediente Ley N°. 8720, p. 2).

El diagnóstico del problema combinaba tanto el “crecimiento de las tasas de victimización” como la “la elevada sensación de inseguridad en la población”; por lo tanto, se hacía ver que la victimización primaria, real u objetiva, era igual de relevante que la victimización secundaria, indirecta o vicaria, que remite a un sentimiento o percepción de inseguridad. En consecuencia, el propósito de la ley y la norma ya no solamente iba dirigido a un fin de disuasión del eventual delincuente, sino también procuraba ofrecerse como un mensaje claro y directo a la ciudadanía. En este sentido, se entendía igualmente que aquella promesa de seguridad iba a procurar un bienestar generalizado y de impacto mayúsculo, en donde se hacía especial énfasis en el aspecto económico:

A la par de la tendencia hacia el crecimiento de los delitos y de la victimización, ha crecido también la alarma social ante la criminalidad. La mayoría de estudios y encuestas de opinión confirman que la seguridad ciudadana constituye una de las principales preocupaciones de los costarricenses [...] La inseguridad ciudadana tiene graves consecuencias para el desarrollo del país, puesto que no sólo genera costos elevados a los ciudadanos y al erario público, sino que además afecta ciertas actividades productivas tales como el turismo y el comercio; finalmente, se produce un deterioro de la calidad de vida de la población y una pérdida de capital social. (Expediente Ley N°. 8720, p. 3-4).

Fue así como aquel proyecto, presentado en marzo del 2008 por iniciativa del Ejecutivo, fue recibido con entusiasmo y optimismo por parte de los diputados, pues aquella constituía una propuesta muy acorde y consecuente con los esfuerzos que el propio espacio legislativo estaba proponiendo. Al respecto, debe mencionarse que, la propia Asamblea ya había emprendido acciones específicas en este tenor, previo a la entrada del proyecto de ley. Específicamente, fue en enero del 2008 cuando se ratificó el acuerdo legislativo de crear una comisión especial que tenía como meta “recopilar, estudiar, dictaminar y proponer las reformas legales necesarias para mejorar la seguridad ciudadana” así como “mejorar la

política criminal costarricense” y “cumplir con los preceptos de justicia pronta y cumplida mejorando el sistema procesal penal y la tramitología en el Poder Judicial en el área penal.” De tal manera, aquella comisión se configuraba como un esfuerzo más –en la misma dirección de las preocupaciones y acciones que emanaron del Poder Judicial y el Ejecutivo– que procuraban no solo externar una preocupación sobre el problema delincencial y securitario, sino que, simultáneamente, evidenciar que se estaban realizando esfuerzos para atenderlo, principalmente mediante la creación de mecanismos legales para la aplicación de una justicia “pronta y cumplida” (Beltrán Conejo, 2015, pp. 132-133).

A propósito de esto, la promesa de aquella justicia pronta y cumplida –que se convirtió en el *leitmotiv* de toda la discusión– remitía a que, a la par de los problemas ya señalados, referidos particularmente al incremento de la delincuencia común y del sentimiento de temor e inseguridad, había una reiterada y cada vez más grave contrariedad en el sistema judicial y en la propia percepción que tenía la ciudadanía de este. Aquel problema era la impunidad, y estaba remitido a la indulgencia y a la tolerancia excesiva con la que aparentemente el sistema judicial estaba tratando a los delincuentes comunes. Se entendía así que, algunas nociones referidas a lo que configuraba un “delito menor”, eran aprovechadas como un criterio de oportunidad para seguir transgrediendo la norma sin ser penalizado. Aquel tipo de argumento puede ser ilustrado de manera fiel en las declaraciones del presidente de la comisión legislativa, el diputado Luis Antonio Barrantes Castro, del Partido Movimiento Libertario:

Si ustedes investigan cuál es el tema que a los costarricenses hoy les aqueja, probablemente van a decir que seguridad ciudadana, y si investigamos más allá de qué le aqueja, probablemente van a decir: la sinvergüenzada –en esos términos hablaría el pueblo costarricense– de que alguien robe, una y otra vez, y que los fiscales los lleven a la cárcel y digan que se tienen que soltar porque en el artículo 22 del Código Procesal Penal, inciso a), la insignificancia deja un portillo abierto como el mar Atlántico (Expediente Ley N°. 8720, p. 577).

De tal manera, la concepción específica que se tenía del delito, o del tipo de transgresiones que había que poner en regla y castigar con firmeza, ya no eran aquellas que se concebían como graves, sino aquellos que, aunque se concibieran como menores o insignificantes, se habían vuelto recurrentes y que, en este sentido, estaban generando un impacto considerable en la ciudadanía, la cual hoy se sentía temerosa y vulnerable. La imagen del delincuente era la del “raterillo” que, al no ser sancionado de manera oportuna, reincidía sistemáticamente;



tal y como lo manifestó la legisladora Ana Helena Chacón, del Partido Unidad Social Cristiana:

Yo creo que en cualquier país del mundo sería imposible perseguir cada uno de los delitos de bagatela, o delitos menores, que son denominados como hechos insignificantes [...] *Aquí de lo que se trata es de sacar de circulación a aquellas personas que producen una enorme inseguridad, en base a la reincidencia, y que en estos momentos no tenemos los dientes para poder privarlos de esa circulación.* Pero, por otro lado, y bien lo dice el Ministerio Público y queda claro en las actas del señor Fiscal General, no podemos perseguir absolutamente todo cuando estamos hablando de delitos insignificantes. Y los ejemplos que nos han puesto ustedes son ejemplos que realmente en muchos casos no son insignificantes [...] *lo que yo entiendo por esto son las reincidencias, y ese raterillo, porque ni siquiera es criminal, verdad, yo lo llamo más ese raterillo que nos hace tanto daño a la sociedad.* Porque la verdad es que no hay nada peor que salir a la calle y, aunque sea un arete de quinientos colones [aprox. poco menos de 1 USD] que le roben a uno, uno se siente absolutamente violentada a su integridad física si esa persona lo sigue haciendo continuamente y no existen sanciones (Expediente Ley N°. 8720, p. 594, resaltado mío).

Sin embargo, esta fue una posición que no estuvo ajena al debate y la controversia, tanto desde las discusiones a lo interno del Poder Judicial como del propio contexto legislativo, donde se contrapuso a aquella visión securitaria una argumentación más atenta a un derecho penal mínimo, con fuertes límites a la actuación del poder punitivo del Estado.<sup>41</sup> Por ejemplo, la diputada independiente Evita Arguedas Maklouf sostuvo una marcada distinción con aquellas posiciones que se decantaban por un control irrestricto o una propuesta punitiva sin ambages, frente a lo cual antepuso una oposición basada, en buena medida, en las nociones del derecho garantista.<sup>42</sup> Argumentos en esta dirección, fueron puestos en el debate

---

<sup>41</sup> Aunque el ámbito judicial no es tema de esta investigación, vale señalar que, los debates que en aquel contexto se dieron, también estuvieron marcados por una marcada distinción entre aquellos magistrados que centraron su discurso en la impunidad, la inseguridad y la alarma; entre los cuales destacaron los magistrados José Carlos Chinchilla, Román Solís y las magistradas Zarela Villanueva y Julia Varela; mientras que, en el lado opuesto, otro sector de la magistratura se decantó por una argumentación que antepuso el Estado de Derecho y una concepción de la política criminal acorde y atenta a las garantías individuales, posición representada particularmente por los magistrados José Manuel Arroyo y Luis Paulino Mora. A propósito del debate a lo interno de la Corte Plena del Poder Judicial, *cfr.* Beltrán Conejo (2015).

<sup>42</sup> Pese a que la diputada Arguedas Maklouf obtuvo su curul mediante el Partido Movimiento Libertario, en septiembre de 2007 renunció a la bancada de la agrupación política libertaria, según manifestó, porque había sufrido “las agresiones de sus cinco compañeros de la fracción”, además de que “acusó al Movimiento Libertario (ML) de haberse convertido en un partido que obstruye, sin sentido, la aprobación de proyectos de ley importantes para el país.” (*Cfr.* “Evita Arguedas renunció al Movimiento Libertario”, *La Nación*, 5 de septiembre de 2007). Aquella diferencia con el partido se notó además en términos programáticos, pues las posiciones de la diputada fueron abiertamente antagónicas con las que sostuvo el legislador libertario Luis Antonio Barrantes Castro, presidente de la comisión legislativa que tuvo a cargo esta ley, y que reafirmó siempre con convicción una posición más punitiva.

cuando se discutió las nociones y aplicabilidad del “testigo sin rostro”, aspecto frente al cual manifestó la legisladora:

...no puedo estar de acuerdo en que sea a cualquier delito, no puedo estar de acuerdo a que se dé esta protección de testigos sin rostro a cualquier delito, porque puede ser utilizado para abuso, y el abuso tampoco puede ser permitido y mucho menos en materia penal, ni en materia procesal penal [...] *aquí tenemos derecho internacional que también nos da pautas a seguir, y que ha sido ratificado debidamente por Costa Rica* [...] estamos hablando de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, estamos hablando sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Constitución Política y del debido proceso (Expediente Ley N°. 8720, p. 544-545, resaltado mío).

Particularmente, la noción del testigo sin rostro constituía uno de los “derechos a la víctima” que se buscaron promover en este proyecto normativo, como parte del paquete de artículos que también incrementaban las penas mínimas y máximas de algunas figuras delictivas – entre ellas el hurto y el hurto agravado– y que, a la vez, convertía contravenciones en delitos, introducía un proceso expedito para el procesamiento de delitos cometidos en flagrancia y reducía la posibilidad de penas alternativas o de conciliación. Todo aquel conjunto legal, se configuraba entonces como una salida –según algunos legisladores– para anteponer los derechos de las víctimas al de los victimarios, los cuales habían venido haciéndose con un conjunto de garantías que terminaban revirtiéndose en inseguridad, temor e impunidad. Por tanto, como sostuvo el diputado libertario Barrantes Castro, “no es volver al tema de, con el ‘garrote de leña’ azotar a las personas, porque ese no es el caso, sino darle seguridad a la ciudadanía costarricense, [...] que le defendamos los derechos a las víctimas ante todo” (Expediente Ley N°. 8720, p. 546). Este tipo de argumentaciones, por lo tanto, supuso plantearse una disyuntiva clave en la definición de una política criminal y de justicia.

### *7.3 La disyuntiva: mano dura, mano suave o mano “inteligente”*

Las distintas posiciones ya esbozadas en el acápite anterior dirigieron buena parte de la discusión y controversia del proyecto de ley. Estas diferencias programáticas, que muchas veces se entendieron como compromisos de oposición o posiciones irreconciliables, fueron puestos en la palestra incluso fuera del debate legislativo. Por ejemplo, para el propio presidente Arias Sánchez, la disyuntiva que implicaba la lucha contra la delincuencia en el país, constituía en suma “la piedra filosofal de la seguridad ciudadana”. En tal sentido, el

mandatario ponía en contraste la demanda por mayor seguridad y menor temor al delito frente a la “tradicción democrática” que, según él, definía la historia política y diplomática del país. Ante tal dilema, optaba por una salida garante de los derechos civiles, pero que no por ello dejara de atender el clamor de las víctimas y de la ciudadanía temerosa. Conviene atender el detalle de la argumentación:

Al igual que en un proceso judicial, donde figuran el demandante y el demandado, hoy tenemos que tomar estos hechos para resolver un conflicto. Por un lado tenemos al demandante, *el clamor ciudadano que exige medidas urgentes e inmediatas en contra de la delincuencia*. Por otro lado tenemos al demandado, *un Estado con una larga tradición democrática y de respeto a los derechos humanos, una tradición que forma parte, junto con la búsqueda de la seguridad, de nuestro pacto social*. Si fallamos a favor del demandante, corremos el riesgo de edificar en Costa Rica un Estado Policía, en donde los individuos prefieran renunciar a sus libertades a cambio de seguridad. *Queda claro, entonces, que debemos fallar a favor de nuestra tradición democrática y garantista, pero ese fallo puede no ser suficiente. Si nuestros ciudadanos no perciben de parte del Estado una respuesta rápida y eficaz frente al problema de la inseguridad ciudadana, entonces su adhesión a ese Estado democrático será cada vez menor, y corremos el riesgo de que nuestra ciudadanía pierda la confianza en el Poder Judicial y acabe por tomar medidas extremas: armarse para solucionar sus conflictos, crear estructuras paraestatales de combate al crimen o, en última instancia, iniciar campañas de limpieza social*. No estamos exentos de que esto suceda en Costa Rica, e incluso vemos ya algunos indicios. Conservar nuestro Estado garantista y democrático no puede implicar la continuación de la escalada de violencia. Si no encontramos una manera de ser, a la vez, garantistas y eficientes, nuestro país terminará por alcanzar el fondo de una espiral en la que está inmerso desde hace ya varios años. (Cfr. Arias Sánchez, Óscar, “Piedra filosofal de la seguridad ciudadana”, *La Nación*, 2 de abril de 2008, resaltado mío).

En esta dirección, el expresidente sugería que una salida garantista y atenta a las víctimas era la única alternativa posible para evitar una respuesta que se revirtiera en violencia y un eventual atentado contra las instituciones democráticas. El bajo umbral de tolerancia a la transgresión y el delito debía ser encauzado institucionalmente, mediante normas, leyes y un Estado democrático que garantizara su eficacia y cumplimiento. Este argumento, resulta muy revelador porque concuerda de manera exacta con una de las hipótesis que ha sido colocada en el marco de la sociología del castigo –entre otros– por autores como Didier Fassin, quien indica cómo, el descenso en el umbral de tolerancia respecto a algunas transgresiones o faltas, las cuales anteriormente no eran atendidas por la ley y sus agentes, conlleva ahora una tendencia a “la pacificación de los espacios sociales inherente a una expansión de las expectativas morales” en donde el “endurecimiento de las relaciones sociales” y la “diferenciación de los juicios morales” conlleva asimismo que las élites políticas

refuercen e incluso anticipen “las inquietudes de seguridad de los ciudadanos” (Fassin, 2018, p. 16). En este sentido, aquella formulación que atendía a una “tercera vía” institucional y garantista ante la disyuntiva polarizante, fue también atendida y discutida en el contexto legislativo. Por ejemplo, cuando la legisladora socialcristiana Ana Helena Chacón Echeverría interrogó a la sala, al sostener que era importante cuestionarse cuál era la política criminal que se anhelaba para el país; si esta iba a ser “una política de *mano dura*, o *mano suave*”, si aquella sería “benevolente con los criminales”; y si, de esta manera, era posible resolver “el tema que más nos molesta, que es el tema de la reincidencia” (Expediente Ley No. 8720, p. 593). Fue así como, ante tal interrogante, la diputada Arguedas Maklouf sostuvo:

El acuerdo es *lo mejor que se pueda elaborar bajo la tesis jurídica, bajo la tesis de realidad, bajo la tesis de lo que es mejor para el sistema judicial*; porque bajo el lema de no impunidad, de mano dura, de mano firme, estamos obstaculizando la justicia [...] este no es un tema de política, simple y sencillamente para vender la seguridad, [...] la mano fuerte; *aquí se requiere una mano inteligente*, lo dije el otro día; ese tema de la mano fuerte, de la no impunidad, muchas veces sin querer, se está confundiendo y, al confundirse, estamos llegando a tener algunos problemas de interpretación serios, que cuando esto se aplique en la Sala Constitucional va a haber problemas [...] a nivel internacional, va a haber problemas con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Expediente Ley N°. 8720, p. 630-631, resaltado mío).

#### 7.4 El acuerdo punitivo y sus implicaciones

No obstante, aunque las disyuntivas arriba planteadas sugerían una salida intermedia, y pese a que las intenciones primeras del proyecto de ley sugerían alcanzar una “propuesta integral” para atender y resolver la inseguridad y el temor al delito; las soluciones finales terminaron más bien decantándose por una salida que enfatizó las medidas de implicaciones punitivas. La propia jerarca de Justicia, Laura Chinchilla Miranda; así como el jerarca de Seguridad, Fernando Berrocal; admitirían posteriormente que, aunque la promesa tomaba en cuenta ya no solo acciones en materia de represión y control, sino también un componente importante en materia de prevención y reinserción, aquellas iniciativas no había tenido suficiente repercusión como sí lo tuvieron las que enfatizaban la protección de víctimas y testigos, los procedimientos expeditos de sanción y el aumento de las penas; en parte porque –según los propios jefes– las demandas de mayor seguridad y justicia

propiciaron que el componente punitivo o represivo fuese más “atractivo” para su aprobación (Beltrán Conejo, 2015, p. 78).

De hecho, el texto sustitutivo que se presentó finalmente solo integraba tres títulos de los seis presentados inicialmente, viéndose comprometidas aquellas propuestas que se dirigían hacia aspectos como la prevención de la violencia con armas de fuego y el fortalecimiento de la seguridad municipal y barrial. Según la argumentación de los propios legisladores, aquella reducción del proyecto inicial era necesaria dado que, un “proyecto sumamente complejo” como el que se había planteado en principio “no iba a salir nunca” (Expediente Ley No. 8720, p. 1330). O bien, como lo señaló la diputada socialcristiana Chacón Echeverría, porque había que “sacar algo” y “dar un ‘golpe de efecto’ verdadero” frente a la preocupación por “solucionar en alguna medida el tema de la gran inseguridad ciudadana que se vive en el país” (Expediente Ley N°. 8720, p. 1330).

Fue así como la subcomisión legislativa creada con el fin de elaborar una propuesta reducida, finalmente presentó en agosto de 2008 un texto en el que se incluían aquellos títulos que se consignarían en el documento final. En aquella oportunidad, la legisladora del Partido Acción Ciudadana, Elizabeth Fonseca Corrales, señaló:

Cuando propusimos la segregación de una parte del documento como consta en otras Actas, lo hicimos pensando en que lo más importante en este caso, es ir dando señales a la ciudadanía de que esta Comisión está haciendo su trabajo de manera responsable y que hemos trabajado sin pausa, constantemente, para darle al país unas buenas leyes en materia de seguridad ciudadana, que es la segunda preocupación en estos momentos para la ciudadanía, después del alto costo de la vida (Expediente Ley N°. 8720, p. 1495).

De tal suerte, el nuevo paquete normativo, además de establecer el conjunto de artículos que procuraban la protección de las víctimas, los testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal; introducía una serie de reformas al Código Procesal Penal que reducían las faltas o contravenciones donde era posible realizar un proceso de conciliación; asimismo, se definió una mayor cantidad de causales de prisión preventiva –por ejemplo, para aquellos delitos cometidos en flagrancia donde mediase violencia contra las personas o fuerza sobre las cosas, así como para aquellas personas que presumiblemente hubiesen sido sometidas, al menos en dos ocasiones, a procesos penales vinculados a este tipo de delito– y se aumentaron las penas mínimas y máximas para algunas figuras delictivas mientras que, acciones

consideradas previamente como contravenciones fueron tipificadas como delitos.<sup>43</sup> Medidas todas que se complementaron además con la adición al Código Procesal Penal de un procedimiento expedito para atender aquellos delitos cometidos en flagrancia, instaurando así, además, los Tribunales de Flagrancia.

Dichas medidas reunidas en esta ley, al ser revisadas por la Corte Suprema de Justicia, serían ampliamente debatidas. En algunos casos –se señaló– porque contravenían algunos principios y garantías de las personas sospechosas o imputadas, así también por los posibles roces de inconstitucionalidad y el quebranto de principios como la igualdad ante la ley y la presunción de inocencia. De igual forma, se subrayó que la reducción de medidas alternativas y la restricción de salidas distintas a los procedimientos ordinarios y a los juicios, tendría un inevitable impacto en el funcionamiento del Poder Judicial y en el ámbito penitenciario.<sup>44</sup> Aspecto que, hoy día y en reiteradas ocasiones, ha sido confirmado, tal como lo indica de manera decisiva el Segundo Informe del Estado de la Justicia del Programa Estado de la Nación:

...el aumento de la sobrepoblación carcelaria coincide con la curva de crecimiento del número de personas condenadas a prisión efectiva por delitos flagrantes. Aunque también se incrementó la prisión efectiva dictada por los tribunales ordinarios, *no hay duda de que esta es una nueva fuente que ha generado presiones crecientes sobre el sistema penitenciario y que se desarrolló a partir de una reforma legislativa que no previó sus efectos en el conjunto del sistema de administración de justicia.* 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%. (Programa Estado de la Nación, 2017, p. 278, resaltado mío).

---

<sup>43</sup> En el caso de hurto se definió un rango de pena de prisión de un mes a un año; el hurto agravado, de un año a tres años; la usurpación, de seis meses a cuatro años. Algunos comportamientos anteriormente considerados contravenciones, como por ejemplo los daños sobre cosas ajenas, pasaron a contar con una pena de prisión de quince días a un año; si fuese un daño agravado, la pena aumenta de seis meses a cuatro años; mientras que, para la resistencia –como cuando se utiliza intimidación o violencia contra un funcionario público– se estableció una pena de un mes a tres años y, para la desobediencia –o el no cumplimiento de una orden impartida por un órgano jurisdiccional– de seis meses a tres años.

<sup>44</sup> A propósito, puede revisarse el informe elaborado por el magistrado Arroyo y el debate generado a partir de este entre los magistrados de la Corte Plena. Dicha discusión tuvo lugar en la sesión N°. 02-09 del 12 de enero de 2009 y aparece consignado de manera íntegra entre las páginas 2794 y 2878 del Expediente de Ley N°. 8720.

Por lo tanto, al haber llegado a este punto, es posible confirmar que, pese a las reiteradas intenciones de atender un problema social mediante alternativas que se suponen atentas a la complejidad del problema, aquellas salidas han terminado revirtiéndose en una mirada ciertamente corta y simplificadora. El delito y la inseguridad percibida por la ciudadanía han terminado, en repetidas ocasiones, reducidas a la necesidad de “sacar de circulación” a aquellos transgresores indeseables y mantenerlos el mayor tiempo posible fuera de vista; a la vez que todas aquellas opciones distintas al encierro y la prisión, han terminado concibiéndose como programas inasibles o imposibles; mientras que, en consecuencia, los programas punitivos se han impuesto en este periodo como la salida más pragmática y realista. O bien, como la única posible.

## 8. Conclusiones

Partiendo de la intención de examinar las condiciones y los contornos que han definido las políticas penales punitivas en Costa Rica –al menos desde las últimas tres décadas– fue posible indagar en múltiples aspectos de relevancia. En este apartado de balance y cierre convendrá hacer una enumeración de aquellos detalles más salientes, los cuales tiene que ver tanto con los aspectos singulares del contexto que fue estudiado, así como de los abordajes que se sugirieron y fueron empleados para su estudio.

En primera instancia, hubo que sortearse el problema de retomar el concepto de lo “punitivo”, el cual, como advierte Matthews (2005) pocas veces ha sido definido y deconstruido, razón por la cual permanece en un “estado frágil” y poco teorizado. En tal sentido, mi intención no fue nunca la de superar tarea tan ambiciosa, pero sí al menos acudir a una definición operativa que quitara de en medio las confusiones y las ambigüedades, empresa que, además, evitó caer en la concepción ingenua y ahistórica que tienden a asimilar las características punitivas del control social como una novedad. Por tal razón, fue oportuno definir lo punitivo como una cuestión de grado a partir de una perspectiva procesual. Esto es, atender que un tipo de castigo legal solo puede ser entendido como más o menos punitivo con respecto a un punto de referencia histórico y contextual.

No obstante, aquella definición todavía necesitaba terminar de definir qué se entiende específicamente como “punitivo”. Para ello, se retomaron las dos dimensiones que Sozzo (2017) sugiere para definir aquel concepto; primero, el grado de extensión; y segundo, el grado de severidad. La extensión remite al número de individuos a los que se somete a un tipo de pena, mientras que la severidad corresponde a aquellas medidas de control que producen un mayor nivel de sufrimiento o dolor humano. Siendo así, y bajo esta definición, se tomó como indicador la tasa de población penitenciaria. Este indicador, aunque ha sido ampliamente debatido y cuestionado, sobre todo cuando es utilizado para realizar comparaciones mundiales (Cfr. Garland, 2018a; Sozzo, 2017; Tonry, 2007), permitió indagar en términos generales la tendencia en la extensión y la severidad con la que se ha implantado el castigo legal en Costa Rica en las últimas décadas.

El aumento en la población penitenciaria en el país centroamericano ha venido en sostenido aumento al menos desde la década de 1990 y esta tendencia, ha sido propiciada en buena



medida por un conjunto de normas y reformas legislativas que, ya no solo acuden con prioridad y predilección a la cárcel, sino que también limitan las alternativas de conciliación y las garantías y derechos para la población privada de libertad, lo cual se revierte en una mayor severidad en los castigos o penas.

En tal sentido, resultó también conveniente atender a una óptica de análisis que rehuyera a las visiones más mecanicistas que se han impuesto en las corrientes teóricas de la sociología del castigo, las cuales asumen un conjunto de condicionantes estructurales como dispositivos causales de los resultados penales. En esta dirección, la alternativa de análisis más bien privilegió el examen del espacio político –y del campo legislativo en particular– como un ámbito de autonomía relativa, donde los modelos económicos, y los cambios propiciados por estos, actúan o influyen, pero no condicionan estrictamente sus resultados. Tal mirada, permitió en términos generales indagar cómo, en el caso costarricense, los cambios estructurales que se implementaron desde finales de la década de 1970 fueron un espacio de influencia para las transformaciones del cambio penal, pero estos no actuaron de manera directa ni condicionaron así el espacio concreto de las decisiones legislativas.

Sobre ello, habría que advertir y resaltar al menos dos aspectos. El primero, supone entender de qué manera se activó lo que O'Malley (2016) ha denominado como la “correa de transmisión” entre los grandes cambios estructurales y los procesos más próximos de decisiones y efectos en el espacio de lo penal. En tal sentido, lo visto permitió examinar cómo los cambios presentes en Costa Rica a nivel estructural –principalmente a través de la situación de crisis y la definición de un nuevo modelo económico– propiciaron un entusiasmo en la retórica y la intención reformista: había que abrirse a un mundo global y dinámico, era imperativo ofrecer nuevas y mejores condiciones para la población; se hacía urgente dejar de lado las taras de todo aquello que, por ser previo, anticuado y desfasado, impedía abrirse a la novedad.

Lo segundo, remite a las condiciones en las que ese ánimo reformista y abierto al cambio, propició un entusiasmo por un nuevo modelo de país, pero, simultáneamente, significó una posición abiertamente contradictoria, donde más bien se terminó por imponer lo que Sozzo (2018) ha caracterizado como “la inercia del pasado”; que, al mismo tiempo, guarda relación con las nociones del castigo “volátil y contradictorio” sugerido por O'Malley (1999). Aunque las transformaciones presentes en Costa Rica en el plano estructural hayan movilizado un

entusiasmo en la retórica y la intención reformista del castigo legal, esta condición de cambio también supuso enfrentarse a condiciones que terminaron retomando las viejas formas de la penalidad retributiva y poco tolerante. Por tanto, no se puede decir que el cambio haya supuesto una discontinuidad radical o el comienzo de una época absolutamente nueva en lo penal; sino que el optimismo que se había impuesto a finales de la década de 1970 –cuando se creó el Ministerio de Justicia y se aventuró una nueva etapa, de castigo humanista y atento a los derechos humanos– iba a verse desdibujado por un aumento del delito y, a la vez, un apoyo a las tradicionales formas de control. Fue así, además, como fue posible hallar una lectura “neoconservadora” que reivindicaba el pasado –de valores arraigados y una moral idealizada– y que renegó de las derivas culturales del presente.

Aquel panorama general no implica, sin embargo, afirmar que dichas formas de administración de lo penal se hayan impuesto de manera homogénea y sin conflicto. Hubo tensiones, perspectivas contrapuestas e incluso mucha incoherencia en las posiciones de compromiso, en las retóricas y las agendas programáticas. Ello supone entender y afirmar de nuevo que, difícilmente se puede caracterizar y ubicar una penalidad con contornos definidos y propiciada a raíz de un fenómeno único –como el “proyecto neoliberal” o una nueva “cultura de control”–. La tendencia fue más bien un programa ambivalente y discordante, donde se entrelazaban visiones humanistas, sanitarias y garantistas, a la par de un ánimo intransigente, intolerante y punitivo; aunque ciertamente, en el balance, se hayan terminado imponiendo con mayor contorno estas últimas.

De tal suerte, admitir ese espacio heterogéneo y, en muchas ocasiones, poco coherente, permitió también resaltar cómo las discusiones no solamente están guiadas por un criterio técnico asociado a posiciones claras y tendientes a las corrientes predominantes de la criminología y el derecho penal. Muchas veces las decisiones de política penal están vinculadas a compromisos de valor, a posiciones morales, a adscripciones identitarias y proyectos políticos que atienden a relatos de una democracia idealizada. No quiere decir esto que no haya discusiones técnicas y criterios de experticia en el debate legislativo, sino que dichos criterios también son ambivalentes y cambiantes, y en ellos también se confunden muchas veces los razonamientos con las posiciones y compromisos de valor.

En este sentido, las amplias y vagas nociones de la “rehabilitación” carcelaria y de la “prevención” del delito y el crimen, aunque figuraron extensamente y con harto

protagonismo en todos los debates, aquellos –precisamente por su vaguedad– obtuvieron un carácter “elástico” (Artavia Cubero, 1999). Tales ideales solían ser resaltados como una aspiración y entendidos como una necesidad, pero, al mismo tiempo, se ofrecían inasibles o irrealizables; a la vez que se recurría, casi siempre, a conjunciones adversativas –“pero”, “sin embargo”, “no obstante”– que advertían que, aunque era necesario atender aquellos ideales, lo más urgente era actuar con contundencia. Frente a esto, lo punitivo se antepuso entonces como una salida –a veces no deseada– pero pragmática. Esto sucedió incluso cuando a la cárcel se la consideraba como una alternativa insuficiente y agotada. De tal manera, convendría sugerir que, concentrarse o limitarse solamente al plano discursivo, resulta problemático cuando se asume –erróneamente– que lo punitivo está asociado únicamente con las retóricas de la retribución, la venganza y las exclamaciones exaltadas; ya que, aquellas enunciaciones vinculadas también con el “ideal rehabilitador” suelen legitimar y respaldar formas de control prolongadas e intensas; pues, tal como fue advertido por Pavarini, la cárcel como sitio para la transformación –de sujeto “real” a sujeto “ideal”– ha sido una constante en su justificación como técnica de control social (Melossi & Pavarini, 2008).

Finalmente, resulta conveniente cerrar este documento atendiendo a la recomendación de Zedner (2002), quien advierte la poca conveniencia de reafirmar, una y otra vez desde la teoría penal, aquellas distopías y reflexiones pesimistas que recurren a una imagen determinista de lo punitivo como parte de un orden social inconveniente frente al que figuran pocas alternativas. Si hay algo en lo que se ha insistido a lo largo de este trabajo, es que no hay un orden de contornos cerrados ni una estructura social petrificada que condicione los resultados penales. Más bien, son aquellas agencias inmediatas las que movilizan y definen las trayectorias y derivas de los efectos penales. Por lo tanto, la inercia del pasado, que se manifiesta a través de una penalidad retributiva y poco tolerante, no debe ser asumida como una resolución final; siempre que haya voluntad de repensar otras formas de encarar el ámbito penal en nuestras sociedades. Lo cual conlleva también sugerir y activar arreglos sociales alternos frente aquellas realidades incómodas.

\*

\*\*

### *9. Anexo 1: Criterios de exploración y análisis de las fuentes documentales*

Como quedó ya descrito en los objetivos y el propósito de esta investigación, hubo al menos cuatro dimensiones generales de análisis que interesó examinar en detalle, cuya operacionalización se desglosa en la tabla a continuación (*cf.* Tabla 2). No obstante, habría que advertir que esta delimitación no estuvo cerrada a recuperar otros elementos emergentes en el proceso de análisis que, a su vez, resultaron coherentes y relevantes para los propósitos y los alcances de este trabajo investigativo. Asimismo, el propio proceso de lectura, codificación y análisis conllevó también la elaboración de etiquetas que facilitan la recuperación de información y la clasificación de materiales que, aunque no estén guiados por una lectura teórica, conviene retener y categorizar. Este último tipo de etiquetas, no obstante, no se recuperan acá.

**Tabla 2. Criterios de análisis y operacionalización**

| Objetivo específico  | Categorías de análisis | Familia de códigos |  | Operacionalización<br>(Atributos o criterios de clasificación)  |
|--|------------------------|--------------------|--|---|
| Examinar y revisar el contexto en el que adquiere sentido y es justificada e implementada la legislación punitiva en Costa Rica.   | Contexto global        | contexto           | contex_global<br><i>contexto global o fuera del país</i>   | Aspectos globales o internacionales que tienen o pueden tener relación con las reformas. Asimismo, se identifican influencias o importación de ideas, programas o proyectos específicos de intervención que pueden estar relacionados con las propuestas sugeridas en el espacio legislativo.   |
|  | Contexto económico     |                    | contex_econ<br><i>contexto de la economía del país</i>   | Aspectos de tipo económico, sobre todo transformaciones en los modelos productivos, crisis económicas, aumento en la desigualdad de ingreso y problemas asociados.  |
|  | Contexto cultural      |                    | contex_cult<br><i>contexto cultural del país</i>   | Aspectos asociados a transformaciones culturales, entre ellas, hábitos de consumo, presencia de nuevos medios de comunicación y emergencia de nuevos marcos valorativos.  |
|  | Contexto político      |                    | contex_poli<br><i>contexto de la política del país</i><br><br>contex_elect<br><i>contexto electoral del país</i> | Aspectos en las dinámicas políticas partidarias, referidas sobre todo a la configuración y transformación del bipartidismo y la transición hacia una desafiliación y debilitamiento de las lealtades partidarias.<br><br>Aspectos específicos de las dinámicas electorales y del mercado de votos que podrían eventualmente estar asociados con el impulso de las oleadas reformistas. Asimismo, propuestas específicas de reformas punitivas que surjan específicamente dentro de planes de gobierno y otras promesas de campaña |
| <b>Sobre las fuentes y procedimientos de análisis en este apartado:</b> Aunque fue posible indagar sobre algunos de estos aspectos en los archivos legislativos, resultó insuficiente agotar el análisis en esta fuente, dado que esto recaería en una eventual explicación endogámica. Para ello, la caracterización y análisis del contexto se complementó con fuentes secundarias (antecedentes investigativos y literatura histórica) datos estadísticos (sobre todo alrededor de los cambios en la dinámica delincencial y de prisionalización) asimismo de datos y fuentes de tipo hemerográficas. |                        |                    |  |   |

| Objetivos específicos  | Categorías de análisis                       | Familia de códigos  | Operacionalización<br>(Atributos o criterios de clasificación)  |
|--|--|---|---|
| <p>Describir cómo se concibe la norma, el delito, la figura del delincuente y las funciones del Estado en el marco de los debates sobre las reformas de ley.</p> | <p>Concepciones asociadas a las reformas</p> | <p>concepley<br/><i>concepciones generales sobre lo que se entiende por ley o norma</i></p>   | <p>Se procuró indagar sobre las múltiples (y conflictivas) concepciones generales que sobre la ley se esgrimieron. En este sentido, también se consideraron las contrastantes bases morales o axiológicas y las distintas definiciones de la institucionalidad estatal y la justicia.</p>   |
|  |  | <p>nece_ref<br/><i>concepciones generales sobre la necesidad de la reforma</i></p>  | <p>Aquellas argumentaciones que se esgrimieron toda vez que fue necesario subrayar la necesidad de una reforma de lo penal. En primera instancia se identificaron dos argumentos centrales: la actualización frente a una normativa ineficaz y el combate del aumento de la delincuencia o la desviación social.</p>  |
|  |  | <p>actual<br/><i>concepciones sobre la necesidad de actualizar la ley</i></p>   | <p>Se considera que las políticas están desfasadas, desactualizadas o no responden a las circunstancias contemporáneas y que por ello es necesario actualizarlas.</p>   |
|  |  | <p>delinq<br/><i>concepciones de la ley como estrategia disuasoria frente al aumento en el delito</i></p>   | <p>Se concibe que hay una relación específica entre el ánimo reformista y la delincuencia o la desviación social, se manifiesta una preocupación por el aumento sostenido y grave del delito y el crimen.</p>   |
|  |  | <p>estado<br/><i>concepciones generales sobre el papel del Estado</i></p>   | <p>La discusión sobre la norma y su reforma en materia penal supone también una discusión sobre el papel del Estado. Se identificaron, en principio, tres tendencias.</p>   |
|  |  | <p>estadopun<br/><i>concepción del Estado punitivo</i></p> <p>estadorehab<br/><i>concepción de un modelo rehabilitador</i></p> <p>estadoref<br/><i>Concepción del Estado reformista</i></p> | <p>Concepción de la función punitiva del Estado, que debe garantizar el orden y la paz social a través de un agravamiento de las penas</p> <p>Concepción del Estado como garante de políticas sociales y de asistencia, que promuevan el ideal rehabilitador.</p> <p>Concepción que, más allá del ideal rehabilitador, entiende la necesidad de promover reformas más hondas vinculadas al modelo económico y</p> |

|   |                                   |  |   |
|---|-----------------------------------|--|---|
|   |                                   |  | político, para atender los problemas asociados con la delincuencia y la transgresión (vínculo con las nociones preventivas del delito).   |
|   |                                   | delito<br><i>concepciones generales sobre el delito</i>                | La discusión sobre el castigo supone igualmente una definición diferenciada sobre los orígenes del comportamiento desviado y en particular sobre el delito.   |
|   |                                   | del_contex<br><i>concepción del delito relacionado con el contexto</i> | Se concibe que el aumento en los delitos y las transgresiones está propiciado por una situación social o económica que trasciende el ámbito individual.   |
|   |                                   | del_indv<br><i>concepción del delito circunscrito al individuo</i>     | Concepción del delito como propia de los individuos, que responde a características disposicionales o inherentes a los sujetos.   |
|   |                                   | perf_trans<br><i>perfil del tipo de transgresor que se castiga</i>     | Interés indagar sobre las visiones distintas, contradictorias y polémicas que se esgrimieron en los debates referentes a la concepción que se tiene respecto a la figura de la persona delincuente. Por ejemplo, si primaba una visión agorera, o bien si se les entendía desde una posición más indulgente, en tanto ciudadanos sujetos de derechos y con posibilidades de reivindicación. |
|   |                                   | concepcar<br><i>concepciones sobre la cárcel o prisión</i>             | Aquellas distintas posiciones que sobre la cárcel figuraron, interés observar si había una visión de la prisión como un método necesario y óptimo o, si por el contrario, se colocaba una visión pesimista que optara por otras salidas.  |
| <b>Objetivos específicos</b>  | <b>Categorías de análisis</b>     | <b>Familia de códigos</b>  | <b>Operacionalización<br/>(Atributos o criterios de clasificación)</b>  |
| Describir las propuestas específicas que surgen en el marco del debate y sus bases axiológicas. | Propuestas específicas de reforma | proven<br><i>propuestas dirigidas a un ideal preventivo</i>            | Posición que indaga sobre eventuales causas o vínculos con el delito y procurar atender algunas estrategias que atajen el comportamiento delincencial antes de que este emerja.   |
|   |                                   | medalt<br><i>medidas alternativas a la prisión</i>                     | Estrategias que buscan diversificar el catálogo punitivo y no limitarse al encierro, por ejemplo, mediante multas, trabajo comunitario u otras opciones de régimen abierto.   |
|   |                                   | rehab<br><i>propuestas específicas desde el ideal rehabilitador</i>    | Procura diseñar estrategias no solo de control sino de atención adecuada para la población privada de libertad, con el fin de que la pena sea además aprovechada en procura del desarrollo de habilidades sociales y técnicas.  |

|   |  |                           |  |   |
|---|--|---------------------------|--|---|
|   |  |                           | reform_soc<br><i>propuestas de reforma social más generales</i>        | Este tipo de reformas son aquellas que promueven cambios e injerencia sobre aspectos que trascienden el mero campo de lo penal y de las estrategias punitivas, planteando así modificaciones de los modelos económicos o del sistema político o de justicia.                  |
|   |  |                           | cárcel<br><i>propuestas dirigidas a la prisión</i>                     | Estas estrategias sitúan a la cárcel como el único método de contención y control, entendiendo que el encierro debe funcionar como un método efectivo de disuasión de cualquier intento o manifestación de un comportamiento concebido como delito o transgresión a la norma. |
|   |  |                           | maspena<br><i>aumento en el tiempo y dureza de las penas</i>           | El aumento de las penas va más allá del favoritismo hacia la prisión en tanto que lo que procura es una estrategia más fuerte o severa, estableciendo tiempos más prolongados para delitos que se consideran como altamente reprochables.                                     |
| <b>Objetivos específicos</b>  | <b>Categorías de análisis</b>  | <b>Familia de códigos</b> | <b>Operacionalización<br/>(Atributos o criterios de clasificación)</b> |   |
| Especificar los actores colectivos – comisiones legislativas, bancadas o partidos políticos, poderes de la república–, individuales –diputados, presidentes, ministros, jueces– así como los que actúan al margen del campo político pero que influyen en él –medios de comunicación, líderes de opinión, empresarios de la moral– y prestar especial atención a sus interacciones.   | Actores y agentes tanto individuales como colectivos, formales como informales | actores                   | inst_gub<br><i>instituciones gubernamentales</i>                       | Instituciones gubernamentales de los tres poderes de la república y sus pronunciamientos.   |
|   |  |                           | inst_nogub<br><i>instituciones no-gubernamentales</i>                  | Instituciones no gubernamentales u organismos internacionales con competencias en la materia (v.g. ILANUD) y sus pronunciamientos.  |
|   |  |                           | med_com<br><i>medios de comunicación</i>                               | Presencia, referencia o intervención visible de los medios de comunicación (radio, televisión, prensa u otros) dentro del debate legislativo.   |
|   |  |                           | fig_pol<br><i>figuras políticas</i>                                    | Interés rescatar figuras políticas particulares y posiciones específicas. No se deja de lado sus filiaciones institucionales, pero se prima ante todo su identificación personal y su forma de incidir en el debate.  |
|   |  |                           | emp_mor<br><i>empresarios de la moral</i>                              | Sus discursos son exaltados, tienen una posición agorera y pesimista, señalan una desconfianza sobre la normativa vigente y las instituciones e instan con vigor en la necesidad de medidas drásticas y radicales, generalmente de tono punitivo.                             |
| <b>Sobre las fuentes y procedimientos de análisis en este apartado:</b> Aunque la principal fuente que funcionó como guía para la consecución de este apartado fueron los archivos legislativos, esta se complementó además con otras fuentes secundarias y hemerográficas. Las etiquetas y códigos aquí sugeridos, no obstante, funcionaron solamente como una guía para la sistematización y recuperación de información, dado que el interés mayúsculo que configura este objetivo estuvo dado por la elaboración de una base de datos que ordenó a los múltiples actores y los caracterizó, para entender, <i>a posteriori</i> , de qué manera intervinieron e interactuaron durante los debates y procesos de reforma. |  |                           |  |   |



## 10. *Anexo 2: Las reformas al Código Penal (1990-2010)*

| FECHA      | # LEY | TÍTULO   |
|------------|-------|--|
| 28/06/1990 | 7174  | Reforma a la Ley Forestal  |
| 08/05/1991 | 7233  | Ley Sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado y actividades conexas   |
| 13/04/1993 | 7331  | Ley de tránsito por vías públicas terrestres   |
| 05/05/1993 | 7337  | Reforma de los artículos 209, 212, 216, 384 incisos 1 y 9 del Código Penal; reforma a los artículos 265, 291, 294, 421 y 474 del Código de Procedimientos Penales; derogatoria de los artículos 310 y 323 del Código de Procedimientos Penales, adición de un inciso 3, al artículo 401 del Código de Procedimientos Penales |
| 22/06/1993 | 7348  | Ley de derogatoria de los artículos 333 y 334 del Código Penal   |
| 16/03/1994 | 7383  | Reforma a la ley orgánica de la jurisdicción tutelar de menores No. 3260 del 21 de diciembre de 1963 y sus reformas  |
| 22/04/1994 | 7389  | Reforma de los artículos 51 y 76 del Código Penal  |
| 03/05/1994 | 7398  | Reforma al Código Penal y al Código de Procedimientos Penales  |
| 09/08/1994 | 7425  | Registro, secuestro y examen de documentos privados e intervención de las comunicaciones   |
| 01/08/1995 | 7535  | Ley de justicia tributaria   |
| 22/08/1995 | 7538  | Reformas del Código de Familia, la Ley orgánica del patronato nacional de la infancia, la Ley general de migración y extranjería, la Ley orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil y el Código Penal, para regular la adopción de personas  |
| 13/02/1996 | 7575  | Ley Forestal   |
| 10/04/1996 | 7586  | Ley contra la violencia doméstica  |
| 02/05/1996 | 7600  | Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad   |
| 15/12/1997 | 7728  | Ley de reorganización judicial   |
| 17/12/1997 | 7732  | Ley reguladora del mercado de valores  |

|            |      |   |
|------------|------|---|
| 29/04/1998 | 7771 | Ley general sobre el VIH-sida   |
| 09/06/1999 | 7883 | Modificación del artículo 129 de la Ley de tránsito por vías públicas terrestres No. 7331, y derogación del inciso y) de su artículo 132; adición del artículo 272 bis al Código Penal, No. 4891, y derogación del inciso i) de su artículo 404 |
| 03/08/1999 | 7899 | Ley contra la explotación sexual de las personas menores de edad  |
| 05/05/2000 | 7999 | Reforma del artículo 376 del Código Penal ley No 4573   |
| 08/06/2000 | 8002 | Reforma de los artículos 161 y 162 del Código Penal, ley No. 4573, del 4 de mayo de 1970  |
| 21/12/2000 | 8056 | Ley para las negociaciones comerciales y la administración de los tratados de libre comercio, acuerdos e instrumentos del comercio exterior   |
| 29/08/2001 | 8127 | Reforma de los artículos 215, 274 y 374 del Código Penal  |
| 05/11/2001 | 8143 | Adición de un párrafo segundo al artículo 174 del Código Penal de la República de Costa Rica, ley No. 4573  |
| 24/10/2001 | 8148 | Adición de los artículos 196 bis, 217 bis y 229 bis, al Código Penal ley No. 4573 para reprimir y sancionar los delitos informáticos  |
| 18/12/2001 | 8185 | Adición del artículo 343 bis al Código Penal  |
| 18/12/2001 | 8189 | Adición del artículo 123 bis al Código Penal, ley No. 4573  |
| 26/12/2001 | 8204 | Reforma integral de la ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado y actividades conexas   |
| 13/03/2002 | 8224 | Derogatoria del tipo penal de desacato  |
| 02/05/2002 | 8250 | Modificación del Código Penal, ley No. 4573, y sus reformas   |
| 02/05/2002 | 8272 | Represión penal como castigo por los crímenes de guerra y de lesa humanidad   |
| 08/10/2003 | 8387 | Reforma del Código Penal para endurecer las penas por sustracción y homicidio de niños, niñas, adolescentes y personas con discapacidad   |
| 09/10/2003 | 8389 | Adición de un nuevo artículo 215 bis al Código Penal para crear el delito de secuestro contra menores de edad y discapacitados, con el fin de hacer justicia a la niñez costarricense   |
| 06/10/2004 | 8422 | Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública   |
| 24/04/2006 | 8508 | Código procesal contencioso-administrativo  |

|            |      |   |
|------------|------|---|
| 08/02/2007 | 8571 | Reforma de los artículos 14 y 64 del Código de Familia, ley No. 5476; el artículo 38 del Código Civil, ley No. 63; el artículo 181 del Código Penal, ley No. 4573; y derogación del inciso 3) del artículo 15, el artículo 19 y el inciso c) del artículo 65 del Código de Familia, para impedir el matrimonio de personas menores de quince años |
| 18/07/2007 | 8590 | Fortalecimiento de la lucha contra la explotación sexual de las personas menores de edad mediante la reforma y adición de varios artículos al Código Penal, ley No. 4573, y reforma de varios artículos del Código Procesal Penal, No. 7594   |
| 17/01/2008 | 8630 | Modificación del Código Penal, ley No. 4573, y la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito, No. 8422   |
| 17/12/2008 | 8696 | Reforma parcial de la Ley de tránsito por vías públicas terrestres, No. 7331, y normas conexas  |
| 04/03/2009 | 8719 | Fortalecimiento de la legislación contra el terrorismo  |
| 04/03/2009 | 8720 | Protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal, reformas y adición al Código Procesal Penal y al Código Penal   |
| 22/07/2009 | 8754 | Ley contra la delincuencia organizada   |
| 11/11/2009 | 8781 | Adición de los artículos 12 bis, 14 bis, de un nuevo artículo 19 y de un segundo párrafo al artículo 64, al Código de Familia; adición del artículo 181 bis al Código Penal; adición de un inciso d) al artículo 145 del Código Notarial, y adición del artículo 73 bis a la Ley general de migración y extranjería, No. 8764                     |
| 12/05/2010 | 8811 | Incentivo de la responsabilidad social corporativa turística  |
| 24/06/2010 | 8839 | Ley para la gestión integral de residuos  |

## 11. Fuentes de archivo

### Expedientes legislativos

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Expediente de Ley No. 7093, *Ley sobre sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado y actividades conexas* del 2 de mayo de 1988.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Expediente de Ley No. 7233, *Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado y actividades conexas* del 21 de mayo de 1991.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Expediente de Ley No. 7389, *Reforma de los artículos 51 y 76 del código penal* del 2 de mayo de 1994.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Expediente de Ley No. 7398, *Reforma al código penal y al código de procedimientos penales* del 10 de mayo de 1994.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Expediente de Ley No. 7440, *Ley general de espectáculos públicos, materiales audiovisuales e impresos* del 24 de noviembre de 1994.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Expediente de Ley No. 7786, *Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado y actividades conexas* del 15 de mayo de 1998.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Expediente de Ley No. 8204, *Reforma integral de la ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado y actividades conexas* del 11 de enero de 2002.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Expediente de Ley No. 8720, *Protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal, reformas y adición al código procesal penal y al código penal* del 22 de abril de 2009.

### Programas de gobierno o planes de desarrollo

- PLN (1986) *El mandato del pueblo para construir el camino del futuro*. Programa de Gobierno del Partido Liberación Nacional (1986-1990)
- PUSC (1990a) *Una nueva forma de gobernar. Primera parte: La nueva economía*. Programa de Gobierno del Partido Unidad Social Cristiana (1990-1994)
- PUSC (1990b) *El futuro es de todos*. Programa de Gobierno del Partido Unidad Social Cristiana (1990-1994)
- PUSC (1998a) *Soluciones para el futuro: Nuestro compromiso con el desarrollo humano*. Programa de Gobierno del Partido Unidad Social Cristiana (1998-2002)
- PUSC (1998b) *Acciones para el futuro*. Programa de Gobierno del Partido Unidad Social Cristiana (1998-2002).
- MIDEPLAN (2006) *Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón (2006-2010)*. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

### Discursos

- Arias Sánchez (1989) *Mensaje pronunciado ante la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica*, 1 de mayo de 1989.

## 12. Referencias bibliográficas

- Aborn, R. M., & Cannon, A. D. (2013, enero 16). *Prisiones: Encerrados sin sentencia*. Americas Quaterly. <https://www.americasquarterly.org/prisiones-encerrados-sin-sentencia/>
- Adu, P. (2019). *A step-by-step guide to qualitative data coding*. Routledge.
- Alexander, M. (2012). *The New Jim Crow: Mass Incarceration in the Age of Colorblindness* (Revised edition). New Press.
- Archer, M. S. (2009). *Teoría social realista: El enfoque morfogenético*. Editorial Universidad Alberto Hurtado.
- Artavia Cubero, P. R. (1999). *Una reflexión sociológica de la problemática penal costarricense: ¿Ceder derechos a cambio de seguridad?* Tesis de maestría en sociología, Universidad de Costa Rica.
- Arteaga Pérez, J., & Brachet de Márquez, V. (2011). *Dominación y contienda: Seis estudios de pugnas y transformaciones (1910-2010)* (1. ed). Colegio de México.
- Baratta, A. (2004). *Criminología crítica y crítica del derecho penal* (8. ed). Siglo XXI Ed.
- Basombrío, C., & Dammert, L. (2013). *Seguridad y populismo en América Latina: Lecciones corroboradas, constataciones novedosas y temas emergentes*. Woodrow Wilson Center.
- Becker, H. S. (2018). *Outsiders: Hacia una sociología de la desviación*. Siglo Veintiuno Editores.
- Beckett, K. (2000). *Making crime pay: Law and order in contemporary American politics*. Oxford Univ. Press.
- Bell, E. (2010). Anglo-Saxon Sociologies of the Punitive Turn: A Reply. *Champ pénal, Vol. VII*. <https://doi.org/10.4000/champenal.7915>
- Beltrán Conejo, V. (2015). *El proceso de creación de los Tribunales de Flagrancia en Costa Rica: Una disputa simbólica por el poder desde el discurso de los actores (2006-2009)*. Tesis de licenciatura en ciencias políticas, Universidad de Costa Rica.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (2015). *La construcción social de la realidad*.
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal, 9*(2), 27-40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Brandariz-García, J. A., & Sozzo, M. (2014). *Beyond neoliberalism? A critical reading of the uses of this concept to think about contemporary transformations of penalty*. European Group for the Study of Deviance and Social Control 2014 annual Conference, Liverpool, England.
- Calderón Umaña, R. (2012). *Delito y cambio social en Costa Rica*. FLACSO Costa Rica.
- Calderón Umaña, R. (2015). Delito e inseguridad en Centroamérica: Escenarios, desafíos y propuestas para la acción. En F. Rivera & D. Pontón (Eds.), *Crimen organizado en América Latina*. FLACSO Ecuador.
- Carazo, R. (1989). *Carazo: Tiempo y marcha* (1. ed). Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Carrier, N. (2010). Anglo-Saxon Sociologies of the Punitive Turn: Critical Timidity, Reductive Perspectives, and the Problem of Totalization. *Champ pénal, Vol. VII*. <https://doi.org/10.4000/champenal.7952>
- Carrington, K., Hogg, R., Sozzo, M., Guala, N., & Puyol, M. V. (2018). Criminología del Sur. *Delito y Sociedad, 1*(45), 9-33. <https://doi.org/10.14409/dys.v1i45.7818>
- Clegg, J., & Usmani, A. (2019). The Economic Origins of Mass Incarceration. *Catalyst, 3*(3).
- Cohen, S. (2017). *Demonios populares y «pánicos morales»*. Gedisa.
- Dammert, L., & Salazar, F. (2009). *¿Duros con el delito? Populismo e inseguridad en América Latina*. FLACSO-Chile.
- Davis, A. (2000). *Prison-Industrial Complex*. AK Press.
- Díez Ripollés, J. L. (2008). La política legislativa penal iberoamericana a principios del siglo XXI. *Política Criminal: Revista Electrónica Semestral de Políticas Públicas en Materias Penales, N.º. 5*, 1-37.
- Durkheim, E. (1999). Dos leyes de la evolución penal. *Delito y sociedad: revista de ciencias sociales, 13*, 71-90.
- Durkheim, E. (2012). *La división del trabajo social*. Minerva.

- Durkheim, E. (2016). *Las reglas del método sociológico*. Ediciones Coyoacán.
- Escalante Gonzalbo, F. (2012). *El crimen como realidad y representación: Contribución para una historia del presente*. El Colegio de México.
- Escalante Gonzalbo, F. (2015). *Historia mínima del neoliberalismo*. El Colegio de México.
- Fassin, D. (2018). *Castigar: Una pasión contemporánea*. Adriana Hidalgo.
- Furedi, F. (2006). *Culture of Fear Revisited* (4th ed). Continuum.
- Furedi, F. (2019). *How Fear Works: Culture of Fear in the Twenty-First Century*.
- Gallardo, H. (1993). *500 años: Fenomenología del mestizo: violencia y resistencia* (1. ed). Editorial Departamento Ecuménico de Investigaciones.
- Garland, D. (1997). The Punitive Society: Penology, Criminology and the History of the Present. *Edinburgh Law Review*, 1(2), 180-199. <https://doi.org/10.3366/elr.1997.1.2.180>
- Garland, D. (2005). *La cultura del control, crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Editorial Gedisa.
- Garland, D. (2010). *Castigo y sociedad moderna: Un estudio de teoría social*. Siglo Veintiuno.
- Garland, D. (2016a). Las contradicciones de la “sociedad punitiva” El caso británico. *Delito y Sociedad*, 1(22), 95-111. <https://doi.org/10.14409/dys.v1i22.5346>
- Garland, D. (2016b). Los conceptos de cultura en la sociología del castigo. *Delito y Sociedad*, 2(30), 7-32. <https://doi.org/10.14409/dys.v2i30.5618>
- Garland, D. (2019). Avances teóricos y problemas en la sociología del castigo. *Delito y Sociedad*, 48(28), 9-37. <https://doi.org/10.1177/1462474517737274>
- Garland, D. (. (2018b). *Castigar y asistir: Una historia de las estrategias penales y sociales del siglo XX*. Siglo Veintiuno.
- Gaussens, P. (2018). Cuando hablar de violencia es violento: Los problemas del discurso dominante sobre el crimen organizado. *INTERdisciplina*, 6(15), 107. <https://doi.org/10.22201/ceiich.24485705e.2018.15.63833>
- Ghiringhelli de Azevedo, R., & Cláudia Cifali, A. (2016). Seguridad Pública, política criminal y penalidad en Brasil durante los Gobiernos Lula y Dilma (2003-2014): Cambios y continuidades. En M. Sozzo (Ed.), *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*. CLACSO.
- Gil, R. Z. (2018). Siete tesis explicativas sobre el aumento de la violencia en México. *Política y Gobierno*, XXV(1), 185-2011.
- Glassner, B. (2018). *The Culture of Fear: Why Americans are Afraid of the Wrong Things* (Second paperback edition). Basic Books.
- Goldberg, E., & Evans, L. (2009). *The Prison-Industrial Complex & the Global Economy*. PM Press.
- Gutiérrez Rivera, L. (2016). Prison Violence and Change. The Impact of Crime Control Policies in Honduran Prisons. En K. Howarth & J. H. Peterson (Eds.), *Linking political violence and crime in Latin America: Myths, realities, and complexities*. Lexington Books.
- Gutiérrez Rivera, L., Strønen, I. Å., & Ystanes, M. (2018). Coming of Age in the Penal System: Neoliberalism, ‘Mano Dura’ and the Reproduction of ‘Racialised’ Inequality in Honduras. En M. Ystanes & I. Å. Strønen (Eds.), *The Social Life of Economic Inequalities in Contemporary Latin America* (pp. 205-228). Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-61536-3\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-319-61536-3_9)
- Hamilton, C. (2014). Crime Policies of Small Countries: Viewing Punishment from the Periphery. En *Criminology and Criminal Justice, International and Comparative Criminology*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199935383.013.003>
- Harvey, D. (2015). *Breve historia del neoliberalismo*. Ediciones Akal.
- Hernández Parra, S. I. (2018). Juventud satánica: El colectivo juvenil metal y el pánico moral de 1992 en Costa Rica. En I. Molina Jiménez & D. Díaz Arias (Eds.), *La inolvidable edad: Jóvenes en la Costa Rica del siglo XX* (pp. 161-191). EUNA.
- Hinton, E. K. (2016). *From the War on Poverty to the War on Crime: The Making of Mass Incarceration in America*. Harvard University Press.

- Huhn, S. (2012). *Criminalidad y discurso en Costa Rica: Reflexiones críticas sobre un problema social* (Primera edición). FLACSO Costa Rica ; Rosa Luxembourg Stiftung, Oficina Regional en México.
- Huhn, S. (2017). Punitive populism and fear of crime in Central America. En M. Lee & G. Mythen (Eds.), *The Routledge International Handbook on Fear of Crime* (1.ª ed., pp. 388-402). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315651781-27>
- INEGI. (2017). *Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México* (Vol. 1 Núm.11; En Números: Documentos de análisis y estadística, p. 80). Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- Iturralde, M. (2008). Emergency penalty and authoritarian liberalism: Recent trends in Colombian criminal policy. *Theoretical Criminology*, 12(3), 377-397. <https://doi.org/10.1177/1362480608093312>
- Iturralde, M. (2010). Democracies without Citizenship: Crime and Punishment in Latin America. *New Criminal Law Review*, 13(2), 309-332. <https://doi.org/10.1525/nclr.2010.13.2.309>
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad: Sociología del temor al delito*. Siglo Veintiuno Editores.
- Lacey, N. (2012). *Punishment, (neo)liberalism and social democracy*. Max Weber Lecture Series, European University Institute.
- Lacey, N., Soskice, D., & Hope, D. (2018). Understanding the Determinants of Penal Policy: Crime, Culture, and Comparative Political Economy. *Annual Review of Criminology*, 1(1), 195-217. <https://doi.org/10.1146/annurev-criminol-032317-091942>
- Llobet Rodríguez, J. (2016). El «éxito» del populismo punitivo en Costa Rica y sus consecuencias. *Revista Digital de la Maestría en Ciencias Penales de la Universidad de Costa Rica*, 8, 64.
- Malinowski, B. (1991). *Crimen y costumbre en la sociedad salvaje*. Ariel.
- Matthews, R. (2005). The myth of punitiveness. *Theoretical Criminology*, 9(2), 175-201. <https://doi.org/10.1177/1362480605051639>
- Mayhle, T., Romero, M. L., & Cavallaro, J. (2008). *Del Portón Para Acá Se Acaban los Derechos Humanos: Injusticia y Desigualdad en las Cárceles Panameñas* [Working Paper]. International Human Rights Clinic, Harvard Law School.
- Melossi, D., & Pavarini, M. (2008). *Cárcel y fábrica: Los orígenes del sistema penitenciario (siglos XVI-XIX)*. Siglo Veintiuno.
- Menjívar Ochoa, M. (2004). Acciones colectivas en Costa Rica al final del siglo XX: Entre la continuidad y el orden. *Revista de Ciencias Sociales*, 106, 54-67.
- Ministerio de Justicia y Paz. (2017). *Anuario Estadístico 2017*. Ministerio de Justicia y Paz, Dirección General de Adaptación Social, Instituto Nacional de Criminología.
- Molina Jiménez, I., & Palmer, S. P. (1997). *Historia de Costa Rica: Breve, actualizada y con ilustraciones* (1. ed). Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Mora Salas, M. (2008). *En el borde: El riesgo de empobrecimiento de los sectores medios en tiempos de ajuste y globalización* (1a ed). CLACSO.
- Müller, M.-M. (2012). The rise of the penal state in Latin America. *Contemporary Justice Review*, 15(1), 57-76. <https://doi.org/10.1080/10282580.2011.590282>
- Murakawa, N. (2014). *The First Civil Right: How Liberals Built Prison America*. Oxford University Press.
- O'Malley, P. (1999). Volatile and Contradictory Punishment. *Theoretical Criminology*, 3(2), 175-196. <https://doi.org/10.1177/1362480699003002003>
- O'Malley, P. (2016). Repensando la penalidad neoliberal. *Delito y Sociedad*, 2(40), 11-30. <https://doi.org/10.14409/dys.v2i40.5584>
- Palma Campos, C. (2011). Delito y sobrevivencia: Las mujeres que ingresan a la cárcel El Buen Pastor en Costa Rica por tráfico de drogas. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 26.
- Peck, Jamie, Brenner, Neil, & Theodore, Nik. (2018). Actually Existing Neoliberalism. En Cahill, Damien, Cooper, Melinda, Konings, Martijn, & Primrose, David (Eds.), *The Sage Handbook of Neoliberalism* (pp. 3-15). SAGE Publications Ltd.

- Pfaff, J. F. (2017). *Locked In: The true causes of mass incarceration and how to achieve real reform*. Basic Books.
- Pratt, J. (2007a). Scandinavian Exceptionalism in an Era of Penal Excess: Part I: The Nature and Roots of Scandinavian Exceptionalism. *British Journal of Criminology*, 48(2), 119-137. <https://doi.org/10.1093/bjc/azm072>
- Pratt, J. (2007b). Scandinavian Exceptionalism in an Era of Penal Excess: Part II: Does Scandinavian Exceptionalism Have a Future? *British Journal of Criminology*, 48(3), 275-292. <https://doi.org/10.1093/bjc/azm073>
- Pratt, John. (2007). *Penal populism: Key ideas in criminology*. Routledge, Taylor & Francis Group.
- Pratt, John, & Di Maio, M. (2017). Populismo penal: El fin de la razón. *Nova criminis: visiones criminológicas de la justicia penal*, 13, 33-105.
- Programa Estado de la Nación. (2017). Causas de la privación de libertad y perfil de la población penitenciaria. En *Estado de la Justicia* (pp. 265-294). PEN, CONARE.
- Reiner, R. (2008). *Law and order: An Honest Citizen's Guide to Crime and Control* (Reprint). Polity.
- Saldaña, J. (2009). *The coding manual for qualitative researchers*. Sage.
- Sánchez Ureña, H. (2011). Las reformas al Código Penal y sus consecuencias en las prisiones: El caso de Costa Rica. *Revista Digital de la Maestría en Ciencias Penales de la Universidad de Costa Rica*, 3, 433-455.
- Sandoval García, C. (2008). The media in Costa Rica: Many media, scarce communication. En J. Lugo-Ocando (Ed.), *The Media in Latin America* (pp. 100-113). McGraw Hill, Open University Press.
- Scharff Smith, P., & Ugelvik, T. (Eds.). (2017). *Scandinavian Penal History, Culture and Prison Practice: Embraced By the Welfare State?* Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-58529-5>
- Simon, J. (2007). *Governing through crime: How the war on crime transformed American democracy and created a culture of fear*. Oxford University Press.
- Solís Avendaño, M. A. (2006). *La institucionalidad ajena: Los años cuarenta y el fin de siglo* (1. ed). Editorial UCR.
- Sonnleitner, W. (2012). Las transformaciones del voto en América Central: Una perspectiva comparada, territorial y transversal (1980-2010). En *Mutaciones de la democracia: Tres décadas de cambio político en América Latina* (pp. 229-290). El Colegio de México.
- Soto Acosta, W. (1987). Para entender el movimiento solidarista costarricense. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 13(1), 113-125.
- Sozzo, M. (2017). *La inflación punitiva: Un análisis comparativo de las mutaciones del derecho penal en América Latina, 1990-2015* (1ra edición). Editorial Café de las Ciudades.
- Sozzo, M. (2018). ¿Más allá de una narrativa del cambio epocal? Desafíos para una mirada histórica y comparativa sobre la penalidad contemporánea. *Max Planck Institute for European Legal History Research Paper Series*, 2018(14), 1-20.
- Sozzo, M., & Azevedo, R. G. de (Eds.). (2016). *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur* (Primera edición). CLACSO.
- Speckman Guerra, E. (2008). Reforma legal y opinión pública: Los Códigos Penales de 1871, 1929 y 1931. En A. Alvarado Mendoza (Ed.), *La reforma de la Justicia en México* (pp. 575-613). El Colegio de México.
- Sudbury, J. (Ed.). (2005). *Global Lockdown: Race, Gender, and the Prison-Industrial Complex*. Routledge.
- The Sentencing Project. (2019). *Private Prisons in the United States*. <https://www.sentencingproject.org/publications/private-prisons-united-states/>
- Tonry, M. (2007). Determinants of Penal Policies. *Crime and Justice*, 36(1), 1-48. <https://doi.org/10.1086/518582>
- Usmani, A. (2017). Did Liberals Give Us Mass Incarceration? *Catalyst*, 1(3), 169-183.
- Wacquant, L. (2000). *Las cárceles de la miseria*. Alianza Editorial.
- Wacquant, L. (2012a). *Castigar a los pobres: El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Gedisa.



- Wacquant, L. (2012b). La reinserción de los presos como mito y ceremonia. *Cuadernos de estudios sobre sistema penal y derechos humanos*, 2(2), 15-30.
- Walmsley, R. (2018). *World Prison Population List* (twelfth edition). Institute for Criminal Policy Research, University of Birkbeck.
- Western, B. (2006). *Punishment and inequality in America*. Russell Sage.
- Western, B. (2018). *Homeward: Life in the year after prison*. Russell Sage Foundation.
- Wilkinson, R., & Pickett, K. (2009). *Desigualdad un análisis de la (in)felicidad colectiva*. Turner.
- Wolf, S. (2017, febrero 27). *Mano dura: El populismo ante el crimen y las pandillas*. Revista Nexos. <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=49>
- Wood, L. M., Sebar, B., & Vecchio, N. (2020). Application of Rigour and Credibility in Qualitative Document Analysis: Lessons Learnt from a Case Study. *The Qualitative Report*, 25(2), 456-470.
- Zedner, L. (2002). Dangers of Dystopias in Penal Theory. *Oxford Journal of Legal Studies*, 22(2), 341-366. <https://doi.org/10.1093/ojls/22.2.341>