

PLAN NACIONAL DE  
**DESARROLLO**  
E INVERSIÓN PÚBLICA  
**2023-2026**

Rogelio Fernández Güell

# Evaluación de Resultados

Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario:  
Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico



MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN  
NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA

MINISTERIO DE  
JUSTICIA Y PAZ

GOBIERNO  
DE COSTA RICA

**Ministerio de Planificación Nacional y  
Política Económica**

**EVALUACIÓN DE RESULTADOS:  
PROGRAMA FORTALECIMIENTO DE SISTEMA  
PENITENCIARIO: MODELO DE ATENCIÓN A  
PERSONAS CON MONITOREO ELECTRÓNICO**

**Sector: Seguridad Ciudadana y Justicia**

2025  
San José, Costa Rica

# Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

**363.2**

**C8375e**

Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área de Evaluación y Seguimiento. Unidad de Evaluación.

Evaluación de resultados. Programa fortalecimiento de sistema penitenciario: modelo de atención a personas con monitoreo electrónico. Sector seguridad ciudadana y justicia / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Justicia y Paz. -- San José, CR: MIDEPLAN, 2025.

1 recurso en línea (135 p.)

**ISBN 978-9977-73-416-3**

Disponible en [www.mideplan.go.cr](http://www.mideplan.go.cr)

1. EVALUACION. 2. EVALUACION DE PROGRAMAS. 3. EVALUACION DE RESULTADOS. 4. SEGURIDAD NACIONAL. 5. JUSTICIA. 6. MONITOREO ELECTRONICO. I. Costa Rica. Ministerio de Justicia y Paz. II. Título.

## **Documento elaborado por:**

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan).

## **Coordinación:**

Eddy García Serrano, Jefe Unidad de Evaluación-Mideplan.

## **Equipo de Trabajo:**

Carolina Zúñiga Zamora y Gerardo Ramírez Analistas UEV-Mideplan.

## **Colaboración:**

Dr. Franklin Arguedas Chaves, Director de la Unidad de Monitoreo Electrónico.

Lcda. Pamela Melissa Umaña Rodríguez, Abogada de la Unidad de Monitoreo Electrónico.

Lcda. Emilia García Valverde, Trabajadora Social de la Unidad de Monitoreo Electrónico.

Lic. Jonathan Núñez Flores, Orientador de la Unidad de Monitoreo Electrónico.

Sargento Hazel Trejos Ortega, Jefa Policial de la Unidad de Monitoreo Electrónico.

## **Revisión y aprobación:**

Florita Azofeifa Monge, Directora AES-Mideplan.

Rebeca Carvajal Porras, Asesora Despacho, Mideplan.

## **Diseño y diagramación:**

Lucía Amador Jiménez, Unidad de Comunicación, Mideplan.

## **Revisión filológica y citación**

Grace Castillo Navarro, Unidad de Comunicación, Mideplan.

Sylvia Retana Rodríguez, Centro de Documentación, Mideplan.

©Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, San José, Costa Rica.

Apartado postal 10127-1000 Tel: (506) 2202 8400. E-mail: [comunicacion@mideplan.go.cr](mailto:comunicacion@mideplan.go.cr)

Página web: <https://www.mideplan.go.cr>

Se permite la reproducción total o parcial, citando apropiadamente su fuente.

Publicado en abril del 2025.



## CONTENIDO

|                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. INTRODUCCIÓN.....                                                                            | 8   |
| 2. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA .....                                                               | 9   |
| 2.1. Antecedentes y marco normativo .....                                                       | 9   |
| 2.2. Objetivos .....                                                                            | 17  |
| 2.3. Población .....                                                                            | 17  |
| 2.4. Condiciones de aplicación del ME .....                                                     | 18  |
| 2.5. Modelo lógico (Cadena de Resultados).....                                                  | 21  |
| 2.6. Actores.....                                                                               | 22  |
| 2.7. Recursos financieros y humanos.....                                                        | 23  |
| 3. DISEÑO METODOLÓGICO DE EVALUACIÓN .....                                                      | 24  |
| 3.1. Actores involucrados en la evaluación .....                                                | 24  |
| 3.2. Objetivos y alcance de la evaluación .....                                                 | 24  |
| 3.3. Matriz de evaluación.....                                                                  | 26  |
| 3.4. Delimitación de técnicas, instrumentos y fuentes de información .....                      | 27  |
| 4. HALLAZGOS Y CONCLUSIONES .....                                                               | 31  |
| 4.1. ¿El PME responde al contexto institucional-sectorial-nacional? .....                       | 31  |
| 4.2. ¿En qué lugares se presentan mayores riesgos delictivos y por qué? .....                   | 42  |
| 4.3. ¿Se cumplen los objetivos del PME? .....                                                   | 50  |
| 4.4. ¿Qué hubiese pasado con las personas que ingresaron al PME, si no lo hubieran hecho? ..... | 75  |
| 4.5. ¿Son suficientes los recursos? -Cómo optimizar el uso de los recursos-.....                | 87  |
| 5. RECOMENDACIONES.....                                                                         | 106 |
| 6. REFERENCIAS .....                                                                            | 109 |
| 7. ANEXOS.....                                                                                  | 115 |

## ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

|                                                                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Tabla 1.</b> Cantidad de homicidios en Costa Rica, según año y provincia .....                                    | 10  |
| <b>Tabla 2.</b> Características centrales de la Ley 9271 .....                                                       | 14  |
| <b>Tabla 3.</b> Características de la población del PME, enero 2024 .....                                            | 17  |
| <b>Tabla 4.</b> Condiciones de aplicación de ME .....                                                                | 18  |
| <b>Tabla 5.</b> Características de los sistemas de vigilancia electrónica .....                                      | 20  |
| <b>Tabla 6.</b> Recursos presupuestarios del MJP y del PME, según año .....                                          | 23  |
| <b>Tabla 7.</b> Rol de los actores gubernamentales principales .....                                                 | 24  |
| <b>Tabla 8.</b> Índices generados para la evaluación del programa .....                                              | 29  |
| <b>Tabla 9.</b> Eficacia de técnicas aplicadas .....                                                                 | 30  |
| <b>Tabla 10.</b> Parámetros de evaluación a partir de la información .....                                           | 30  |
| <b>Tabla 11.</b> Abordaje del PME en los instrumentos de planificación y presupuesto .....                           | 39  |
| <b>Tabla 12.</b> Conformación del índice de riesgo delictivo cantonal .....                                          | 42  |
| <b>Tabla 13.</b> Agrupación de los cantones según el IRDC .....                                                      | 42  |
| <b>Tabla 14.</b> Balance del Riesgo Cantonal con mayor población con Monitoreo Electrónico según el IRDC .....       | 47  |
| <b>Tabla 15.</b> Cantidad anual de población según nivel de atención institucional, 2014-2023 .....                  | 51  |
| <b>Tabla 16.</b> Frecuencia de delitos para el ingreso al ME, cantidad y porcentajes, 2024 .....                     | 54  |
| <b>Tabla 17.</b> Cumplimiento de medidas en nivel ME, según condición jurídica .....                                 | 57  |
| <b>Tabla 18.</b> Probabilidad de delinquir según tipo de delito para los cantones con mayor IRDC .....               | 59  |
| <b>Tabla 19.</b> Comparación de perfiles de las personas con monitoreo electrónico .....                             | 66  |
| <b>Tabla 20.</b> Tipos de averías del sistema de ME, según años .....                                                | 68  |
| <b>Tabla 21.</b> Percepción sobre la portación de la tobillera electrónica, porcentajes .....                        | 72  |
| <b>Tabla 22.</b> Conocimiento de reglas, según modalidades (porcentajes) .....                                       | 84  |
| <b>Tabla 23.</b> Clasificación de recomendaciones para la mejora de la modalidad .....                               | 85  |
| <b>Tabla 24.</b> Valor del Índice de Desempeño, los Sub Índices y ponderadores según nivel de atención .....         | 88  |
| <b>Tabla 25.</b> Gasto Presupuestario Devengado del PME y del PSI entre el 2017 y el 2023 .....                      | 89  |
| <b>Tabla 26.</b> Valor del Índice de Desempeño, Índice de Gasto e Índice de Eficiencia según nivel de atención ..... | 91  |
| <b>Tabla 27.</b> Valor de los índices para pasar del Escenario Base al Escenario I .....                             | 93  |
| <b>Tabla 28.</b> Valor de los índices para pasar del Escenario Base al Escenario II .....                            | 94  |
| <b>Tabla 29.</b> Valor de los índices para pasar del Escenario Base al Escenario III .....                           | 95  |
| <b>Tabla 30.</b> Comparación del gasto promedio anual de cada persona en el PME y en el PSI 2017-2023 .....          | 98  |
| <b>Tabla 31.</b> Comparación gastos en Dispositivos Electrónicos durante 2024-2030 .....                             | 99  |
| <b>Tabla 32.</b> PNDIP: Programa de fortalecimiento del Sistema Penitenciario Nacional al 2024 .....                 | 101 |
| <b>Tabla 33.</b> Cumplimiento de resultados y ejecución presupuestaria, según Niveles de Atención, 2023 .....        | 102 |
| <b>Tabla 34.</b> Indicadores según Niveles de Atención .....                                                         | 102 |
| <b>Tabla 35.</b> Recomendaciones .....                                                                               | 108 |
| <br>                                                                                                                 |     |
| <b>Figura 1.</b> Tasa de homicidios dolosos en Costa Rica por 100 mil habitantes .....                               | 10  |
| <b>Figura 2.</b> Indicadores del sistema penitenciario en Costa Rica, según año .....                                | 12  |
| <b>Figura 3.</b> Síntesis de la problemática que origina el PME en Costa Rica .....                                  | 16  |
| <b>Figura 4.</b> Sistema tecnológico para el ME .....                                                                | 20  |
| <b>Figura 5.</b> Actores responsables en el ciclo del programa .....                                                 | 22  |
| <b>Figura 6.</b> ¿Cómo funciona el Monitoreo Electrónico? .....                                                      | 22  |
| <b>Figura 7.</b> Percepción de seguridad nacional y del barrio, 2022 .....                                           | 31  |
| <b>Figura 8.</b> Índice de percepción de beneficios, según modalidad, porcentajes .....                              | 35  |
| <b>Figura 9.</b> Clasificación de opiniones sobre los principales beneficios, según modalidades .....                | 35  |
| <b>Figura 10.</b> Bigrama de los comunicados de prensa sobre el PME. ....                                            | 38  |
| <b>Figura 11.</b> Ámbitos de planificación y sus contenidos esperados .....                                          | 41  |
| <b>Figura 12.</b> IRDC de los cantones de Costa Rica según Nivel de Riesgo .....                                     | 43  |
| <b>Figura 13.</b> Relación entre el PIB per cápita y la Población Económicamente Activa (PEA) según Cantón .....     | 44  |

|                                                                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Figura 14.</b> Frecuencia de los principales delitos de la población con Monitoreo Electrónico según cantones ..... | 45  |
| <b>Figura 15.</b> Valor del IRDC según el Nivel de Riesgo según la población con Monitoreo Electrónico .....           | 47  |
| <b>Figura 16.</b> Principales resultados de los indicadores del IRDC del Cantón de Limón .....                         | 49  |
| <b>Figura 17.</b> Cantidad de personas ingresadas en el nivel ME, por año.....                                         | 51  |
| <b>Figura 18.</b> Tasa de crecimiento interanual según nivel de atención (2017-2023).....                              | 52  |
| <b>Figura 19.</b> Cumplimiento de medidas en ME, 2017-2024 .....                                                       | 56  |
| <b>Figura 20.</b> Relación entre el tipo de delito y el cumplimiento, según modalidades, porcentajes .....             | 58  |
| <b>Figura 21.</b> Motivos de egreso del PME, porcentajes.....                                                          | 60  |
| <b>Figura 22.</b> Análisis de correlación (Pearson's) entre niveles .....                                              | 61  |
| <b>Figura 23.</b> Relación entre la edad, el cumplimiento y el tipo de delitos, según modalidad .....                  | 64  |
| <b>Figura 24.</b> Relación entre la edad, duración de la pena y el cumplimiento, según modalidades .....               | 65  |
| <b>Figura 25.</b> Promedio mensual de la pena impuesta, según condición jurídica de la persona .....                   | 65  |
| <b>Figura 26.</b> Percepción sobre el conocimiento de las regulaciones de la modalidad monitoreo electrónico.....      | 67  |
| <b>Figura 27.</b> Promedio de días de atención efectiva de los reportes (t1-t3), según provincia .....                 | 69  |
| <b>Figura 28.</b> Promedio de días en la gestión de averías, según fases y años .....                                  | 70  |
| <b>Figura 29.</b> Percepción sobre averías y la satisfacción con los dispositivos, según personas monitoreadas .....   | 70  |
| <b>Figura 30.</b> Ponderación de las características del dispositivo electrónico, porcentajes .....                    | 73  |
| <b>Figura 31.</b> Tipos de empleos según modalidad, porcentajes .....                                                  | 75  |
| <b>Figura 32.</b> Nivel educativo según modalidades, porcentajes .....                                                 | 76  |
| <b>Figura 33.</b> Nivel de satisfacción general, entre modalidades, porcentajes .....                                  | 76  |
| <b>Figura 34.</b> Relación entre la satisfacción por niveles y sexo.....                                               | 77  |
| <b>Figura 35.</b> Comparación de beneficios percibidos entre modalidades, porcentajes .....                            | 78  |
| <b>Figura 36.</b> Identificación de beneficios globales, porcentajes .....                                             | 79  |
| <b>Figura 37.</b> Desagregación de beneficios por nivel, porcentajes .....                                             | 79  |
| <b>Figura 38.</b> Percepción de consecuencias sobre el retroceso, según ambas modalidades .....                        | 80  |
| <b>Figura 39.</b> Posibilidad de delinquir, resultados globales y por modalidad (porcentajes).....                     | 82  |
| <b>Figura 40.</b> Nivel de vigilancia percibida, según modalidades.....                                                | 83  |
| <b>Figura 41.</b> Índice de riesgo de captura, según modalidad (porcentajes) .....                                     | 84  |
| <b>Figura 42.</b> Desempeño de los niveles, según dimensiones de actuación.....                                        | 87  |
| <b>Figura 43.</b> Índice de Gasto del PME con año base 2017 y hasta el 2023 .....                                      | 90  |
| <b>Figura 44.</b> Índice de Gasto del PSI con año base 2017 y hasta el 2023 .....                                      | 91  |
| <b>Figura 45.</b> Relación del Desempeño y el Gasto Público según Nivel de Atención .....                              | 92  |
| <b>Figura 46.</b> Escenarios de Eficiencia a partir del Desempeño y el Gasto Público según Nivel de Atención .....     | 92  |
| <b>Figura 47.</b> Gasto Total del PME según el Escenario II durante el periodo 2017-2027 .....                         | 94  |
| <b>Figura 48.</b> Gasto Total del PME según el Escenario III durante el periodo 2017-2025 .....                        | 95  |
| <b>Figura 49.</b> Comparación de Rubros de Gasto del PME y del PSI al 2023, porcentajes .....                          | 96  |
| <b>Figura 50.</b> Comparación de las Remuneraciones para el PME y para el PSI al 2023, porcentajes .....               | 97  |
| <b>Figura 51.</b> Comparación del Rubro Servicios para el PME y para el PSI al 2023.....                               | 97  |
| <b>Figura 52.</b> Población histórica y proyectada del PME durante el periodo 2017-2030.....                           | 98  |
| <b>Figura 53.</b> Ahorro por el Cambio Tecnológico según los Escenarios II y III durante el periodo 2024-2030.....     | 99  |
| <b>Figura 54.</b> Indicadores del Programa de fortalecimiento del Sistema Penitenciario Nacional .....                 | 101 |
| <b>Figura 55.</b> Indicadores según Nivel de Atención .....                                                            | 103 |
| <b>Figura 56.</b> Nociones centrales sobre las recomendaciones de la evaluación .....                                  | 106 |

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

|                 |                                                                               |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| <b>AL</b>       | Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica                            |
| <b>BCCR</b>     | Banco Central de Costa Rica                                                   |
| <b>BIRF</b>     | Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento                               |
| <b>BM</b>       | Banco Mundial                                                                 |
| <b>CCSS</b>     | Caja Costarricense del Seguro Social                                          |
| <b>CIDH</b>     | Comisión Interamericana de Derechos Humanos                                   |
| <b>CGR</b>      | Contraloría General de la República                                           |
| <b>CP</b>       | Constitución Política de la República de Costa Rica                           |
| <b>DGAS</b>     | Dirección General de Adaptación Social                                        |
| <b>DGPP</b>     | Dirección General de la Policía Penitenciaria                                 |
| <b>GPS</b>      | Sistema de Posicionamiento Global                                             |
| <b>GpRD</b>     | Gestión para Resultados en el Desarrollo                                      |
| <b>IRCD</b>     | Índice de Riesgo Cantonal del Delito                                          |
| <b>Mideplan</b> | Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica                     |
| <b>MJP</b>      | Ministerio de Justicia y Paz                                                  |
| <b>OEA</b>      | Organización de Estados Americanos                                            |
| <b>PEN</b>      | Programa Estado de la Nación                                                  |
| <b>PNUD</b>     | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo                            |
| <b>PME</b>      | Nivel Monitoreo Electrónico                                                   |
| <b>PSI</b>      | Nivel Seminstitucional                                                        |
| <b>RF</b>       | Radiofrecuencia                                                               |
| <b>SPN</b>      | Sistema Penitenciario Nacional                                                |
| <b>SISVI</b>    | Sistema de Información sobre la Violencia y el Delito                         |
| <b>UME</b>      | Unidad de Atención a Personas Sujetas a Monitoreo con Dispositivo Electrónico |
| <b>UNODC</b>    | Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito                    |
| <b>USP</b>      | Unidad de Seguimiento Penitenciario                                           |



## 1. INTRODUCCIÓN

Este documento corresponde al informe final de evaluación del Programa de Monitoreo Electrónico (PME). El PME se genera formalmente en 2014 como respuesta a una problemática relacionada con el sistema penitenciario nacional en virtud del aumento de la población carcelaria y los costes asociados de operación; además, como un mecanismo de sanción que mitiga el efecto de la prisionalización en la esfera personal, familiar, social y estatal. Desde el plano judicial constituye una ampliación de las alternativas a la prisión en personas adultas para la ejecución de la pena en delitos de orden menor, según la Ley 9271 y su reglamento.

La identificación de las personas que ejecutarán su pena mediante el uso de mecanismos electrónicos para monitoreo es responsabilidad del Poder Judicial (Jueces de Ejecución de la Pena) y este viene a restringir en gran medida la posibilidad de desplazarse libremente, por lo que las acciones de atención (seguimiento y acompañamiento) representa una diferenciación con el resto de los niveles instaurados desde la Dirección General de Adaptación Social del Ministerio de Justicia y Paz, entidad encargada de la aplicación del programa.

En el artículo 11 de la Ley 9271 se identifica la necesidad de evaluar la aplicación del mecanismo anualmente así como la generación de recomendaciones, lo cual se engarza con las funciones de seguimiento y evaluación definidas en la Ley 5525 Planificación Nacional y en la Ley 8131 de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, con respecto al diseño, implementación y resultados de las acciones estatales con el fin de garantizar el uso efectivo de los recursos públicos.

En el marco de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública “Rogelio Fernández Güell” (PNDIP) 2023-2026, se estableció como una prioridad sectorial la incorporación de dicho programa en la Agenda Nacional de Evaluación (ANE), la cual fue programada para realizarse en 2024. En acatamiento a lo anterior se generan una serie de coordinaciones interinstitucionales (oficios MIDEPLAN-DM-OF-1636-2023, MJP-DM-776-2023 y MJP-DM-785-2023) con el propósito de establecer las pautas centrales de dicho proceso de evaluación, donde se colocaron como intereses prioritarios la obtención de evidencia para la toma de decisiones sobre:

El cumplimiento de los objetivos de la ley, la medición de los resultados del programa a nivel individual (mantener condiciones sociales y económicas) y del sistema penitenciario (costes y ahorros) en comparación con otros niveles, así como la eficiencia del mismo para determinar la suficiencia de los recursos y con ello la sostenibilidad del programa bajo el contexto actual.

El documento se organiza de la siguiente manera: la introducción rescata el origen y los propósitos básicos de la evaluación; seguidamente, se presenta una reseña del PME, sus antecedentes y contexto que lo fundamenta, los objetivos y características para comprender su funcionamiento. El tercer apartado es el diseño metodológico de la evaluación, incluye los actores involucrados, la delimitación del alcance y matriz de evaluación, las técnicas utilizadas para recopilar, sistematizar y analizar la información. A partir de ello se presentan los hallazgos y conclusiones, donde aparecen las respuestas a las preguntas de evaluación, luego, se exponen las recomendaciones de la evaluación.

Finalmente, se presentan las referencias y los anexos, donde se detalla información contenida en el cuerpo del informe.

## 2. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

A continuación, se presentan los elementos y características centrales del PME. Los contenidos incluidos en el apartado constituyen una reconstrucción, realizada por el equipo gestor de la evaluación, con el fin de disponer de una base para su comprensión y la identificación de sus resultados.

### 2.1. Antecedentes y marco normativo

En Costa Rica la inseguridad ciudadana se ha constituido en uno de los problemas que más afecta la vida de las personas habitantes, situación de alta complejidad a la que se asocia una serie de factores. El aspecto concreto del fenómeno se expresa en tendencias como el incremento de ciertas formas tradicionales de criminalidad, elevados índices de victimización e importantes tendencias a la regionalización del delito. Estos problemas evidencian un contexto muy complejo y dinámico, que es enfrentado con una institucionalidad relativamente frágil ante la demanda social (Mideplan, 2014, p 513).

La seguridad ciudadana se entiende, según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como:

la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse y sentirse libre de violencia, amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros”, además señala, que es la protección “de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas -su vida, su integridad, su patrimonio- contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma “súbita y dolorosa” la vida cotidiana de las víctimas. (2005, p. 5)

En el más reciente estudio de opinión del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica (UCR) se destaca que:

La inseguridad y delincuencia se mantiene como el principal problema en el país que se percibe en la ciudadanía, con un 30% de menciones en noviembre de 2024. Esta cifra representa una estabilidad relativa respecto al 32,3% registrado en septiembre de 2024, lo que refleja su persistencia como una preocupación prioritaria para la agenda pública desde noviembre del 2023. (2024)

Este panorama sobre la percepción de inseguridad y el aumento de la criminalidad, se liga con en el aumento de la insatisfacción respecto a la intervención estatal, a pesar de que el tema ha sido una prioridad para el Estado costarricense en las últimas décadas. Según el Objetivo 16 de la Agenda 2030, se establece que:

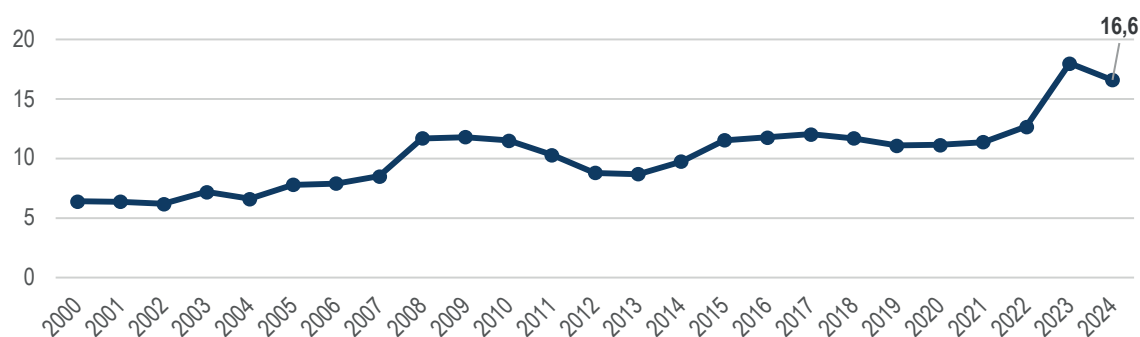
Los altos niveles de violencia armada e inseguridad tienen consecuencias destructivas para el desarrollo de un país, afectan el crecimiento económico y redundan a menudo en agravios arraigados que pueden extenderse por generaciones. La violencia sexual, los delitos, la explotación y la tortura también son fenómenos generalizados donde existen conflictos o no hay Estado de derecho y los



países deben tomar medidas para proteger a los sectores que corren más riesgos. (Mideplan, 2023a, p. 157)

En materia de seguridad ciudadana, en Costa Rica la tasa de homicidio dolosos, estimó un promedio de 11,66 por cada 100 000 personas para el quinquenio de 2015-2019; pasando por casi dos unidades promedio el umbral de 10 homicidios dolosos, dato que la Organización Mundial de la Salud establece como punto crítico para ser epidemia en las sociedades del mundo. Este indicador se delimita dentro del Plan Nacional de Desarrollo como una variable estratégica para el desarrollo del país.

**Figura 1.** Tasa de homicidios dolosos en Costa Rica por 100 mil habitantes



Desde el 2000, la tasa se ha duplicado. En promedio, tres personas son asesinadas diariamente en el país, lo que refleja que el 2023 fue el año más violento hasta la fecha, donde la tasa de homicidios se ubicó en 18 casos por cada 100 mil habitantes, para 2024 la cifra se contabilizaron 874 personas asesinadas, donde el 65% se relacionan con “ajustes de cuentas o venganzas” y el 78% de los homicidios se han dado con arma de fuego; aunque se observa una reducción del 2,7% en comparación con el 2023, es el segundo año más alto. Lo anterior, se muestra como un fenómeno presente en todas las provincias del país.

**Tabla 1.** Cantidad de homicidios en Costa Rica, según año y provincia

|                   | 2021       | 2022       | 2023       | 2024       |
|-------------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>Total</b>      | <b>588</b> | <b>656</b> | <b>907</b> | <b>880</b> |
| <b>San José</b>   | 130        | 118        | 220        | 250        |
| <b>Alajuela</b>   | 70         | 109        | 102        | 106        |
| <b>Cartago</b>    | 40         | 43         | 73         | 75         |
| <b>Heredia</b>    | 55         | 47         | 47         | 39         |
| <b>Guanacaste</b> | 35         | 60         | 101        | 75         |
| <b>Puntarenas</b> | 105        | 111        | 150        | 154        |
| <b>Limón</b>      | 153        | 168        | 214        | 181        |

El Estado costarricense ha diseñado una estructura institucional relacionada con la materia, cuya autoridad política está concentrada en el Ministerio de Seguridad Pública, a través de la Fuerza Pública como policía unitaria y el Ministerio de Justicia y Paz, instancias que conjuntamente desarrollan funciones relacionadas con la seguridad pública, orden público, prevención y control del delito, así como acciones investigativas y penitenciarias, esto último a cargo de la Dirección General de Adaptación Social. El sistema de justicia es ejercido por el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Defensa Pública (Programa Estado de la Nación [PEN], 2015, p. 269).

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

El objetivo del Ministerio de Justicia y Paz, como ente del Sector Justicia, es el de procurar el desarrollo de un Estado de derecho y de seguridad jurídica para los habitantes de la República y sus bienes, mediante el impulso de gestiones que permitan la eficiencia, la eficacia y la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía a través de las dependencias especializadas en las áreas administrativas, penitenciarias, registrales, catastrales de prevención del delito, censura, consultoría jurídica y representación legal del Estado.

Uno de sus objetivos estratégicos es incrementar las acciones de atención integral a la población penitenciaria, potenciando mayores oportunidades, que favorezcan el desarrollo humano y su inserción al medio social. Esta referencia apunta a que las herramientas de reinserción social<sup>1</sup> a la población privada de libertad, puede contribuir, desde la prevención del delito, con el mejoramiento de la seguridad del país.

De conformidad con la Ley 6739, *Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Paz*, con fecha del 28 de abril de 1982, el Ministerio tiene entre sus principales funciones ser el organismo rector de la política criminológica y penológica, actuar como órgano de enlace entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, administrar el sistema de registros oficiales sobre bienes y personas jurídicas; actuar como órgano facilitador y coordinador de los centros cívicos, que se crearán para centralizar los servicios que brindan las entidades públicas; impulsar y coordinar planes y programas dirigidos a la promoción de la paz en el ámbito nacional, entre otras.

El sistema penitenciario es el principal instrumento de la política criminal para impedir la libre circulación de las personas que han infringido las leyes o están siendo procesadas por ello. Opera por medio de la prisión preventiva, la aplicación de medidas tutelares con regímenes semainstitucionalizados o la reclusión en centros cerrados. Al respecto se ha observado que en la primera década del Siglo XXI se aprobó más de una veintena de reformas a los códigos Penal y Procesal Penal, mediante las cuales se tipificaron nuevos delitos, se establecieron penas mayores y se crearon los tribunales de flagrancia que ocasionaron una mayor afluencia de personas dentro del sistema y según se narra estas decisiones no fueron acompañadas por un aumento en la capacidad del sistema penitenciario, que se mantuvo relativamente estable (PEN, 2015, p. 270).

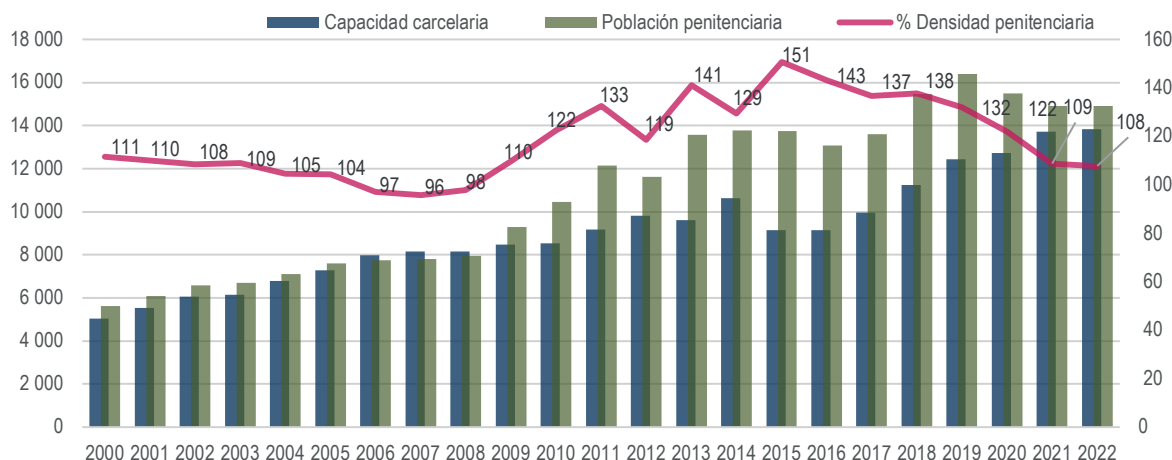
El hacinamiento en el sistema penitenciario es un fenómeno multicausal en el cual inciden de manera importante factores como infraestructura insuficiente y precaria, la falta de recursos y de planificación, el incremento de la criminalidad, las políticas de atención a la mora judicial y otros factores exógenos que han provocado un difícil panorama en la atención de la población institucionalizada (Ministerio de Justicia y Paz [MJP], 2018). Entre 2005 y 2015 la cantidad de personas privadas de libertad prácticamente se duplicó, como resultado de un incremento cercano al 60% en la tasa de presos por cada 100.000 habitantes, lo que puso en cuestión la capacidad de alojamiento del sistema.<sup>2</sup>

La proporción de sentencias condenatorias empezó a crecer a partir de 2009, hasta alcanzar en 2015 casi dos terceras partes de los fallos emitidos en procesos ordinarios y más del 80% en los tribunales de flagrancia. De estas, las que implicaron privación de libertad ocasionaron que los nuevos ingresos a centros penitenciarios aumentaran de 2.371 en 2005, a 5.433 en 2015. Como señalan Martínez (2012) la cárcel y la privación de libertad, como mecanismos de control social, conforman un sistema que ha demostrado ser escasamente efectivo en materia de readaptación o reinserción de infractores de ley, resultando, por el contrario, un promotor del contagio criminológico y la desocialización, el cual además registra altos costos, producto del constante crecimiento de la población encarcelada.

<sup>1</sup> La (re) integración social se refiere al proceso de integrarse social y psicológicamente en el entorno social. Sin embargo, en los campos de prevención del delito y justicia penal, en donde se la usa con frecuencia, el término se refiere más específicamente a las diversas formas de intervención y programas individuales para evitar que se vean involucrados en conductas delictivas o para aquellos que ya están en conflicto con la ley, para reducir la probabilidad de que vuelvan a delinquir. UNODOC, 2018. p. 6

<sup>2</sup> Las posibles causas que inciden sobre ello son la creación de los tribunales de flagrancia, un mayor recurso al procedimiento abreviado, el incremento de la prisión preventiva y de la criminalidad y las reformas al Código Penal en 1994 (aumento del máximo de la pena privativa de libertad, que pasa de 25 a 50 años e incrementos de la pena de prisión para los delitos contra la vida y la integridad sexual) (PEN, 2015. p. 276).

**Figura 2. Indicadores del sistema penitenciario en Costa Rica, según año**



La sobrepoblación penitenciaria, específicamente, a nivel institucional o de centros cerrados, ha provocado un deterioro del entorno, una disminución en la calidad de vida o la presencia de situaciones de conflictos llevando a niveles críticos sin distinción.

Esta problemática no solo responde a una cuestión de espacio, sino también a la limitación o administración de recursos y, sobre todo, como consecuencia directa del incremento de la criminalidad, resultando en mayores ingresos o posiblemente pocos egresos, producto de largas estancias en los centros. El concepto de superpoblación se basa en el principio de que todo espacio tiene una determinada capacidad de carga, en este caso de alojamiento, la que viene determinada por la cantidad de recursos disponibles en cada centro como el constante mantenimiento (MJP, 2017, p. 40). El artículo 51 de la Ley 4573 (1970) del Código Penal de Costa Rica, establece que “la pena de prisión y las medidas de seguridad se cumplirán en los lugares y en la forma en que una ley especial lo determine, de manera que ejerzan sobre el condenado una acción rehabilitadora”. Lo anterior, está en línea con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente:

La prisión y las demás medidas cuyo efecto es separar a un delincuente del mundo exterior son aflictivas por el hecho mismo de que despojan al individuo de su derecho a disponer de su persona al privarle de su libertad. Por lo tanto, ...el sistema penitenciario no debe agravar los sufrimientos inherentes a tal situación. El fin y la justificación de las penas y medidas privativas de libertad son, en definitiva, proteger a la sociedad contra el crimen...el régimen penitenciario debe emplear, tratando de aplicarlos conforme a las necesidades del tratamiento individual de los delincuentes, todos los medios curativos, educativos, morales, espirituales y de otra naturaleza, y todas las formas de asistencia de que puede disponer. (ONU,1995)

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

Desde este contexto surgió una discusión a nivel nacional sobre la materia de seguridad ciudadana. En la Asamblea Legislativa se formuló el Proyecto de Ley 17.665 para autorizar el uso de dispositivos como la pulsera o el brazalete electrónico dentro del sistema penal costarricense, estableciendo un nuevo instrumento al momento de decretar medidas cautelares u otorgar una libertad condicional, donde se visualizó que fuese el juez quien definiera las especificaciones para la aplicación del modelo en términos de restricciones de desplazamiento, movilidad, entre otras.

En sus orígenes se conceptualizó que el monitoreo electrónico (ME) contribuiría a dos propósitos claramente diferenciados: i) desde una **esfera organizacional** ayudando a paliar la sobrepoblación penitenciaria, de manera que su implementación ayudaría reducir la cantidad de personas que ingresan o permanecen en las cárceles de nuestro país y, a la vez, ampliando el rango de opciones dentro del aparato judicial para la ejecución de penas; ii) desde un **plano individual** -centrado en las personas- favoreciendo el mantener las condiciones sociales y económicas del hogar y evitar los efectos nocivos del encierro en el sistema penitenciario tradicional. Conceptualmente Renzema y Mayo-Wilson (2005, p. 220), define el ME como:

Cualquier tecnología que, o bien detecta la localización de un sujeto en la comunidad en determinados lugares y horas sin la supervisión de una persona y transmite estos datos de forma electrónica a una estación central de monitorización, o bien usa un aparato electrónico para detectar la presencia de una sustancia prohibida en el cuerpo u otras funciones fisiológicas y transmite estos datos a una estación central.

Según esta definición, el control electrónico aplicado en el sistema penal es cualquier aparato electrónico que permite ejercer determinados controles sobre una persona. Asimismo, el control que la monitorización ejerce sobre la persona se realiza a distancia, en el sentido que, la información que recoge el dispositivo se envía de forma electrónica a una estación central.

La aplicación de una pena es el ejercicio del poder estatal a sancionar y repercute, sin lugar a dudas, sobre los derechos esenciales de un ciudadano. Cualquier restricción a esas garantías individuales debe ser razonablemente sustentada, pero en un Estado republicano, respetuoso de la dignidad humana, la limitación de la libertad ambulatoria por su naturaleza excepcional, no puede ser ordenada sin una fundamentación legítima que descarte la aplicación de posibilidades menos gravosas; tal es el basamento de las penas sustitutivas, justamente derivado del principio de proporcionalidad y con la finalidad de la resocialización de quien ha delinquido. (Poder Judicial, 2019, p. 22)

La Ley 9271 (2014), adiciona al Código Penal el artículo 57 bis estableciendo que el “arresto domiciliario con monitoreo electrónico es una sanción penal en sustitución de la prisión y tendrá la finalidad de promover la reinserción social de la persona sentenciada con base en las condiciones personales y sociales”. Los postulados de la ley enfatizan en la perspectiva individual a la hora de plantear los propósitos del mecanismo.

Se ha establecido en la literatura que las penas alternativas monitorizadas son menos punitivas que la pena de prisión, dado que se limitan únicamente a restringir y no a privar la libertad ambulatoria de la persona sujeta a la medida y además tampoco conllevan las cargas asociadas a la prisión (López Ferrer, 2004).

**Tabla 2. Características centrales de la Ley 9271<sup>3</sup> y reformas según Ley 10517 (2024)**

| Artículo                                                                    | Contenido principal                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Objeto de la ley                                                            | (...)regular el uso de mecanismos electrónicos alternativos al cumplimiento de la privación de libertad, sea bajo la modalidad de localización permanente de las personas sujetas a una medida cautelar o para el control de personas sentenciadas en los casos regulados por ley.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Condiciones de aplicación                                                   | <p>La aplicación de medios electrónicos autorizada en la presente ley se hará con el consentimiento expreso de la persona a la que se le aplique la medida.</p> <p>Al aplicar la medida, <b>el juez</b> deberá explicar de manera clara a la persona indiciada o privada de libertad, según, sea el caso, los elementos generales de cómo funciona el mecanismo electrónico, cuáles son las condiciones de su uso y cuáles serían las consecuencias de su violación. El mecanismo electrónico deberá ser de características que no permitan la estigmatización. Es obligación de la <b>persona</b> (...) no alterar, no dañar, ni desprenderse de este, reportar cualquier falla o alteración involuntaria, y acatar las condiciones impuestas, <b>sea detenido por la comisión de un nuevo hecho delictivo en flagrancia, haya sido elevada a juicio en un proceso penal distinto del que fue condenado o se le haya impuesto prisión preventiva en otra causa penal.</b></p> <p>En caso de incumplimiento injustificado de lo anteriormente impuesto, <b>el juez competente</b> podrá revocar inmediatamente esta modalidad de cumplimiento y ordenar el ingreso a prisión.</p> |
| Presupuestos de aplicación                                                  | <p>Al dictar sentencia, <b>el juez</b> tendrá la facultad de aplicarla, siempre que concurren los siguientes presupuestos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Que la pena impuesta no supere los <b>cuatro</b> años de prisión.</li> <li>- Que no sea por delitos tramitados bajo el procedimiento especial de crimen organizado, (...) ni delitos sexuales contra menores de edad, <b>ni en los delitos contemplados en los artículos 59 y 74 de la Ley 7786.</b></li> <li>- Que de acuerdo con las circunstancias personales del condenado se desprenda razonablemente que no constituya un peligro y que no evadirá el cumplimiento de la pena.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Presupuestos para la sustitución de la pena en materia durante la ejecución | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuando la mujer condenada se encuentre en estado avanzado de embarazo al momento del ingreso a prisión, sea madre jefa de hogar de hijo o hija menor de edad hasta de doce años, o que el hijo o familiar sufra algún tipo de discapacidad o enfermedad grave debidamente probada.</li> <li>- Cuando la persona condenada sea mayor de sesenta y cinco años, siempre que su personalidad, la naturaleza y modalidad del delito justifiquen la sustitución de la prisión.</li> <li>- Cuando a la persona condenada le sobrevenga alguna enfermedad física, adictiva o psiquiátrica cuyo tratamiento, aun cuando sea posible seguirlo en la prisión, resulte pertinente hacerlo fuera para asegurar la recuperación.</li> <li>- Cuando a la persona condenada le sobrevengan situaciones en la ejecución de la pena que ameriten el resguardo del principio de humanidad, siempre que su personalidad, la naturaleza y modalidad del delito justifiquen la sustitución de la prisión.</li> </ul>                                                                                                                                           |
| Supervisión, control y coordinación                                         | <p>La supervisión y el seguimiento del cumplimiento de esta medida estará a cargo de la <b>Dirección General de Adaptación Social del Ministerio de Justicia y Paz</b>, la cual deberá informar inmediatamente de algún incumplimiento a la autoridad judicial o administrativa correspondiente. Todos los <b>cuerpos de policía</b> están en la obligación de colaborar en caso de alerta por incumplimiento de la medida por parte de la persona usuaria del mecanismo.</p> <p>El <b>juez competente</b> podrá autorizar salidas restringidas por razones laborales, salud, educación u obligaciones familiares, previo informe rendido por el <b>Instituto Nacional de Criminología</b>.</p> <p>El <b>juez</b> podrá ordenar las condiciones que aseguren el cumplimiento de la pena ordenando su ubicación en el programa que defina el Ministerio de Justicia y Paz. Asimismo, podrá otorgar los permisos necesarios para los controles médicos de rigor, la ocurrencia del parto u obligaciones adquiridas en relación con el cuidado de los hijos menores a su cargo o personas con discapacidad o dependientes, asegurándose el monitoreo permanente.</p>                 |

<sup>3</sup> Dentro de la Ley se agregaron y especificaron normas al Código Penal y el Código Procesal Penal, las cuales para una mayor ampliación y detalle pueden consultarse en el siguiente [enlace](#).

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

Por parte del Poder Ejecutivo, en el artículo 1 inciso b) de la Ley 6739 (1982), se establece que a este ministerio le corresponde: "Ser el organismo rector de la política criminológica y penalógica", mientras que en los artículos 3 inciso a) y 7 inciso c), establece como parte de sus competencias administrar el sistema penitenciario nacional y ejecutar las medidas privativas de la libertad, ejerciendo sus funciones a través de la Dirección General de Adaptación Social, conforme a lo establecido en la Ley 4762 (1971).

En enero del 2017 se emitió el Decreto Ejecutivo 40177-JP, Reglamento para la aplicación de los mecanismos electrónicos alternativos al cumplimiento de la privación de libertad, el cual fue derogado por el Reglamento del Sistema Penitenciario Nacional, aprobado mediante Decreto Ejecutivo 40849 (2018), considerando:

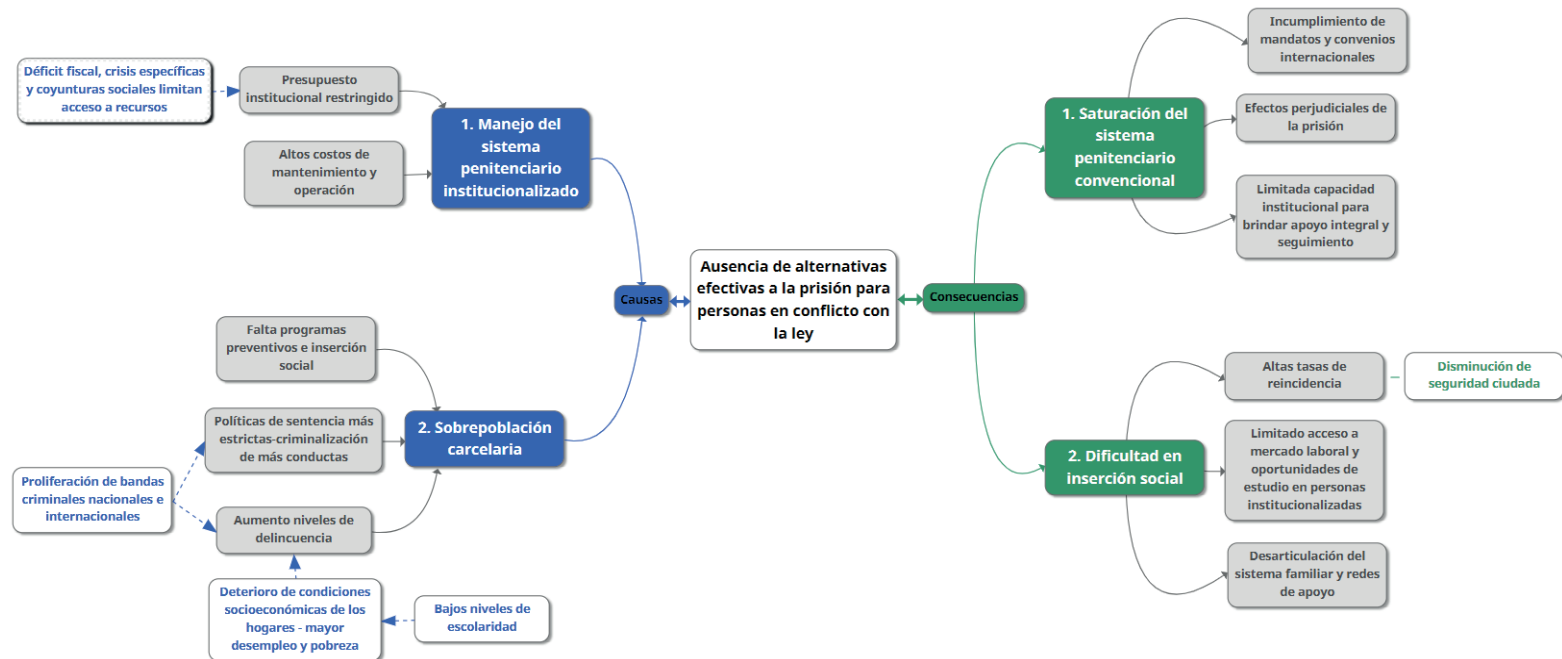
La necesidad de revisar, unificar y actualizar la normativa del sistema penitenciario nacional, dotándola de mecanismos ágiles y oportunos que permitan la transparencia, rendición de cuentas, economía, simplicidad, la inclusión de métodos de resolución alternativa de conflictos, eficacia y eficiencia en sus acciones y procesos.

El Decreto Ejecutivo 40849, se convierte en la normativa vigente en la cual se regulan aspectos operativos del ME en el país. Este decreto define en su artículo 415 los mecanismos electrónicos alternativos al cumplimiento de la privación de libertad como "sistemas, dispositivos o aparatos de vigilancia que permiten monitorear telemáticamente la ubicación y movimiento de personas sujetas a esta medida"; además, establece en la Dirección General de Adaptación Social, específicamente, en la Unidad de Atención a Personas Sujetas a Monitoreo con Dispositivos Electrónicos (UME), la atención de las personas usuarias de este mecanismo electrónico. La UME inició labores a partir del 27 de enero del 2017.

A la luz del contexto nacional de crecimiento del fenómeno de inseguridad y de la complejidad para el abordaje del mismo donde se conjugan una serie de factores nacionales e internacionales, se ha puesto en debate dentro de la Asamblea Legislativa una serie de alternativas tendientes a modificar los alcances del Programa, dentro de lo que destacan:

- Expediente 23692 (2023), Ley para restaurar la seguridad pública y contener a los delincuentes que representan un peligro para la sociedad, dentro de la Comisión de Seguridad y Narcotráfico, que busca establecer en cuanto a la pena de arresto domiciliario con monitoreo electrónico, se propone bajar de seis años, como se encuentra actualmente, a cuatro años de prisión, la pena impuesta para que las personas juzgadas puedan otorgar este tipo de sanción. Adicionalmente, se agregan modalidades y delitos en los cuales no es procedente esta modalidad, propiamente cuando en la ejecución del delito se hayan utilizado armas blancas o cuando hayan sido condenados por algún delito previsto en la Ley 8204 sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso no Autorizado, Actividades Conexas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo.
- Expediente 24455, Ley de seguimiento de monitoreo electrónico en Materia de pensiones alimentarias, asignado a la comisión de Sociales, cuyo objeto es regular el uso de mecanismos electrónicos alternativos al cumplimiento de la privación de libertad, bajo la modalidad de localización permanente de las personas sujetas a apremio corporal por deudas en pensiones alimentarias.

Figura 3. Síntesis de la problemática que origina el PME en Costa Rica



## 2.2. Objetivos

Según el artículo 57 bis de la Ley 4573 (1970) se establece que el arresto domiciliario con monitoreo electrónico es una sanción penal en sustitución de la prisión y tendrá la finalidad de **promover la reinserción social de la persona sentenciada con base en las condiciones personales y sociales reguladas para la fijación de la pena.**

Los objetivos del programa siguen la siguiente lógica estructurada:

- **¿Cuál es la problemática?** Existencia de limitadas alternativas a la prisión convencional que brinde a las personas privadas de libertad opciones para su desarrollo personal.
- **¿Qué solución se propone?** Un mecanismo alternativo a la prisión de ejecución de la pena. *¿Cómo?* A través de la supervisión y control mediante el uso de tecnología (tobillera electrónica).
- **¿Qué se espera lograr?** Se pueden identificar tres aspectos clave del PME:

- Desde el plano individual: promover la inserción social de las personas privadas de libertad, evitando los efectos de la prisionalización y manteniendo la estabilidad del hogar.
- Desde un enfoque colectivo: contribuir a la disminución de las tasas de reincidencia al generarse un mayor control sobre la persona que aumenta el riesgo de captura y con ello se incrementa el esfuerzo para cometer algún delito.
- Desde una perspectiva organizacional: reducir el hacinamiento carcelario y mejorar la eficiencia económica del sistema, dado que el ME tiene un costo menor en comparación con medidas institucionalizadas.

## 2.3. Población

La población a la que se dirige el programa tiene que ser mayor de 18 años y existir un consentimiento expreso de formar parte del mismo como medida sustitutiva a la prisión. A continuación, en la tabla 3 se describen las características principales de las personas sujetas al monitoreo electrónico, para ello se utiliza información de la base de datos a marzo del 2024 (naranja) y la encuesta realizada en noviembre del 2024 (verde).

**Tabla 3. Características de la población del PME, enero 2024**

| Variable                  | Total       | Porcentaje | Variable                   | Total      | Porcentaje |
|---------------------------|-------------|------------|----------------------------|------------|------------|
| <b>Población</b>          | <b>1908</b> | <b>100</b> | <b>Estado civil</b>        | <b>352</b> | <b>100</b> |
| Hombre                    | 1583        | 83,0       | Soltero (a)                | 159        | 45%        |
| Mujer                     | 325         | 17,0       | Casado (a)                 | 36         | 10%        |
| <b>Condición jurídica</b> |             |            | Unión Libre                | 134        | 38%        |
| Sentenciados (as)         | 1 304       | 68,3       | Divorciado (a)             | 18         | 5%         |
| Indiciados (as)           | 604         | 31,7       | Viudo (a)                  | 4          | 1%         |
| <b>Edades</b>             |             |            | <b>Jefatura hogar</b>      |            |            |
| 18 - 24                   | 274         | 14,4       | Sí                         | 254        | 72%        |
| 25 - 34                   | 753         | 39,5       | No                         | 96         | 27%        |
| 35 - 44                   | 473         | 24,8       | <b>Cantidad hijos (as)</b> |            |            |
| 45 - 54                   | 230         | 12,1       | Sin hijos (as)             | 88         | 25%        |
| Más 55                    | 178         | 9,3        | 1 y 2                      | 159        | 45%        |

| Nacionalidad   |      |      | 3 y 4                             | 74  | 21% |
|----------------|------|------|-----------------------------------|-----|-----|
| Costarricense  | 1739 | 91,1 | Más 5                             | 31  | 9%  |
| Extranjero (a) | 169  | 8,9  | Conformación hogar                |     |     |
| Nicaragua      | 133  | 78,7 | Vive solo (a)                     | 11  | 3%  |
| Colombia       | 19   | 11,2 | 1 persona                         | 41  | 12% |
| China          | 4    | 2,4  | 2 y 3                             | 141 | 40% |
| Otras          | 13   | 7,7  | 4 y 5                             | 115 | 33% |
| Provincia      |      |      | Más 5                             | 44  | 13% |
| San José       | 645  | 33,8 | Residencia                        |     |     |
| Alajuela       | 268  | 14,0 | Estable                           | 274 | 78% |
| Heredia        | 165  | 8,6  | Temporal                          | 75  | 22% |
| Cartago        | 180  | 9,4  | Variación residencia (último año) |     |     |
| Guanacaste     | 169  | 8,9  | 1 vez                             | 232 | 66% |
| Puntarenas     | 226  | 11,8 | 2 y 3 veces                       | 106 | 30% |
| Limón          | 255  | 13,4 | Más 4 veces                       | 14  | 4%  |

Los hombres son quienes mayormente tienen representación en el PME, especialmente, en rangos de edad de 25-39 años. En cuanto al estado civil la gran mayoría son solteros, aunque existe una participación importante de personas en unión libre y casados. Una gran mayoría tiene hijos (as) y viven en un hogar conformado por más de 2 personas, siendo a la vez jefatura de hogar, con una residencia permanente.

## 2.4. Condiciones de aplicación del ME

El Modelo de Intervención en la Unidad de Monitoreo Electrónico, responde a una visión de abordaje a la población sentenciada en ejecución de la pena, en un concepto abierto o en comunidad, desenvolviéndose en un entorno de inserción social auténtico. Por eso, su orientación es fortalecer esa condición con un elemento de trazabilidad tecnológica mediante un dispositivo electrónico de ajuste permanente al tobillo.

Existen distintas modalidades de operación del monitoreo electrónico que se reseñan a continuación:

**Tabla 4. Condiciones de aplicación de ME**

| Artículo | Condición                                                                      | Características                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 424      | Arresto domiciliario con monitoreo electrónico (con localización permanente)   | Sanción penal en sustitución de la prisión que restringe la libertad personal. Un arresto domiciliario, es una pena de prisión que se cumple en el hogar del convicto en vez de una cárcel, se encuadra dentro del género de las penas de Community custody, con el que se designan las penas de prisión que se cumplen en lugares distintos a un establecimiento penitenciario. |
| 427      | Libertad condicional con localización permanente                               | El juzgado de ejecución de la pena, al conceder la libertad condicional, podrá ordenar, entre las condiciones, la localización permanente con mecanismo electrónico.                                                                                                                                                                                                             |
| 437      | Ejecución de la medida cautelar con mecanismo electrónico-personas indiciadas. | Una vez ordenada la medida cautelar por el órgano jurisdiccional, deberá ser comunicada a la Unidad de Atención a Personas Sujetas a Monitoreo con Dispositivos Electrónicos y la persona indiciada deberá presentarse ante esta para completar el procedimiento.                                                                                                                |

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

Los casos son derivados bajo los presupuestos establecidos en la Ley 9271 (2014), así como lo que establece la Ley 8204 de Psicotrópicos referente a los montos de la pena en el caso de mujeres sentenciadas. La ubicación en este nivel, viene dispuesto desde la etapa de juicio (Art. 57 bis CP), no obstante, es importante señalar que los usuarios también pueden encontrarse en condición previa de privación de libertad, pero que la misma puede ser sustituida por potestad de la Autoridad Judicial bajo los presupuestos del artículo 486 bis CPP.

Temporalmente por incidente de enfermedad el Juez podría sustituir la pena de prisión por monitoreo electrónico según lo establece el art. 485 bis CPP e inclusive como medida de control en una libertad condicional según artículo 66 CP y medida cautelar conforme artículo 244 inciso J CPP.

Conforme al artículo 3 de la Ley 9271 (2014) de mecanismos electrónicos de seguimiento a materia penal endilga la responsabilidad a la Dirección General de Adaptación Social la supervisión y seguimiento de las personas. Así, la Unidad de Monitoreo Electrónico a través de la articulación de la policía penitenciaria y el equipo profesional da cumplimiento a este mandato mediante una serie de acciones conjuntas y utilizando como recurso de trazabilidad tecnológica un dispositivo electrónico de localización permanente, tipo tobillera, a población tanto en condición de sentenciada como en el cumplimiento de una medida cautelar (indiciada).

Cabe señalar que en el artículo 57 bis de la Ley N. 4573 (1970) se indica que sobre el juez competente recae la obligación de establecer condiciones y autorizar las salidas restringidas por diversos motivos, no obstante, en el caso de las personas sentenciadas bajo arresto domiciliario con monitoreo electrónico han delegado la responsabilidad de otorgar permisos urgentes por motivos de salud, trabajo, educación, así como, situaciones personales y familiares que no puedan esperar la celebración de una audiencia judicial, aunado a una vigilancia estricta de las condiciones. En el caso de las personas indiciadas, siendo que las mismas se encuentran a la orden de una autoridad judicial y no de Adaptación Social, la UME se apega a lo establecido por ley, por lo tanto, es esta autoridad la única competente para modificar condiciones o autorizar permisos de movilización. De esta manera, la labor desde esta Unidad se centra en el seguimiento a dichas condiciones a través de la labor policial de campo y mediante la utilización del monitoreo por medio de la plataforma tecnológica.

En ambos casos se elaboran tantos informes policiales sobre el desempeño de las personas considerando el ajuste a las condiciones impuestas. En lo referente a las personas sentenciadas los informes son integrales incluyendo además del informe policial la intervención profesional necesaria, para conocer las condiciones psicosociales en medio de las cuales tiene lugar la medida.

En lo que concierne a las tecnologías aplicadas en los brazaletes electrónicos, hay dos opciones técnicas principales: 1 - Radiofrecuencia (RF) y 2- Sistema de Posicionamiento Global (GPS por sus siglas en inglés). Ambos se utilizan en diferentes contextos y con diversos propósitos, ya que, de acuerdo con el Manual sobre el Uso de Brazaletes Electrónicos de Monitoreo de COMJIB<sup>4</sup>, cada tecnología tiene como objetivo responder a un propósito específico (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2012. p. 3).

---

<sup>4</sup> COMJIB. Guía de implementación y gestión de sistemas de vigilancia electrónica en América Latina: transferencia de buenas prácticas. [http://www.comjib.org/sites/default/files/Propuesta\\_portuguesa\\_implementacao\\_ES.pdf](http://www.comjib.org/sites/default/files/Propuesta_portuguesa_implementacao_ES.pdf).

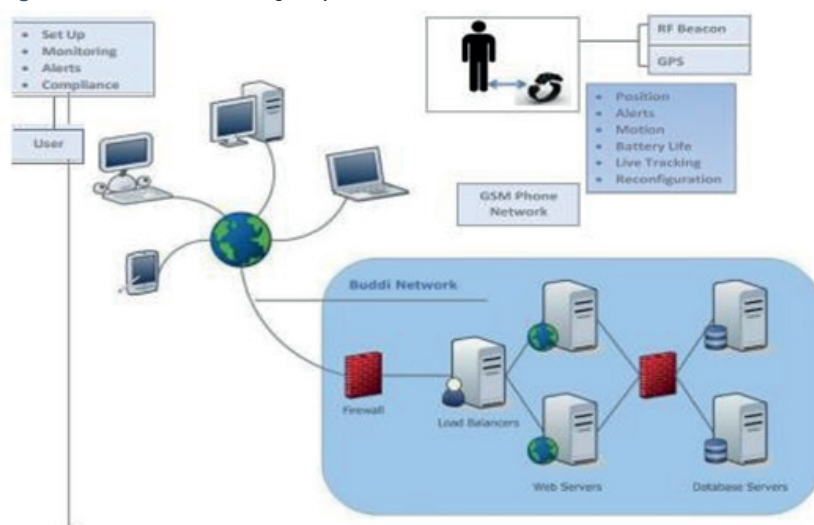
**Tabla 5.** Características de los sistemas de vigilancia electrónica

| Tecnología                                     | Ventaja                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Uso                                                                                                                                | Aplicación                                                                                                      |
|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Radio frecuencia (RF)</b>                   | Permiten el reporte periódico de los datos referidos a la ubicación de las personas vigiladas                                                                                                                                                                                                                               | Y es útil para determinar si alguien está obedeciendo la orden de permanecer en una dirección o localización geográfica específica | Se utiliza normalmente para reforzar el arresto domiciliario y es relativamente menos intrusivo y más económico |
| <b>Sistema de Posicionamiento Global (GPS)</b> | Permiten el reporte permanente e instantáneo de los datos de ubicación, ofreciendo un servicio ininterrumpido de vigilancia remota                                                                                                                                                                                          | Adecuada para el seguimiento de la posición en tiempo real cuando un usuario puede circular dentro de un área predeterminada       | Se utiliza para asegurar el cumplimiento de los permisos de trabajo y de estudio                                |
| <b>Ambas</b>                                   | Contemplan la utilización de localizadores de posicionamiento global que, en la medida de que el vigilado cumpla con las condiciones impuestas, se limitan a registrar y almacenar los datos de ubicación; y al detectar una transgresión están programados para pasar automáticamente a efectuar monitoreo en tiempo real. |                                                                                                                                    |                                                                                                                 |

**Nota.** Elaborado a partir de "Monitoreo telemático: Seis experiencias de aplicación. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile" por Martínez, F., 2012, [https://cesc.uchile.cl/mon\\_tel/Monitoreo\\_Telematico\\_Seis\\_Experiencias\\_Aplicacion\\_CAPP-CESC.pdf](https://cesc.uchile.cl/mon_tel/Monitoreo_Telematico_Seis_Experiencias_Aplicacion_CAPP-CESC.pdf) y "El uso de brazaletes de monitoreo electrónico como alternativa al encarcelamiento en Panamá. Opinión Técnica Consultiva No. 002/2013, dirigida al Ministerio Público y al Ministerio de Gobierno de Panamá. Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe" por Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2012. UNODC ROPAN.

Se identifican una serie de componentes dentro del sistema, dentro de los que destaca la plataforma que incluye hardware, el cual está compuesto por el dispositivo que se coloca al portador, una batería portátil y el software constituye una herramienta en la cual se asocian variables para el adecuado monitoreo de personas (zonas restringidas o permitidas de movilización, horarios, entre otras) -Chronos de origen brasileño-.

**Figura 4.** Sistema tecnológico para el ME



Independientemente del tipo de tecnología, siempre existe una 'central de monitoreo' que recibe y procesa la información vinculada a la localización de los sujetos vigilados. Por medio de un grupo de operadores especialmente capacitados, dichas centrales deberán ser capaces de, entre otras cosas, advertir eventuales problemas técnicos, identificar señales de alarma ante posibles transgresiones y reportar a los organismos de reacción pertinentes la ocurrencia de las mismas (Peña, 2020, p. 18).

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

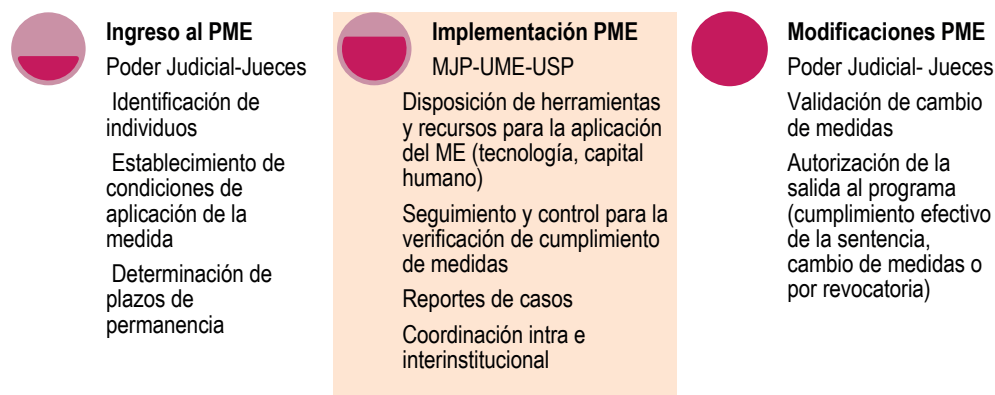
### 2.5. Modelo lógico (Cadena de Resultados)

| Insumos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Actividades                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Productos                                                                                                                                                        | Efectos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Impactos                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Marco Normativo:</b> -Ley 9271, - Código Penal 57bis, 66, -Código Procesal Penal 244, 485 y 486 bis, - Decreto 40849-</p> <p><b>Presupuesto:</b> Subprograma 06- Atención población sujeta a Dispositivos Electrónicos: 5085 mil mill 2023</p> <p><b>Tecnológicos:</b> Sistema CHRONOS, Sistema AVIS-MJP (Registro ecodactilar) Sistema Ignis MJP (Registro de población penitenciaria) Bases de datos-Registros Administrativos UME</p> <p><b>Personal:</b> 47 personas UME, 39 personas Unidad Seguimiento (personal de otro departamento), de orden administrativo, profesional, directivo.</p> <p><b>Materiales:</b> equipamiento, inmuebles, viáticos, combustible</p> <p><b>Coordinación:</b> Poder Judicial - Fuerza Pública</p> | <p><b>1. Identificación de personas para aplicación ME:</b> Tribunal Ejecución de la Pena establece vigencia de la medida, autoriza movilización, etc.</p> <p><b>2. Ingreso:</b><br/>2.1 Entrevista - apertura expediente<br/>2.2 Generación de perfil de usuario Cronos-Avis<br/>2.3 colocación dispositivo</p> <p><b>3. Seguimiento</b><br/>3.1 <i>Policial:</i> Seguimiento por medio del sistema, <i>in situ</i> a partir de alertas, coordinación P-Judicial (Fiscalía y otros)<br/>3.2 Acompañamiento-Supervisión Profesional: cumplimiento medidas entorno familiar, proyecto de vida</p> <p><b>4. Salida:</b><br/>4.1 Control del cómputo de la pena.<br/>4.2 Decisiones judiciales sobre cambios de medida, revocatoria, sentencia en firme incompatible con ME libertad por absolutoria.<br/>4.3 Coordinación institucional para traslado a otros centros u otros entes</p> | <p><b>1. Implementación del sistema de ME como medida alterna a la prisión</b></p> <p>1.1. Personas con monitoreo electrónico bajo supervisión y seguimiento</p> | <p><b>1. Mantener condiciones personales y sociales de la persona monitoreada</b><br/>1.1 Disminuido el riesgo de reincidencia<br/>1.2 Reducidos efectos negativos de la prisionalización<br/>1.3 Incremento del sentido de responsabilidad hacia la sociedad</p> <p><b>2. Disminución del hacinamiento en el nivel penitenciario institucional</b><br/>2.1 Reducción de costes del sistema penitenciario</p> <p><b>3. Aumento de la capacidad institucional para controlar personas privadas de libertad</b><br/>3.1 Mayores flujos información en la tutela mediante el uso de la tecnología</p> | <p><b>1. inserción social de personas monitoreadas</b></p> <p><b>2. Reducción de delincuencia a través de mecanismo situacional de prevención</b></p> <p>2.1 Aumento del riesgo de captura<br/>2.2 Incremento del esfuerzo para delinquir</p> |

## 2.6. Actores

El marco normativo expuesto previamente establece una serie de actores responsables en el ciclo del programa, los cuales revisten de importancia a la hora de comprender su lógica de funcionamiento, lo anterior presupone una división de las acciones para la puesta en marcha del mismo, donde la persona beneficiaria está en obligación de acatar las disposiciones y medidas impuestas. Como se anota en la figura 5, en la fase de implementación interviene la Unidad de Seguimiento Extrapenitenciario (USP), la cual si bien tiene encomendadas labores de seguimiento a población beneficiada del Nivel de Atención Semi institucional; brinda apoyo para el seguimiento de la población monitoreada.

**Figura 5. Actores responsables en el ciclo del programa<sup>5</sup>**



En cuanto al funcionamiento e interacción de los actores, la siguiente figura expone la secuencia:

**Figura 6. ¿Cómo funciona el Monitoreo Electrónico?**



<sup>5</sup> Esta evaluación, se ha concentrado mayoritariamente en el segundo componente, al tratarse del ámbito de acción del Poder Ejecutivo. En algunas secciones del análisis se hace referencia al ciclo integral del programa.

# Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

## 2.7. Recursos financieros y humanos

En la siguiente tabla se muestra la información del presupuesto según la desagregación en programa y subprograma, la cual fue tomada de las Leyes de Presupuesto Nacional.

**Tabla 6.** Recursos presupuestarios del MJP y del PME, según año

| Año  | Presupuesto Institucional (millones de colones) | Programa presupuestario del sistema penitenciario | Subprograma presupuestario- Monitoreo electrónico |
|------|-------------------------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| 2017 | 130 768, 00                                     | 103 020, 00                                       |                                                   |
| 2018 | 144 566, 00                                     | 114 749, 00                                       | 4 954, 00                                         |
| 2019 | 135 087,00                                      | 106 163, 00                                       | 4 328, 00                                         |
| 2020 | 153 020, 00                                     | 119 500, 00                                       | 7 207, 00                                         |
| 2021 | 181 206, 00                                     | 118.066, 00                                       | 1.855, 00                                         |
| 2022 | 199 821,00                                      | 136.245,00                                        | 6.167,78                                          |
| 2023 | 193 674, 00                                     | 129.905,91                                        | 2.145,69                                          |
| 2024 | 200.784,00                                      | 133.362,59                                        | 3.630,57                                          |

En cuanto a los recursos humanos, inicialmente se contó con cinco personas dentro de la UME, una jefatura, tres analistas (Profesionales del Servicio Civil 1 y 2, y un psicólogo clínico). En 2019 se incrementó la cantidad de personal a 21, mayormente con perfiles técnicos de analistas y psicología clínica, como también administrativo (3 personas asignadas en labores oficinistas). Al 2024 se contabilizan 24 personas con una composición igual a la descrita previamente.

### 3. DISEÑO METODOLÓGICO DE EVALUACIÓN

#### 3.1. Actores involucrados en la evaluación

Con base en los intercambios de oficios entre jerarcas que contextualizan la evaluación y las coordinaciones subsiguientes, se identifican a los actores gubernamentales principales involucrados en el diseño y gestión del proceso de evaluación los cuales se detallan seguidamente.

Tabla 7. Rol de los actores gubernamentales principales

| Institución | Departamentos                                                                                                                                  | Roles centrales                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MJP         | Despacho Ministerial, Viceministro de Justicia, Viceministra de Gestión Estratégica, Unidad de Planificación, Unidad de Monitoreo Electrónico. | <ul style="list-style-type: none"> <li>Responsable de la coordinación estratégica del proceso de evaluación</li> <li>Funge como canal de comunicación e interlocución a nivel jerárquico</li> <li>Suministra información para el desarrollo de la evaluación* (accesibilidad y calidad)</li> <li>Personal técnico co-gestiona el proceso, en sus etapas I y II</li> <li>Revisa productos y subproductos de la Etapa III</li> <li>Utiliza la evaluación</li> </ul> |
| Mideplan    | Despacho Ministerial, Dirección de Seguimiento y Evaluación, Unidad de Evaluación                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Responsable de la coordinación técnica de la evaluación</li> <li>Acompaña metodológicamente el desarrollo de etapas I y II</li> <li>Elabora los productos y subproductos de la etapa III</li> <li>Supervisa la calidad técnica de los productos</li> <li>Genera alianzas y vínculos con entidades para apoyar el rigor técnico de la evaluación</li> </ul>                                                                 |

#### 3.2. Objetivos y alcance de la evaluación

A partir de las necesidades de información identificadas anteriormente, el objetivo central se dirige a *Evaluar los resultados del Programa de Monitoreo Electrónico para la toma de decisiones basadas en evidencia sobre la calidad y sostenibilidad en el uso de los recursos públicos*, el cual se operacionaliza mediante los siguientes objetivos específicos, qué se constituyen en la hoja de ruta para el desarrollo del proceso.

- 3.2.1 Caracterizar la teoría de la intervención del PME.
- 3.2.2 Valorar el PME a partir del contexto nacional-sectorial e institucional.
- 3.2.3 Valorar el cumplimiento de objetivos de la ley del PME.
- 3.2.4 Estimar los resultados y la eficiencia del PME en comparación con otros niveles.
- 3.2.5 Generar recomendaciones para la optimización y sostenibilidad del PME.

Acorde a lo estipulado por Mideplan (2017), el marco general del proceso de evaluación se estructuró en cuatro etapas, acorde a lo indicado a continuación:

- **Preparación:** inició en setiembre 2023, con la organización del proceso, la conformación del equipo de trabajo y la identificación de las necesidades de información para plantear la evaluación, así como una sesión exploratoria de la teoría del programa.

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

- **Diseño:** se desarrolló entre octubre 2023 a enero 2024, donde básicamente se construyen los elementos metodológicos de la evaluación, el alcance y delimitación de técnicas a utilizar. En esta etapa se identificaron las fuentes de información necesarias para responder a las preguntas.
- **Ejecución:** consiste en la recopilación y sistematización de información de cada una de las técnicas aplicadas, lo cual da pie a elaborar el informe de evaluación y su socialización con los actores interesados. Se llevó a cabo durante los meses de marzo del 2024 a febrero de 2025.
- **Uso:** a partir de las recomendaciones de la evaluación, se formula una Respuesta de Gerencia y se diseña un Plan de Acción para operacionalizar dichas recomendaciones, las cuales apuntan a una toma de decisiones basadas en evidencia.

El alcance de la evaluación se delimita a continuación. Es importante acotar que esta evaluación se focaliza mayormente en las acciones que tiene bajo su responsabilidad el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia y Paz. La fase inicial de toda intervención pública donde se identifican, priorizan, focalizan las y los sujetos que ingresan al PME corresponde al Poder Judicial, al respecto se ha realizado un análisis desde el marco normativo sobre estos elementos, no se realiza alguna valoración de la actuación de dicho poder de la república como tal.

- **Según funcionalidad:** se concentra en conocer los resultados esperados del programa (sumativa) y se identifican fortalezas y oportunidades de mejora del PME (formativa).
- **Según contenido, agente y momento:** el foco principal son los resultados, se identifican también elementos de pertinencia y sostenibilidad de la implementación del programa, según el momento corresponde “durante”, y en cuánto al agente es externa.
- **Alcance poblacional:** se tienen dos conjuntos, la población ingresada en el programa PME (sentenciadas e indiciadas) y las personas del nivel semainstitucional.
- **Alcance Temporal:** comprende el periodo entre el 2022 al 2024, en ciertas variables y criterios evaluados la perspectiva temporal de análisis es más amplia.
- **Unidad de estudio:** los resultados del PME a nivel individual e institucional.
- **Alcance Geográfico:** la evaluación tendrá un alcance geográfico nacional, en vista de que el programa bajo análisis se implementa en todo el país.

## 3.3. Matriz de evaluación

| Criterios y preguntas                                                                                | Parámetros de medición (indicadores y variables)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Técnicas                                                  | Instrumentos                                                                                   | Fuentes de información                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Pertinencia: ¿El PME responde al contexto institucional-sectorial-nacional?</b>                   | <b>Nivel de pertinencia del PME</b><br>→ Identificación de lecciones aprendidas sobre el diseño y gestión del PME<br>→ Identificación aspectos de mejora del marco normativo y contexto<br>→ Delimitación del estado geográfico-situacional del delito                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Entrevistas<br><br>Estadística descriptiva (índice)       | Guía de entrevistas<br>Análisis envolvente de datos<br>Análisis Componentes Principales        | Jerarcas MJP-Poder Judicial / Gestores del PME-Planificación / Especialistas                                                  |
| <b>Eficacia: ¿Se cumplen los objetivos del PME?</b>                                                  | <b>Nivel de eficacia del PME (cumplimiento de objetivos)</b><br>→ Cantidad de personas ingresadas al programa, según tipo de delito, sexo, ubicación geográfica, región, año, nacionalidad, entre otras.<br>→ Porcentaje de personas "egresadas" del programa (finalización exitosa)<br>→ Porcentaje de personas "expulsadas" del programa (según motivo)                                                                                                                                                                                                                                                                  | Revisión documental y bases de datos –                    | Fichas de información<br><br>Estadística descriptiva                                           | Registros administrativos del PME<br>Bases de datos del MJP                                                                   |
| <b>Impacto: ¿Qué hubiese pasado con las personas que ingresaron al PME, si no lo hubieran hecho?</b> | <b>Estimación del impacto del PME</b><br>→ Porcentaje de personas con ME que mantienen sus condiciones individuales en la ejecución de la pena bajo ME *<br>→ Percepción de beneficios sociales y económicos en personas con ME en comparación con nivel semainstitucional*<br>→ Porcentaje de personas que incumplen condiciones del PME en comparación con nivel semainstitucional<br>→ Percepción de la población sobre riesgo de captura en personas con ME en comparación con nivel semainstitucional<br>→ Estimación de la posibilidad de delinquir en personas con ME en comparación con el nivel semainstitucional | Encuesta de percepción<br><br>Estadística descriptiva     | Cuestionario telefónico<br><br>Análisis de datos<br>Diseño no experimental (series temporales) | Base de datos de población beneficiaria PME y no beneficiaria (modalidad semi institucional)<br><br>Registros administrativos |
| <b>Eficiencia: ¿Son suficientes los recursos? ¿Cómo optimizar el uso de los recursos?</b>            | <b>Nivel de eficiencia del PME</b><br>→ Nivel de suficiencia de los recursos asignados para la implementación del programa (escenarios)<br>→ Porcentajes de ejecución presupuestaria anual del PME<br>→ Comparación de costos del sistema de ME con nivel Semi<br>→ Porcentaje de ahorros en el sistema penitenciario con el PME                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Estadística descriptiva<br><br>Entrevistas<br>Grupo focal | Análisis de datos<br><br>Guía de entrevistas<br>Guía de GF                                     | Registros administrativos e informes financieros del PME<br><br>Jerarcas MJP / Gestores del PME/ Especialistas                |

\* Acceso a empleo y generación de ingresos, oportunidades educativas y de formación para la empleabilidad, estabilidad del hogar.

### 3.4. Delimitación de técnicas, instrumentos y fuentes de información

Para realizar la evaluación se utilizó un enfoque metodológico mixto, donde se aplicaron un conjunto de técnicas cuantitativas y cualitativas, en función de las diferentes fuentes de información -primaria y secundaria- destacadas como relevantes, las cuales se describen a continuación, lo cual toma como base lo estipulado en el Manual de Evaluación de Mideplan (2017).

#### 3.4.1 Revisión documental

Consistió en la recolección de información a partir de documentos escritos sobre el objeto de evaluación (fuentes secundarias). Esta técnica se enfocó principalmente en aportar referencias para conocer el grado en que los objetivos han sido alcanzados, así como la adecuación del programa al contexto nacional actual y para identificar la eficiencia en el uso de los recursos en la ejecución del programa, entre los documentos fuente de información se encuentran:

- Marco normativo del PME (Decretos, directrices, circulares).
- Documentos programáticos.
- Procedimientos del PME.
- Datos de implementación del PME.
- Asignación presupuestaria (Según fuente, montos y otros aspectos económicos) del 2018 al 2023 del PME y seminstitucional.
- Liquidación presupuestaria del 2018 al 2023.
- Contexto de origen del PME (informes-reportes).
- Auditorías CGR.
- Bases de datos de personas ingresadas al PME y seminstitucional.
- Proyectos de ley en corriente legislativa.
- Audiencias, actas en Comisiones AL.

#### 3.4.2 Entrevistas

Permitió obtener información amplia y profunda de manera flexible. Esta técnica se focalizó en la generación de evidencias sobre el diseño, gestión y seguimiento del PME, así como a ampliar las perspectivas sobre el cumplimiento de los objetivos del programa; por estas características se ha seleccionado de manera intencionada a personal jerárquico, directivo y técnico del MJP y especialistas en la materia. Se desarrolló mayormente desde espacios virtuales. Los perfiles entrevistados fueron:

- Viceministros/as del MJP.
- Personal técnico a cargo de la implementación del PME.
- Especialistas en materia penal.

No fue posible entrevistar a personal del Poder Judicial (Unidad de Planificación, Jueces de Ejecución de la Pena, ya que las coordinaciones para contactar a estos perfiles no tuvieron un retorno efectivo); lo cual constituye una limitante para la evaluación pues el PJ es un actor que interviene en el ciclo del programa.

## 3.4.3 Grupo focal

La utilidad de esta técnica residió en la obtención de información sobre la percepción, opinión, vivencias, etc. de un determinado grupo sobre un fenómeno concreto, a partir de la discusión que se produce como consecuencia de las preguntas y temas planteados. El grupo focal estuvo dirigido a:

- Funcionarios y funcionarias de la Unidad de Monitoreo Electrónico.

## 3.4.4 Encuesta telefónica

El objetivo general de la encuesta fue recoger información relativa para responder a la pregunta 3 de la evaluación, aspectos relacionados con las condiciones de las personas bajo el PME, beneficios en el plano individual y familiar, desprendido de su involucramiento con el programa, en comparación con la modalidad semiministitucional, esta selección se ha determinado en función de ser la modalidad más semejante en características en cuanto a población beneficiaria y grado de autonomía de la persona<sup>6</sup>. En términos metodológicos se construyó la encuesta en una serie de pasos articulados:

- Mecanismo de aplicación: en función de las características de la población usuaria del PME, así como a factores de acceso a recursos, se decidió aplicar un cuestionario telefónico a dos subgrupos:
  1. Universo de 1100 personas ingresadas en el PME según su condición **sentenciados** (2023). Muestra aleatoria de 352 personas. Nivel de confianza del 95% / Margen de error del 0,4%. 581 en total (se eliminaron 14 respuestas por contener inconsistencias en las respuestas)
  2. Universo de 600 personas ingresadas en el Programa Semi-Institucional (2023). Muestra aleatoria de 236. Nivel de confianza del 95% / Margen de error de 0,4%
- Estructura y bloques de preguntas: la encuesta se estructuró en torno preguntas abiertas, semi-abiertas y cerradas, con escalas likert, escogiendo el tipo de respuesta que mejor se ajusta a una respuesta fiable del fenómeno a explicar.
  1. Validación de las preguntas: para el diseño y validación del instrumento se tomaron como base cuestionarios realizados en otras evaluaciones que guardan relación con la temática, lo que asegura una adecuada incorporación de la opinión especializada, asimismo en términos de validación se realizó un pilotaje a 50 personas con la finalidad de asegurar la comprensión de los enunciados y descartar la presencia de sesgos en la interpretación de las preguntas y las opciones de respuestas brindadas.

## 3.4.5 Estadística descriptiva -análisis-

Se aplicó esta técnica para el desarrollo de los distintos objetivos de evaluación en el cual se analizan las bases de datos del PME y otras fuentes estadísticas, como en el caso de los recursos del programa vinculados al **criterio de eficiencia** y las preguntas asociadas de la evaluación (¿Son suficientes los recursos? ¿Cómo optimizar el uso de los recursos?), lo anterior con el objetivo de detectar las ventajas del PME para la gestión institucional, que en adelante posibilite el incremento en la calidad de la gestión de los recursos (humanos, tecnológicos, financieros, entre otros).

<sup>6</sup> Aunque en sí mismas guardan una serie de diferencias importantes, donde la principal es que la modalidad semiministitucional es un beneficio carcelario y existe un proceso de selección riguroso y progresivo donde la persona adquiere mediante su comportamiento la posibilidad de ingresar, lo que de alguna manera asegura las características idóneas hacia el cumplimiento de medidas. El PME es una modalidad de ejecución de la pena, como se ha indicado, por ende, este perfilamiento previo se presenta dentro de los estrados judiciales de manera distinta.

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

Una serie de información estadística también será utilizada para generar un estado geográfico situacional del delito medido a través del índice de riesgo delictivo cantonal. Su propósito fue el de cuantificar la realidad social, a partir de la medición “objetiva” de los hechos sociales, opiniones o actitudes individuales utilizando métodos de análisis estadísticos, lo anterior apunta a resolver las principales interrogantes de la evaluación relacionadas con el **criterio de eficacia** (¿Se cumplen los objetivos del PME?).

**Tabla 8.** *Índices generados para la evaluación del programa*

| Nombre                                     | Alcance                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Índice de Eficiencia del PME</b>        | Tiene como base la comparación con los resultados obtenidos en cuanto a la eficiencia de los subprogramas PME y PSI a partir de su desempeño y el gasto estimado en alcanzar dichos resultados, permitiendo sentar las bases en la discusión para identificar cuáles gastos pueden ser ejecutados de forma más eficiente, que factores pueden estar influyendo para la obtención de dicho desempeño y si la evidencia empírica proporciona algunas señales para poder actuar en la senda de un gasto público de calidad y eficiencia.<br><br>Para el cálculo del índice de eficiencia al 2024, se requirió tanto del índice de desempeño al 2024 así como del gasto del programa penitenciario, para estimar el índice de gasto del sistema penitenciario como promedio durante el periodo 2017-2023. Finalmente, a partir de la razón entre el índice de desempeño y el índice de gasto se obtuvo el índice de eficiencia.                                                                         |
| <b>Índice de Desempeño del PME</b>         | Mide los resultados obtenidos a partir de los esfuerzos realizados por cumplir con los objetivos del PME y estimó mediante subíndices los resultados al 2024 en cada uno de los principales ámbitos a evaluar: condiciones socioeconómicas, incumplimiento de condiciones del programa, riesgo de captura y esfuerzo por delinquir.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Índice de Gastos del PME</b>            | Estima la relación entre el desempeño obtenido a partir del PME con respecto a los gastos monetarios ejecutados para dicho fin. De esta manera permitió medir los resultados obtenidos en la actualidad a partir de la inversión realizada en años previos para analizar de qué manera se puede hacer un uso más eficiente dichos recursos en el futuro.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Índice de Riesgo Delictivo Cantonal</b> | Permite la ubicación de los cantones en una escala cuantitativa, para su posterior agrupación según los niveles de dicho riesgo. Para ello se necesitó de la disposición de un conjunto de indicadores específicos relacionados con variables sociales, económicas y de seguridad ciudadana que contribuyeron a la caracterización cantonal. A partir de estas estimaciones se pudieron elaborar perfiles cantonales que identifiquen mitigadores y potenciadores del riesgo para definir líneas de atención estratégica que contribuyan a los tomadores de decisiones, todo esto con el fin de apoyar mediante información a nivel cantonal, la implementación de las políticas públicas, planes, programas y estrategias que se promuevan desde el Gobierno Central y de forma conjunta con los gobiernos locales. Asume un valor mínimo de 0 y hasta un valor máximo de 100. Su construcción se estructura en tres dimensiones relacionadas, a saber: I) Social; II) Económico y III) Seguridad. |

### 3.4.6 Estadística inferencial: series temporales

Su principal característica es la utilización de información de múltiples períodos de tiempo de la intervención, para proyectar por medio de técnicas estadísticas el comportamiento o evolución de la variable de resultado y detectar diferencias entre los valores realmente observados; teniendo como consecuencia que, si existen, se atribuyen a la implementación de la intervención, siendo este el impacto de la misma.

Se aplica a las bases de datos y registros administrativos del programa, en función de los criterios de eficacia, eficiencia e impacto, según las distintas variables e indicadores analizados en cada uno de estos criterios, definidas en la matriz de evaluación.

La tabla 9 detalla la cantidad de técnicas aplicadas, según la información descrita previamente:

**Tabla 9. Eficacia de técnicas aplicadas**

| Técnicas y grupos de actores    | Cantidad programada | Cantidad realizada | Eficacia |
|---------------------------------|---------------------|--------------------|----------|
| Entrevistas                     | 12                  | 8                  | 67 %     |
| Encuesta telefónica             | 1 *                 | 1                  | 100%     |
| Revisión documental             | 80                  | 126                | 157%     |
| Grupos focales                  | 1                   | 1                  | 100%     |
| Estadística descriptiva-índices | 4                   | 4                  | 100%     |

\* Aplicada a 588 personas.

### 3.4.7 Parámetros de evaluación

Se utiliza la triangulación de fuentes de datos y métodos de investigación en el proceso de análisis, para tener una respuesta más comprensiva y consensuada a las preguntas de evaluación. Los criterios de evaluación y los indicadores que los operacionalizan se abordaron conforme una escala predefinida, utilizando las diversas fuentes de información a la que dentro de la evaluación se tuvo acceso, según se muestra a continuación.

**Tabla 10. Parámetros de evaluación a partir de la información**

| Nivel        | Juicio de valor                                                                                       | Alcance                                                                                    | Calidad de información                                                                                                                                                                      |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Alto</i>  | Clara, completa, específica, desagregada y precisa para comprender la totalidad de lo consultado.     | Más del 80% de las referencias se dirigen con claridad hacia determinado aspecto evaluado. | Tendencia mayoritaria de la información, se muestra coherencia, consenso y armonía de las fuentes para brindar suficiencia a los criterios e indicadores.                                   |
| <i>Medio</i> | General que permite comprender de manera básica el fenómeno.                                          | Distribución de una o varias referencias entre 40% y 79%.                                  | Presencia de varias tendencias dentro de la información obtenida, que lleva a una leve mayoría de algunos datos sobre otros, sin destacar o tener predominancia sobre las demás tendencias. |
| <i>Bajo</i>  | Incompleta, inexacta o poco clara que permite dimensionar de manera parcial o preliminar el fenómeno. | Referencias oscilan entre 0% y 39% de los aspectos sujetos a valoración.                   | Existencia de tendencias polarizadas, o muy diversas, o inclusive visiones contrapuestas entre fuentes.                                                                                     |

Siguiendo los parámetros de la tabla 10, para identificar la suficiencia de la información y dar respuesta a las preguntas de evaluación, se determinó -en primera instancia- si el nivel de calidad de los datos recopilados era alto, medio o bajo, en relación con el criterio valorado y así identificar congruencia y suficiencia de lo recopilado para dar respuesta a las interrogantes. El juicio de valor, que se refiere al criterio o juicio fundamentado del evaluador respecto del valor de algún aspecto bajo análisis, se realizó de acuerdo con el nivel de calidad identificado.

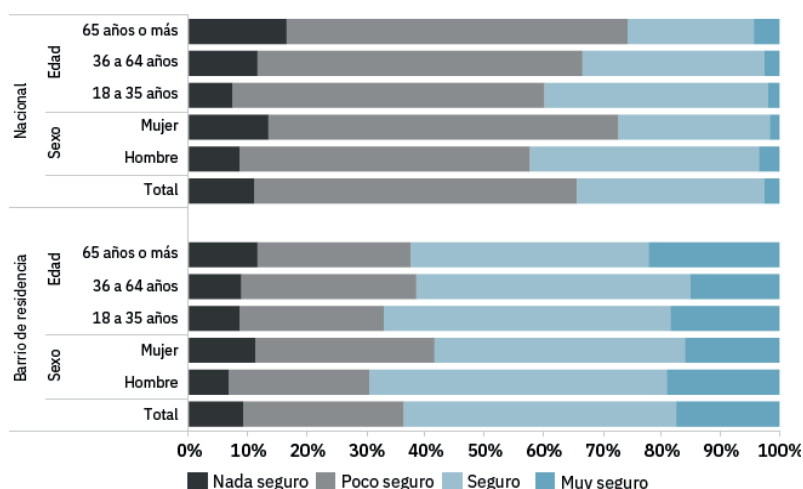
## 4. HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

### 4.1. ¿El PME responde al contexto institucional-sectorial-nacional?

Según se precisó la descripción de la intervención, la sociedad costarricense atraviesa un escenario complejo y delicado en materia de seguridad, donde los índices y tasas de actividad delictiva vienen en aumento. La inseguridad ciudadana no es causada por un solo factor, sino por la existencia de situaciones que colocan a las personas en situación de vulnerabilidad, donde diversas investigaciones nacionales e internacionales han demostrado que, más que la pobreza, la desigualdad de ingresos, calculada a partir del índice de Gini, se convierte en un importante factor potenciador de la inseguridad ciudadana (PNUD, 2010, p. 15-16).

Según el PEN (2024) el porcentaje de personas que han sido víctimas de un crimen no violento en los últimos doce meses en 2008 era del 9,3% y en 2023 se contabilizó en 21,5%. Además, las personas creen que existe una posibilidad significativa de ser atacadas fuera de sus hogares, ya sea por una golpiza (40%) o con un arma (44%) (PNUD, 2022). Lo que se acompaña con percepción de la seguridad y del barrio de residencia, de acuerdo con la probabilidad de ser víctima de un delito, según sexo y edad para 2022.

Figura 7. Percepción de seguridad nacional y del barrio, 2022



**Nota.** Tomado de “Informe del estado de la nación” por Programa Estado de la Nación -- Datos electrónicos. CONARE – PEN. 2024, p. 294.

Las mujeres perciben en mayor intensidad la posibilidad de ser víctima de un delito, que la indicada por los hombres tanto a nivel de país (72,7% vrs 57,6%) como de barrio en el que viven (41,6% vrs 30,5%). A mayor edad, mayor es la percepción de inseguridad a nivel de país, 60% personas de 18 a 35 años, contra 74,2% de las mayores de 65 años.

El monitoreo electrónico entra en escena como una alternativa configurada dentro de las funciones policiales, de administración de justicia y del sistema penitenciario en el país, la cual responde a la **problemática central** de la ausencia de medidas alternativas a la prisión para personas en conflicto con la ley, en resguardo de convenios y tratados vigentes en el país que apelan por tratos dignos a las personas privadas de libertad. Tal y como apunta Feoli y Gómez (2022, p. 23), al indicar que:

la restricción a la libertad personal y los efectos criminógenos que tiene el encierro sobre el conjunto de la sociedad son de tal gravedad, que sólo deberían emplearse en supuestos muy calificados. La alta tasa de encierro de Costa Rica, como decíamos, se traduce en la imposibilidad de que la sobrepoblación y el hacinamiento puedan ser resueltos. Desde un enfoque de justicia restaurativa la cual busca reparar el daño causado a las víctimas y la comunidad, más que centrarse únicamente en el castigo.

El monitoreo electrónico permite que las personas contribuyan a la sociedad a través del trabajo y la reparación del daño, enfoque que promueve modelos de justicia más humanos y sostenibles, alineados con los principios internacionales.

Bajo la problemática central identificada, emergen la **saturación del sistema penitenciario** y la dificultad para la **inserción social**, cada uno de ellos con consecuencias tanto organizacionales (inversión de mayores recursos, presión a la capacidad instalada, entre otros) como individuales (aumento de la probabilidad de contaminación dentro de los centros penales, que conlleva mayor reincidencia delictiva, desarticulación familiar, entre otros). Por ende, el monitoreo electrónico se valora como una alternativa viable al encarcelamiento tradicional, especialmente, en contextos donde el sistema penitenciario enfrenta problemas de hacinamiento y sobrecarga administrativa; desde los casos comparados y experiencias internacionales el mecanismo ha sido utilizado en distintos países con similar finalidad.

La aplicación del monitoreo electrónico en nuestro país es de vital importancia, tanto desde el punto de vista de prevención del delito, así como de los propios fines resocializadores de las penas. Como es conocido, nuestro país ha suscrito sendos compromisos internacionales en respeto de las garantías de las personas en conflicto con la ley (...) Doctrinalmente, en derecho penal, se dice que la aplicación de la prisión es la última instancia a la que deben acudir los juzgadores, y que la promoción de la aplicación de medidas alternativas resulta fundamental para que el castigo a imponer surta efectos positivos sobre la persona juzgada. La propia ley de monitoreo electrónico es clara al establecer que su fin primordial es resocializar; y esto por medio de la invitación a la persona infractora a vivir una vida en comunidad de manera justa y apegada al marco de la legalidad, donde el aparato punitivo le ofrece la oportunidad de retomar un estilo de vida que permita su crecimiento personal, por medio del trabajo y del estudio. Ofrecer alternativas a ese grupo de personas, que sin desistir de la necesaria coerción penal y de la reparación de los daños provocados por el hecho punible a la víctima, les permitan mantener sus contactos sociales y familiares y un trabajo. Permite destinar recursos, de por

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

sí ya escasos, a mecanismos de reintegración, reducir los gastos de infraestructura y servicios carcelarios, y permitir a esta población escoger otras formas de reconstrucción de su vida (Asamblea Legislativa, 2022, p. 2).

Según datos del Ministerio de Justicia y Paz de Costa Rica (2023), el sistema penitenciario opera con una sobrepoblación cercana al 40%, lo que impacta directamente en las condiciones de los privados de libertad y el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos

El PME se plantea como una respuesta del Estado, aunque no la única, para reducir el hacinamiento penitenciario. Como proyecto de Ley, fue presentado en 2010, aprobado en 2014 e iniciando los pasos de ejecución en 2015 para formalmente operar hasta el 2017. Esta medida surgió como una respuesta adicional al problema del hacinamiento carcelario, el cual se había agravado desde 2008, con un crecimiento acelerado de la población penitenciaria en contraste con la limitada capacidad de alojamiento de las cárceles, ofreciendo una solución que descongestiona las cárceles *-a priori* sin comprometer la seguridad ciudadana-, subsidiariamente generando un balance entre las distintas modalidades del SPN y en particular dentro de los centros penitenciarios, permitiendo liberar espacios que ofrezcan tratos más dignos y rehabilitador para quienes permanecen en prisión, evitando así riesgos de vulneración de los derechos constitucionales de las personas, asociados a las condiciones de vida de los establecimientos penales; una de las personas consultadas explica que “la atención a la sobrepoblación es parte del espíritu de este tipo de herramientas legales. Se quiere evitar que las cárceles del país se llenen, es decir, afectar el hacinamiento de forma positiva y bajar los costos de operación” (Comunicación personal, 1 de junio de 2024).

Desde el punto de vista de los recursos económicos, se ha estimado que mantener a una persona en prisión cuesta al Estado aproximadamente \$20 por día, mientras que el monitoreo electrónico reduce este costo a menos de \$5 diarios (Organización de Estados Americanos [OEA], 2022), esta brecha de ahorro puede ser redirigido a fortalecer programas de rehabilitación, modernización tecnológica y capacitación para un mejor desempeño.

Actualmente, cada persona monitoreada representa un coste de \$10.3 por día (en diciembre 2021).

Es decir, \$309 por mes. En comparación con las personas ingresadas en el nivel institucional, estas representan un gasto aproximado de \$1200 por mes para el sistema. Resulta evidente que el monitoreo electrónico significa un gran ahorro del erario en comparación con la aplicación de la prisión. (...) 2000 personas en monitoreo electrónico le costarían al país, al año, un total de \$7.416.000; mientras tanto, esa misma cantidad de personas en el nivel institucional, representaría un gasto anual de \$28.800.000. Esto quiere decir que, (...) el monitoreo electrónico, en esas 2.000 personas, representa un ahorro anual de un 74.25%, respecto a personas ingresadas en prisión (Expediente Legislativo 23044, 2022, p. 3).

Considerando únicamente la solución tecnológica el costo diario de una persona monitoreada es de 7.20\$, sumando el 13% de impuesto al valor agregado se consolidaría en \$8.13 por uso diario de un dispositivo efectivamente monitoreado. Por otro lado, según datos del MJP (2022), la prisionalización tiene un costo diario de aproximadamente \$44,64, por individuo privado de libertad, de forma tal que cada persona monitoreada, genera un ahorro diario para la Administración de \$36,50, que al multiplicarse por el máximo de población del PME se obtiene un global de \$62.232 (aproximadamente 31 millones de colones diarios al tipo de cambio de marzo de 2025).

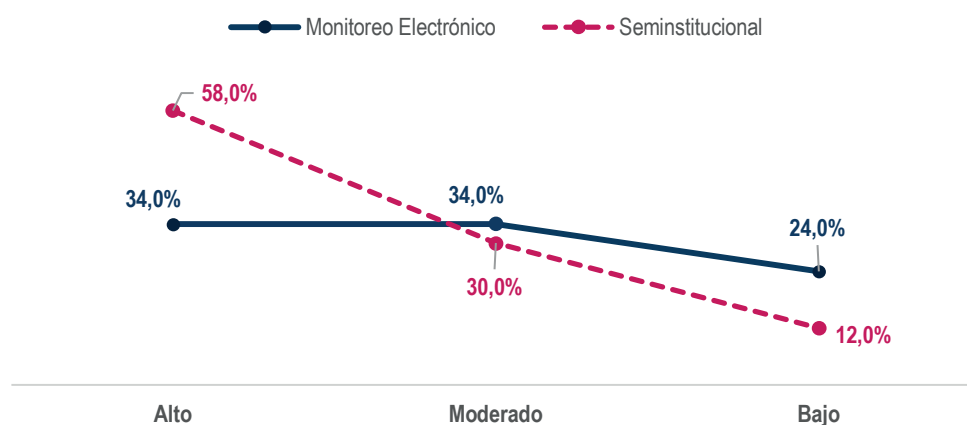
Se debe poner en cuestión que la implementación efectiva del monitoreo electrónico se encuentra altamente relacionado con una capacidad robusta del sistema de monitoreo y el hecho de contar con personal calificado a efectos de garantizar que su operación consigne altos estándares para evitar fallas que comprometan la seguridad y la legitimidad de la medida ante la opinión pública. En países como Brasil y Chile, se han identificado problemas iniciales en la instalación y mantenimiento de dispositivos debido a carencias tecnológicas (OEA, 2022). Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2020), el encarcelamiento prolongado genera rupturas irreparables en las redes sociales y familiares de las personas privadas de libertad, por lo que el monitoreo electrónico permite que las personas mantengan contacto con sus familias, lo que es crucial para su estabilidad emocional y reinserción efectiva, tal y como se demostrará más adelante desde la perspectiva de las personas usuarias, donde el principal elemento destacado es la permanencia en el hogar con la posibilidad de mantenerse activos en la economía generando ingresos que sustenten las responsabilidades individuales o bien fortaleciendo sus habilidades mediante acciones formativas.

De acuerdo con el artículo 429 del Decreto Ejecutivo 40849-JP (2018), la atención profesional también va dirigida a “la identificación de necesidades de la población y el acercamiento a los medios que permitan disminuir el riesgo de reincidencia delictiva como parte del proceso resocializador”. Lo anterior, implica que el personal profesional de la UME puede brindar permisos en casos de urgencia o satisfacción de necesidades inmediatas e inclusive, brindar recomendaciones sobre servicios públicos o referencias a otras instituciones para que la persona usuaria tenga oportunidades de superación personal.

A partir de la encuesta realizada a la población usuaria del programa, se construyó el **Índice de Percepción de Beneficios** el cual muestra cómo la satisfacción general y los beneficios específicos se encuentran en sincronía. Las personas con una percepción alta no solo se sienten satisfechas con la modalidad, sino que también han visto resultados concretos, como completar estudios o fortalecer sus relaciones personales. Por otro lado, quienes están en el nivel bajo muestran mayores niveles de insatisfacción y perciben menos beneficios. Para el PME, específicamente, se observa un escenario donde la población se distribuye casi de manera uniforme en los tres niveles del índice (alto, moderado y bajo).

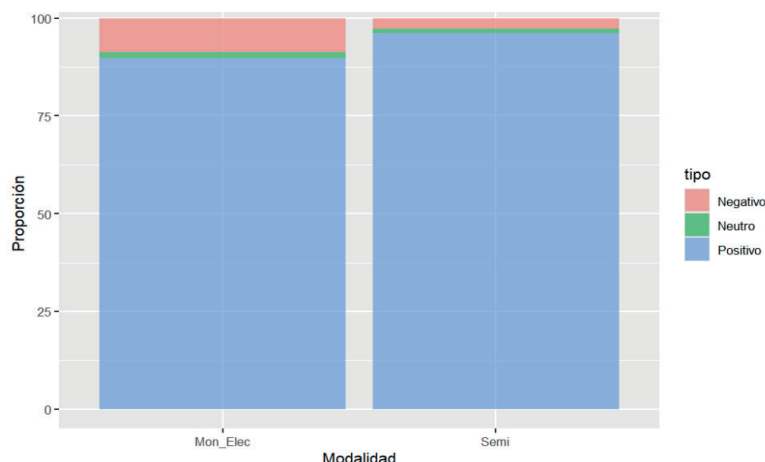
## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

Figura 8. Índice de percepción de beneficios, según modalidad, porcentajes



En complemento del análisis del índice, se han utilizado técnicas de minería de datos (análisis no supervisado y procesamiento de lenguaje natural), para agregar la información cualitativa de los principales beneficios recibidos por modalidad según la percepción de las personas usuarias, encontrando que en una amplia mayoría (92,6%) de las opiniones se clasifican como positivas, el 6,1% negativas y el 1,1% neutras, los datos por modalidad reflejan una tendencia similar y la modalidad semiestitucional aventaja al monitoreo en las opiniones positivas versus aquellas clasificadas como negativas.

Figura 9. Clasificación de opiniones sobre los principales beneficios, según modalidades



Los sistemas de vigilancia electrónica aumentan el volumen de información sobre las personas sujetas a la medida y facilitan la adaptación a las necesidades específicas de cada caso, estableciendo zonas de inclusión o exclusión, horarios restringidos y otros parámetros personalizados que optimizan el control y supervisión, lo que genera mayor trazabilidad, transparencia y economía en la generación de la información. La tecnología permite un seguimiento constante de las personas bajo vigilancia, asegurando el cumplimiento de las restricciones impuestas y facilitando la intervención inmediata en caso de incumplimiento.

La introducción del monitoreo telemático en distintas legislaciones también se ha asociado simbólicamente a una suerte de mayor conciencia en orden a introducir alternativas costo efectivas y modernas; junto con el potencial simbólico para el mundo político de parecer duros con el control, firmes en la supervisión y de entregar



credibilidad al sistema (Albrecht, 2005, p. 1). Bajo este entorno se puede considerar que es viable apuntar a una reducción del riesgo de reincidencia delictiva por el temor a la revocatoria de la medida en caso de incumplimiento combinado con el aumento de control y la vigilancia.

Según se rescató de la discusión legislativa del proyecto de ley, este es un factor central que viene a ampliar las opciones de los jueces para la aplicación de sentencia y de establecer medidas cautelares en pro de la continuidad de los procesos judiciales. Ello aumenta la posibilidad de encontrar puntos de encuentro entre las limitaciones a los derechos de las personas procesadas y condenadas y el cumplimiento de los fines de las herramientas penales. El juez cuenta con un mayor abanico de posibilidades, lo cual aumenta su capacidad para hacer un balance en cada caso concreto entre las diferentes medidas que puede imponerle (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2019, p. 20).

Uno de los aspectos de mejora identificados, es que la ley representa un marco normativo básico, pues aunque incluye el objetivo principal de la Ley, se omite la regulación detallada de ciertos aspectos administrativos y procedimentales, dando espacio a vacíos legales e interpretaciones diversas entre los actores involucrados en la implementación del mecanismo.

Un aspecto que no queda completamente regulado en la Ley, ni en el Reglamento Penitenciario Nacional es lo relacionado con la necesidad de realizar una valoración preliminar para verificar sus características sicosociales y si la persona cuenta con las condiciones y si tiene perfil idóneo para ser usuaria de la modalidad de monitoreo electrónico. Esta falta de **perfilamiento** es especialmente compleja en los casos de medidas cautelares, pues se permite el acceso de personas con perfiles cuya movilidad les permite seguir delinquiendo:

Si el perfilamiento es adecuado, el programa es exitoso. Perfilamientos incorrectos con una criminalidad en subida, más bien el programa puede afectar la seguridad del país. En algunos casos se les da movilidad por todo el país, a una persona que no debería estar en monitoreo, y eso es darles la posibilidad de que siga delinquiendo. (Comunicación personal, 1 de junio de 2024)

Parecería ser necesario que a nivel de diseño y la gestión se plasme en un reglamento propio a partir de la Ley para evitar confusiones o interpretaciones a lo interno y externo de las entidades responsables. Como se explicó arriba, el reglamento de la Ley 9271 fue derogado y como consecuencia el personal encargado de la coordinación del programa ha tenido que desarrollar los procedimientos más efectivos para garantizar el cumplimiento de la normativa en coordinación continua entre las distintas unidades de la UME, así como con dependencias del Ministerio de Justicia y Paz, el Poder Judicial y otras instituciones del Estado. Al respecto, una de las personas entrevistadas menciona: “Al no haber un reglamento, no quedó por escrito qué se hace y qué no se puede hacer. Entonces, para subsanar este aspecto, hemos elaborado procedimientos internos que han mejorado la atención, y han ordenado el trabajo que realizamos” (Comunicación personal, 23 de abril de 2024).

La ausencia de reglamento ha permitido establecer formas de trabajo y de gestionar el programa basados en la experiencia técnica de las personas funcionarias, ajustando ciertos aspectos administrativos con relativa libertad y conforme se enfrentan nuevos desafíos de procedimiento. Sin embargo, al no haber reglamento, algunos vacíos de la Ley relacionados con su abordaje procedimental aún son desconocidos por actores externos que -en algunos casos- tienen su propia interpretación de la Ley:

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

Hay mucho desconocimiento respecto de los que implica tener una tobillera. Tenemos coordinación muy buena con muchos cuerpos policiales, pero desconocen mucho el funcionamiento del sistema penitenciario abierto. (Comunicación personal, 22 de abril de 2024)

Con los cuerpos policías, a veces cuesta porque hay desconocimiento y se cree que es un programa de la policía penitenciaria, y la UME. Por ejemplo, muchas veces la burocracia para solicitar apoyo de los cuerpos policiales es muy grande para situaciones que pueden convertirse en graves, como posibles fugas o incumplimiento de medidas, pero en muchas ocasiones hay falta de atención oportuna para localizar a una persona. (Comunicación personal, 4 de mayo de 2024)

En el 2022 se presentó el Proyecto de Ley 23044 *Reforma integral a la ley mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal*, Ley 9271, de 30 de setiembre de 2014, en el cual participaron de su elaboración los tres poderes de la república desde el quehacer institucional y su marco de competencia, básicamente se enfocó en proponer ajustes en diversos aspectos originados mediante la aplicación de la ley.

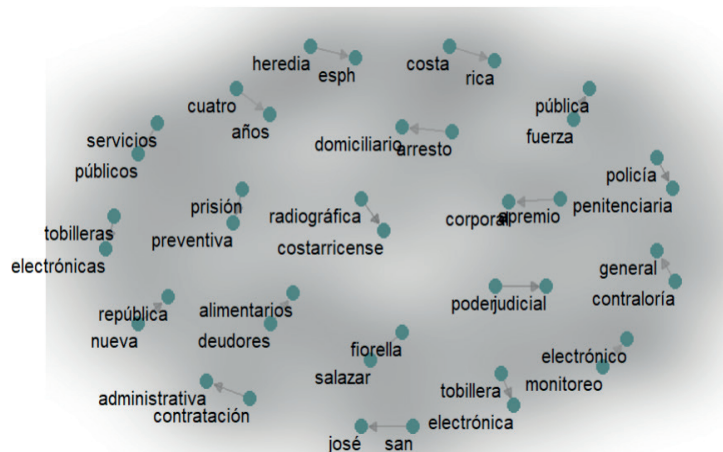
- Que las personas a las que se les aplique el mecanismo cumplan con ciertos requisitos que permitan a la autoridad juzgadora interpretar que esta aprovechará la oportunidad y cumplirá correctamente con las condiciones que se le impongan.
- Posibilitar un despliegue de los recursos y mecanismos para el abordaje de eventuales incumplimientos por parte de las personas monitoreadas.
- Establecer los requisitos de las tecnologías que se pueden utilizar para el monitoreo electrónico, conforme la tecnología evoluciones con el tiempo, para que sea utilizado en beneficio de la legislación.

Es importante la acotación de Murillo (2021) en el sentido de que la normativa pareciera fundir dos tipos de penas que en otros países son sanciones independientes, una pena es el arresto domiciliario y otra la localización permanente. La regulación costarricense parece crear una nueva fórmula fusionando el arresto domiciliario y localización permanente. En sus inicios, sobre todo por la propia denominación de la norma —arresto domiciliario— y la incomprensión de que hasta el arresto domiciliario es una pena sustitutiva y no privativa de libertad conforme las normas internacionales- se ha generado una serie de inconvenientes y no se ha facilitado ni procurado en vía judicial ni administrativa una ejecución acorde con las normas y principios internacionales que regula ese tipo de sanciones.

En términos de pertinencia es necesario apuntalar al contexto más amplio dentro del cual se implementa el programa de monitoreo electrónico, lo que es **legalmente permisible** (esto incluye la ley que permiten el uso de dispositivos de seguimiento, qué tipos de personas pueden ser puestos bajo monitoreo electrónico, en qué etapa del sistema de justicia penal, qué condiciones adicionales pueden imponerse, etc.); lo que es **administrativamente posible** (esto incluye quién será responsable de la instalación, mantenimiento, monitoreo, respuesta a las infracciones y supervisión del trabajo en asociación) y lo que es **operativamente práctico** (en términos de los recursos disponibles, si la tecnología puede ser respaldada y si la respuesta es lo suficientemente rápida y eficaz) (Echt, 2017, p 32).

De manera complementaria al análisis de pertinencia, se ha indagado sobre la **cobertura mediática del PME**, con el fin de identificar tendencia en los medios sobre los alcances de la intervención, para ello se realizó una búsqueda en medios nacionales digitales comprendida entre el 2019 y 2024, se identificaron 42 notas de prensa, siendo el 2023 el año donde mayor frecuencia de comunicados se contabilizaron (13), seguido del 2024 (10) y el 2021 (7). Se encontró un patrón predominante en el contenido de las notas de prensa sobre los elementos contractuales (licitación pública internacional) con la entidad externa que brinda el servicio para el monitoreo electrónico, el refrendo de la CGR y de manera tangencial en la presentación de un proyecto de ley para incluir a las personas con deudas alimentarias dentro de los posibles perfiles para el ingreso al programa:

**Figura 10.** *Bigrama de los comunicados de prensa sobre el PME.*



Lo anterior permite afirmar que la discusión en medios se sitúa exclusivamente en la perspectiva institucional y los recursos financieros que se despliegan para su funcionamiento. Asimismo, se identifican en medios noticias relacionadas con la información sobre reincidentes con brazalete capturados por la policía, fallas en la asignación de los brazaletes a personas con cierto grado de peligrosidad y debilidades en el control de georreferenciación de las personas, los cuales han ocasionado manifestaciones de jerarcas institucionales donde se esgrimen el cumplimiento de las responsabilidades de las instituciones.

Seguidamente, se analizan las metas e indicadores entre los **instrumentos de planificación nacional e internacional** donde se ubica el PME con el fin de identificar el alcance y trazabilidad en el que el programa es definido y conceptualizado, puntualmente las referencias de análisis son los ODS, el plan de desarrollo, planes estratégicos y planes operativos anuales.

En la tabla 11 se aprecian los contenidos y el nivel de desagregación sobre el PME como una de las alternativas dentro del Sistema Penitenciario Nacional. En tres periodos gubernamentales (desde 2015) se ha plasmado desde la planificación nacional el énfasis en la capacidad instalada institucional a nivel macro, lo que incluye la totalidad de los niveles de atención; en la planificación estratégica y operativa incluye la dimensión individual especificando en las personas monitoreadas, y replicando el indicador en el PEI y POI.

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

**Tabla 11. Abordaje del PME en los instrumentos de planificación y presupuesto**

| Instrumento                    | Años      | Indicador o meta relacionada                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Agenda 2030                    | 2015-2030 | ODS 16 - Meta 16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                   |
| Plan Estratégico Nacional 2050 | 2022      | Porcentaje de personas privadas de libertad que participan en los diferentes procesos de atención para su inserción social integral.                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                   |
| Planificación Nacional         | 2015-2018 | Reducción del hacinamiento en pro de los derechos de la población penitenciaria *                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                | 2019-2022 | Incremento de la capacidad real de alojamiento del Sistema Penitenciario Nacional, vinculado a proyectos de inversión física *                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                | 2023-2026 | Porcentaje acumulado de personas privadas de libertad que participan en (..) procesos de atención para su inserción social integral. **                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                   |
| Planificación Estratégica      | 2022-2026 | Porcentaje de población penitenciaria de la Unidad de Atención a personas sentenciadas sujetas a monitoreo con Dispositivos Electrónicos que es atendida individual y en su entorno social externo.                                                     | Promedio mensual de población penitenciaria de la Unidad de Atención a personas sujetas a monitoreo con Dispositivos Electrónicos, en seguimiento de forma individual y en su entorno social, por parte la policía penitenciaria. |
| Planificación Operativa        | 2020-2023 | Porcentaje de población sentenciada penitenciaria de la Unidad de Atención a personas sujetas a monitoreo con Dispositivos Electrónicos que es atendida individual, y en su entorno social externo respecto al total de personas adscritas a la Unidad. |                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                | 2024      | Cantidad de mecanismos de control definidos, oficializados e implementados para los procesos relacionados con el manejo de la información de la actividad que realiza la UME                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                   |
| Presupuesto <sup>7</sup>       | 20-24     | Programa 789 Atención de Personas Adscritas al Sistema Penitenciario Nacional.<br>Subprograma 06 Atención de Población Sujeta a Dispositivos Electrónicos                                                                                               | Porcentaje de presupuesto ejecutado por la Unidad de Atención a Personas Sujetas a Monitoreo con Dispositivos Electrónicos (UAPSMDE) respecto del total de recursos presupuestarios asignados a la unidad                         |

\* No se observa la relación con el PME de manera directa o indirecta.

\*\* Se relaciona de manera indirecta.

Para el PNDIP vigente, se ha identificado en el informe de seguimiento semestral del 2023, una falencia en cuanto al parámetro de medición relacionado con el programa, ya que el indicador *Porcentaje acumulado de personas privadas de libertad que participan en los diferentes procesos de atención para su inserción social integral*, no es sujeto de seguimiento porque la información que el MJP registra es sobre la cantidad de participaciones en estos procesos de inserción social, de manera que no se obtiene la información precisa sobre el primer componente de la fórmula del indicador (población que participa de los distintos procesos desarrollados, total población penitenciaria sentenciada); por tanto, no se disponen de las condiciones para medirse apropiadamente (Mideplan, 2023b, p. 54).

Como se verá más adelante, para la estimación de la efectividad del Programa de fortalecimiento del Sistema Penitenciario Nacional, utilizando el documento metodológico del BID (2023), es necesario destacar la limitación ocurrida en la medición de uno de esos indicadores durante el 2023, tal y como aparece en los informes de seguimiento<sup>8</sup> del Área de Evaluación y Seguimiento del Mideplan, lo cual genera que la efectividad estimada sea solo de una tercera parte de dicho programa para el año en mención.

<sup>7</sup> Los montos presupuestarios asignados al subprograma han variado son: 2021: 1.855.190.809, 2022: 6.167.784.230, 2023: 2.145.699.000, 2024: 3.630.578.960

<sup>8</sup> Informe Anual 2023. Resultados de Metas del PNDIP 2023-2026. Marzo 2024. Informe de Seguimiento. Metas de Intervenciones Públicas del PNDIP 2023-2026. I Semestre 2024.

Según la ficha del Indicador 2.1.2 del PEN (2022), conforme lo establece el Reglamento Técnico, los procesos de atención tendrán como finalidad el desarrollo de habilidades y destrezas para la vida, así como procurar que la persona privada de libertad comprenda los aspectos sociales y personales que incidieron en la comisión de la conducta delictiva, fomentando el respeto de sí mismos y el desarrollo de la responsabilidad, con el objetivo de facilitarle una vida futura sin delinquir. Corresponde a los diferentes procesos de atención de los diferentes servicios desarrollados tales como: acciones formativas, educativas, ocupación laboral remunerada y no remunerada, grupales y certificadas.

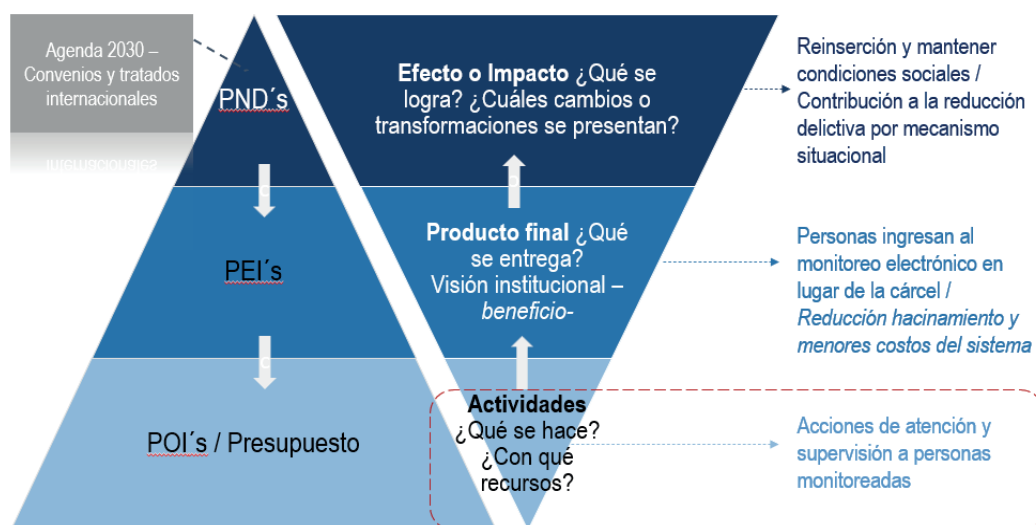
Se identificó que el cartel para la contratación de un nuevo proveedor de las tobilleras electrónicas, establece el indicador *Disponibilidad del software de monitoreo*, relacionado con el porcentaje de tiempo en el cual el software de monitoreo se encuentra operativo para el servicio de monitoreo electrónico, medido por el número de minutos de indisponibilidad reales del software de monitoreo en el mes / número de minutos operativos software de monitoreo contratados (servicio mes), requiriendo que esté en funcionamiento el 99,9% del tiempo, por ende aceptando un tiempo máximo 43 minutos de indisponibilidad por mes, lo cual consiste en un aspecto técnico sobre el funcionamiento del sistema operado por la empresa externa contratada para brindar el servicio.

Las notas técnicas del presupuesto y los instrumentos de planificación institucional señalan de manera precisa la doble perspectiva sobre las que se erige el programa, considerando la visión individual sobre las restricciones a la movilidad libre de las personas que impone el mecanismo de ejecución de la pena mediante el uso de mecanismos electrónicos, lo que implica la generación de acciones institucionales de atención (supervisión y seguimiento) abarca el entorno social en todas sus dimensiones: domiciliario, comunal, laboral, estudiantil, vocacional, religiosa, afectiva y de salud; lo cual pretende mitigar el impacto que eventualmente causaría la prisionalización. Además de los costos a nivel estatal e institucional que implica el internamiento y la pérdida de autonomía de la persona monitoreada cuya proyección es su permanencia en sociedad apegada a las normas establecidas.

Según se identifica en la figura 11, los factores de medición sobre el PME (planificación y presupuesto) se concentran en la esfera institucional (atención y supervisión) donde la planificación operativa establece de adecuada manera. No se evidencia una distinción entre los niveles de planificación superior (estratégica / nacional) lo que genera una débil trazabilidad en las métricas para conocer los alcances del programa integralmente; lo anterior es mayormente sensible en la planificación nacional y estratégica, donde se esperaría una colocación de metas e indicadores de resultado:

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

Figura 11. Ámbitos de planificación y sus contenidos esperados



El Enfoque de Gestión para Resultados en el Desarrollo invita a conceptualizar las acciones estatales desde una concepción centrada en la ciudadanía, es decir los colectivos y personas beneficiarias o destinatarias de los bienes y servicios públicos, en el sentido de responder a la pregunta ¿qué generan los productos institucionales en la población? Aportando un giro a la noción central posicionada dentro del alcance institucional. Cómo se reseñó en la cadena de resultados del PME en el apartado 2.5, se identificaron una serie de objetivos que la intervención aspira a conseguir; a partir del análisis documental realizado estos elementos no se visibilizan en los instrumentos y las métricas de planificación -aun cuando la Política Penitenciaria publicada en 2018 incluye una batería de indicadores relacionados con ello- por ende el desempeño institucional se coloca en las acciones realizadas únicamente dentro del control organizacional (*cuántas personas se atienden, cuántas personas se supervisan, cuanto presupuesto se ejecuta* -recuadro punteado en rojo de la figura previa), lo que acarrea que la rendición de cuentas se oriente hacia esta perspectiva.

A nivel de resultados (efectos e impactos) estos serían ejemplos de temas a considerar en el establecimiento de indicadores, idealmente en perspectiva comparada entre los niveles y con los niveles de desagregación suficientes (edad, género, ubicación geográfica, condición jurídica, tipo delito, tiempo de la pena, entre otros):

- Porcentaje de **finalización exitosa** del programa.
- Los niveles de fuga, contruidos por ejemplo a partir de la proporción de personas sujetas a medidas penales que se evaden de la administración de justicia.
- Grado de reincidencia, referidos a la proporción de personas que han pasado por diferentes medidas penales y que vuelven a cometer alguna actividad delictiva.
- Reinserción laboral y familiar de las personas, por ejemplo, a partir de la proporción de las personas que viven con una familia, o acceden a trabajo formal o informal
- Porcentajes de cambios intra-niveles (revocatorias por incumplimiento), es decir, diferencias provocadas por el ME en el número de personas reclusas en establecimientos carcelarios.



## 4.2. ¿En qué lugares se presentan mayores riesgos delictivos y por qué?

En esta sección se realiza una caracterización cantonal del riesgo delictivo con base en criterios sociales, económicos y de seguridad ciudadana, a través de un índice que mide el nivel de dicho riesgo. En el marco de la ola de delincuencia que acontece actualmente en Costa Rica, lo anterior permite elaborar un perfil del país donde se identifican factores mitigadores y potenciadores, lo cual fundamenta la definición de líneas de atención estratégicas y facilita coadyuvar a los procesos de toma de decisiones a nivel nacional y local. El análisis se realiza a partir de una serie de indicadores agrupados en dimensiones relacionadas: I) Social; II) Económico y III) Seguridad. La siguiente tabla resume la cantidad de indicadores relacionados con cada tema y su peso relativo en la calificación final.

**Tabla 12.** Conformación del Índice de Riesgo Delictivo Cantonal (IRDC)

| Dimensión y peso   | Indicadores, año de referencia y fuente                                                                   | Peso  |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 1. Social (20%)    | 1.1 Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) al 2021 -PNUD-                                               | 25,0% |
|                    | 1.2 Índice Desigualdad Género (IDG) al 2020 -PNUD-                                                        | 25,0% |
|                    | 1.3 Años promedio de escolaridad al 2020 -PNUD-                                                           | 25,0% |
|                    | 1.4 Índice de Desarrollo Social (IDS) al 2023 -Mideplan-                                                  | 25,0% |
| 2. Económica (20%) | 2.1 Producto Interno Bruto per cápita (PIB pc) al 2021 -BCCR-                                             | 33,3% |
|                    | 2.2 Porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) -CCSS-                                         | 33,3% |
|                    | 2.3 Ingreso Per Cápita del Hogar en colones corrientes al 2020 -PNUD-                                     | 33,3% |
| 3. Seguridad (60%) | 3.1 Tasa de Asalto, Hurto, Robo a Casa y Robo a Vehículo por 100 mil habitantes al 2022 -SISVI-           | 16,5% |
|                    | 3.2 Tasa de Homicidio Doloso por 100 mil habitantes al 2022 -SISVI-                                       | 16,5% |
|                    | 3.3 Tasa de Violación o tentativa por 100 mil habitantes al 2022. -SISVI-                                 | 16,5% |
|                    | 3.4 Tasa de Infracción a Ley de Psicotrópicos por 100 mil habitantes 2022. -SISVI-                        | 16,5% |
|                    | 3.5 Tasa de Infracción a la Ley de Violencia Contra la Mujer por cada 100 mil habitantes al 2022. -SISVI- | 16,5% |
|                    | 3.6 Porcentaje de Población total del Nivel Monitoreo Electrónico al 2024 -MJP-                           | 8,75% |
|                    | 3.7 Porcentaje de Población total del Nivel Semi Institucional al 2024 -MJP-                              | 8,75% |

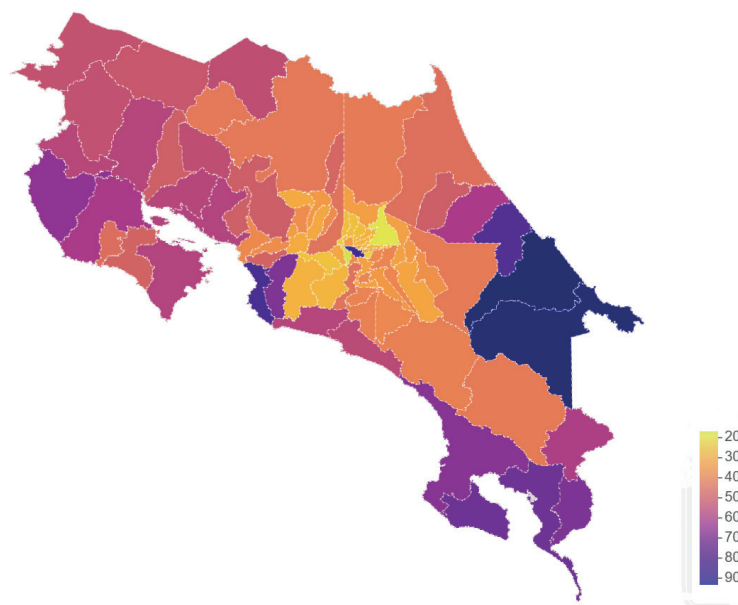
La suma total del valor de cada uno de las tres dimensiones da como resultado la calificación final del índice para cada uno de los 82 cantones del país, la cual se ubicará en un valor entre 0 y 100. Luego se dividen en quintiles al total de cantones del país, según el nivel de riesgo, desde el más bajo I hasta el más alto V, como se muestra a continuación:

**Tabla 13.** Agrupación de los cantones según el IRDC

| Agrupación cantonal según quintiles de riesgo |         |              |            |
|-----------------------------------------------|---------|--------------|------------|
| Nivel de riesgo                               | Quintil | Valor máximo | # cantones |
| Alto                                          | V       | 92,91        | 17         |
| Medio Alto                                    | IV      | 56,24        | 16         |
| Medio                                         | III     | 44,02        | 16         |
| Medio Bajo                                    | II      | 36,77        | 16         |
| Bajo                                          | I       | 29,64        | 17         |

En la siguiente figura se puede apreciar el IRDC de cada uno de los 82 cantones de Costa Rica, según su nivel de riesgo. Los detalles de los valores de dicho índice para cada uno de los cantones y su agrupación por niveles de riesgo se pueden apreciar con más detalle en el Anexo 7.2.

Figura 12. IRDC de los cantones de Costa Rica según Nivel de Riesgo



El grupo de cantones que pertenecen al grupo de riesgo **Alto** está conformado principalmente por aquellos que pertenecen a las costas del Caribe (4) y del Pacífico Norte (4), Central (3) y Sur (4), 2 pertenecen al Gran Área Metropolitana, específicamente, a la provincia de San José. Los cantones que pertenecen al grupo de riesgo **Medio Alto** están conformados principalmente por aquellos que pertenecen al Pacífico Norte (7), seguido de los habitantes de los cantones de la provincia de Alajuela (5), mientras que hay 2 cantones tanto del Caribe como del Pacífico Sur.

El grupo de cantones que pertenecen al grupo de riesgo **Medio** está conformado principalmente por cantones de las provincias de Alajuela y de San José (5 en cada caso), luego están los pertenecientes a Cartago (3), luego 2 de Puntarenas y, finalmente, 1 de Heredia. Adicionalmente, vale rescatar que existe la particularidad de que ningún cantón pertenece ni a Limón ni a Guanacaste, como eran la mayoría de los que conformaban los grupos de riesgo más elevado.

Los cantones que pertenecen al grupo de riesgo **Medio Bajo** están conformados, principalmente, por aquellos que pertenecen a las provincias de San José, Alajuela y Cartago, con 5 cantones cada uno y luego está el cantón central de Heredia como el único perteneciente a su respectiva provincia. La mayoría dentro del Gran Área Metropolitana, con excepción de todos los cantones alajuelenses y del cantón de Jiménez perteneciente a Cartago. Finalmente, el grupo de cantones que pertenecen al grupo de riesgo **Bajo** está conformado principalmente por aquellos que pertenecen a las provincias de San José y de Heredia con 8 cantones cada uno y luego está el cantón de Atenas, perteneciente a la provincia de Alajuela. Casi todos los cantones de este grupo (15) están dentro del Gran Área Metropolitana, con excepción de dos cantones de San José como lo son Puriscal y Acosta.

Desde la **dimensión social**, como una manera de contextualizar esos condicionantes sociales que pueden afectar positiva o negativamente el riesgo del delito en cada cantón se puede analizar la relación existente entre los niveles de pobreza según carencias de la población con respecto a los años de escolaridad de dichos habitantes. Esto podría ser una señal, por ejemplo, de que en cantones con altas tasas de pobreza la escolaridad es más baja, afectando negativamente a sus habitantes e incrementando el riesgo de actividades delictivas. Todo esto bajo el supuesto de que la educación es la principal vía para salir del círculo de la pobreza.

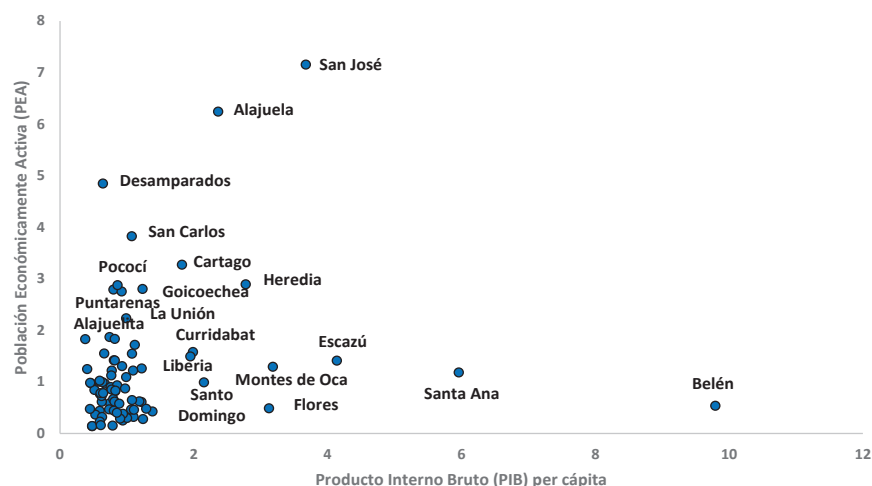
en el mediano y largo plazo, en la medida en que una mejor educación lleve consigo la adquisición de un mejor trabajo y, por ende, mejor remunerado que permita mejorar las condiciones de acceso a bienes y servicios de alimentación, educación, salud, etcétera, de las personas y de quienes dependan de esta.

Los resultados muestran a cantones alejados del centro del país, como lo son: Coto Brus, Upala, Talamanca y Los Chiles, con altas tasas de pobreza multidimensional aunadas a promedios relativamente bajos de escolaridad, con respecto a otros cantones como lo son: Montes de Oca, Moravia, Tibás o Escazú, los cuales se caracterizan por tener una baja incidencia de pobreza multidimensional, a su vez, que años promedio de escolaridad relativamente altos. La dimensión social indica que, es un factor a tomar en consideración desde el cual se debe establecer una ruta inteligente de la inversión social hacia estas zonas para mitigar el riesgo de delincuencia cuando la dimensión social se presenta de manera baja y manteniéndola donde muestra valores altos.

Al incluir la **dimensión económica** se identifica la existencia otro tipo de condicionantes que afectan en menor o mayor medida la estimación del riesgo del delito y tiene que ver con el desempeño económico de cada cantón según sus ventajas comparativas, tanto productivas como laborales, así como la participación de los hogares en dicha productividad, reflejado en los ingresos monetarios que les permitan acceder a sus necesidades básicas y no básicas, necesarias para un mejor nivel de vida.

Al analizar cuanta es la producción de bienes y servicios de la economía nacional costarricense, para cada uno de los 82 cantones del país y se contrasta con la participación de dichos cantones en la población económicamente activa, es posible identificar cuáles tienen unas mejores condiciones de oportunidad laboral de manera más directa vincularse con actividades productivas y, por ende, mejor remuneradas que igualmente les permita acceder diversa de bienes y servicios de calidad. Un supuesto realizado a partir de ello es que, si en un cantón la producción per cápita es baja y se le añade una baja participación de su población económicamente activa en la dinámica productiva, se incrementa el riesgo de ocurrencia de actividades delictivas vinculadas a obtener de manera ilegal los recursos monetarios necesarios para compensar la falta de oportunidades laborales o participación en los encadenamientos productivos del resto de la economía.

**Figura 13.** Relación entre el PIB per cápita y la Población Económicamente Activa (PEA) según Cantón



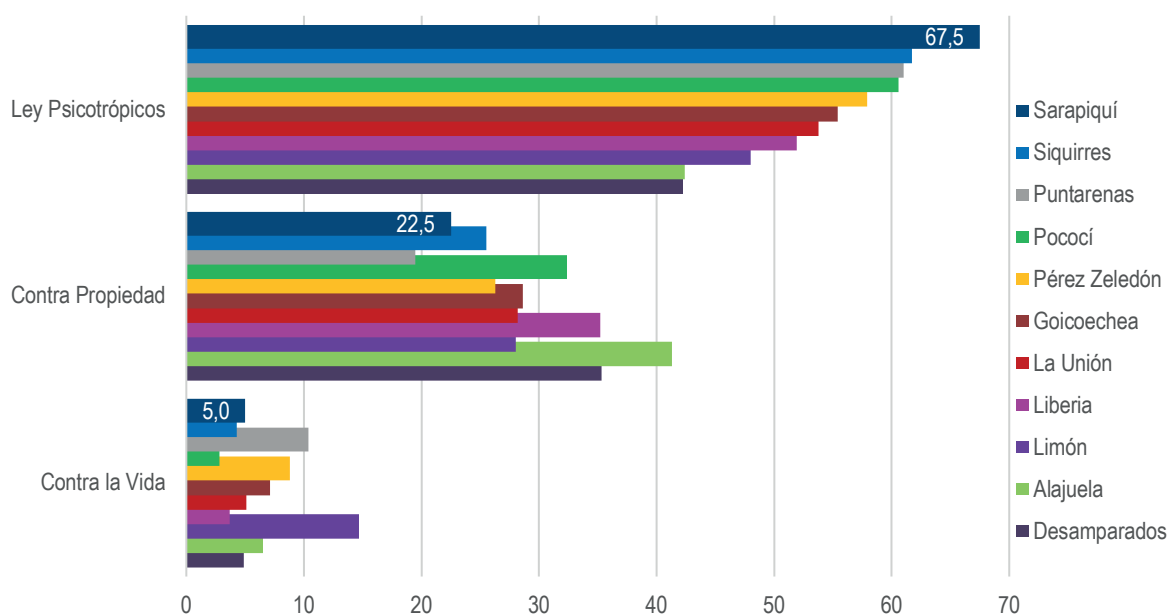
## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

En la figura anterior se puede apreciar a los cantones del país con las mejores condiciones económicas tanto desde el punto de vista productivo como laboral, son: Belén, Santa Ana, Escazú, San José, Montes de Oca y Flores, todos pertenecientes al Gran Área Metropolitana. Por otra parte, existe una gran cantidad de cantones con una producción de menos de ₡2 millones per cápita y que la participación de su población económicamente activa es inferior al 2%, indicando que son los que tienen las peores condiciones económicas y en donde obtener un trabajo relativamente bien remunerado o una participación relevante dentro de los encadenamientos más productivos se ve limitada, tal y como lo representan: Alajuelita, Aserri, La Cruz, Buenos Aires y Oreamuno.

La dimensión económica sumada a la social incide de manera relevante en el manejo del riesgo delictivo de cada cantón y aunque para el mejor desempeño de ambas es necesaria la aplicación de políticas públicas que son ajenas al ámbito de la seguridad ciudadana es importante tenerlas en cuenta para entender como un resultado negativo en ambas, son precursores para la proliferación de actividades delictivas y un deterioro de la seguridad ciudadana.

Al considerar la información sobre la población con monitoreo electrónico a nivel cantonal, es posible apreciar que los principales delitos asociados a dicha población coinciden con las tasas delictivas seleccionadas para la estimación de la dimensión de seguridad del IRDC. Existen 14 cantones de un total de 82 cantones donde según el IRDC existen potenciadores de riesgo donde podría esperarse que las personas monitoreadas tiendan a aumentar. En cuanto al orden de importancia relativa de los delitos, hay 11 cantones donde predomina el delito contra ley de psicotrópicos, seguido del delito contra la propiedad y del delito contra la vida de la población con Monitoreo Electrónico.

**Figura 14.** Frecuencia de los principales delitos de la población con Monitoreo Electrónico según cantones



El cantón de Sarapiquí es donde el delito contra la ley de psicotrópicos tiene una frecuencia más alta dentro de este grupo de 14 cantones y cuenta con el valor de 67,5%, seguido por el cantón de Siquirres (61,7%) y del cantón de Puntarenas (61,0%). Por su parte, el cantón central de Alajuela se caracteriza por ser el que tiene la cifra más elevada de delitos contra la propiedad y cuenta con el valor de 41,3%, seguido por los cantones de Desamparados (35,3%) y de Liberia (35,2%), respectivamente. Finalmente, el delito contra la vida, el tercero en orden de importancia, tiene su frecuencia de ocurrencia más alta en la población del cantón de Limón con el valor de 14,7%, seguido de los cantones de Puntarenas (10,4%) y de Pérez Zeledón (8,8%), respectivamente.



Se identifican tres cantones donde predomina el delito contra la propiedad, seguido del delito contra ley de psicotrópicos y del delito contra la vida de la población con Monitoreo Electrónico: San José, Alajuelita y Cartago.

El cantón central de San José es donde el delito contra la propiedad tiene una frecuencia más alta dentro de este grupo de 14 cantones y cuenta con el valor de 47,1%, seguido por el cantón de Alajuelita (45,0%) y del cantón central de Cartago (41,5%). Por su parte, el cantón central de Cartago se caracteriza por ser el que tiene la cifra más elevada de delitos contra la ley de psicotrópicos dentro de este sub grupo y cuenta con el valor de 39,0%, seguido por los cantones de San José (36,6%) y de Alajuelita (30,0%), respectivamente. Finalmente, el delito contra la vida, el tercero en orden de importancia, tiene su frecuencia de ocurrencia más alta en la población del cantón de Alajuelita con el valor de 16,7%, seguido de los cantones de San José (7,8%) y de Cartago (7,3%), respectivamente.

San José se caracteriza por ser el cantón con la tasa de delito contra la ley de psicotrópicos más alta del país, con un valor de 7.723,9 por cada 100 mil habitantes y por contar con la segunda tasa más alta del delito contra la propiedad (asalto, robo y hurto) en el país con un valor de 409,1 por cada 100 mil habitantes. Limón tiene la segunda tasa más alta del delito contra la vida en el país con un valor de 61,9 por cada 100 mil habitantes y la cuarta más alta en otras dos tasas delictivas: Violación y Ley de Psicotrópicos, con valores de 22,9 y de 3.830,0 respectivamente, por cada 100 mil habitantes. Siquirres es el noveno cantón con la tasa más alta del delito contra la propiedad (asalto, robo y hurto) con el valor de 197,2 por cada 100 mil habitantes, mientras que Puntarenas es el sexto cantón con la tasa más alta del delito contra la vida seguido de Pococí en el séptimo lugar, con valores de 31,7 y de 28,4, respectivamente, por cada 100 mil habitantes. Liberia ocupa el lugar número siete del país en cuanto a la tasa del delito contra la propiedad (asalto, robo y hurto) y el décimo lugar en cuanto al delito de violencia contra la mujer con valores de 204,4 y de 320,3 respectivamente, por cada 100 mil habitantes.

La dimensión seguridad tiene una ponderación del 60% del total del IRDC, lo cual indica que los indicadores que lo conforman tienen una relación más directa con el delito y en donde se encuentran los ámbitos de incidencia en los cuales se puede intervenir con tal de reducir el riesgo delictivo a nivel cantonal, de acuerdo con las particularidades de cada uno y tomando en consideración las características sociales y económicas que condicionan dicho actuar.

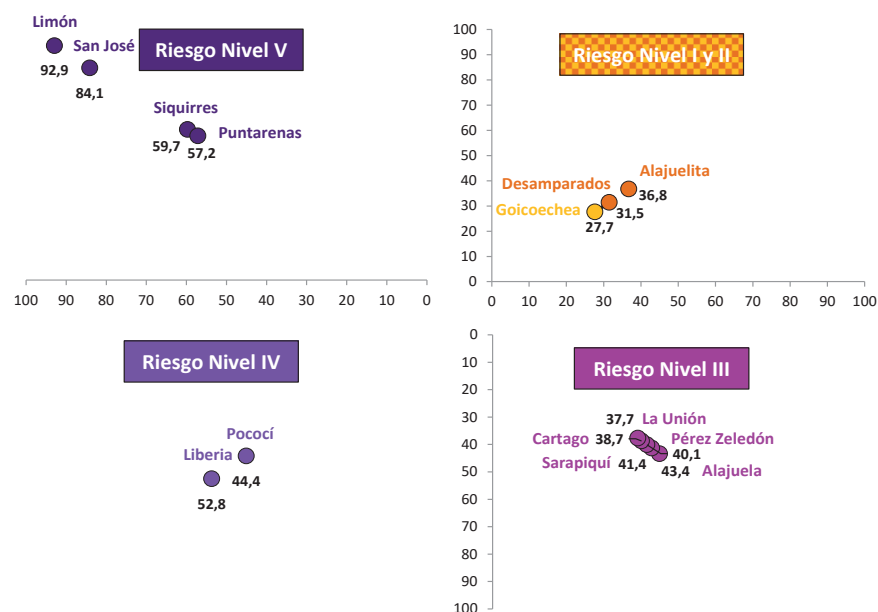
Orientándose más específicamente en la población con monitoreo electrónico y considerando las tasas de delincuencia a nivel sub nacional se da paso a exponer los resultados obtenidos del índice, con la finalidad de:

- Determinar en qué nivel de riesgo se ubican los cantones de mayor interés.
- Identificar las implicaciones existentes por pertenecer a cada uno de dichos grupos de riesgo, y posteriormente analizar cuales factores de cada dimensión mitigan o potencian el riesgo delictivo.
- Señalar ámbitos de incidencia sobre los cuales se valora relevante priorizar.

Los 14 cantones de mayor interés se pueden ubicar en cada uno de los grupos de riesgo definidos previamente, de acuerdo al valor obtenido del IRDC, la distribución de estos se ubica en la figura 15. En los niveles más bajos de riesgo I (Bajo) y II (Medio Bajo) se ubican uno y dos cantones, respectivamente, todos pertenecientes al Gran Área Metropolitana, específicamente al cantón de San José. En el nivel de riesgo III (Medio) se ubica la mayor cantidad de cantones de este grupo de interés, para un total de cinco: dos de Cartago y uno de cada una de estas provincias: San José, Alajuela y Heredia. En el nivel de riesgo IV (Medio Alto) existen dos cantones ubicados en las regiones de más riesgo delictivo, uno en el pacífico norte (Liberia) y otro en el caribe (Pococí). Finalmente, en el nivel de riesgo V (Alto), se cuenta con la presencia de dos cantones del caribe (Limón y Siquirres), uno del pacífico central (Puntarenas) y el otro representado por el cantón central de San José.

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

**Figura 15.** Valor del IRDC según el Nivel de Riesgo según la población con Monitoreo Electrónico



Una manera agregada de apreciar el balance de cada uno de los 14 cantones de mayor interés, según los indicadores del índice, se presenta la siguiente tabla, la cual muestra en color rojo cuales factores potencian, en color verde cuales mitigan y en color amarillo cuales son neutros en la estimación del riesgo delictivo.

**Tabla 14.** Balance del Riesgo Cantonal con mayor población con Monitoreo Electrónico según el IRDC

| Cantón             | IRDC  | Dimensión Social |   |   |   | Dimensión Económica |   |   | Dimensión Seguridad |   |    |    |    |
|--------------------|-------|------------------|---|---|---|---------------------|---|---|---------------------|---|----|----|----|
|                    |       | 1                | 2 | 3 | 4 | 5                   | 6 | 7 | 8                   | 9 | 10 | 11 | 12 |
| 701. Limón         | 92,91 |                  |   |   |   |                     |   |   |                     |   |    |    |    |
| 101. San José      | 84,07 |                  |   |   |   |                     |   |   |                     |   |    |    |    |
| 703. Siquirres     | 59,72 |                  |   |   |   |                     |   |   |                     |   |    |    |    |
| 601. Puntarenas    | 57,15 |                  |   |   |   |                     |   |   |                     |   |    |    |    |
| 501. Liberia       | 52,75 |                  |   |   |   |                     |   |   |                     |   |    |    |    |
| 702. Pococí        | 44,45 |                  |   |   |   |                     |   |   |                     |   |    |    |    |
| 201. Alajuela      | 43,38 |                  |   |   |   |                     |   |   |                     |   |    |    |    |
| 410. Sarapiquí     | 41,35 |                  |   |   |   |                     |   |   |                     |   |    |    |    |
| 119. Pérez Zeledón | 40,10 |                  |   |   |   |                     |   |   |                     |   |    |    |    |
| 301. Cartago       | 38,71 |                  |   |   |   |                     |   |   |                     |   |    |    |    |
| 303. La Unión      | 37,73 |                  |   |   |   |                     |   |   |                     |   |    |    |    |
| 110. Alajuelita    | 36,77 |                  |   |   |   |                     |   |   |                     |   |    |    |    |
| 103. Desamparados  | 31,49 |                  |   |   |   |                     |   |   |                     |   |    |    |    |
| 108. Goicoechea    | 27,66 |                  |   |   |   |                     |   |   |                     |   |    |    |    |

A partir de los datos es evidente que entre más alto es el nivel de riesgo delictivo existen mayores factores potenciadores de dicho riesgo, mientras que entre más bajo es el nivel son mayores los factores mitigadores. Cantones como Limón, San José o Siquirres que tienen potenciadores de riesgo en casi todos sus indicadores de la dimensión seguridad, también tienen que enfrentar condiciones sociales adversas en al menos dos indicadores de la dimensión social que dificultan el manejo del riesgo del delito, ya sea porque la pobreza multidimensional es elevada o por la existencia de una alta desigualdad de género o de estar algunos de estos cantones en zonas de menor desarrollo relativo muy bajo. Otros cantones con adversidades en el ámbito social como Pococi y Sarapiquí (este a su vez con un potenciador del riesgo por su bajo PIB per cápita dentro de la dimensión económicas) tiene menos potenciadores del riesgo en su dimensión de seguridad, solo agravada por sus resultados en las tasas de homicidio doloso, en ambos casos.

Se aprecian cantones como Puntarenas, Liberia y Alajuela sin potenciadores de riesgo delictivo ni en el ámbito social ni en el económico pero que cuentan con adversidades en el ámbito de seguridad ciudadana, todas por sus graves resultados en las tasas de asalto, hurto y robo, en las tasas de homicidio doloso (menos Liberia), Alajuela además, en la tasa del delito contra la ley de psicotrópicos y Liberia adicionalmente en la tasa de violación o tentativa y en la tasa de violencia contra la mujer.

Se identificaron algunos cantones dentro de este grupo de interés que no cuentan con potenciadores del riesgo en la dimensión de seguridad como lo son: Pérez Zeledón, Cartago, Alajuelita, Goicoechea y Desamparados, este último con adversidades en la desigualdad de género del ámbito social (junto a Cartago) y con resultados que podrían potenciar el riesgo delictivo por su baja producción per cápita de la dimensión económica (junto a Alajuelita). Por último, se encuentra el cantón de La Unión con un nivel de riesgo Medio que cuenta con potenciadores del riesgo en la desigualdad de género de la dimensión social que podría estar relacionado con el resultado adverso en su tasa de violación o tentativa del ámbito de la seguridad social.

A continuación, se presenta el detalle del cantón de cada nivel de riesgo del grupo de mayor interés, con el fin de contextualizar los aspectos sociales, económicos y de seguridad de mayor atención para el manejo del riesgo delictivo.

El cantón central de Limón cuenta con el valor más alto del IRDC con la cifra de 92,9 y, por ende, forma parte del nivel más alto de riesgo y, a su vez, tiene el 4,0% del total de población con dispositivos de monitoreo electrónico. La dimensión social muestra que este cantón se encuentra en una zona de menor desarrollo relativo muy bajo, lo cual potencia el riesgo delictivo de manera considerable. La dimensión económica indica que el valor de su PIB per cápita es un factor neutro que no afecta de manera relevante el riesgo delictivo. La dimensión seguridad muestra que las cinco tasas delictivas consideradas en este análisis son un factor potenciador del riesgo del delito, en especial las tasas de homicidio doloso, contra la ley de psicotrópicos y de violación o tentativa por estar entre las primeras cinco más elevadas del ranking a nivel país. En la sección de anexos se encuentra el detalle de otros cantones seleccionados para profundizar en el análisis individual.

# Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

**Figura 16.** Principales resultados de los indicadores del IRDC del Cantón de Limón



## Conclusiones Pertinencia

**P.1** El monitoreo electrónico como medida sustitutiva de prisión presenta una pertinencia alta en función de las necesidades de las personas en conflicto con la ley (sentenciadas e indiciadas) tanto desde el Poder Judicial como desde el Ejecutivo, y se encuentra alineado con los principios de proporcionalidad, rehabilitación y respeto a los derechos humanos.

**P.2** El monitoreo electrónico es coherente bajo el contexto de magnificación y complejidad de la actividad delictiva y deterioro de la percepción de seguridad en el país, coadyuva a los objetivos operativos como la reducción del hacinamiento, la prevención de la reincidencia y la seguridad ciudadana.

**P.3.** La utilización del uso de herramientas tecnológicas para el control y supervisión de personas dentro del sistema penitenciario, se considera una innovación estratégica y clave a nivel institucional, sectorial y nacional ya que amplia y facilita el flujo de información de calidad para la toma de decisiones.

**P.4.** Una serie de factores estructurales a nivel nacional están generando zonas con mayor riesgo delincriminal en el territorio, lo cual debe ser considerado en la organización del PME para optimizar su capacidad de atención de la población monitoreada y maximizar sus resultados.

**P.5** El PME aborda parcialmente su alcance en los instrumentos de planificación (PND y PEI), ya que estos se concentran en las acciones institucionales (atención y supervisión), limitando el conocimiento sobre la medición integral del avance a nivel de resultados y su rendición de cuentas de estas acciones (efectos e impactos a nivel individual e institucional).

### 4.3. ¿Se cumplen los objetivos del PME?

El análisis de la eficacia del PME dentro de la evaluación se realiza combinando a i) **beneficios institucionales** (reducción del hacinamiento liberando la presión en el sistema penitenciario, a la vez que se aumentan las posibilidades judiciales para ejecutar penas en respuesta a mandatos normativos internacionales y ii) **desde el plano individual** para mantener las condiciones de vida de las personas, evitando los efectos de la prisionalización. Esta dualidad se encuentra en el artículo 1 de la Ley N. 9271 (2014) cuyo objeto consiste en:

regular el uso de mecanismos electrónicos alternativos al cumplimiento de la privación de libertad, sea bajo la modalidad de localización permanente de las personas sujetas a una medida cautelar o para el control de personas sentenciadas en los casos regulados por ley.

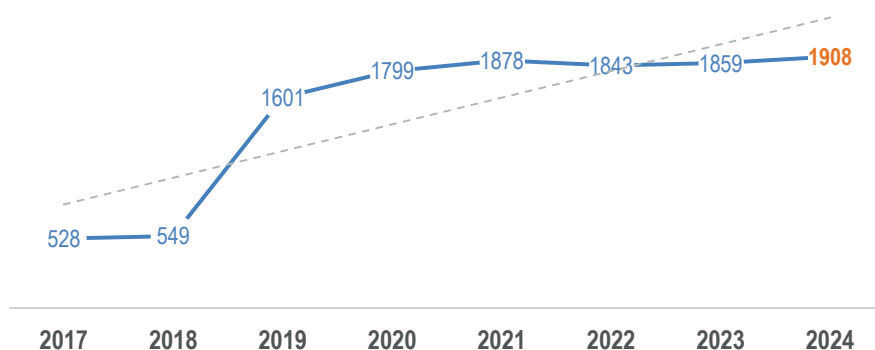
Esta ley plantea tres escenarios posibles para el uso de mecanismos electrónicos alternativos al cumplimiento de la privación de libertad: a) como medida cautelar (artículo 244 inciso j) del CPP); b) como pena sustitutiva a la prisión otorgada mediante sentencia condenatoria (artículo 50 inciso 4) y 57 bis del CP) y c) como sustitución a la prisión, otorgada en la etapa de ejecución de la pena (artículo 486 bis del CPP). Como pena sustitutiva, el arresto domiciliario con monitoreo electrónico, según el artículo 57 bis del Código Penal, tiene la finalidad de promover la reinserción social de la persona sentenciada con base en las condiciones personales y sociales reguladas para la fijación de la pena, y así lograr la rehabilitación de la persona condenada, sin necesidad de que la misma ingrese a un centro penitenciario.

Bajo esta Ley se permite a las juezas o los jueces de ejecución de la pena ordenar el arresto domiciliario con monitoreo electrónico durante la ejecución de la pena, como sustitutivo de la prisión, conforme a los presupuestos que establece el numeral 486 bis del CPP. Además, dicho órgano jurisdiccional podrá ordenar las condiciones que aseguren el cumplimiento de la pena ordenando su ubicación en el programa el Ministerio de Justicia y Paz, con el fin de asegurar el cumplimiento del plan de ejecución y atención técnica y obligaciones de cumplimiento.

En caso de incumplimiento, el órgano jurisdiccional competente podrá variar o revocar esta modalidad de cumplimiento de la pena y ordenar el ingreso a prisión. Para el primer año de operación del PME 2016, se consignaron 275 personas ingresadas, lo que representó el 1% de la población en el sistema penitenciario nacional, registrándose un incremento en el flujo de personas dentro del programa.

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

**Figura 17.** Cantidad de personas ingresadas en el nivel ME, por año<sup>9</sup>



El incremento en la población monitoreada se acentúa en los primeros años de implementación donde prácticamente entre 2018 y 2019 se duplican los casos y a partir de ahí se observan crecimientos sostenidos. Las reformas normativas vinculadas con la sanción de criminalidad, la tipificación de más delitos en el país, así como al incremento de la delincuencia y crimen organizado generan mayor tránsito de acciones judiciales y aparejado a estas la medida ha asumido una familiarización progresiva en las sedes judiciales, generando una expansión en su utilización. Dentro del Sistema Penitenciario, en términos de cantidad se presentan movilizaciones intra-niveles, donde el monitoreo electrónico sobresale cómo el más dinámico (hacia el alza).

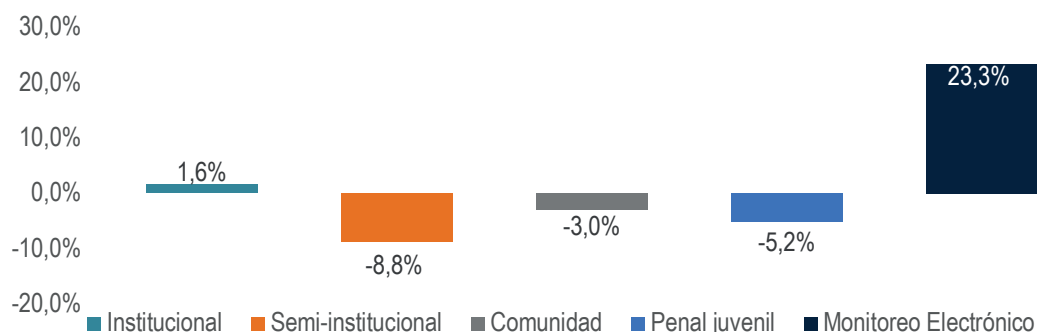
**Tabla 15.** Cantidad anual de población según nivel de atención institucional, 2014-2023

| Años | Institucional | Seminstitucional | Comunidad | Penal juvenil | Monitoreo Electrónico | Total  |
|------|---------------|------------------|-----------|---------------|-----------------------|--------|
| 2014 | 13 771        | 3 049            | 15 408    | 854           | -                     | 33 082 |
| 2015 | 13 757        | 3 961            | 16 201    | 942           | -                     | 34 861 |
| 2016 | 13 064        | 4 872            | 16 972    | 1 012         | 275                   | 36 196 |
| 2017 | 13 611        | 4 620            | 16 676    | 992           | 528                   | 36 427 |
| 2018 | 15 456        | 3 657            | 16 579    | 872           | 1 200                 | 37 764 |
| 2019 | 16 429        | 3 268            | 15 964    | 799           | 1 601                 | 38 061 |
| 2020 | 15 495        | 3 029            | 14 165    | 754           | 1 799                 | 35 242 |
| 2021 | 14 921        | 2 928            | 14 367    | 616           | 1 878                 | 34 710 |
| 2022 | 14 907        | 2 745            | 13 926    | 616           | 1 843                 | 34 037 |
| 2023 | 14 974        | 2 653            | 13 933    | 722           | 1 859                 | 34 141 |

El monitoreo electrónico desde el 2017 al 2023 denota un crecimiento del 23%, en el mismo periodo el otro nivel que ha crecido es el institucional con el 1,6%, a diferencia de los demás niveles donde la población ha decrecido (seminstitucional, comunidad, penal juvenil), ante ello es necesario posicionar la mirada en la capacidad institucional para afrontar dichos desafíos, ya que “la coyuntura del país está presentando formas de criminalidad más complejas, que requieren abordajes profesionales y en el marco de derechos, pero los recursos, coordinación interinstitucional y las competencias no son suficientes para enfrentar este escenario” (PEN, 2024, p. 297).

<sup>9</sup> Para 2024 el dato consignado es junio (mes en el que se obtuvo acceso a los datos del programa y es la base para el análisis posterior). A diciembre se cierra con 1705 personas monitoreadas.

**Figura 18.** Tasa de crecimiento interanual según nivel de atención (2017-2023)



Uno de los objetivos por el cual se constituye el PME es disminuir las personas dentro del nivel de atención institucional. En caso de no existir el programa, el incremento de las personas que hubiesen ingresado a la prisión sería del 5,4% para el 2023, con la consecuente presión a la capacidad instalada del sistema penitenciario carcelario que ello acarrea. Por ende, su existencia contribuye al logro de dicho objetivo desde el punto de vista de la cantidad de personas ingresadas y la inversión estatal orientada a que las personas eviten los efectos negativos de la prisionalización, es significativa en pro del resguardo de los convenios y tratados vigentes que velan por dicha materia.

Al no estar en presencia de un esquema suma cero (el PME en sí mismo genera costes para su operación) el análisis necesariamente debe complementarse con referencias de los costes reales asociados a la “economía” entre modalidades, teniendo una lectura que incorpore insumos, tecnología, capital humano, coordinación, logística, dedicación temporal, entre otros. La evaluación realizada no profundiza en esta perspectiva, lo que se realiza es una reseña global sobre la eficiencia del programa en comparación con el nivel semainstitucional (apartado 4.4).

El uso de mecanismos electrónicos para el monitoreo de las personas se utiliza como una sanción penal en sustitución de la prisión para personas adultas y por ello, no se considera un beneficio como tal. Sin embargo, el monitoreo representa una diferenciación de las otras modalidades instauradas por la DGAS ya que las acciones propias realizadas para la supervisión, el seguimiento y el acompañamiento por parte de los profesionales encargados se realiza a los individuos directamente en su entorno personal, social, familiar y laboral; lo cual ayuda a mitigar el impacto que eventualmente causaría la institucionalización en un centro penal. (Contraloría General de la República [CGR], 2020, p. 13)

La atención de las diversas funciones en la fase de **implementación** del programa, refieren a una complejidad en términos de alcance y especificidad distinto otras modalidades del SPN, en función de ello la valoración del desempeño debe concebir estas características, para acercarse con certeza al objeto de análisis:

- En años recientes se observan incrementos en los índices de criminalidad mayormente asociados a delitos como la venta y distribución de drogas por la disputa de territorio, crimen organizado, estafas

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

electrónicas, robos, hurtos y demás que precisamente constituyen las principales causas de ingreso al programa (ver tabla 16).

- El PME se basa en una **atención por demanda**, teniendo la obligación de atender el 100% de las personas que desde el Poder Judicial sean remitidas para su ingreso. Este hecho unido al anterior eventualmente puede generar una aceleración en el ingreso de la población monitoreada.
- Formalmente no se ha establecido un límite superior o capacidad institucional máxima de atención que como en cualquier intervención pública es limitada y que además combina dos grupos poblacionales con características y demandas de atención diferentes: sentenciados-indiciadas.
- Ante la presencia de necesidades inmediatas urgentes de las personas monitoreadas de movilización o los permisos de salida resulta complejo esperar un pronunciamiento judicial firme, en la práctica, de manera puntual y provisional se ha desplazado esa labor a la autoridad administrativa (Murillo, 2021), siendo una competencia inicialmente establecida, ya que su determinación es una facultad exclusiva de la autoridad judicial.

El cumplimiento de los objetivos bajo los cuales ha sido formulado el programa (institucionales/individuales) es dependiente de las decisiones en sede judicial, de la capacidad institucional y también del entorno de criminalidad y delincuencia del país -con una tendencia incremental-, esta característica genera desafíos para el uso y distribución de los recursos presupuestarios como del personal de la UME y conexo disponibles. Tal y como lo cita el MJP (2018, p. 25):

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

Actualmente al acercarse a las 2.000 personas dentro del PME y la combinación de los factores previos, se está en presencia de un escenario de sobrecarga para atender las funciones apegadas a las exigencias normativas y con ello lograr un balance entre los objetivos buscados. Así lo señala el cartel de licitación de las tobilleras al precisar que el contratista deberá disponer de dispositivos de vigilancia electrónica, accesorios, componentes, dispositivos complementarios, así como partes y repuestos, suficientes para atender los requerimientos de la Unidad de Monitoreo Electrónico, garantizando la instalación y monitoreo efectivo en un primer tracto de alrededor de 2.000 personas, demanda que podría aumentar o disminuir conforme los requerimientos dictados por las autoridades jurisdiccionales.

En agosto del 2024 se presentó una modificación normativa mediante la Ley para regular el beneficio del arresto domiciliario con brazaletes electrónicos del 26 de agosto de 2024 (bajo la Ley 10517 Regular el beneficio del arresto domiciliario con brazaletes electrónicos) tendiente a limitar el ámbito de aplicación de la alternativa, el cual establece que se aplique para penas no superiores a 4 años (anteriormente el límite se fijó en 6 años); se añade



como exclusión los casos donde medió el uso de arma blanca y las personas que contribuyan a la actividad del narcotráfico (facilitación o construcción de pistas de aterrizaje o zonas de atraque) o el uso indebido de permisos de sustancias para procesar drogas; adicionalmente, se establece como nueva causa de revocatoria la alteración, daño o desprendimiento del dispositivo. Este conjunto de modificaciones, se han traducido en un descenso en la cantidad de personas ingresadas mensualmente.

**Tabla 16.** Frecuencia de delitos para el ingreso al ME, cantidad y porcentajes, 2024

| Clasificación de delitos       | Cantidad | Porcentaje |
|--------------------------------|----------|------------|
| Contra Ley Psicotrópicos       | 917      | 48,1       |
| Contra la Propiedad            | 633      | 33,2       |
| Contra la Vida                 | 106      | 5,6        |
| Delitos sexuales               | 64       | 3,4        |
| Contra deberes Función Pública | 49       | 2,6        |
| Contra Ley Violencia Mujer     | 45       | 2,4        |
| Contra DDHH                    | 34       | 1,8        |
| Contra la Libertad             | 25       | 1,3        |
| Otros                          | 18       | 0,9        |
| Sin dato                       | 14       | 0,7        |
| Contra la Fe Pública           | 3        | 0,2        |

El artículo 12 de la Ley 9271 (2014) señala que “El Ministerio de Justicia y Paz deberá incluir, dentro de su presupuesto anual, las partidas presupuestarias necesarias para la sostenibilidad de este mecanismo”. Esta indicación normativa parte de una redacción poco realista en función del esquema de funcionamiento por demanda, lo cual desconoce que la capacidad para disponer de los dispositivos es inferior a las situaciones potenciales prescritas en la Ley, ante ello es preciso establecer una política que permita asignar los recursos existentes, teniendo en cuenta parámetros acerca de su utilización eficiente, la generación de mayor valor de acuerdo con las necesidades de política criminal y penitenciaria y la satisfacción de los derechos de las personas indiciadas y condenadas (DNP, 2019, p. 80).

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

Desde el plano operativo se dispone de recursos financieros del presupuesto nacional que se utilizan para una contratación externa del proveedor que brinda los servicios de equipamiento, tecnología, vigilancia, reporte y monitoreo, el cual en 2024 se ha contratado al Consorcio para el Monitoreo de Personas Costa Rica bajo un esquema de licitación pública internacional, sobre el cual se cancela un monto determinado por persona que utiliza el dispositivo electrónico (\$7,20 diarios por dispositivo efectivamente monitoreado). Así, como personal institucional de la UME y de otros cuerpos policiales en apoyo y colaboración con labores específicas, según el artículo 3 de la Ley 9271 (2014), en lo que respecta al control y supervisión “todos los cuerpos de policía están en la obligación de colaborar en caso de alerta por incumplimiento de la medida por parte de la persona usuaria del mecanismo”.

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

En razón de la cantidad de personas adscritas a la UME que se ubican en todo el territorio nacional y en pro de cumplir con los indicadores del desempeño propuestos, se planteó a finales del 2022 **distribución funcional** del trabajo que contemplaba la organización operativa regionalizando los casos asignados a los profesionales, la aspiración fue optimizar el recurso humano y presupuestario en aras del resguardo del erario público.

La estrategia contempla que cada profesional tenga un flujo de casos bajo su acompañamiento que pertenezcan a la misma región o zona geográfica, variando la forma como se atendían los casos anteriormente, en donde cada profesional tenía en su haber casos ubicados en diferentes zonas del país. Dado que la cantidad de casos por región es variable, en aras de buscar un equilibrio en la carga laboral de cada profesional, se asignan casos de los cantones de la provincia de San José (específicamente San José, Tibás y Alajuelita), tomando en cuenta que esta zona alberga aproximadamente la mitad de la población sentenciada adscrita. Esta regionalización entró en vigencia a partir de enero de 2023, para lo cual se agruparon 11 zonas geográficas.

Para el seguimiento policial la Unidad de Monitoreo cuenta con policía destacada en su oficina en Tibás, San José; sin embargo, se cuenta con la colaboración de las Unidades de Seguimiento Policial que pertenecen al nivel Semi institucional, ubicados en: Sede Limón, Sede Liberia, Sede Nicoya, Sede Puntarenas, Sede San Ramón, Sede Cartago, Sede Pérez Zeledón, Sede San José, Sede San Agustín, Sede La Mujer y Sede San Luis; estos tres últimos ubicados en la provincia de Heredia. Con la puesta en marcha de la regionalización de casos se han observado mejoras sustantivas en el proceso de supervisión y acompañamiento profesional, con beneficios colaterales a nivel presupuestario y de la operación general de la UME:

- Cobertura de la atención: los profesionales implementan la estrategia de atención in situ por ruta, según la región y la necesidad, logrando prever una calendarización de la atención de los usuarios de su zona geográfica, haciendo que el proceso sea más ordenado y con una mayor cobertura de atención.
- Ahorro de recursos (Viáticos/combustible): se evita la duplicidad de giras a una misma zona por parte de diferentes profesionales, lo cual genera un impacto positivo en el ahorro de presupuesto a nivel de viáticos y combustible, en momentos en donde el presupuesto es sumamente limitado debido al déficit fiscal por el que atraviesa el país.
- Tiempo efectivo para labores propias del acompañamiento y supervisión: dada la diversidad de funciones que se derivan del abordaje profesional, la regionalización de casos deviene en un ejercicio de eficiencia y eficacia, favoreciendo resultados en tiempo, es decir, cumpliendo con plazos establecidos por las autoridades judiciales en la rendición de informes, así como la anticipación de intervenciones oportunas no originadas necesariamente por una orden judicial.
- Mejor articulación entre la policía penitenciaria y profesionales: la regionalización marca una impronta en el esquema de atención que permitiría vislumbrar la posibilidad de extender el concepto de la regionalización a nivel policial, de modo que también exista un policía asociado a cada caso de seguimiento conjuntamente con el profesional, lo cual deviene en una articulación que traería réditos en la cobertura y el producto final de la atención.
- Coordinación interinstitucional: la regionalización de casos abre la posibilidad que el profesional pueda articular con diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales que operen en su región, de manera que se pueda garantizar un mejor acceso de la persona monitoreada para proporcionar los apoyos necesarios que aseguren un mejor ajuste a la medida de monitoreo electrónico. Asimismo, procura una mejor coordinación con cuerpos policiales de la zona. Por otra parte, da la posibilidad al profesional de reunirse con el Juez de ejecución según el área de jurisdicción y delimitar los insumos necesarios para la toma de decisiones legales, según sea el caso.



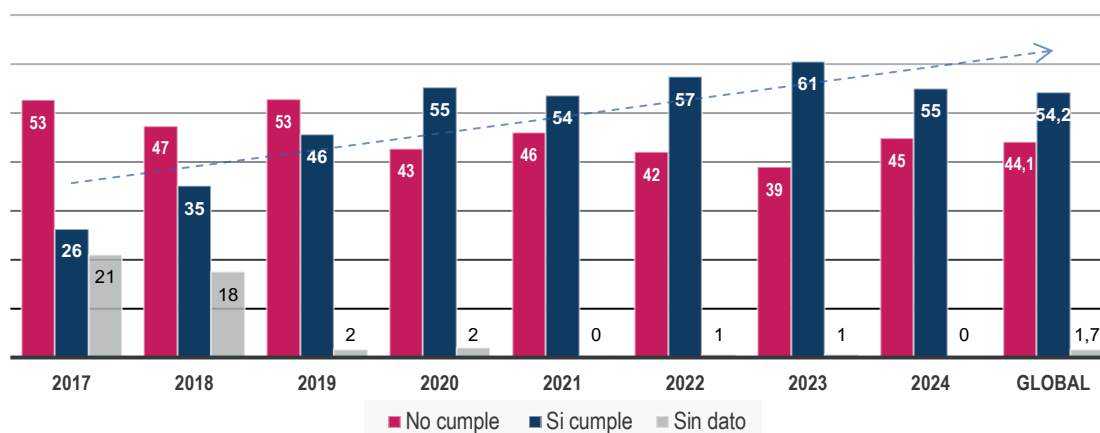
Dentro de los indicadores para analizar el grado de eficacia del programa se encuentra el **nivel de cumplimiento**. El Código Procesal Penal, artículo 57 bis, reformado por la Ley 9271 (2014) establece que, al dictar sentencia, el juez tendrá la facultad de aplicar el arresto domiciliario con monitoreo electrónico, siempre que concurren una serie de pre-supuestos, donde interesa poner en relieve el cuarto ítem al señalar que “de acuerdo con las circunstancias personales del condenado se desprenda razonablemente que no constituya un peligro y que no evadirá el cumplimiento de la pena.”

Sobre ello el Ministerio Público giró una directriz para aplicar la medida donde estipula que se deben tener en cuenta aspectos subjetivos del delincuente, tales como: que el mismo sea delincuente primario y que de acuerdo con sus circunstancias personales se desprenda razonablemente que no constituye un peligro y que no evadirá el cumplimiento de la pena, mediante la constatación o existencia de un domicilio real, que cuente con las condiciones idóneas para descontar la pena de arresto domiciliario con monitoreo electrónico, caso contrario, deberán expresar su oposición a su aplicación o solicitar la imposición de otras condiciones, que garanticen el cumplimiento (Poder Judicial, 2019).

Como evidencia sobre ello se ha generado la variable **cumplimiento/no cumplimiento** a partir de las bases de datos disponibles, clasificando la razón que justifica el **motivo de egreso** del programa, lo que permite computar ya sea la finalización exitosa del programa o las que ven interrumpida la participación del programa.

En el nivel seminstitutional<sup>10</sup>, el porcentaje de finalización exitosa<sup>11</sup> para los registros disponibles del 2023 y 2024 (n=787 personas) es del 81,4%, versus el 18,7% de incumplimiento<sup>12</sup>, en promedio. Para monitoreo electrónico, los datos se presentan a continuación:

**Figura 19. Cumplimiento de medidas en ME, 2017-2024**



Dentro del periodo 2021-2024, existe una leve mayoría de personas que cumplen las medidas para permanecer en el programa (55,1%), el 43,9% no cumplen las condiciones y el 0,9% se ubican sin datos. Como se ha venido indicando, los primeros años de aplicación de la modalidad tanto en el PJ como en el PE supusieron una curva de aprendizaje y adaptación progresiva; una de las personas entrevistadas señaló que el texto de la ley no

<sup>10</sup> Según el Decreto 40849-JP Reglamento del Sistema Penitenciario Nacional: Artículo 49.- El Nivel de Atención Seminstitutional atiende y controla el plan de ejecución penal de las personas privadas de libertad sentenciadas, con una modalidad de ejecución de la pena en condiciones de menor contención física y con el soporte de redes externas de apoyo.

<sup>11</sup> Este concepto refiere a mantener las condiciones normales dentro del nivel y no haber sido retirado del mismo por algún motivo particular, lo cual se traduce a un comportamiento acorde a los parámetros establecidos, donde cabe la presencia de un cese de medidas, libertad por cumplimiento, libertad condicional, entre otras.

<sup>12</sup> Se define a partir de la razón de egreso del nivel y que la justificación de ello se deba a un comportamiento inadecuado que roza contra lo establecido, dentro de las razones se encuentra la revocatoria, el cambio a medidas más gravosas, una nueva causa, el establecimiento de orden de captura, suspensión judicial u otras (fallecimiento, internamiento hospitalario, por ejemplo).

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

dispuso de un transitorio para favorecer las condiciones de aplicación de la ley, lo que generó un desfase de un año en su ejecución formal en el Ejecutivo, se tuvo que gestionar mediante empréstito la contratación de emergencia un proveedor para brindar el servicio (Comunicación personal, 2024).

**Tabla 17.** *Cumplimiento de medidas en nivel ME, según condición jurídica*

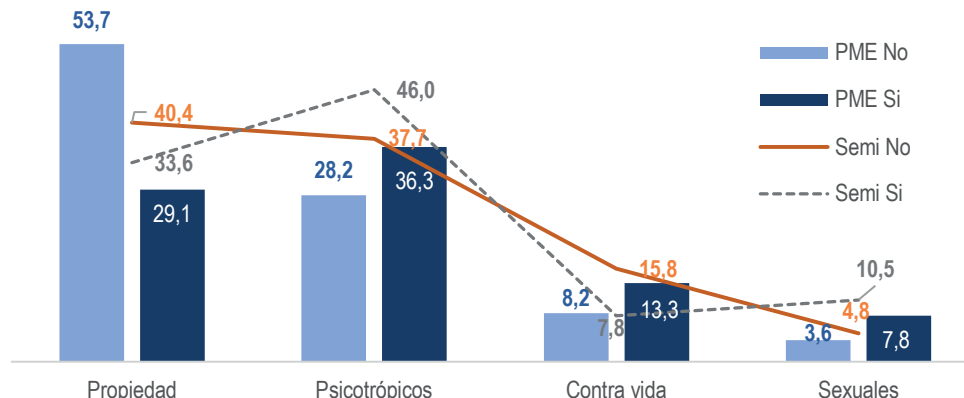
| Cumplimiento | Cautelar |       | Sentenciado (a) |       |
|--------------|----------|-------|-----------------|-------|
| Si           | 2.295    | 64,7% | 1.106           | 42,6% |
| No           | 1.287    | 35,9% | 1.489           | 57,4% |

Según la condición jurídica, se aprecia que las personas sentenciadas tienen un porcentaje mayor de no cumplimiento (57,4%) en comparación con las personas con medida cautelar (35,9%); este fenómeno se puede asociar con la duración de las penas y el tipo de delito. El nivel seminstitutional tiene un mayor grado de cumplimiento (aproximadamente un 25% más), lo cual se puede explicar por las características entre las modalidades (beneficio penitenciario versus modalidad de ejecución de pena), así como por los perfiles de ingreso a los niveles.

El éxito del programa no debe medirse por este desempeño, ya que es el comportamiento y las conductas individuales de las personas los que cumplen o incumplen las medidas impuestas. Ante ello, la evaluación parte de la premisa de poner en relieve aspectos que inciden en el grado de cumplimiento, sobre todo aquellos que están en control de las entidades a cargo del programa, por ejemplo: la selección de las personas, Murillo (2021) apunta que las condiciones personales y sociales idóneas y la capacidad de cumplimiento no pueden deducirse por el solo hecho de que la persona no tenga antecedentes penales. La certificación de juzgamientos no es una prueba suficiente ni idónea para acreditar esos requisitos. Ante ello, la solución no podría consistir únicamente en la inyección de recurso financiero y más personal especializado para lograr un balance en el programa, ya que inicialmente se debe considerar el mejor modelo posible para lograr una proporcionalidad adecuada que brinde sostenibilidad y un estándar de calidad del servicio, aparejado a la tecnología con la mayor ventaja disponible en el mercado; lo anterior llevaría a minimizar la presencia de discrepancias y roces en la opinión pública entre las autoridades competentes sobre el funcionamiento general del sistema, como se expone a continuación:

Es la Unidad de Monitoreo Electrónico, entre 2023 y lo que llevamos del 2024 la que ha evidenciado ante las autoridades judiciales un total de 7.963 incumplimiento de las personas monitoreadas. Se contabilizan un total de 3.243 coordinaciones de esta Unidad con distintos cuerpos policiales del país, correspondientes a incumplimientos en tiempo real coordinados por la policial de la Unidad de Monitoreo Electrónico. Cabe mencionar que del total de coordinaciones 84 resultaron en abordajes efectivos, eso significa que se solicitó audiencia con fiscales para definir puntos a seguir (dirección funcional) ante el incumplimiento de la persona monitoreada (...) Entre el 2023 y 2024, fueron retrocedidos y suspendidos un total de 1.052 personas monitoreadas por evidenciarse sus incumplimientos. (MJP, 2024)

**Figura 20.** Relación entre el tipo de delito y el cumplimiento, según modalidades, porcentajes



Los delitos contra la propiedad (hurtos, robos, estafas, extorsión, entre otros) reflejan el mayor grado de incumplimiento de las medidas impuestas, para el PME (53,7%) y seminstitucional (40,4%). Igual situación se muestra en ambas modalidades en los delitos contra la ley de psicotrópicos (venta, distribución, traslado drogas), donde estos tienen el mayor porcentaje de cumplimiento, para el PME el 36,3% de las personas cumplen las medidas y en seminstitucional el 46%.

Justamente se observa una tendencia al aumento de este tipo de delitos en el país, según el Expediente Legislativo 24317 del primero de enero al 23 de noviembre de 2023, el uso de armas de fuego para cometer delitos alcanzó un total de 6.404 denuncias. Dicha iniciativa busca impedir que se aplique el arresto domiciliario con monitoreo electrónico, en los casos donde el imputado o sentenciado utilice armas, objetos contundentes o violencia, en cualquier delito. Se lograría eliminar el beneficio de ejecución condicional de la pena y algunas medidas alternas en los casos de robo simple cuando existe violencia sobre las personas y se incrementa la pena.

A partir de la información obtenida del IRDC, se identifican un total de 14 cantones de mayor interés por poseer una participación relativamente superior de población que cuenta con dispositivos para monitoreo electrónico; pertenecientes al nivel de riesgo V: Limón, San José, Siquirres y Puntarenas: nivel de riesgo IV: Liberia y Pococí, nivel de riesgo III: Alajuela, Sarapiquí, Pérez Zeledón, Cartago y La Unión, Nivel de riesgo II: Alajuelita y Desamparados y Goicoechea que pertenecen al nivel de riesgo I.

Observar este grupo de cantones donde existen potenciadores del riesgo (y por ende se traslada a la cantidad de personas monitoreadas), es necesario valorar la realización de un abordaje según su nivel de riesgo, aspecto que eventualmente se asocia con el cumplimiento de las medidas, ya que predomina una probabilidad de delinquir -según los cinco principales delitos analizados- superior al resto de cantones.

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

**Tabla 18.** Probabilidad de delinquir según tipo de delito para los cantones con mayor IRDC

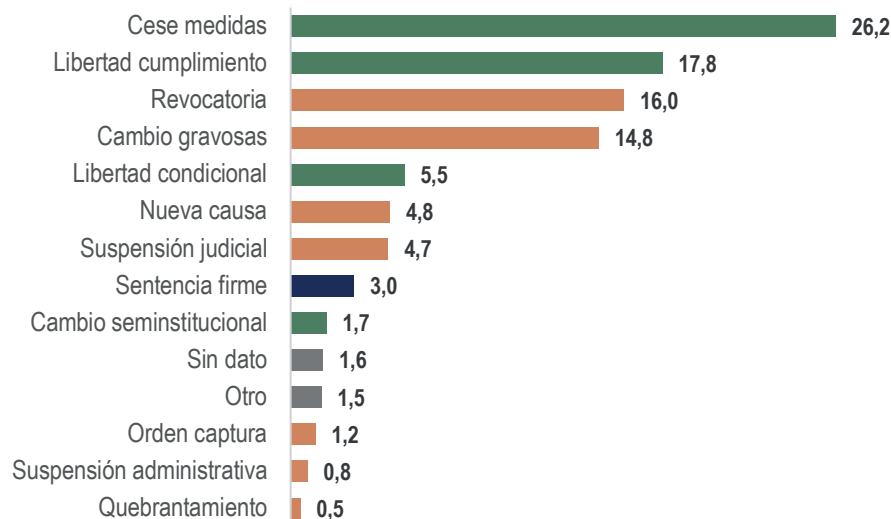
| Cantón/delito   | Contra la Propiedad | Contra la Vida | Violación | Infracción Ley Psicotrópicos | Violencia contra Mujer |
|-----------------|---------------------|----------------|-----------|------------------------------|------------------------|
| 701. Limón      | ALTA                | MUY ALTA       | MUY ALTA  | MUY ALTA                     | ALTA                   |
| 101. San José   | MUY ALTA            | MEDIA          | MEDIA     | MUY ALTA                     | BAJA                   |
| 703. Siquirres  | MUY ALTA            | MEDIA          | ALTA      | ALTA                         | ALTA                   |
| 601. Puntarenas | ALTA                | MUY ALTA       | MEDIA     | MEDIA                        | MEDIA                  |
| 501. Liberia    | MUY ALTA            | MEDIA          | ALTA      | MEDIA                        | MUY ALTA               |
| 702. Pococí     | MEDIA               | MUY ALTA       | MUY BAJA  | BAJA                         | MUY BAJA               |
| 201. Alajuela   | ALTA                | ALTA           | MEDIA     | ALTA                         | BAJA                   |
| 410. Sarapiquí  | BAJA                | ALTA           | MUY BAJA  | MUY BAJA                     | BAJA                   |

El delito contra la propiedad relacionada con asaltos, robos y hurtos tiene una probabilidad al menos alta en seis (muy alta en la mitad de estos) de los ocho cantones de este sub grupo. El delito contra la vida relacionado con los homicidios dolosos tiene como mínimo una probabilidad media (en tres cantones), muy alta en otros tres y una probabilidad alta en dos. El delito de violación o tentativa de violación tiene una probabilidad muy alta en solo un cantón y alta en otros dos, tal y como ocurre con el delito de violencia contra la mujer y vinculados ambos delitos a los cantones de Limón, Siquirres y Liberia. El delito relacionado con la infracción a la ley de psicotrópicos tiene una probabilidad alta en la mitad del sub grupo de ocho cantones (muy alta en dos).

Se resalta de manera positiva la existencia de registros administrativos trazables de manera individualizada sobre el cumplimiento de las medidas (eventual egreso al programa de manera ordinaria) e incumplimiento (teniendo una revocatoria o cese de medida). La labor realizada desde la UME da cuenta de una adecuada gestión documental y manejo fiable de la información para el control de las personas monitoreadas, aspecto que ha transitado por mejoras con el transcurrir de los años, acompañado por la disposición de recursos humanos que han elevado la capacidad en el desarrollo de funciones.

En particular para el PME se ha realizado una clasificación sobre el **motivo de egreso**. La figura 21 identifica en verde la condición donde se presenta el cumplimiento, en naranja el no cumplimiento y otros; el cese de medidas y la libertad por cumplimiento son los motivos principales que denotan un tránsito efectivo por el programa, las razones de *expulsión* más frecuentes son la revocatoria y el cambio a medidas gravosas.

**Figura 21. Motivos de egreso del PME, porcentajes**



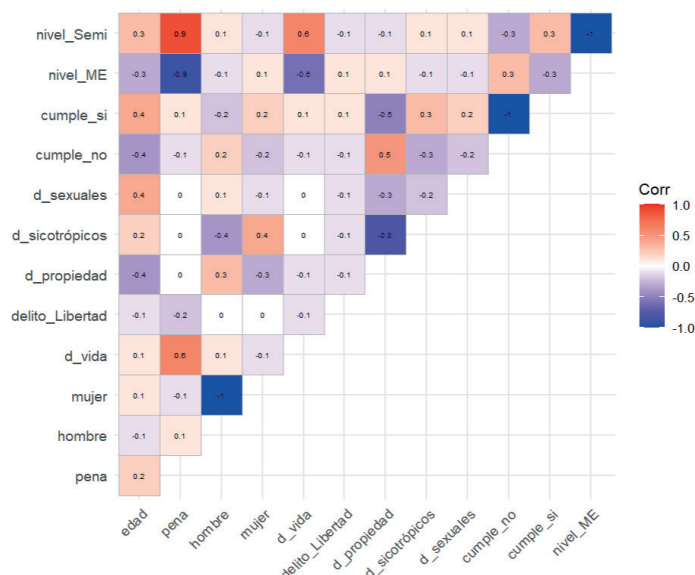
En el caso del PME es un juez -a partir de reportes brindados por la UME- la entidad que define la permanencia o no de la persona y en el caso de semainstitucional, es una potestad administrativa del MJP; este factor -definido en la normativa- genera dificultades para la eficacia del programa en su dimensión institucional, ya que se imponen reglas de operación distintas y control para cada una de las modalidades dentro del Sistema Penitenciario, donde la posibilidad de movilizar las personas entre las distintas alternativas según las características propias individuales y de asegurar su permanencia o retroceso a partir del comportamiento individual podría considerarse como una restricción teniendo en cuenta la configuración, diferencias y propósitos de los dos perfiles que ingresan al programa.

Diversas fuentes consultadas han afirmado la necesidad de asegurarse la selección más óptima de los perfiles que ingresan a fin de aumentar la legitimidad e imagen estatal, ya que se tiene en el imaginario una idea errónea del funcionamiento debido a la dualidad de funciones asignadas a los poderes de la república, que añaden complejidad para la efectividad del programa (Comunicación personal, 22 de enero de 2024). Muchos programas excluyen a las personas en conflicto con la ley con antecedentes violentos, aceptan sólo a los que son claramente de bajo riesgo; en muchos casos, un proceso de selección muy estricto garantiza que sólo los mejores candidatos se encuentren bajo la supervisión del EM, los programas que aceptan a perfiles de alto riesgo son la excepción y no la regla (Bonta et al., 2000). Una condición necesaria para el éxito en la administración penitenciaria es que sólo aquellas personas que lo ameriten realmente ingresen a prisión (MJP, 2018, p. 25).

Para indagar en las razones que median en la salida del programa se realizó un análisis de correlación. utilizando las características disponibles en la base de datos para ambos niveles (edad, duración de la pena - en meses-, tipo de delito, sexo), a partir de esta información se aportan evidencias para tener una mayor aproximación y entendimiento entre dichas variables.

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

Figura 22. Análisis de correlación (Pearson's) entre niveles



La relación positiva más fuerte (valor cercano a 1) encontrada es entre la variable nivel\_semi y la duración de la pena, reflejando que las personas en dicho nivel tienen mayores plazos de pena. Particularmente, desde la variable **cumplimiento** al ser el foco de interés de esta sección se aprecia lo siguiente:

- Existe una relación positiva con la edad de la persona, entre mayor es la edad mayor es el cumplimiento.
- No existe evidencia para asociar el cumplimiento con el sexo de la persona.
- En cuanto al tipo de delito, la relación identificada es con los delitos contra la propiedad (robos, hurtos, estafa, extorsión, entre otros), con un valor de -0.5 significando que las personas que cometen dichos delitos presentan menor grado de cumplimiento. Lo que valida la información aportada previamente en la figura 20.
- Se muestra relación positiva entre la duración de la pena con los delitos contra la vida (0.6), al cometer dichos delitos se observa un crecimiento en la pena; asimismo entre la edad y los delitos sexuales (0.4), lo que significa que los ofensores de dichos delitos son personas con mayor edad.

Esta información lleva a cuestionar cuál es la mejor alternativa de control telemático para las personas a partir de sus características individuales, ya que estas pueden incidir en el cumplimiento y sobre ello es necesario advertir que mientras mayor control se desee ejercer, más intrusivo será el sistema a implementar. Frente a esta paradoja, se debe tener presente el principio de proporcionalidad, para seleccionar la tecnología que permita alcanzar los objetivos trazados -que el caso de Costa Rica a punta a dos esferas distintas-, con el menor nivel de intromisión en la vida privada de las personas. De esa forma, se puede asegurar el respeto por la dignidad e intimidad de los vigilados y sus familias (Martínez, 2012, p. 24).

Dentro de la evaluación se realizó el contraste entre los perfiles que ingresan al programa en comparación con las restricciones de acceso, entendiendo que existen supuestos que deben cumplirse para su aplicación, según lo establecido en la normativa. Encontrando un total de 23 casos de personas en condición jurídica sentenciadas (pena mayor a 6 años, comisión de delitos sexuales, contra la Ley de Psicotrópicos o delitos sexuales contra persona menor de edad, hombres y con edad menor de 65 años), que ingresan al programa por un motivo distinto al establecido en el artículo 57Bis del CPP, obedeciendo mayormente a razones de humanidad

contemplados en la normativa (incidencia de enfermedad permanente o temporal, según los artículos 485 y 486 del CPP) o a la aplicación de libertad condicional con monitoreo (art. 66 del CPP), este dato porcentualmente es menor al 0% del total de la población monitoreada, lo cual refleja que el tratamiento de las excepciones del ingreso al programa se aplica de manera certera y a partir de ello se descarta la presencia de filtraciones (ingreso irregular o indebido, no apegado a las condiciones establecidas), lo cual puede catalogarse como un éxito para los fines y temática que persigue la intervención.

Aunque se identifican casos extremos donde las personas ingresadas al programa no disponen de las condiciones básicas para su efectiva implementación, por ejemplo una persona sin piernas (existiendo una imposibilidad material para colocar la tobillera), personas en situación de calle (sin un domicilio fijo o posibilidad de abastecimiento energético del dispositivo) o personas dedicadas a la venta y distribución de drogas en espacios domiciliarios donde se le imponen medidas de restricción en la movilización, lo que evidentemente no impide la dinámica delictual como tal. Estas referencias apuntan al fortalecimiento de los parámetros normativos y reglamentarios para integrar con mayor claridad y especificidad una combinación de criterios de selección de casos para la aplicación del monitoreo (Martínez, 2012, p. 37), ampliando lo que actualmente se dispone en la ley nacional, por ejemplo:

- **Fundamentales:** antecedentes delictivos, competencias sociales, consumo de drogas, nivel de riesgo o peligrosidad, riesgo de reincidencia o fuga y buen comportamiento al interior del establecimiento (cuando aplique).
- **Especiales:** condiciones de la persona por edad, sexo, jefatura de hogar, discapacidad, entre otras.
- **Operativos:** Disponibilidad de una habitación u hogar permanente y estable, equipamiento domiciliario: Disponer de servicios de electricidad y cobertura telefónica. consentimiento: Aceptación expresa de parte del afectado y de las personas con quien comparte domicilio.

La Ley 9271 adiciona el inciso j) al artículo 244 del Código Procesal Penal “otras medidas cautelares” j) La imposición de la medida de localización permanente con mecanismo electrónico con su equivalencia a un día de prisión preventiva. La medida cautelar pretende generar un aumento del control de una persona durante un proceso penal en curso -de manera puntual en el tiempo-. Esta dualidad en el perfil de ingreso -en sus efectos prácticos- denota la no complementariedad de objetivos por los cuales se genera el programa, ya que los beneficios individuales y colectivos esperados a partir del dispositivo de monitoreo electrónico para las personas ingresadas bajo medida cautelar no obedecen al escenario de inserción social sino a garantizar la continuidad del proceso judicial, evitando la fuga de la persona. Estas dos vertientes suponen la presencia de una **magnitud diferenciada de las restricciones** para imponer el monitoreo electrónico.

Ahora bien, es importante reconocer que el monitoreo telemático no permitiría resguardar el cumplimiento de todos los objetivos que se podría intentar proteger a través de una medida cautelar.

De tal forma, si se desea evitar la posible destrucción de pruebas a utilizar durante el juicio, esta forma de fiscalización seguramente resultará insuficiente, no obstante, si lo que se busca es evitar que el imputado evada su participación en el proceso, o que cometa nuevas conductas delictivas, el control telemático podría entregar resultados satisfactorios. (Otero, 2008)

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

Desde la perspectiva individual y en específico para las personas sentenciadas, la naturaleza del programa busca que perduren según el periodo establecido de permanencia, a través de la generación de un plan de vida que facilite el mantenimiento de sus condiciones de vida. Lo anterior se endilga con el alcance normativo, al señalarse dentro del artículo 57 bis de la Ley 9271 (2014), el cual señala que:

El arresto domiciliario con monitoreo electrónico es una sanción penal en sustitución de la prisión y tendrá la finalidad de promover la reinserción social de la persona sentenciada con base en las condiciones personales y sociales reguladas para la fijación de la pena.

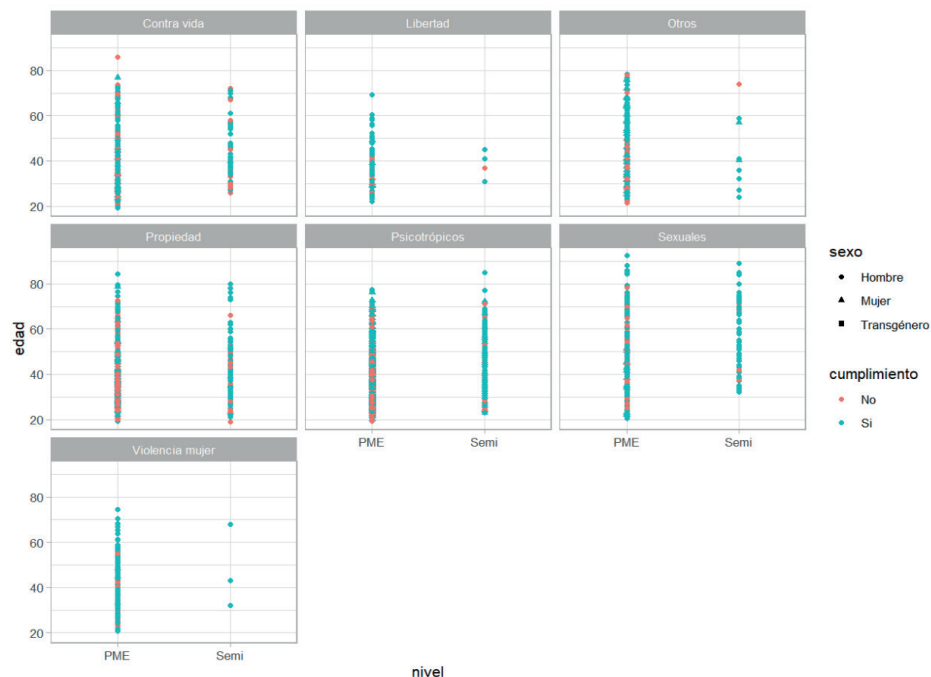
La intención y cómo está definido el objetivo de la ley se acerca mayormente a la noción de evitar el incremento de la desocialización<sup>13</sup> del infractor a través del monitoreo electrónico, en vez de referirse a la generación de acciones concretas que favorezcan la reinserción social del mismo (Martínez, 2012, p. 42), lo cual marca una diferencia importante a la hora de valorar los méritos del programa. Y para un adecuado abordaje de dicha perspectiva se requiere la asignación de mayores recursos humanos especializados y la articulación con otras iniciativas destinadas a esa finalidad, que actualmente operan y se encuentran en el sistema.

Una de las cuestiones medulares es cómo determinar si la persona tiene el perfil adecuado (persona de no peligrosidad con capacidad de someterse al cumplimiento de la sanción). Si existe duda sobre la peligrosidad no debería otorgarse la sustitución porque el dispositivo electrónico genera una mínima contención y la persona que carece de las condiciones necesarias -voluntad, capacidad, compromiso, auto control-, bajo cualquiera de las modalidades que se le imponga la pena sustitutiva, llegará a generar incumplimientos poniendo en riesgo la comunidad. Esta decisión no debería, como parece que sucede en la práctica, resolverse con solo la información del Registro Judicial — **hoja de delincuencia** — y deberían los sujetos procesales contar con un **informe psicosocial** que permita conocer el perfil de la persona y sus condiciones para cumplir o no una sanción penal en libertad sin riesgo para el efectivo cumplimiento de la pena ni peligro de reincidencia (Murillo, 2021, p. 7).

Seguidamente, se aporta evidencia para consolidar el hecho de que el cumplimiento de las medidas está determinado por las características presentes en ciertos tipos de delito y grupos etarios. Dentro del PME, los delitos contra la propiedad y los delitos contra la ley de sicotrópicos en grupos con edades menores a 35 años, reflejan menores grados de cumplimiento; lo cual demuestra que la focalización del programa está presentando retos en pro del logro de objetivos. Este dato es relevante porque tiene implicaciones medulares para el devenir de la nación, ya que se trata de la población económicamente activa y con mayor peso en la productividad. Por lo tanto, ignorar estas circunstancias implica acrecentar las posibilidades de ocurrencia delictiva, como consecuencia del aumento de las brechas sociales mediante la prisión (MJP, 2018, p. 32).

<sup>13</sup> Se denomina desocialización al proceso por medio del cual una persona pierde su lugar en la sociedad, ya sea en cuanto a poder, posicionamiento o derechos dentro de la comunidad. La desocialización penitenciaria es el fenómeno en el que la persona va perdiendo habilidades sociales, de relación y de convivencia comunitaria. Beltran, Andrea (2021). Delito y Subcultura Carcelaria: ¿Cómo Minimizar el Proceso de Desocialización? Disponible en: <https://novumius.ucatolica.edu.co/article/view/4107/4166#:~:text=%2D%20Desocializaci%C3%B3n%3A%20en%20las%20C3%A1reas%20de,derechos%20dentro%20de%20la%20comunidad>.

**Figura 23.** Relación entre la edad, el cumplimiento y el tipo de delitos, según modalidad



En la discusión legislativa y del expediente del proyecto de Ley 17.665 de la Comisión Permanente de Seguridad y Narcotráfico, no se identificaron referencias directas sobre las cuales sostener que los elementos de priorización, exclusión e inclusión para aplicar el ME dentro del Sistema de Administración de Justicia Nacional haya partido de la revisión rigurosa y evidencia sobre su funcionamiento, y a partir de ello fundamentar las circunstancias donde el instrumento presentaba mayores grados de éxito, fracaso y sus riesgos asociados. Dentro de los registros documentales analizados se encontraron intenciones de limitar la medida a ofensores por violencia doméstica, no obstante, dicha noción no se contempló en la versión final de la ley.

Se requiere mejorar la definición de los perfiles para aplicar el ME y ubicarlo aquellos dónde tiene mayor sentido, lo cual depende centralmente de las características de las personas e inclusive superar la restricción que se fije por el monto de la pena. No es razonable que se imponga a personas con problemas de adicción o en extrema pobreza puesto que prácticamente se les está empujando al incumplimiento, y se corre el riesgo de que en algún momento por presión social ante la presencia de casos extremos la discusión gire en torno a que la medida no funciona y se decida eliminarla cuando lo que se requiere es que continúe su existencia por las ventajas que supone en el uso de tecnología dentro del sistema y su efectividad para la resocialización. (Comunicación personal, 2025)

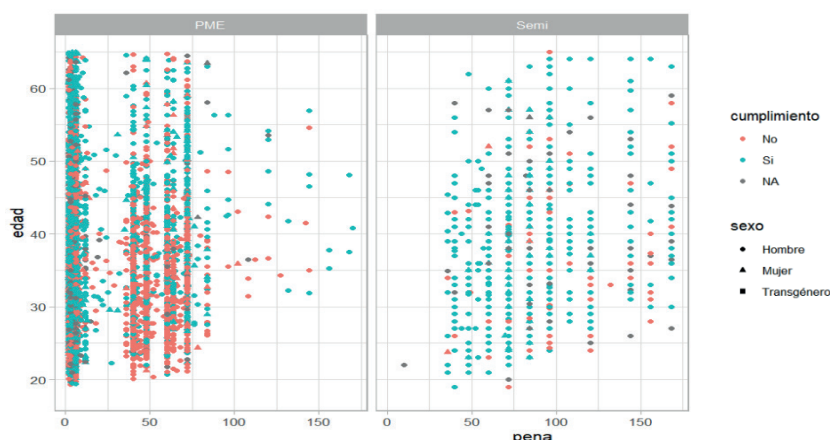
La revisión de normativa comparada arrojó que el ME tiene mayores cuotas de efectividad en el caso de ciertos delitos, según apunta Bales et al. (2010, p. 2) la vigilancia electrónica tuvo menos impacto en delincuentes

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

violentos que en los delincuentes sexuales y otros tipos de delincuentes, aspecto que se reafirma con lo expuesto por Belur et al. (2020, p. 9) al mencionar que:

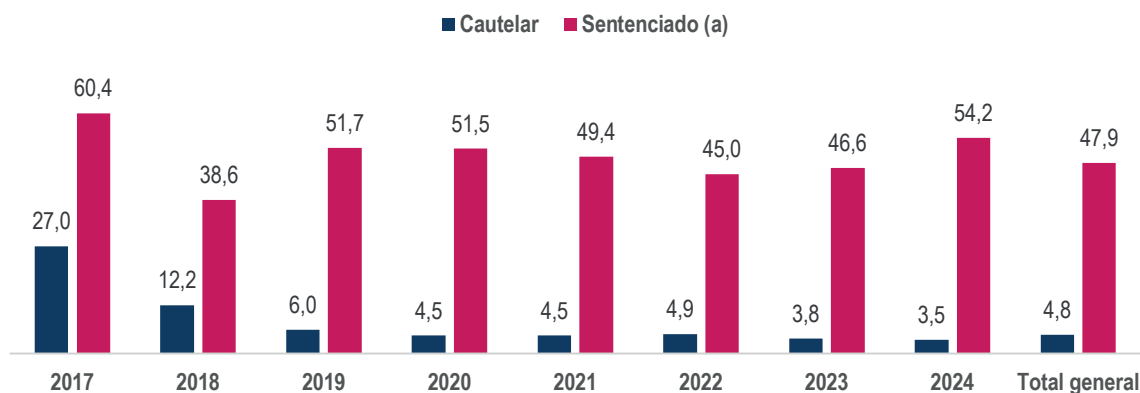
(...) el ME ha demostrado producir efectos positivos para determinados delincuentes (como los sexuales), en determinados momentos del proceso penal (después del juicio, en lugar de en prisión), y en combinación con otras condiciones (como restricciones geográficas) y componentes terapéuticos. Los datos sugieren que es menos eficaz para reducir la reincidencia de otros subgrupos de delincuentes y en condiciones diferentes.

**Figura 24.** Relación entre la edad, duración de la pena y el cumplimiento, según modalidades



Una de las consecuencias de la combinación de perfiles dentro del PME, reside en la **temporalidad dentro del monitoreo electrónico** (medida cautelar, pena fijada en sentencia, medida sustitutiva de una pena en la etapa de ejecución de sentencia), según el Decreto 40849-JP Reglamento del Sistema Penitenciario Nacional en su artículo 417 **ámbito de aplicación**; elemento que supone una variabilidad alta en cuando al plazo impuesto en cada una de las alternativas.

**Figura 25.** Promedio mensual de la pena impuesta, según condición jurídica de la persona



El promedio general para una medida cautelar es de 4.8 meses y de las personas sentenciadas es de 47,9 meses. Desde el factor tiempo y lo que reflejan los datos sobre el cumplimiento de las medidas según la extensión de la pena, se denota la necesidad de aplicar un abordaje diferenciado para atender las necesidades de los perfiles. Esta característica ocasiona una bifurcación en los procesos de atención profesional definidos a nivel reglamentario en la fase de **acompañamiento** y del establecimiento del **Plan de Acciones Inmediatas** así como del **Plan de Atención Profesional** para dos conjuntos poblacionales que persiguen la misma finalidad: facilitar “el cumplimiento de las condiciones establecidas, la identificación de necesidades de la población y el acercamiento a los medios que permitan disminuir el riesgo de reincidencia delictiva como parte del proceso resocializador” (Decreto Ejecutivo 40849-JP, 2018, art. 429 ).

**Tabla 19.** Comparación de perfiles de las personas con monitoreo electrónico

| Característica                 | Población indiciada                                                                                                                                                                 | Población sentenciada                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Condición jurídica</b>      | Personas en proceso judicial, bajo la presunción de inocencia.                                                                                                                      | Personas condenadas con sentencia en firme                                                                                                                                              |
| <b>Tipo de medida</b>          | Medida cautelar: arresto domiciliario, restricciones de movilidad o vigilancia electrónica.                                                                                         | Alternativa a la prisión: arresto domiciliario, libertad condicional o régimen de penas alternativas.                                                                                   |
| <b>Propósito del monitoreo</b> | Garantizar la comparecencia en el proceso judicial, evitar riesgos de fuga y proteger a víctimas o testigos.                                                                        | Facilitar la reintegración social, garantizar el cumplimiento de la pena fuera de prisión, y reducir reincidencias.                                                                     |
| <b>Atención</b>                | Plan de Acciones Inmediatas                                                                                                                                                         | Plan de Atención Profesional                                                                                                                                                            |
| <b>Duración del monitoreo</b>  | Limitada al tiempo del proceso judicial hasta que se emita sentencia definitiva o se revoquen las medidas.                                                                          | Hasta cumplir el tiempo restante de la pena, sujeto a revisiones periódicas y al comportamiento.                                                                                        |
| <b>Restricciones típicas*</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Permanencia en un lugar específico.</li> <li>- Prohibición de acercarse a determinadas zonas o personas.</li> </ul>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Restricción de desplazamiento fuera de zonas autorizadas.</li> <li>- Prohibición de comunicarse con víctimas o testigos.</li> </ul>            |
| <b>Delitos típicos*</b>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Delitos patrimoniales, económicos, o de mediana gravedad.</li> <li>- Casos en los que la prisión preventiva no es proporcional.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Delitos no violentos, como económicos, patrimoniales o administrativos.</li> <li>- Casos que no impliquen riesgo para la comunidad.</li> </ul> |
| <b>Riesgo evaluado*</b>        | Riesgo moderado                                                                                                                                                                     | Riesgo bajo                                                                                                                                                                             |

\*Basados en la revisión documental realizada dentro de la evaluación.

Es claro que el ingreso al programa debe depender de una valoración integral que considere el delito, el riesgo para la sociedad, el comportamiento del individuo y las condiciones técnicas y legales, donde se supone que se debe ofrecer a la ciudadanía la garantía de una adecuada proporcionalidad entre la reintegración social y la seguridad ciudadana. La coordinación fluida entre los distintos organismos e instituciones involucradas en el ciclo del programa y una formación adecuada del personal son aspectos centrales para la mejora del impacto de la intervención (Bales et al., 2010).

Se ha evidenciado la existencia de parámetros para compartir información que coadyuve al control y monitoreo de los usuarios y generar mecanismos de atención para casos reportados de posibles fugas y manejo de reportes. Existe una claridad y dinámica de colaboración clara de parte de los oficiales de la Fuerza Pública y otros cuerpos policiales sobre el rol y obligaciones que deben cumplir en apoyo al personal de la UME para el tratamiento de los casos; resaltando la complejidad que supone una correcta implementación dentro del Poder Ejecutivo del PME bajo los dos conjuntos poblacionales establecidos en el marco normativo actual, donde

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

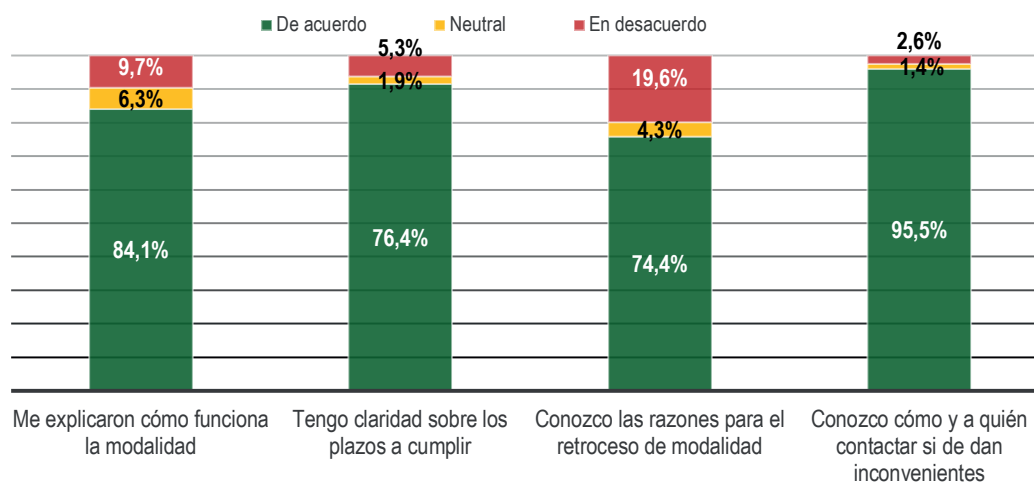
sobresale la necesidad de una planificación cuidadosa y una visión clara de las metas, los objetivos y la ejecución a nivel de la administración (Baumer et al., 2008) para ambos casos de manera diferenciada. Inclusive se prevé el eventual traslado intra-niveles, tal y como se indica en la Circular N. 01-2023 emitida por el Ministerio de Justicia y Paz dentro del artículo 50:

producto del seguimiento y el análisis de los casos de las personas monitoreadas que se encuentran bajo su competencia, la UME, por intermedio de su Dirección, podrá recomendar al Instituto Nacional de Criminología, los casos que cumplan con lo que se establecerá el artículo siguiente, para que este Instituto valore su eventual ubicación en el Centros de Atención Seminstitutional. (Mora, C., comunicación personal, 06 de marzo de 2023).

Uno de los preceptos incluidos en artículo 2 de la Ley N. 9271 (2014) refiere como una de las condiciones de aplicación la explicación de manera clara por parte del juez sobre los elementos generales de cómo funciona el mecanismo electrónico, las condiciones de su uso y las consecuencias de su violación, a la persona indiciada o privada de libertad, según, sea el caso; esta condición se ha indagado dentro de la evaluación a partir de la percepción de las personas sujetas al monitoreo electrónico encuestadas.

El 84% de las personas encuestadas manifiesta estar de acuerdo con haber recibido la explicación sobre el funcionamiento de la modalidad, el 6,3% se muestra neutral, el 9,7% opina estar en desacuerdo; bajo esta misma categoría, al consultar sobre el conocimiento de las razones para el retroceso (expulsión del programa) la cifra aumenta a 19,6%, sumado a 4,3% neutral y al 74,4% que precisa tener esa información.

**Figura 26.** *Percepción sobre el conocimiento de las regulaciones de la modalidad monitoreo electrónico*



Se puede afirmar que mayoritariamente existe un conocimiento y entendimiento del funcionamiento del PME, este factor es crítico para el mantenimiento o revocamiento de la medida ya que puede tener una incidencia en el acatamiento de las regulaciones, siendo obligación de la persona sometida a ese control no alterar, no dañar, ni desprenderse de este, reportar cualquier falla o alteración involuntaria, y acatar las condiciones impuestas. En caso de incumplimiento injustificado de lo anteriormente dispuesto, el juez competente podrá revocar inmediatamente esta modalidad de cumplimiento y ordenar el ingreso a prisión.

La **calidad de los dispositivos, el sistema de monitoreo y la gestión de alertas** (los tiempos de respuesta institucional para la debida atención de los casos) constituyen factores para determinar la eficacia del ME. La existencia de problemas técnicos, como fallas en los dispositivos o desconexiones, pueden generar incumplimientos a las medidas de manera injustificada y afectar la percepción de equidad del sistema como tal. Se ha analizado el registro de **averías** del PME de los años 2022, 2023 y 2024, donde se identifican un total de 4541 eventos, el 80% de los eventos corresponden a daños en el dispositivo, alertas de la correa y daños en la batería, la distribución de casos se expone seguidamente:

**Tabla 20. Tipos de averías del sistema de ME, según años**

| Evento registrado  | 2022 | 2023 | 2024 | Total | Porcentaje |
|--------------------|------|------|------|-------|------------|
| Daño dispositivo   | 32   | 1484 | 561  | 2077  | 45,7       |
| Alerta correa      | 50   | 621  | 101  | 772   | 17,0       |
| Daño batería       | 180  | 531  | 36   | 747   | 16,5       |
| Solicitud judicial | 12   | 324  | 189  | 525   | 11,6       |
| Daño cargador      | -    | 139  | 67   | 206   | 4,5        |
| Otro *             | 34   | 149  | 40   | 224   | 4,9        |
| Total              | 309  | 3238 | 994  | 4541  | 100        |

\* Ajuste talla de correa, daño correa, extravío o robo, baja cobertura

Una vez que la avería es reportada, se consigna su fecha (t1), a lo interno de la UME se realiza una asignación del caso (t2) según el área o departamento regional correspondiente y posterior a ello se despliegan los recursos necesarios para gestionar la atención (t3) del reporte. Lo que genera tres registros temporales, a continuación, se presentan los datos sobre la cantidad de días en promedio en que transcurren dichas acciones, como medida para denotar un aspecto de relevancia para la gestión de la intervención.

La base de datos final para este análisis consiste en 3650 casos (2022: 285, 2023: 2405, 2024: 960), donde se puede advertir una sobrerrepresentación del 2023, explicado por el contexto de una contratación de urgencia para el cambio de tecnología, lo que generó una curva de aprendizaje de las personas usuarias y adaptación en el uso del nuevo dispositivo.<sup>14</sup> Según la Circular 53-2023 emitida por el Poder Judicial:

La puesta en funcionamiento de una nueva solución integral requiere un arduo proceso de implementación, (...) implica una operación compleja de cambio total de tecnología, entre ellas la logística interna de cambios de dispositivos a toda la población sujeta a monitoreo a lo largo y ancho de territorio nacional, aunado a factores externos de ajuste a los requerimientos de la administración por parte de la nueva empresa contratista y los insumos de operación, a los que deban recurrir para la puesta en marcha del servicio, muchos de ellos provenientes de fuera del país. (Mora, C., comunicación personal, 06 de marzo de 2023)

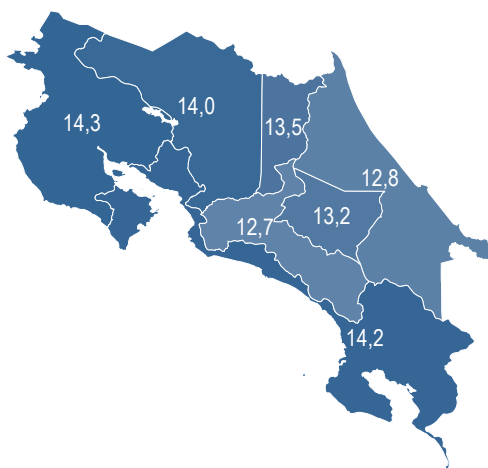
Se identifica que el promedio global para atender de manera efectiva el reporte de avería se consigna en 12.8 días (t1-t3). Del momento en el que se reporta hasta que se asigna el caso acontecen en promedio 8.9 días (t1-

<sup>14</sup> A partir de lo anterior se realizaron ajustes a la base de datos final a fin de que la información fuese consistente, relacionados mayormente con correcciones específicas sobre las fechas y la consignación coherente de los registros temporales.

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

t2) (en el 2022 ese promedio fue de 5.3 días, en 2023 9.5 y en el primer semestre del 2024 el registro es de 8.5 días) y desde que se asigna hasta que se procede con la atención transcurren en promedio 5.8 días (t2-t3). Las provincias que presentan los menores plazos de atención efectiva son San José y Limón y las mayores son Guanacaste, Puntarenas y Alajuela como se puede apreciar en la siguiente figura. Entre la provincia con el mejor (San José) y peor (Puntarenas) registro de atención de casos existe una diferencia de 1.6 días, dejando palpable una relativa homogeneidad entre la resolución definitiva de los casos a nivel provincial.

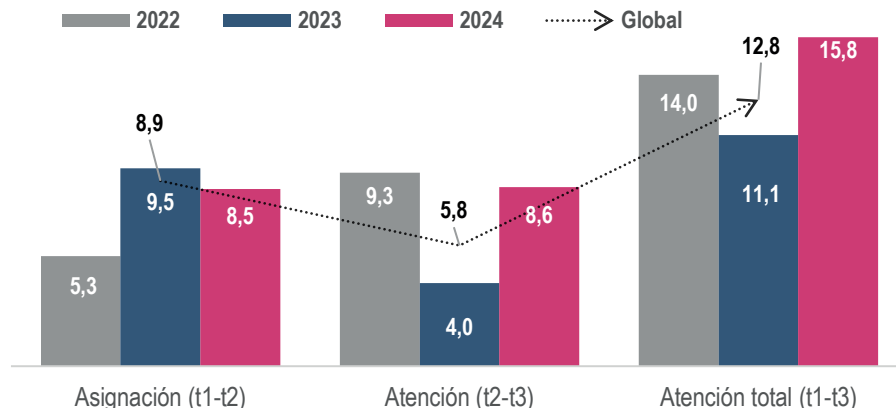
**Figura 27.** Promedio de días de atención efectiva de los reportes (t1-t3), según provincia



A partir de la distribución provincial de cantidad de casos, San José es la que mayor cantidad registra con 26,5% del total, Guanacaste el 9,2%, Puntarenas el 12,2% de los casos. Lo anterior sugiere -a nivel general- que el volumen de casos no parece incidir de manera directa con los plazos de atención. Estos factores se asocian con diversos factores organizacionales como la cantidad de personal disponible, las zonas de atención, el tipo de casos, la coordinación intra-institucional, distancias, tipo de caminos, disponibilidad de vehículos, viáticos, entre otros, como determinantes para explicar la relación de la gestión de los casos de las averías reportadas.

Siguiendo el análisis de la temporalidad, se registra globalmente que la diferencia promedio en la duración de días entre t1 y t3 es de 12.8 días, y desde la asignación (t2) a la atención (t3) la diferencia entre plazo transcurrido entre las acciones es de 5.8 días, esta evidencia permite afirmar que con la disposición de recursos existentes, se denota una capacidad de reacción institucional intermedia para solventar dichos sucesos para asignar y atender los casos una vez que son registrados, siendo un tema que permite generar valoraciones en función del desempeño organizacional y la estrategia de regionalización previamente expuesta para optimizar estos plazos.

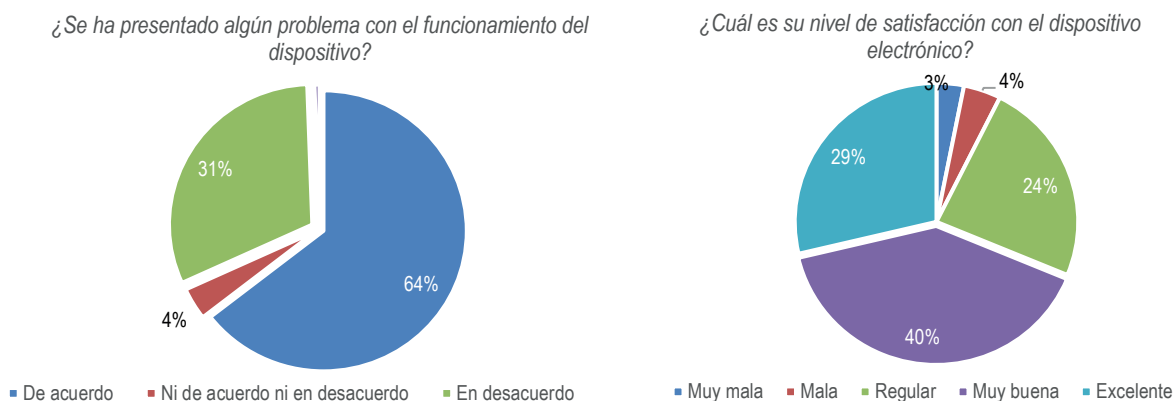
**Figura 28.** Promedio de días en la gestión de averías, según fases y años



La presencia de este tipo de eventos incide en la eficacia del programa, ya que el aumento en la frecuencia de casos directamente relacionados con la calidad del dispositivo (fallos técnicos), se asocia con una mayor cantidad de dedicación en la revisión estos, lo que minimiza la capacidad institucional para priorizar los recursos hacia la gestión de alertas donde se presente un incumplimiento de medidas o para las labores de acompañamiento de casos a nivel individual.

Para este 2024, se han reportado un total de 74 alertas de correa (vulneración del dispositivo) de las cuales aún la Unidad de Monitoreo no ha recibido comunicado oficial de cada despacho judicial de lo resuelto. En referencia a la supervisión y el seguimiento de la población monitoreada, por parte del área profesional se realizan diferentes informes dando seguimiento continuo y constante a la población adscrita a esta Unidad. Durante 2023 y 2024 la UME ha realizado un total 4651 vistas in situ como parte de la parte de la supervisión y seguimiento de la población adscrita. (MJP, 2024).

**Figura 29.** Percepción sobre averías y la satisfacción con los dispositivos, según personas monitoreadas



## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

Por las ventajas que supone, uno de los aspectos más novedosos del programa es la plataforma tecnológica utilizada para el seguimiento de los dispositivos de monitoreo electrónico. El personal policial encargado del monitoreo y seguimiento de los dispositivos ha desarrollado la experiencia técnica para el manejo de la plataforma mayormente desde el aprendizaje empírico y que inicialmente al introducirse supuso una curva de entendimiento y preparación para el uso apropiado de la tecnología a partir del propio uso.

Al no disponerse del apoyo profesional informático requerido en la Unidad de Seguimiento, el personal policial es quien se encarga de las averías del sistema, además de otras labores no menos importantes como la realización de informes de caso para el Poder Judicial, los análisis de inteligencia respecto del seguimiento realizado, y la coordinación policial para visitas de campo relacionadas con alertas en la Plataforma. Esta carga alta carga de trabajo para el poco personal encargado de la unidad genera atrasos en la elaboración de informes de caso, los cuales se solicitan en gran cantidad y con poca antelación.

Sabemos que hay precariedad de recursos en todo el Ministerio de Justicia y Paz, pero hay que fortalecer obligatoriamente la parte policial de esta modalidad, para que ejecute labores de campo en donde nos quedamos cortos. Cuando hay una alerta que no podemos atender de inmediato, puede significar la vida o la muerte de un ciudadano costarricense. (Comunicación personal, 1 de junio de 2024)

Debe mencionarse que la tecnología utilizada no está exenta de fallos, siendo que los dispositivos pueden ser vulnerados, en algunas regiones del país la falta de radio-bases impide una cobertura de señal adecuada y, en ciertas ocasiones, se generan alertas falsas debido a fallas en la plataforma. Además, con los cambios o renovación de las licitaciones para la contratación de la empresa proveedora de dispositivos de monitoreo electrónico, implica una nueva curva de aprendizaje para el personal policial encargado del seguimiento.

Tomando en cuenta el flujo de averías que se reportan anualmente y la percepción de las personas monitoreadas (quienes a pesar de la presencia de inconvenientes con el dispositivo se encuentran mayormente satisfechos con el mismo), es razonable a la hora de realizar las inversiones sobre los dispositivos, priorizar la mayor calidad y durabilidad, siendo esperable que presenten menores fallos de orden técnico, lo que tendría a posteriori una relación proporcional con la disponibilidad en el uso de recursos institucionales humanos, temporales y tecnológicos para concentrarse en labores de corte más sustantivo, así como un mayor grado de satisfacción de la persona que lo porta.

Estas referencias apuntan a brindar un parámetro claro para optimizar la definición de la estrategia de atención de averías en el control de la población monitoreada, y asegurar un balance entre las consecuencias individuales del uso de los dispositivos “en términos de generar confiabilidad en la ciudadanía sobre el uso de mecanismos electrónicos” (CGR, 2020, p. 26).

Uno de los puntos en contra para este tipo de programas que se ubican en la literatura, es la **estigmatización** que genera la portación de la tobillera. Las personas que usan estos dispositivos reportan experiencias de discriminación, miradas prejuiciosas y dificultades para reintegrarse plenamente en la sociedad, especialmente en comunidades donde los delitos son más visibles (García y Díaz, 2019). Fundamentalmente, la objeción principal que se puede hacer sobre el uso de un brazalete de monitoreo electrónico es que constituye una violación de la privacidad y de la dignidad humana, que es en sí mismo un castigo y no simplemente una técnica

para asegurar el cumplimiento de otras restricciones (UNODC, 2012, p. 6); así lo reconoce la Ley 9271 (2014) al indicar que “el mecanismo electrónico deberá ser de características que no permitan la estigmatización”, esto significa que el dispositivo puede ser percibido como una **marca visible** de criminalidad, lo que afecta las relaciones sociales y laborales del portador.

Para indagar sobre ello, se ha construido el **Índice de portación de la tobillera Electrónica**, el cual evalúa la percepción de variables relacionadas con la comodidad individual y facilidades que brinda el mecanismo para estudiar, buscar empleo y participar en actividades sociales, resultando en un valor global de 56% (intermedio). La interpretación del valor es que el uso de la tobillera genera dificultades mayormente en la búsqueda de empleo y el establecimiento de relaciones familiares y sociales. Adicionalmente, se clasificaron a los participantes en tres niveles: Bajo (27%), Moderado (23%) y Alto (50%). Estas cifras muestran una distribución donde la mitad de los usuarios enfrenta desafíos en el uso de la tobillera, mientras que una parte considerable reporta niveles intermedios o bajos. Las diferencias en los niveles de dificultad reflejan variaciones en cómo los participantes experimentan el impacto del dispositivo en su vida cotidiana.

**Tabla 21.** Percepción sobre la portación de la tobillera electrónica, porcentajes

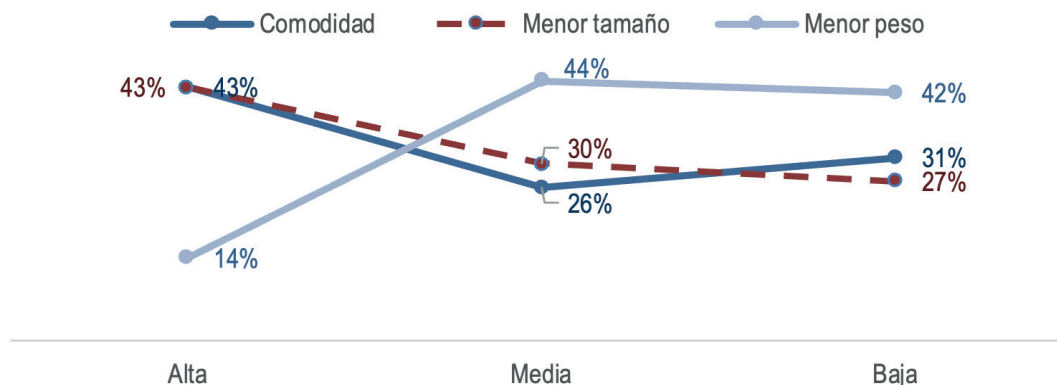
| Consulta                                                                       | De acuerdo | Neutral | En desacuerdo | NS-NR |
|--------------------------------------------------------------------------------|------------|---------|---------------|-------|
| Me siento cómodo(a) usando la tobillera electrónica                            | 54,5%      | 15,3%   | 29,8%         | 0,3%  |
| El uso de la tobillera me impide estudiar                                      | 28,7%      | 2,6%    | 61,6%         | 7,1%  |
| El uso de la tobillera me dificulta buscar empleo                              | 65,9%      | 4,5%    | 28,1%         | 1,4%  |
| El uso de la tobillera me impide disfrutar con mi familia o amigos socialmente | 63,1%      | 4,8%    | 32,1%         | 0%    |

Las personas encuestadas del PME indican una serie de aspectos que consideran de relevancia a la hora de portar el dispositivo electrónico, los cuales constituye un punto de referencia para el establecimiento de los elementos contractuales que la administración puede considerar para la adquisición de los aparatos y con ello ajustarse a las demandas de las y los usuarios.

En primer término, se aprecia que existen opiniones divididas sobre los elementos, una leve mayoría identifica que la comodidad y el tamaño (menor) son los elementos que mayormente se identifican como importantes, no obstante la lectura más fundamentada de la valoración apunta a que no se tiene alguna predominancia entre los factores y deben ser considerados como equitativamente relevantes, lo cual tiene sentido al existir una clara asociación (a menor tamaño posiblemente se tenga un menor peso y ello aumente la comodidad al usarse).

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

Figura 30. Ponderación de las características del dispositivo electrónico, porcentajes



En adición a lo mostrado previamente, al consultar a las personas sobre su experiencia *¿Qué recomendaría para mejorar la modalidad?* Las opiniones mayoritarias (34%) se concentran en la necesidad de disponer de un **dispositivo más cómodo**, lo que se asocia a la calidad percibida por el usuario, seguido de la alternativa de que *todo está bien* (33%).

En octubre del 2024 se realizó un cambio en el dispositivo utilizado. Según el oficio D-UME-0106-2024, relacionado con el cambio de tecnología de la solución integral de mecanismos electrónicos alternativos al cumplimiento de la privación de la libertad, mediante la Licitación Internacional bajo trámite en SICOP 2022LI-000001-0006900001 se comunica a la Corte Suprema de Justicia que la UME efectuará los cambios de dispositivos electrónicos y sus accesorios a toda la población penal que se encuentra modalidad de monitoreo electrónico; así como también para los nuevos ingresos efectuados a partir del 19 de setiembre de 2024. Las características solicitadas en el cartel incluyen lo siguiente, donde se aprecia una consideración sobre la calidad de los mismos y una orientación hacia el uso por parte de la persona portadora:

- Dicho dispositivo deberá poseer batería interna, batería externa y/o cargador y fuente de alimentación, los cuales deberán ser de la misma marca y fabricante;
- debe garantizarse su ajuste a las extremidades inferiores de la persona monitoreada, es decir, esta terminal debe ser tipo tobillera (...) no debe depender, o compartir sus funciones, con algún otro componente que no vaya adherido al cuerpo de la persona.
- Asimismo, deberá contar con mecanismos de seguridad suficientes que dificulten la posibilidad que el dispositivo sea removido.
- El aparato debe poseer la capacidad de transmitir la información que se describe en este documento como, por ejemplo, alarmas, estado del dispositivo, ubicación en tiempo real.
- El dispositivo no deberá restringir la movilidad, tampoco debe de generar quemaduras, alergias, laceraciones o daño físico a la persona monitoreada. Se deberá garantizar que el dispositivo y todos sus componentes no generan ningún riesgo para la salud de las personas monitoreadas.
- El dispositivo deberá ser hipoalergénico, tener un diseño anatómico, compacto, sin bordes afilados que puedan causar lesiones a la persona monitoreada o terceros.

A partir del cambio del dispositivo y de la fecha en que se realizó la medición de su percepción sobre este, siendo posterior al cambio, es muy probable que las personas hayan respondido las preguntas de la encuesta realizada en función del dispositivo anterior, al ser el que mayor duración estuvieron expuestos (as).



### Conclusiones Eficacia

**E.1** La configuración diferenciada de funciones en el ciclo del programa entre dos Poderes de la República, suponen altas cuotas de interacción y coordinación intra e interinstitucional para el desarrollo de acciones. Lo anterior, genera una difuminación del ámbito de competencia de cada entidad ante la ciudadanía, restringiendo la **rendición de cuentas** sobre el cumplimiento de objetivos integral del programa.

**E.2** El **marco normativo** del programa presenta una combinación de objetivos y propósitos bajo dos situaciones jurídicas con finalidades y alcances distintos, lo que deriva en una baja claridad para identificar y medir con solvencia sus resultados esperados en la perspectiva individual (inserción social) e institucional (reducción del hacinamiento y liberación del sistema).

*E.2.1 En los instrumentos de planificación sobre el PME dentro del MJP predominan contenidos sobre la perspectiva institucional a nivel de gestión (población atendida).*

*E.2.2 El acompañamiento a los planes de vida de las personas monitoreadas se restringe por el volumen de casos y la baja complementariedad con otras ofertas programáticas.*

**E.3** El esquema de **atención por demanda**, ocasionan un escenario de complejidad e incertidumbre sobre la capacidad de atención dentro de la modalidad, e implican el despliegue de una atención diferenciada entre los dos subconjuntos poblacionales que compromete la capacidad organizacional-en su mayoría desde el recurso humano suficiente y especializado- para generar una dinámica balanceada y óptima.

*E.3.1 El contexto de incremento de la acción criminal y delincuencia del país en los delitos con la mayor frecuencia de ingreso presentan*

**E.4** Los parámetros normativos para la **selección e identificación de los perfiles** que ingresan al PME no disponen de la suficiente precisión y especificidad en función de las características individuales (delito, edad, entorno social, condiciones individuales, entre otras), lo que afecta el grado de cumplimiento de las medidas impuestas.

**E.5** La perspectiva individual para favorecer las condiciones y **acompañamiento para la resocialización** de las personas monitoreadas es limitada, se observa dentro del Ministerio de Justicia que el presupuesto y administración de los recursos temporales, tecnológicos, humanos, logísticos y administrativos sobre el programa predominan hacia las labores de control y seguimiento.

**E.6** La **calidad de los dispositivos** electrónicos (del producto -características físicas y atributos-, del servicio -tiempos de respuesta, interacción, comunicación- y percibida por las personas monitoreadas-comodidad-) juega un papel determinante a nivel sistémico para garantizar el adecuado funcionamiento y credibilidad del programa, así como la estigmatización que supone el uso del dispositivo electrónico.

**E.7** La **estrategia de regionalización** aplicada en la distribución de los recursos institucionales para las labores de control y supervisión de las personas monitoreadas tiene una incidencia importante para el desempeño y atención de funciones, incidiendo mayormente en la cobertura de casos de manera individualizada, y de forma más eficiente en el uso de recursos institucionales disponibles, asimismo facilitando la coordinación con la Unidad Seguimiento.

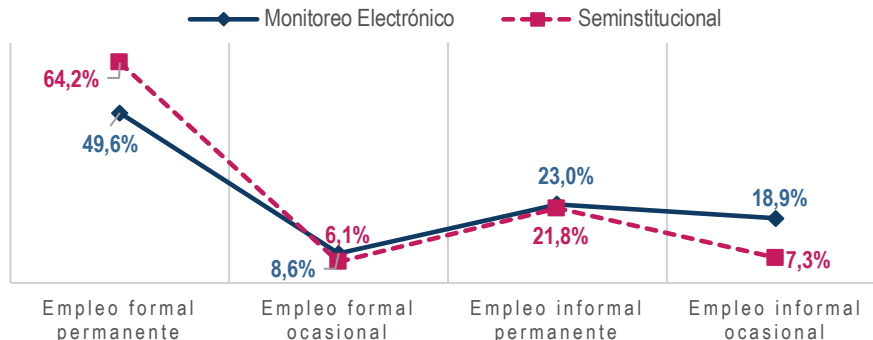
**E.8** La disponibilidad y calidad de la tecnología utilizada y su equipamiento en unión a los recursos humanos capacitados y suficientes para el soporte de las alertas afectan directamente la eficacia del ME. Factores como el mal funcionamiento de los equipos, pérdida de señal o energía, fallo de la batería, falta de comunicación entre varias bases de datos, reducen el desempeño de la intervención.

### 4.4. ¿Qué hubiese pasado con las personas que ingresaron al PME, si no lo hubieran hecho?

En esta sección se presenta la información relacionada con el criterio de impacto del programa. Entendiendo impacto como los cambios y transformaciones en la persona usuaria, para aproximarse a ello se enlazan aspectos desde la valoración individual (recopilada mediante encuesta telefónica) y en cómo el mecanismo de monitoreo electrónico facilita primariamente **mantener condiciones personales y sociales de la persona monitoreada** y seguido de ello la promoción de la **inserción social**, tal cual se estipuló en la cadena de resultados reconstruida dentro de la evaluación. Para ello se comparan los conjuntos poblacionales encuestados en las variables claves, tales como la reincidencia delictiva, los efectos negativos de la prisionalización, el riesgo de captura y el esfuerzo para delinquir.

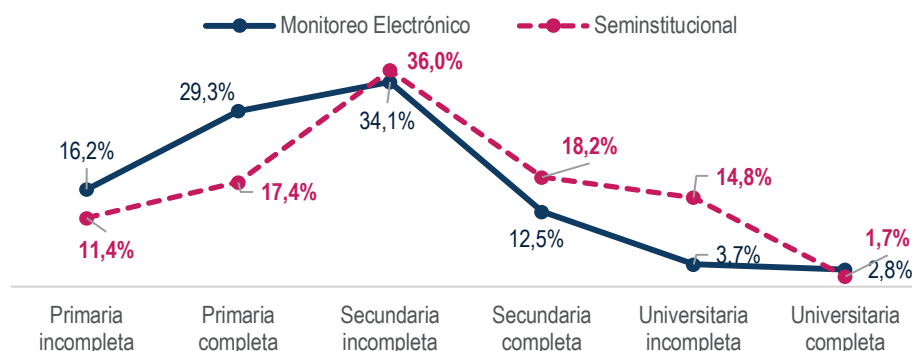
Un punto de partida en pro de analizar los efectos del PME y la perspectiva comparada asumida dentro de la evaluación, lo constituye las características del empleo y la educación presentes en cada modalidad. Sobre la primera de ellas, el 69,3% de las personas con ME dispone de empleo (30,7% no tiene empleo), en sem institucional el 75,8% posee empleo y el 24,2% no posee al momento de ser encuestado (a), el tipo de empleo se observa a continuación, donde sobresalen una relativa diferencia en favor del nivel sem institucional observando el porcentaje de personas con un empleo formal permanente y empleo informal ocasional, lo que indica que las personas pertenecientes es dicho nivel tiene un mejor calidad de empleo (más estable y formal). Esta variable no se refleja en los ingresos recibidos entre ambas modalidades, ya que las personas de ME reportan un mayor monto -en tendencia- que las personas de sem institucional.

Figura 31. Tipos de empleos según modalidad, porcentajes



Desde la variable educación, se encuentra que las personas bajo ME poseen un menor nivel educativo que las personas en sem institucional, arrojando diferencias significativas estadísticamente en primaria y universitaria completa, en la siguiente figura se muestran los datos agregados:

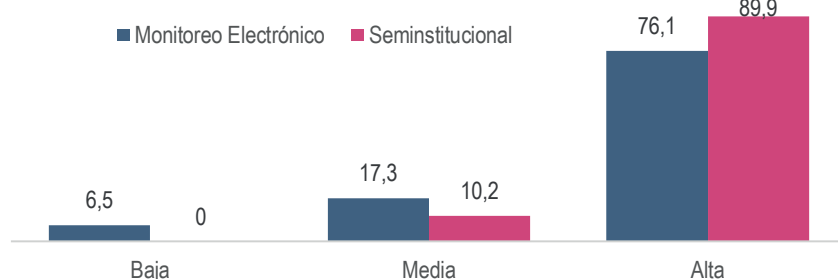
**Figura 32. Nivel educativo según modalidades, porcentajes**



Las personas con ME que se encuentran actualmente cursando estudios es del 17,3%, versus el 82,1% que no estudia; para semiestitucional las personas que refieren estar desarrollando acciones educativas es del 22,5% y el 76,7% no realiza estudios, lo cual es coincidente con el panorama mostrado previamente.

Seguidamente, se expondrán los resultados de la encuesta en función de los beneficios o ventajas que otorga cada una de las modalidades, desde la percepción de las personas usuarias, particularmente haciendo énfasis en las dos variables indicadas previamente de empleo y educación, así como añadiendo otras relacionadas con el entorno familiar y social. El primer elemento que se introduce es la **satisfacción con la modalidad** en la que se encuentran, donde las personas manifiestan una inclinación hacia semiestitucional, la media de satisfacción con ME es 8,3 y con semi es 9,3. Lo anterior se valida al preguntar *¿Preferiría estar en otra modalidad en lugar de portar la tobillera electrónica?* donde el 82,1% de las personas manifiesta estar de acuerdo con ello, encontrándose un 16,8% de estas que muestra una fidelidad a la modalidad de ME; esta referencia encuentra contraste con la aceptación voluntaria de ingreso al programa, donde es claro que a ninguna persona usuaria se le obliga a portar la tobillera y la misma parecería realizarse en función de evitar el ingreso a la cárcel.

**Figura 33. Nivel de satisfacción general, entre modalidades, porcentajes**

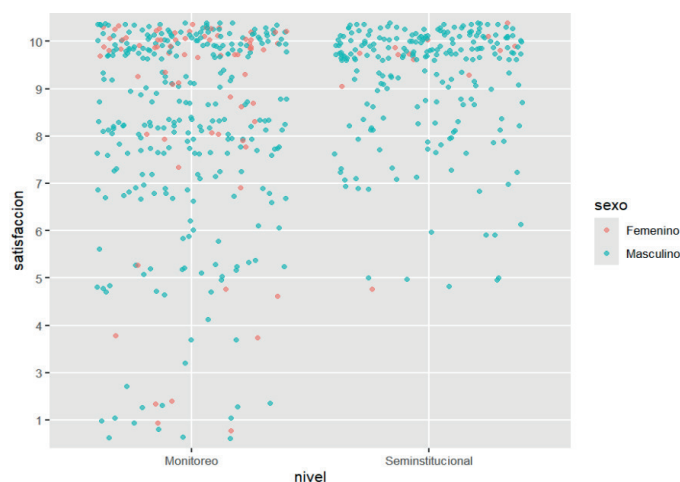


Ocho de cada diez personas están satisfechos con la modalidad en la que se encuentran, con un porcentaje superior aquellos que están en semiestitucional (90%) en comparación con el monitoreo electrónico (76%). La combinación de satisfacción general y beneficios específicos permite capturar de manera integral la experiencia de los participantes; los resultados refuerzan la idea de que los aspectos relacionales (como el apoyo a familiares y conocer personas) y los logros personales (como realizar estudios) son determinantes en la percepción de beneficios más altos. Además, los participantes con menor percepción de beneficios presentan mayores niveles de insatisfacción.

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

Lo anterior contrasta con la aspiración normativa del ME en la cual la persona que opta voluntariamente por la medida puede encontrar espacios para aumentar sus condiciones de empleabilidad a través de los estudios o de generación de ingresos para sustentar el hogar mediante alguna actividad laboral, lo cual se muestra ser mayormente dependiente de las condiciones previas de ingreso al programa que por acciones que este favorece *per se*, cabiendo en este sentido en cuestión la posibilidad de que dicha aspiración se concrete en la realidad. Desde la perspectiva de género se identifica una tendencia donde las mujeres bajo el monitoreo electrónico reflejan puntuaciones menores de satisfacción, como se presenta a continuación, donde la totalidad de mujeres tiene hijos (as) y una conformación del hogar superior a 3 miembros.

**Figura 34.** *Relación entre la satisfacción por niveles y sexo*



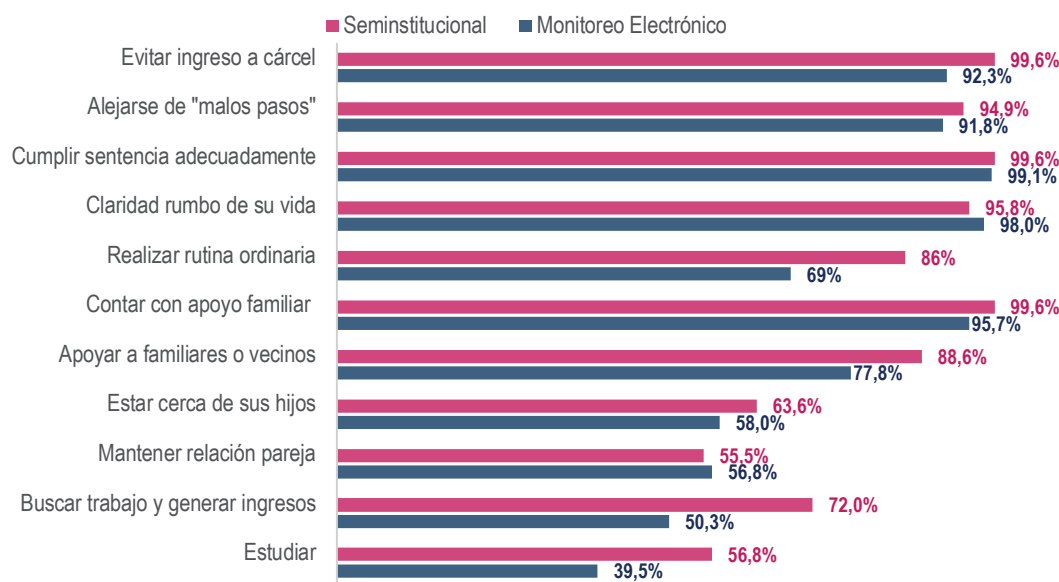
Utilizando la técnica de análisis por conglomerados (K-means) se agruparon a los participantes en tres categorías (alto, moderado, bajo) (Ruíz, 2019). Los porcentajes correspondientes a cada grupo evidencian una relación directa entre la satisfacción general y la percepción de beneficios específicos. Los resultados muestran que los participantes con mayor satisfacción global tienden a reportar una mayor cantidad de beneficios percibidos, mientras que los menos satisfechos tienden a identificar menos beneficios.

En el grupo de menor percepción de beneficios (Bajo), el 34% de los participantes reportaron niveles de satisfacción general de 6 o menos en la escala. Por otro lado, en el grupo Alto, el 77% de los participantes indicó niveles de satisfacción máxima (9-10). Esto sugiere que la percepción de beneficios está estrechamente vinculada con la evaluación global de la modalidad. En los niveles intermedios (7-8), las diferencias entre los grupos son más pronunciadas. Aunque, el 25% de los participantes con nivel moderado de beneficios pertenece a esta categoría, solo un 21% del grupo alto se encuentra en este rango.

La mayoría de las personas consultadas (82%) consideran que el programa en el que están les permite apoyar a sus familias, con una diferencia significativa entre las modalidades, siendo la semiestructurada la que más se sienten de esta forma (89%) en comparación con monitoreo electrónico (78%), así como aquellos que tienen un estado civil de casados (89%) y unión libre (85%).

A partir de la encuesta se ha calculado el **índice de beneficios** para cada modalidad, resultando que las personas valoran que la modalidad semiestructurada presenta mayores beneficios. En específico, el ME obtiene un valor de 74,5% lo que se cataloga como alto y la modalidad semiestructurada obtuvo una valoración de muy alto al ubicarse con un valor de 87,3%. para un mayor detalle se presenta la siguiente figura donde se comparan los beneficios:

**Figura 35. Comparación de beneficios percibidos entre modalidades, porcentajes**



Prácticamente totalidad de las personas encuestadas (99%) está de acuerdo en querer cumplir su sentencia o medidas impuestas de manera adecuada. El aspecto en el que hay mayor porcentaje de personas identificadas es en *no quiere ingresar a la cárcel*, con una diferencia significativa los que están en modalidad monitoreo electrónico (7%), tienen un nivel educativo de primaria (7%), que no se ha alejado de personas en malos pasos (16%), no tienen claro el rumbo de su vida (33%) ni cuentan con el apoyo de sus familias para superar esta etapa (27%). Desde la información aportada por las personas, se identifican los siguientes elementos:

- **Afiliación a la idea de un buen comportamiento y evitar la prisionalización**-indistintamente de la modalidad en la que se encuentren-, lo que refiere a la perspectiva individual y puede ser dependiente de la participación en las alternativas, en esa línea existe diferencia entre estas en la dimensión de autonomía en la realización de acciones ordinarias donde las personas en semiestitucional manifiestan un mayor grado en comparación con las de monitoreo electrónico.
- En un segundo conjunto se ubican aspectos relacionados con la **esfera familiar (pareja, hijos) y lazos sociales** (apoyo o respaldo bidireccional -recibir y brindar-), donde la principal característica es que en comparación con el primer punto sobre la libertad hay una menor cantidad de personas que señalan estos elementos como beneficios, adicionalmente las modalidades refieren a porcentajes relativamente similares.
- En un tercer bloque, los datos permiten afirmar que desde la variable **empleo, la búsqueda de opciones laborales y generación de ingresos** hay una diferencia significativa en favor de las personas en semiestitucional que las de monitoreo electrónico como un beneficio. Misma situación acontece con las oportunidades de estudios o de formación académica, donde existe una acentuación mayor en las personas que lo identifican como beneficio de parte de los participantes de la modalidad semiestitucional en comparación con ME.

Es necesario indagar con mayor profundidad las características pre-existentes que determinan estos aspectos, por ejemplo, si se trata de la continuidad en el empleo o el lograr uno nuevo. Adicionalmente, la consideración del perfil de la persona (edad, necesidades, compromisos, grado académico, estrato socioeconómico, entre otros) puede configurar el impulso y la motivación por desarrollar algún oficio mediante una formación específica con independencia de lo que la institución-programa a cargo realice, valorándose como poco realista que una

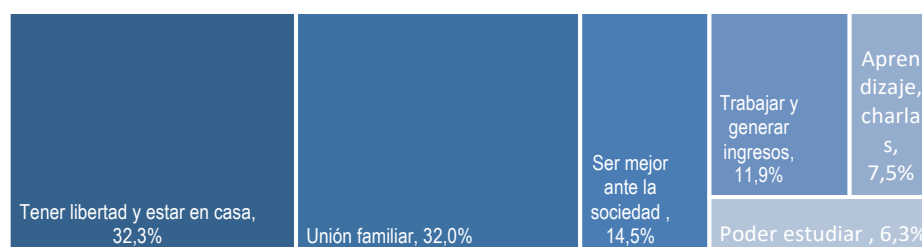
## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

persona tendrá como prioridad invertir tiempo en estudiar al tener una serie de obligaciones de índole familiar, las cuales ameritan concentrarse en la generación de los medios de subsistencia necesarios para su entorno.

Desde la encuesta realizada, se ha recopilado información los principales compromisos de las personas en ME, donde 8 de cada 10 refieren tener responsabilidades con la compra de alimentos y el pago de servicios públicos, 4 de cada 10 con los relacionados a la movilización (pago de transporte) y vivienda (alquiler o préstamo bancario). 3 de cada 10 presenta responsabilidades con el pago de educación, seguro y atención médica, 2 de cada 10 temas relacionados con pensión alimentaria o apoyo a su emprendimiento, y finalmente 1 de cada 10 tiene compromisos con el pago de cuidado y protección ya sea a niños (as) o adultos mayores.

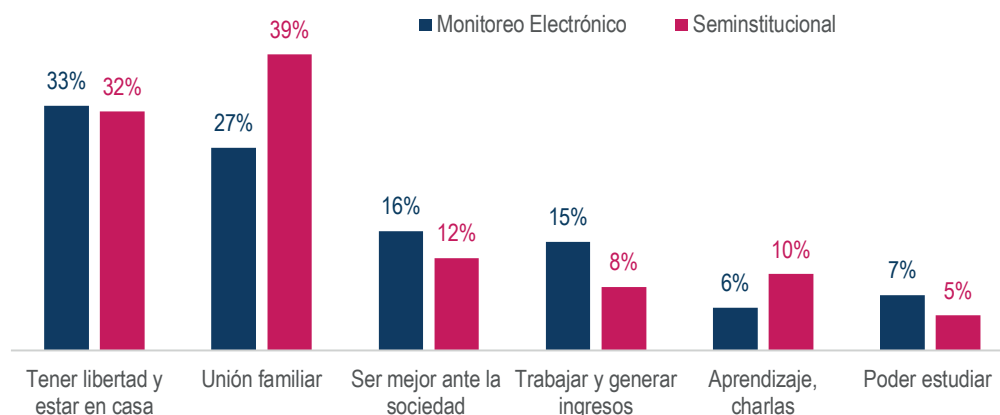
Se ubica en mayor medida aquellos compromisos con las necesidades básicas, otorgando relevancia a las medidas para favorecer dichas condiciones y el respaldo que estos brindan a nivel individual, tomando en cuenta sus beneficios globales.

**Figura 36.** Identificación de beneficios globales, porcentajes



Un línea de análisis a partir de lo anterior consiste en lo dispuesto en la Ley 9271 (2014) que adiciona al Código Penal el artículo 57 bis.- "(...) para facilitar la reinserción social de la persona sentenciada, las autoridades de ejecución de la pena promoverán la educación virtual a distancia mediante el uso del Internet"; siendo los elementos de educación y formación académica las que menor predominancia presentan en las evidencias aportadas desde la perspectiva individual.

**Figura 37.** Desagregación de beneficios por nivel, porcentajes

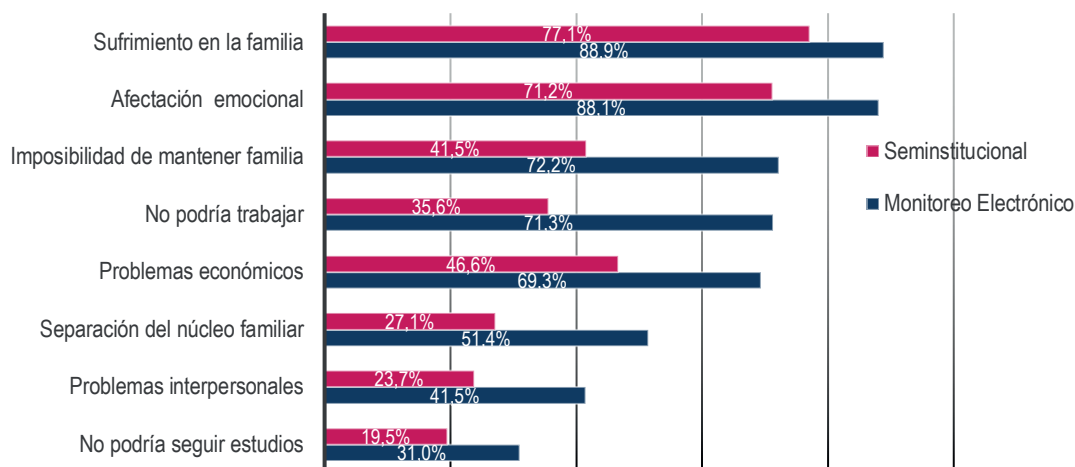


A partir del artículo 57 de la Ley 9271 (2014) mediante el cual se establece que “...Para facilitar la reinserción social de la persona sentenciada, las autoridades de ejecución de la pena promoverán la educación virtual a distancia mediante el uso del Internet”, según registros del proyecto de dicha Ley de la Comisión Permanente Especial de Seguridad y Narcotráfico para la aplicación de la ley -a efectos aclaratorios- se indicó que se basa en una medida voluntaria, donde la Administración no tiene la obligación de suministrarlo, donde se dejó abierta la posibilidad de que en caso de existir los recursos y generar los convenios que así lo ameriten se pudiera facilitar dicho acceso.

Esta indicación del marco legal riñe con lo que manifiestan necesitar y requerir las personas, lo que se engarza con la limitada capacidad de brindar acompañamiento generalizado a las personas de parte de la institucionalidad en pro de lograr dicho precepto normativo; sugiriendo nuevamente la necesidad de definir rigurosamente los tipos de controles que puede aplicarse según el perfil de la persona, analizando con un grado mayor de profundidad sus características individuales al ser aspectos que garantizan y favorecen un tránsito fluido por el programa y a partir de ello decidir a) la mejor forma de monitoreo a aplicar, aspectos que residen y son competencia de las autoridades judiciales; b) la intensidad del acompañamiento, actualmente a cargo de la esfera gubernamental. En la práctica judicial, parece introducirse la noción de aplicar el ME de manera obligatoria en un lugar de permanencia dentro del domicilio, lo que ciertamente limita las posibilidades de resocialización, aspecto que es contraproducente con los fines buscados en la ley.

Con la reseña de obligaciones que las personas refieren tener, resulta claro la eventual consecuencia a nivel individual de verse retrocedidos del programa, no obstante, el factor de concientización sobre estos elementos es ciertamente necesario a efectos de reafirmar las nociones que podrían dimensionar eventuales incumplimientos en las medidas establecidas.

**Figura 38.** *Percepción de consecuencias sobre el retroceso, según ambas modalidades*



Lo anterior, introduce la prevención situacional la cual apunta a la reducción de oportunidades para la realización de los delitos. Esta reducción puede ser en tres direcciones: aumentar los esfuerzos involucrados en la realización de los delitos, aumentar los riesgos, ya sean reales o percibidos, de detección y detención del potencial delincuente y reducir las recompensas de los delitos. El éxito de esta táctica depende de la posibilidad de que los potenciales ofensores sean efectivamente afectados por las intervenciones sobre la situación y el ambiente, de manera tal que perciban a estos elementos como influencias adversas con respecto a la facilidad, el riesgo o las recompensas de la realización de los delitos (Sozzo, 2008). Cómo apuntan (Belur et al., 2020, p. 14):

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

El ME es una forma de prevención situacional del delito (PSD) (Clarke, 1997, como se citó en Buler et al., 2020, p. 14), en particular se destaca que se aumenta el riesgo (percibido) de que las personas en conflicto con la ley fueran descubiertos si infringían, o intentaban infringir, la ley o las condiciones del programa de vigilancia, ya que se reduce el anonimato al conocerse la localización de la persona en todo momento. Los mecanismos situacionales se refieren a las formas en que la manipulación del entorno inmediato puede producir reducciones de la delincuencia en el aquí y ahora, concretamente mediante el aumento del riesgo, el aumento del esfuerzo. (...)

Con respecto de la utilidad de las modalidades, el 68% considera que les funciona para referencias para obtener **atención en salud física**, con una diferencia significativa entre quienes poseen un empleo informal (77%) en comparación con el formal (65%). El 67% de las personas bajo supervisión policial considera que el programa le sirve para **referencias para capacitaciones**, especialmente, quienes están en seminstitutional (79%) y quienes están muy satisfechos con su modalidad (73%).

El 67% indica que su modalidad le permite hacer **actividades de ocio y esparcimiento familiar**, especialmente, quienes están en seminstitutional (78%) y cuentan con un empleo, tanto formal (69%) como informal (75%) y reciben el apoyo de sus familias para superar esta etapa de su vida (68%). Seis de cada diez personas creen que le sirve para referencias para **obtener ayuda psicológica**, sobre todo quienes están en modalidad seminstitutional (68%).

La percepción de las consecuencias a nivel individual está mayormente afianzada en las personas del ME que las de seminstitutional, teniendo como efectos superiores los relacionados con la cohesión del núcleo familiar, seguidos de la perspectiva económica. Esto permite evidenciar una mayor noción de identificación de afectación negativa en el caso del ME, lo que resulta interesante desde la reincidencia delictiva y el cumplimiento de medidas, ya que al tener una conciencia sobre el coste de lo que eventualmente “se estaría perdiendo” puede convertirse en un incentivo lo suficientemente sólido para buscar mantenerlo.

Dentro de los resultados identificados para el PME y como parte del Sistema Penitenciario Nacional se apunta a nivel de impacto a la **reducción de la delincuencia**, a través del monitoreo electrónico como mecanismo situacional de prevención, donde entran dos factores relevantes como lo son i) el aumento del riesgo de captura y ii) el incremento del esfuerzo para delinquir, los cuales llevarían a que las personas monitoreadas tengan una menor **probabilidad de cometer alguna actividad delictiva**. A partir de los resultados de la encuesta se ha generado un índice sobre ello, agrupando una serie de variables (conocimiento de las normas, grado de vigilancia percibido, riesgo de captura y el comportamiento). Este análisis está respaldado por dos marcos conceptuales:

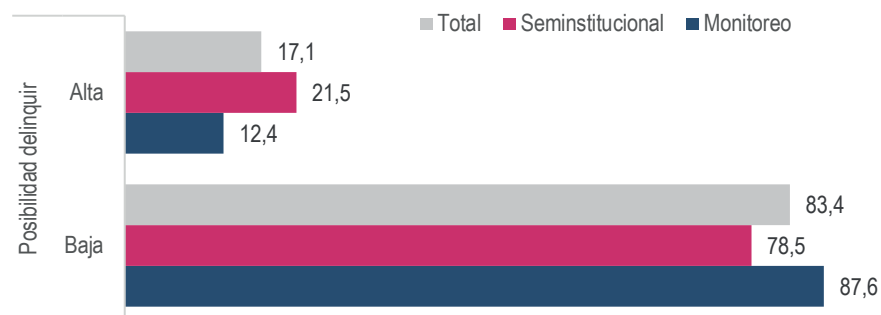
- **Control Social:** esta teoría establece que los vínculos con las normas y estructuras sociales (como el conocimiento de las reglas y prohibiciones) son fundamentales para disuadir a las personas de cometer actos delictivos. Los individuos que comprenden claramente las consecuencias de sus acciones y las reglas que deben seguir tienden a ajustarse mejor a las expectativas sociales (Hirschi, 1969). Esta teoría surge en los años cincuenta con el objetivo de entender y/o explicar el porqué del fenómeno delincencial. Esta establece los individuos tienen la tendencia a delinquir y que los vínculos con las normas y estructuras sociales (como el conocimiento de reglas y

prohibiciones) es lo que impide que comentan el acto delictivo. Dado a esto las personas que comprenden claramente las consecuencias de sus actos y las reglas que deben seguir se ajustan mejor a las expectativas sociales. Entonces, esta teoría no se basa en el castigo per se, sino que el individuo evita el delito por el interés de mantener un comportamiento según las normas, expectativas y pautas de la sociedad donde vive (López, 2015).

- **Disuasión:** según esta teoría, el riesgo percibido de ser detectado y sancionado disminuye la probabilidad de que una persona incurra en actos delictivos. La percepción de vigilancia aumenta la certeza de consecuencias negativas y actúa como un fuerte inhibidor del comportamiento delictivo (Beccaria, 1764). A raíz de la teoría de la disuasión se pretende evitar que un individuo realice una acción no deseada, a través de la amenaza. Bajo esta teoría, el riesgo percibido de ser detectado y sancionado disminuye la probabilidad de que una cometa actos delictivos. Lo que plantea la efectividad de esta teoría es la decisión de delinquir o no, la cual requiere un cálculo de costos y beneficios. Donde la percepción de la vigilancia aumenta la certeza de las consecuencias negativas y actúa como un fuerte inhibidor del comportamiento delictivo (Jordán, 2022).

El análisis refleja que el conocimiento normativo y la percepción de vigilancia tienen un impacto significativo en la posibilidad de delinquir. En términos globales se observa que el 83,4% de los usuarios se categorizan en una baja posibilidad de delinquir y el 17,1% en alta. Desagregando por modalidad, semiministucional alcanza el 78,5% en categoría baja y el 21,5% en alta; y en monitoreo electrónico el 87,6% baja y el 12,4% con posibilidad alta. Estos datos comprueban que el PME es un mecanismo con mayores herramientas para la contención de la actividad delictiva y por ende presenta mejor rendimiento en la prevención de la delincuencia en comparación con semiministucional.

**Figura 39.** Posibilidad de delinquir, resultados globales y por modalidad (porcentajes)



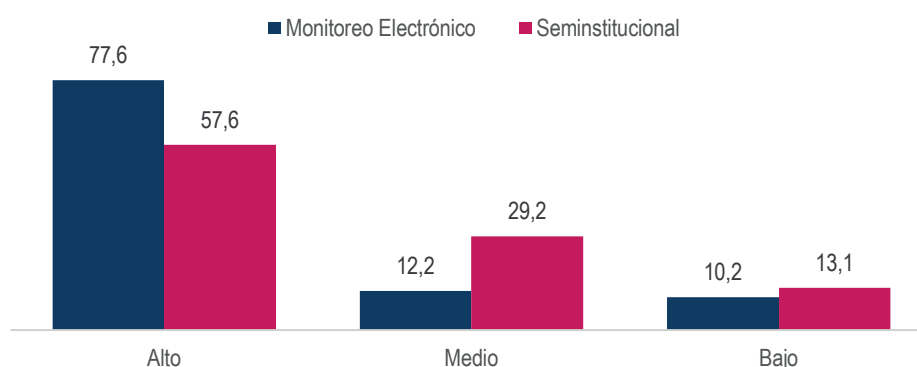
Las mujeres y las personas solteras refieren una posibilidad menor de delinquir, sugiriendo que el género y la conformación del hogar son factores clave dentro de dicho fenómeno. Los jóvenes entre 18-24 años son los que menos indican estar informados sobre lo que pueden o no hacer cuando están en la modalidad, así como las personas encuestadas que no se han alejado de personas en malos pasos.

La información aportada brinda un escenario de referencia para el objetivo macro de reducción de delincuencia, esencialmente en los esfuerzos por configurar acciones dentro del sistema penitenciario en pro de atenuar dicha posibilidad y con ello aumentar la credibilidad del mismo, lo anterior transita por concentrar mecanismos de manera diferenciada según las características de la población, en especial en aquellos perfiles que exhiben un mayor riesgo de delinquir, que refiere al 17,1% de las dos modalidades analizadas, donde identificar los elementos que pueden minimizar dichos riesgos es un esencial para el logro del resultado esperado.

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

Desagregando los componentes del índice general, se encuentra que el **nivel de vigilancia** -el cual mide qué tan vigilados se sienten los participantes en cada modalidad- emerge como un fuerte disuasor psicológico de conductas delictivas, según la teoría las personas que creen estar bajo observación constante tienden a ajustar su comportamiento y evitar conductas que podrían ser sancionadas. El análisis muestra que los niveles más altos de vigilancia están asociados con un menor riesgo de delinquir, en concordancia con la teoría del control social. En este sentido, una mayor percepción de vigilancia se asocia con una menor posibilidad de delinquir.

**Figura 40.** Nivel de vigilancia percibida, según modalidades



Las personas con monitoreo electrónico refieren presentar un nivel mayor de vigilancia que las personas en la modalidad semiestitucional. En general siete de cada diez de las personas encuestadas se sienten muy vigilados (70%), con una mayor mención de los que tienen un monitoreo electrónico (78%) a diferencia del semi institucional, que alcanza un 58%; por el contrario, solo uno de cada diez, no se siente vigilado. Las personas en la modalidad semiestitucional mencionan sentirse menos vigilados. Encontrando coherencia con las diferencias entre las dinámicas y requisitos de las modalidades, así como los casos de aplicación de las mismas.

Las opiniones sobre si la vigilancia influye en su comportamiento se encuentran divididas. El 41% considera que sí lo hace y el 48% que no, mientras que el 7% indica que **un poco**. Según modalidad las personas en ME manifiestan una mayor opinión favorable a que la vigilancia afecta el comportamiento en comparación con las personas en semiestitucional, lo cual es razonable de inferir puesto éstas últimas tienen una percepción de menor vigilancia y con ello más libertad en su comportamiento.

Tanto a nivel total como dentro de las modalidades las personas encuestadas consideran que, dada a esta vigilancia, se comportan adecuadamente para mantenerse dentro del programa; un 98% se esfuerza por cumplir las regulaciones judiciales establecidas, con una diferencia entre los estados civil de soltero (98%), casado (99%) y unión libre (98%) en comparación con los viudos (75%). Esta evidencia sostiene la afirmación de que el monitoreo electrónico ejerce un grado de control mayor sobre el individuo y este incide directamente en el comportamiento de los individuos.

La teoría del conocimiento de normas y consecuencias, sugiere que las personas que tienen mayor claridad sobre sus límites y las prohibiciones que enfrentan están en mejores condiciones para autorregularse y evitar conductas delictivas. Por lo tanto, acceder y disponer del conocimiento normativo necesario y suficiente se puede traducir en un menor riesgo de delinquir, lo anterior se ha tratado dentro del estudio a través de tres dimensiones específicas, a saber:

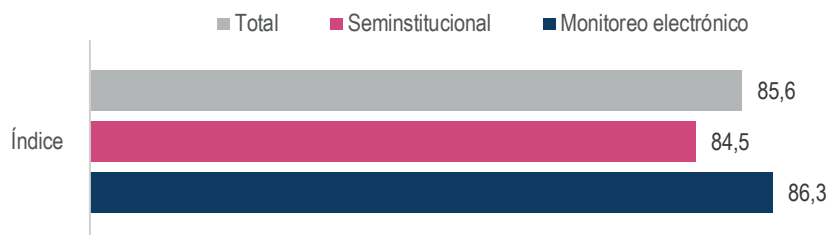
**Tabla 22.** Conocimiento de reglas, según modalidades (porcentajes)

|                                                                               |               | Total | Monitoreo electrónico (a) | Seminstitucional (b) |
|-------------------------------------------------------------------------------|---------------|-------|---------------------------|----------------------|
| ¿Conoce la consecuencia si comete algún delito mientras esté en la modalidad? | De acuerdo    | 97%   | 96%                       | 99%                  |
|                                                                               | Neutral       | 1%    | 2%                        | 0%                   |
|                                                                               | En desacuerdo | 2%    | 2%                        | 1%                   |
| ¿Sabe qué tiene permitido hacer?                                              | De acuerdo    | 96%   | 94%                       | 100% <sup>a</sup>    |
|                                                                               | Neutral       | 1%    | 2%                        | -                    |
|                                                                               | En desacuerdo | 2%    | 4%                        | -                    |
| ¿Sabe qué tiene prohibido hacer?                                              | De acuerdo    | 98%   | 97%                       | 99% <sup>a</sup>     |
|                                                                               | Neutral       | 1%    | 2%                        | 1%                   |
|                                                                               | En desacuerdo | 1%    | 1%                        | -                    |

El conocimiento de normas y consecuencias tiene un impacto más significativo que la percepción de vigilancia por sí sola. Los participantes que comprenden claramente qué está permitido y prohibido muestran una posibilidad significativamente menor de delinquir. Finalmente, la combinación de una percepción elevada de vigilancia y un conocimiento sólido de normas maximiza el efecto disuasor. Esto se refleja en que los grupos con menor riesgo integran ambos factores, mientras que los grupos con mayor riesgo presentan deficiencias en uno o ambos aspectos.

El **riesgo de captura** se analizó dentro del cuestionario realizado, mediante la siguiente pregunta: *Tomando en cuenta su permanencia en la modalidad ¿Cómo valoraría el riesgo de ser capturado si comete alguna actividad irregular?* utilizando una escala de 1 a 10 como opción de respuesta, donde 1 es el menor riesgo y 10 el máximo. Y en función de ello se construyó el índice respectivo, el resultado es el siguiente:

**Figura 41.** Índice de riesgo de captura, según modalidad (porcentajes)



El 85,6% de las personas encuestadas indican que si comenten una actividad irregular estarían en mucho riesgo de ser capturados. A nivel de modalidad no se encuentran diferencias significativas y el valor es cercano al promedio, por ende, se reafirma la noción de que ambas modalidades inciden de la misma manera en el comportamiento y por ende contribuyen al logro de los objetivos de seguridad bajo denominador común.

Este hecho permite entender por qué estas personas tienen altos porcentajes de buena conducta e indican haberse alejado de personas **en malos pasos**, dado que de no ser así estarían en riesgo de volver al centro penal. Validando lo expuesto en la teoría de control y disuasión, las cuales como se ha expuesto anteriormente, permiten que un individuo se comporte de una manera específica con el fin de no perder los beneficios de vivir en sociedad.

Diversos estudios han encontrado evidencia empírica de que el monitoreo electrónico reduce la reincidencia delictiva, también se ha identificado que la edad y la educación tienen un impacto positivo y estadísticamente significativo en la reducción de la reincidencia, por tanto, las personas con menos probabilidades de reincidir

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

tienen más edad y más estudios, siendo referencias importantes a la hora de considerar dentro de los planes de vida y de eventuales filtros de acceso al programa para la mejora de su eficacia (Avdija y Lee, 2014).

Un estudio realizado en Francia por Hennequelle et al., (2016), sugiere que la supervisión realizada a las personas bajo el modelo (en términos temporales e intensidad) son elementos claves para asegurar los resultados en cuanto a reincidencia delictiva.

La vigilancia electrónica tiene efectos beneficiosos duraderos sobre la reincidencia, con reducciones estimadas de la probabilidad de nueva condena de 6-7 puntos porcentuales (9-11%) al cabo de cinco años. También hay pruebas de que, en caso de reincidencia, la vigilancia electrónica conduce a delitos menos graves en comparación con la prisión. Estos efectos son particularmente fuertes en los delincuentes vigilados electrónicamente que recibían visitas de control en su domicilio por parte de funcionarios de prisiones, que estaban obligados a trabajar mientras estaban bajo ME y ya habían pasado antes por la cárcel.

Al consultar a las personas sobre recomendaciones para la mejora del programa, el 32% de las personas no le cambiaría nada a la modalidad en la que están, especialmente aquellos que se están en la semiestitucional (39%), a diferencia del monitoreo electrónico, donde solo el 28% piensa de esta forma. La recomendación más mencionada es hacer el dispositivo más cómodo (25%), con una mención superior en la modalidad de monitoreo electrónico (28%), con una residencia temporal (36%) y estudios superiores (37%) y con descontento (34%) o neutral (36%) con la modalidad en la que están. la totalidad de datos son los siguientes:

**Tabla 23.** Clasificación de recomendaciones para la mejora de la modalidad

| Recomendación                       | Total | Monitoreo electrónico (a) | Semiestitucional (b) |
|-------------------------------------|-------|---------------------------|----------------------|
| Todo está bien                      | 32%   | 28%                       | 39% <b>a</b>         |
| Más cómodo los dispositivos         | 25%   | 34% <b>b</b>              | 12%                  |
| Más atención médica                 | 13%   | 15% <b>b</b>              | 9%                   |
| Ofrecer más oportunidades de empleo | 9%    | 6%                        | 15% <b>a</b>         |
| Mejor trato a las personas          | 7%    | 5%                        | 10% <b>a</b>         |
| Más permisos de salida              | 5%    | 6%                        | 5%                   |
| Beneficios                          | 4%    | 3%                        | 6% <b>a</b>          |
| Oportunidad de firmar               | 2%    | 2%                        | 2%                   |
| n=                                  | 588   | 352                       | 236                  |

## Conclusiones Impacto

**I.1** El uso del dispositivo electrónico como medida de prevención situacional contribuye a la modulación de la conducta de las personas a partir de la percepción de vigilancia que este genera, observándose que las personas monitoreadas presentan un **menor riesgo de delinquir** en comparación con las personas del nivel seminstitutional.

**I.1.1** La combinación de una percepción elevada de vigilancia y un conocimiento de las normas (aquello que está permitido y/o restringido realizar) maximizan el efecto disuasor del comportamiento e inciden en la **disminución de la reincidencia delictiva**.

**I.2** El ME permite **mantener las condiciones personales y sociales** de las personas monitoreadas, contribuyendo a la cohesión del grupo familiar y la generación de ingresos para la atención de las obligaciones individuales (alimentación, vivienda, movilidad, salud, educación, apoyo a emprendimientos, entre otras).

**I.2.1** La mayoría de las personas consideran que ambos programas presentan ventajas en cuanto al grado de libertad (no prisionalización), la cohesión familiar y el apoyo económico a sus familias mediante el trabajo, percepciones ligeramente superiores en seminstitutional.

**I.2.2** No se encuentra evidencia que faculte afirmar que la medida favorece directa o indirectamente el sentido de responsabilidad hacia la sociedad, siendo un factor de carácter personal permeado por la noción de rehabilitación de la pena.

**I.3** La **inserción social** a través el monitoreo electrónico como medida sustitutiva de la prisión, se encuentra mayormente determinado por las condiciones y características pre-existentes de las personas antes del ingreso al programa, que, por las acciones organizacionales desplegadas en favor de dicho objetivo, las cuales están divididas hacia los dos perfiles distintos a las que se dirigen.

**I.4** La aceptación voluntaria para la aplicación del ME se brinda en función de **evitar la prisionalización**, una vez las personas ingresan, manifiestan preferir otra modalidad (seminstitutional) a partir de los mayores beneficios percibidos que este nivel ofrece para los individuos.

**I.5** En el caso de no haber ingresado al programa o de generarse un **retroceso -ingreso a centro penal-**, las personas dentro del nivel de ME refieren tener una mayor consecuencia e impacto negativo a nivel individual y del entorno familiar, que en el nivel seminstitutional.

**I.6** Se concluye que el ME amplía la **capacidad institucional** para controlar a las personas en conflicto con la ley, según las medidas impuestas, aumentando el flujo, calidad y precisión de la información mediante el uso de tecnología.

### 4.5. ¿Son suficientes los recursos? -Cómo optimizar el uso de los recursos-

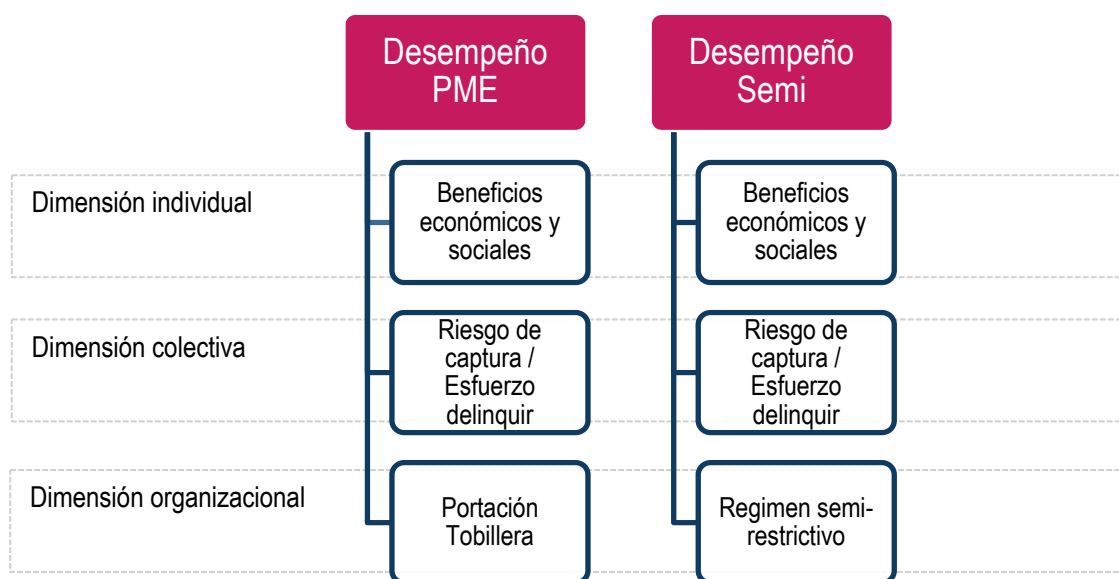
Para esta evaluación de resultados se propuso la creación de un índice de eficiencia del PME como un punto de partida para avanzar en estas actividades que se propone en el plan de mediciones de efectividad previamente mencionado y se hará un ejercicio de medición de la efectividad según la metodología del BID (2023). La construcción teórica de los índices de desempeño y de eficiencia llevadas a cabo en esta evaluación, se convierte en la base metodológica fundamental que da sustento al análisis que aquí se pretende desarrollar.

El desempeño de cada una de las modalidades del sistema penitenciario de interés de esta evaluación de resultados, específicamente el semi institucional y en especial el de monitoreo electrónico cuentan desde el punto de vista teórico de tres principales ámbitos de actuación, tal y como se ha abordado a lo largo de este documento y tienen que ver con tres dimensiones: una individual, otra colectiva y otra organizacional.

La dimensión desde el plano individual de los beneficiarios de cada modalidad, el cual incluye todos aquellos aspectos en los cuales estas alternativas a la prisión mejoran las condiciones familiares, afectivas, laborales, de estudio y económicas de dichas personas, al contar con una mayor libertad y un menor encierro. También se considera todo lo relacionado con un ámbito más colectivo en donde se procura medir de qué manera estas opciones de administración de la población de bajo riesgo delictivo grave puede convivir e interactuar con el resto de la población costarricense incrementándose el riesgo de ser capturados dados los estrictos sistemas de monitoreo lo que a su vez aumentaría el esfuerzo por delinquir de esa población que disfruta de estas medidas. Finalmente se considera lo que se conoce como dimensión organizacional, la cual evidencia un ámbito de actuación propio de cada modalidad, relacionado con el uso de la tobillera electrónica, en el caso de los usuarios del PME como con las libertades y restricciones menos estrictas que la prisión, en el caso de los usuarios del PSI, ambos como medidas razonables y de utilidad con el fin de reducir el hacinamiento carcelario y de mitigar los efectos negativos que tiene la prisión, para poblaciones delictivas menos peligrosas.

En la figura que aparece a continuación aparecen cada una de las dimensiones que explican el desempeño del nivel de monitoreo electrónico y semiministucional, así como los temas centrales de donde saldrán los sub indicadores que conforman los índices de Índice de Desempeño del Programa de Monitoreo Electrónico (IDPME) / Índice de Desempeño de Semi Institucional (IDPSI)

**Figura 42.** Desempeño de los niveles, según dimensiones de actuación



Resulta interesante la comparación con los resultados obtenidos en cuanto a la eficiencia de los programas PME y PSI a partir de su desempeño y el gasto estimado en alcanzar dichos resultados, permitiendo sentar las bases en la discusión para identificar cuales gastos pueden ser ejecutados de forma más eficiente, que factores pueden estar influyendo para la obtención de dicho desempeño y si la evidencia empírica proporciona algunas señales para poder actuar en la senda de un gasto público de calidad y eficiencia, capaz de reducir la brecha entre ingresos y gastos públicos.

El gasto presupuestario del programa penitenciario relacionado con el PME y el PSI refleja el costo de oportunidad que tiene para el Gobierno desempeñar las funciones que le corresponden en el manejo de la población que requiere ser sentenciada. Para el cálculo del índice de eficiencia al 2024, se necesita tanto el índice de desempeño al 2024 como el gasto del programa penitenciario, para estimar el índice de gasto del sistema penitenciario como promedio durante el periodo 2017-2023. Finalmente, a partir de la razón entre el índice de desempeño y el índice de gasto se obtiene el índice de eficiencia.

Este análisis está relacionado con el objetivo específico 4 de la evaluación del PME: Estimar los resultados y la eficiencia del PME en comparación con otras modalidades.

El adecuado desempeño del PME contribuiría a tres propósitos claramente diferenciados: Plano individual relacionado con mayores beneficios sociales y económicos para la población que utiliza los dispositivos electrónicos, evitando los efectos negativos de la prisión. Plano colectivo social, ya que a partir de un mayor control de los delincuentes se incrementa el riesgo de ser capturados y por ende se incrementa el esfuerzo por cometer un delito. Ámbito organizacional, mediante el uso de dispositivos electrónicos de control o contar con las condiciones de semi institucional para reducción del hacinamiento carcelario

## 4.5.1 Índice de Desempeño del PME y del PSI

Los nueve indicadores que conforman a los cinco subíndices se agrupan y se ponderan de manera diferenciada, dependiendo de las respuestas cuantitativas y cualitativas que existan<sup>15</sup>. Las técnicas utilizadas realizan una estandarización de dichas respuestas para que sus valores puedan ser fácilmente añadidos a la suma del índice, sin crear sesgos o desequilibrios por existir índices que se construyen a partir de un número mayor de respuestas que otros índices. La suma total del valor de cada uno de los cuatro subíndices da como resultado la calificación final del índice de desempeño, la cual se ubicará en un valor entre 0 y 100.

A continuación, se presenta una tabla resumen con los sub índices que conforman el Índice de Desempeño tanto del PME como del PSI:

**Tabla 24.** Valor del Índice de Desempeño, los Sub Índices y ponderadores según nivel de atención

| Sub Índices / Índice               | TOTAL       | %          | PME         | %          | PSI         | %          |
|------------------------------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|
| Beneficios Sociales y Económicos   | 79,7        | 20         | 74,5        | 25         | 87,3        | 25         |
| Riesgo de Captura                  | 85,6        | 20         | 86,3        | 25         | 84,5        | 25         |
| Posibilidad de Delinquir (Inverso) | 88,6        | 20         | 90,0        | 25         | 86,4        | 25         |
| Portación de Tobillera Electrónica | 56,0        | 20         | 56,0        | 25         | n.a.        | n.a.       |
| Régimen Semi Restrictivo           | 82,4        | 20         | n.a.        | n.a.       | 82,4        | 25         |
| <b>Índice de Desempeño</b>         | <b>78,5</b> | <b>100</b> | <b>76,7</b> | <b>100</b> | <b>85,2</b> | <b>100</b> |

<sup>15</sup> Ver Anexo 7.4 para un mayor detalle sobre la construcción de los sub índices que conforma en índice de desempeño del PME y del PSI.

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

Los resultados muestran que para el PME el desempeño es calificado como alto, con resultados más destacados relacionados con la dimensión colectiva, tanto por el muy alto riesgo de captura como por la muy baja posibilidad de delinquir de la población que utiliza los dispositivos electrónicos de monitoreo y control, pero con un área de mejora relacionada con la dimensión organizacional, específicamente con la portación de la tobillera electrónica.

En relación al PSI, según este tipo de análisis, su desempeño es calificado como muy alto, principalmente lo relacionado con la dimensión individual, es decir debido a los beneficios sociales y económicos vinculados principalmente al apoyo mutuo con sus familiares, el bienestar que les genera convivir más libremente con la sociedad y por la posibilidad de estar más cerca de sus hijos e hijas en el caso de quienes cuentan con esa responsabilidad, todo esto según lo percibido por la población que pertenece a este nivel de atención penitenciaria.

### 4.5.2 Índice de Gasto Público

Todo el gasto público realizado en el sistema penitenciario desde el 2017 hasta el periodo de análisis de la evaluación (2024) ha contribuido al desempeño que se vaya a medir en el presente, tanto para el PME como para el PSI, por lo cual de acuerdo con la información estadística disponible se usará ese como el año base para medir las tasas de crecimiento del gasto de cada programa resumido en un índice para cada uno.

Una vez estimados los índices de desempeño, serán ponderados por el gasto total en cada uno de los subprogramas: PME y PSI como porcentaje del presupuesto total del programa del sistema penitenciario, durante el periodo 2017-2023, para obtener así los índices de eficiencia también del PME y del PSI. Más allá de los recursos económicos también se tomarán en consideración los recursos humanos<sup>16</sup> y los recursos tecnológicos<sup>17</sup> según el programa correspondiente.

En la tabla que aparece a continuación se detallan el presupuesto devengado final por año tanto de todo el sistema penitenciario nacional como de las categorías de monitoreo electrónico como del nivel de atención Semi Institucional desde el 2017 y hasta el 2023.

**Tabla 25. Gasto Presupuestario Devengado del PME y del PSI entre el 2017 y el 2023**

|      | GASTO TOTAL* |         |         |
|------|--------------|---------|---------|
|      | TOTAL        | PME     | PSI     |
| 2017 | 88 838,9     | 4 003,8 | 1 738,8 |
| 2018 | 98 043,6     | 4 565,1 | 1 907,7 |
| 2019 | 108 051,1    | 5 354,1 | 2 077,8 |
| 2020 | 107 981,2    | 5 996,1 | 2 027,3 |
| 2021 | 110 083,5    | 5 237,8 | 2 188,8 |
| 2022 | 117 128,8    | 5 596,8 | 2 340,6 |
| 2023 | 113 421,6    | 2 654,0 | 2 280,3 |

\* millones de colones corrientes

<sup>16</sup> Según datos de la Unidad de Atención a Personas Sujetas a Monitoreo con Dispositivo Electrónico (UME) del Ministerio de Justicia y Paz se cuenta con un total de 47 funcionarios más el apoyo que brindan a nivel regional un total de 39 funcionarios pero que pertenecen a la Unidad Seguimiento del nivel de atención Semi Institucional, al 2024).

<sup>17</sup> Algunos de los recursos de este tipo considerados son: el Sistema CHRONOS, el Sistema AVIS-MJyP (Registro ecodactilar), el Sistema Ignis MJyP (Registro de población penitenciaria) y las Bases de datos-Registros Administrativos UME).

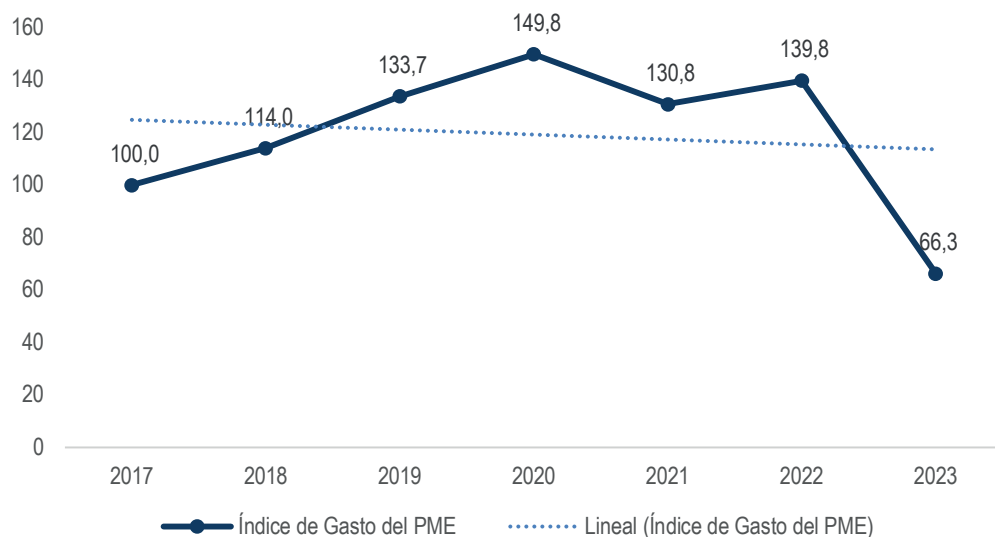
El presupuesto total de ambos programas con respecto al presupuesto de todo el sistema penitenciario nacional es de 6,5% como promedio durante el periodo 2017-2023, siendo el resto absorbido por los otros niveles de atención como el institucional, tanto de hombres como de mujeres, el penal juvenil y toda la población en comunidad.

El presupuesto total del PME (¢4.772,5 millones como promedio 2017-2023) siempre supera al del PSI (¢2.080,2 millones como promedio 2017-2023) durante el periodo de análisis, incluso el primero supera al segundo en más del doble en cada año, con excepción del 2023, donde se aprecia una baja considerable en el presupuesto devengado por el PME del 52,6% con respecto al resultado del 2022, esto debido a que no se facturó el pago por el alquiler de los dispositivos electrónicos entre los meses de marzo y junio del 2023, debido a los términos contractuales establecidos por el cambio de proveedor que se dio a inicios de dicho año por los nuevos artefactos tecnológicos, según consta en documentos que posee la Unidad de Atención a Personas Sujetas a Monitoreo con Dispositivo Electrónico (UME)<sup>18</sup>.

Más adelante, en la sección que analiza y compara los costos en cada uno de estos programas se detallará acerca de la distribución de dicho presupuesto en cada uno de sus principales rubros de gasto, para así ahondar hacia donde principalmente están destinados los recursos, en razón de que las acciones operativas en una u otra modalidad varían, ya que la atención que brindan a la población penitenciaria que tienen a cargo varía según las necesidades de estas, siendo que las personas pertenecientes al PME requieren de un control y monitoreo constante mediante la tecnología mientras que las personas pertenecientes al PSI.

En la figura 43 se aprecia la evolución del índice de gasto del PME, el cual cuenta con una media geométrica de 115,7, afectado principalmente por la caída del valor en el año 2023, por las razones que se explicaron previamente.

**Figura 43.** Índice de Gasto del PME con año base 2017 y hasta el 2023

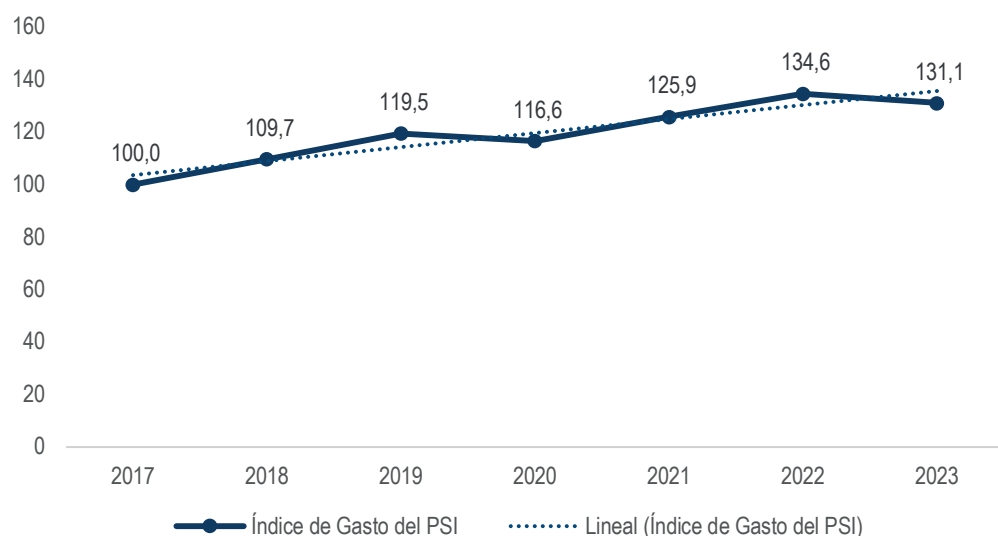


Por otra parte, se describe gráficamente la evolución del índice de gasto del PSI, el cual cuenta con una clara tendencia al alza, desde el año base y hasta el 2023, mostrando un valor de 119,1 correspondiente a su media geométrica, siendo superior en 3,4 p.p. al valor obtenido para el PME, durante el mismo periodo de análisis.

<sup>18</sup> Respuesta al Oficio DFOE-GOB-0031 Documento: 0982, realizada por la UME a la Contraloría General de la República (CGR) el 31 de enero del 2024.

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

**Figura 44.** Índice de Gasto del PSI con año base 2017 y hasta el 2023



### 4.5.3 Índice de Eficiencia

Luego de la obtención de los índices de desempeño, se podrán comparar los distintos resultados tanto del PME como del PSI con respecto al gasto asociado en el pasado, dados los comportamientos particulares de cada uno de dichos programas, con miras a señalar tendencias de comportamiento que puedan mejorar el desempeño de los peores resultados a partir de la evidencia empírica de los que sí obtienen mejores resultados. Para el cálculo del índice de eficiencia al 2024, se necesita tanto el índice de desempeño al 2024 como el gasto de cada programa penitenciario, para estimar el índice de gasto correspondiente como promedio durante el periodo 2017-2023. Los rangos según el valor del Índice de Eficiencia y su calificación cualitativa son i) eficiente 99-100, ii) moderadamente eficiente 35-98.9, iii) ineficiente menor a 35.

**Tabla 26.** Valor del Índice de Desempeño, Índice de Gasto e Índice de Eficiencia según nivel de atención

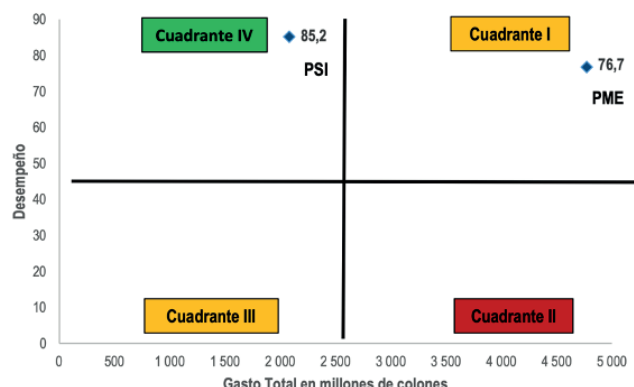
|                      | TOTAL | PME   | PSI   |
|----------------------|-------|-------|-------|
| Índice de Desempeño  | 78,5  | 76,7  | 85,2  |
| Índice de Gasto      | 119,1 | 115,7 | 119,1 |
| Índice de Eficiencia | 65,9  | 66,3  | 71,2  |

Según los resultados del índice es evidente que tanto el PME como el PSI se encuentran en una categoría intermedia de eficiencia, siendo el segundo superior al primero en 5,2 p.p., situación que va servir como umbral máximo de referencia para poder estimar las distintas alternativas factibles con las que se cuenta para mejorar la relación entre desempeño y gasto del PME. Para analizar la **relación entre el desempeño** actual obtenido en el cumplimiento de los alcances del PME y el **gasto** realizado a lo largo de los años que justifican dicho desempeño es posible utilizar la figura 46, el cual muestra cuatro cuadrantes de eficiencia.

El Cuadrante IV es el más eficiente, ya que muestra una relación de un desempeño alto con un gasto bajo y por lo tanto se destaca con un color verde. Los Cuadrantes I y III son medianamente eficientes, ya que en el primer caso se cuenta con un desempeño alto producto de un gasto alto y el otro caso se cuenta con un desempeño bajo a costa de un gasto también bajo, por lo cual ambos se destacan en color amarillo. Por lo tanto, el Cuadrante II se constituye como el más ineficiente de todos, ya que ubicaría un desempeño bajo producto de un gasto alto, siendo este representado por el color rojo.

Es posible apreciar que el valor de 76,3 para el desempeño del PME junto al gasto promedio de ₡4.772,5 millones durante el periodo 2017-2023, lo ubican en el Cuadrante I, mientras que el valor de 85,2 para el desempeño del PSI junto al gasto promedio de ₡2.080,2 millones durante el mismo periodo de análisis, lo ubican en el Cuadrante IV.

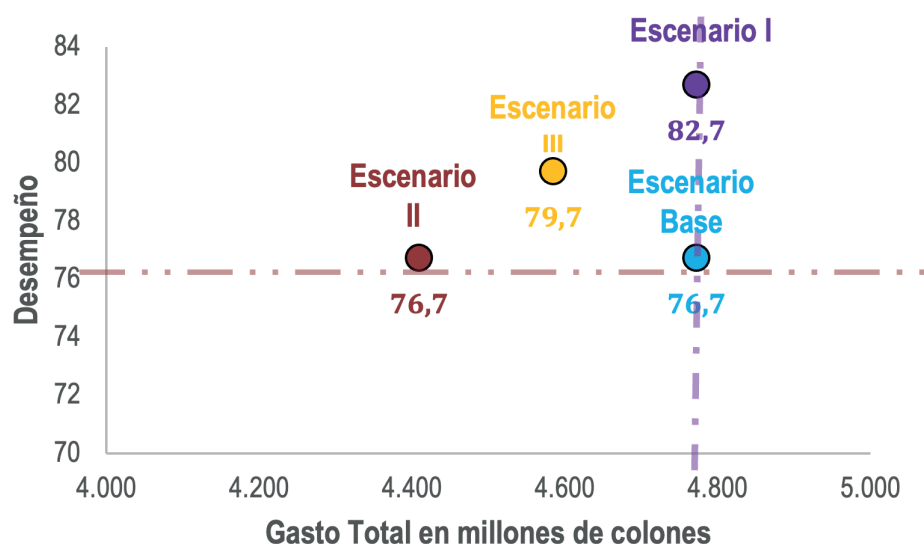
**Figura 45.** Relación del Desempeño y el Gasto Público según Nivel de Atención



En relación con la eficiencia del PME el menor desempeño alcanzado a partir de un mayor gasto, ambas, con respecto al PSI da como resultado un valor de 66,3 (categorizado como moderadamente eficiente) que es menor al resultado del PSI que tiene un valor de 71,5 (categorizado también como moderadamente eficiente) una diferencia que puede ser utilizada como referencia para establecer tres posibles escenarios comparados con un escenario base, para la mejora de la eficiencia del PME, los cuales se detallan a continuación:

**Escenario Base:** sirve como referencia de comparación según la situación actual de eficiencia del PME con los valores de desempeño y gastos según los resultados de sus índices.

**Figura 46.** Escenarios de Eficiencia a partir del Desempeño y el Gasto Público según Nivel de Atención



## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

En la figura 46 se ubica el escenario base y los tres escenarios alternativos para la mejora de la eficiencia del PME, siendo el primero alcanzado en un lapso de tres años, el segundo en cuatro años y el tercero en dos años, según los supuestos de cada uno, los cuales se describen a continuación:

**Escenario I:** Aumento de Eficiencia del PME a partir de un mayor desempeño y de un gasto público constante.

En la tabla que aparece a continuación se detallan los resultados de cada uno de los índices de desempeño, gasto y eficiencia del PME del Escenario I y su comparación con el Escenario Base.

**Tabla 27.** Valor del Índice de Desempeño, Índice de Gasto e Índice de Eficiencia y variaciones en puntos porcentuales requeridas para pasar del Escenario Base al Escenario I

| Sub Índices / Índices              | PME          | PME I        | Variación p.p. |
|------------------------------------|--------------|--------------|----------------|
| <b>Índice de Desempeño</b>         | <b>76,7</b>  | <b>82,7</b>  | <b>6,0</b>     |
| Beneficios Sociales y Económicos   | 74,5         | 82,0         | 7,5            |
| Riesgo de Captura                  | 86,3         | 86,3         | 0,0            |
| Posibilidad de Delinquir (Inverso) | 90,0         | 92,5         | 2,5            |
| Portación de Tobillera Electrónica | 56,0         | 70,0         | 14,0           |
| <b>Índice de Gasto</b>             | <b>115,7</b> | <b>115,7</b> | <b>0,0</b>     |
| <b>Índice de Eficiencia</b>        | <b>66,3</b>  | <b>71,5</b>  | <b>5,2</b>     |

Según los supuestos de este Escenario I, la eficiencia podría aumentar, manteniendo el gasto constante (C\$4.772,5 millones como promedio interanual 2017-2023), si se dan mejoras en la dimensión individual, en la dimensión colectiva y en la dimensión organizacional del desempeño del PME. Las siguientes acciones, en orden de prioridad, permitirían incrementar los resultados actuales generados en este sub índice, lo que a su vez incrementaría el desempeño y por ende la eficiencia del PME:

- Mayor oferta de capacitación y superación profesional a través de estudios.
- Más oportunidades laborales para generar más ingresos.
- Aumentar el núcleo social mediante actividades de esparcimiento.
- Más libertad para realizar acciones cotidianas necesarias.
- Fortalecer y mantener las relaciones afectivas.

Si las personas usuarias de los dispositivos electrónicos fuesen sometidos a un control y monitoreo más estricto y cercano que les haga sentirse mayormente vigilados haría que la posibilidad de delinquir disminuyera aún más, incrementando los resultados actuales generados en este sub índice, lo que a su vez incrementaría el desempeño y por ende la eficiencia del PME.

Las siguientes acciones, en orden de prioridad, permitirían incrementar los resultados actuales generados en este sub índice, lo que a su vez incrementaría el desempeño y por ende la eficiencia del PME:

- Proponer mecanismos complementarios que aclaren la situación delincencial de la persona para que los empleadores conozcan más acerca de las restricciones y condiciones de una persona que porta tobillera electrónica para reducir el riesgo de impedimento para conseguir empleo.
- Mejorar el diseño de la tobillera electrónica para que las personas puedan convivir mejor con su familia y en sus círculos sociales de esparcimiento.
- Aumentar la conciencia social para que nadie sea discriminado en la consecución de oportunidades de capacitación o superación personal mediante los estudios por portar una tobillera electrónica.

**Escenario II:** Aumento de Eficiencia del PME a partir de un menor gasto público y de un desempeño invariable.

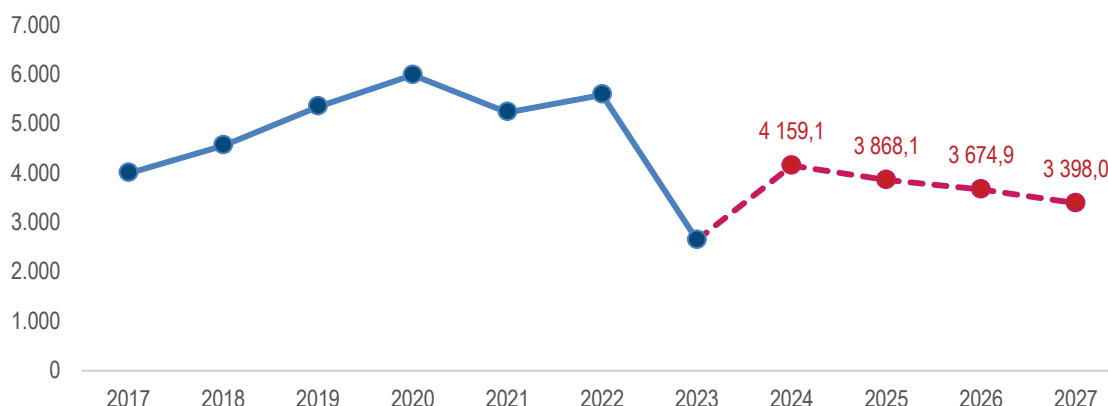
En la tabla que aparece a continuación se detallan los resultados de cada uno de los índices de desempeño, gasto y eficiencia del PME del Escenario II y su comparación con el Escenario Base.

**Tabla 28.** Valor del Índice de Desempeño, Índice de Gasto e Índice de Eficiencia y variaciones en puntos porcentuales requeridas para pasar del Escenario Base al Escenario II

| Sub Índices / Índices              | PME          | PME II       | Variación p.p. |
|------------------------------------|--------------|--------------|----------------|
| <b>Índice de Desempeño</b>         | <b>76,7</b>  | <b>76,7</b>  | <b>0,0</b>     |
| Beneficios Sociales y Económicos   | 74,5         | 74,5         | 0,0            |
| Riesgo de Captura                  | 86,3         | 86,3         | 0,0            |
| Posibilidad de Delinquir (Inverso) | 90,0         | 90,0         | 0,0            |
| Portación de Tobillera Electrónica | 56,0         | 56,0         | 0,0            |
| <b>Índice de Gasto</b>             | <b>115,7</b> | <b>107,3</b> | <b>-8,4</b>    |
| <b>Índice de Eficiencia</b>        | <b>66,3</b>  | <b>71,5</b>  | <b>5,2</b>     |

Según los supuestos de este Escenario II, la eficiencia podría aumentar, manteniendo el resultado del desempeño constante (76,7 durante los próximos 4 años), es decir manteniendo invariables los resultados en la dimensión individual, en la dimensión colectiva y en la dimensión organizacional del desempeño del PME y manteniendo un gasto de ₡4.409,8 durante el periodo 2017-2027, el cual se aprecia gráficamente a continuación:

**Figura 47.** Gasto Total del PME según el Escenario II durante el periodo 2017-2027



**Escenario III:** Aumento de Eficiencia del PME a partir de un mayor desempeño y de un menor gasto público.

En la tabla que aparece a continuación se detallan los resultados de cada uno de los índices de desempeño, gasto y eficiencia del PME del Escenario III y su comparación con el Escenario Base.

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

**Tabla 29.** Valor del Índice de Desempeño, Índice de Gasto e Índice de Eficiencia y variaciones en puntos porcentuales requeridas para pasar del Escenario Base al Escenario III

| Sub Índices / Índices              | PME          | PME III      | Variación p.p. |
|------------------------------------|--------------|--------------|----------------|
| <b>Índice de Desempeño</b>         | <b>76,7</b>  | <b>79,7</b>  | <b>4,1</b>     |
| Beneficios Sociales y Económicos   | 74,5         | 79,5         | 5,0            |
| Riesgo de Captura                  | 86,3         | 86,3         | 0,0            |
| Posibilidad de Delinquir (Inverso) | 90,0         | 90,0         | 0,0            |
| Portación de Tobillera Electrónica | 56,0         | 63,0         | 7,0            |
| <b>Índice de Gasto</b>             | <b>115,7</b> | <b>111,5</b> | <b>-4,2</b>    |
| <b>Índice de Eficiencia</b>        | <b>66,3</b>  | <b>71,5</b>  | <b>5,2</b>     |

Según los supuestos de este Escenario III, la eficiencia podría aumentar, por un lado, reduciendo el gasto (C\$4.585,0 millones como promedio interanual 2017-2025) y, por otro lado, si se dan mejoras en la dimensión individual y en la dimensión organizacional del desempeño del PME, específicamente:

Las siguientes acciones, en orden de prioridad, permitirían incrementar los resultados actuales generados en este sub índice, lo que a su vez incrementaría el desempeño y por ende la eficiencia del PME:

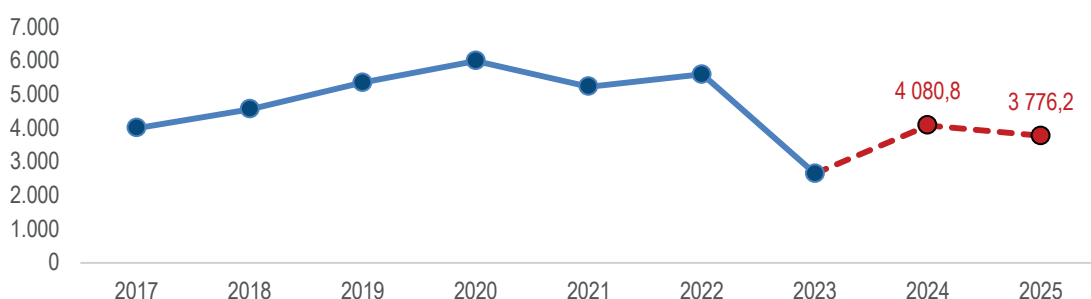
- Mayor oferta de capacitación y superación profesional a través de estudios.
- Más oportunidades laborales para generar más ingresos.
- Aumentar el núcleo social mediante actividades de esparcimiento.

Las siguientes acciones, en orden de prioridad, permitirían incrementar los resultados actuales generados en este sub índice, lo que a su vez incrementaría el desempeño y por ende la eficiencia del PME:

- Proponer mecanismos complementarios que aclaren la situación delincencial de la persona para que los empleadores conozcan más acerca de las restricciones y condiciones de una persona que porta tobillera electrónica para reducir el riesgo de impedimento para conseguir empleo.
- Mejorar el diseño de la tobillera electrónica para que las personas puedan convivir mejor con su familia y en sus círculos sociales de esparcimiento.

A continuación, se detalla gráficamente la evolución de los gastos proyectados al 2025 para cumplir con los supuestos de este escenario alternativo para la mejora de la eficiencia del PME.

**Figura 48.** Gasto Total del PME según el Escenario III durante el periodo 2017-2025



De acuerdo con los resultados de los escenarios anteriores se puede evidenciar que los recursos monetarios y tecnológicos son suficientes para mejorar la eficiencia del PME mediante un incremento del desempeño (valor base de 76,7) sin modificar los gastos actuales, hasta al menos equiparar el grado de eficiencia del PSI, en un periodo de 3 años (2 puntos de aumento del desempeño anual, en las dimensiones: individual, social y

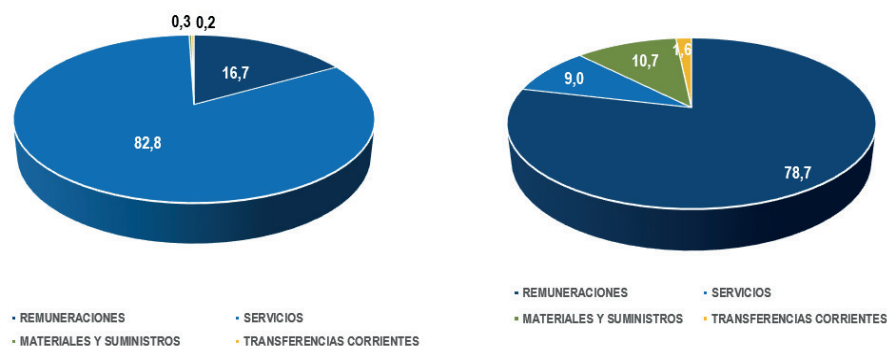
organizacional, hasta alcanzar un resultado de 82,7 en el Índice de Desempeño y de 71,5 en el Índice de Eficiencia (incremento de 5,2 puntos), siendo ahora considerado el PME como moderadamente eficiente.

Sin embargo, los recursos humanos con los que cuenta actualmente la UME son insuficientes para toda la labor de control y monitoreo que se necesita y por lo cual, en estos últimos años, se ha requerido de apoyo regional operativo de personas destacadas en la atención del nivel SI. Si se contratara más personal de apoyo operacional en la UME se podría incidir en un mayor control y monitoreo que aumentaría la percepción de vigilancia de la población usuaria de dispositivos electrónicos, a su vez, que disminuiría la posibilidad de delinquir de dicha población, mejorando así el desempeño del PME.

Esto aumentaría la eficiencia del PME, si por un lado se da un traslado de personal que refuerza a la UME en el apoyo operativo sin generar incrementos del gasto por concepto de remuneraciones o por otro lado si se contrata personal adicional, lo cual sí generaría un incremento del gasto por dicho concepto y según la fórmula de eficiencia, por cada punto porcentual adicional del gasto el desempeño debe aumentar en 0,7 p.p., para al menos incrementar la eficiencia hasta el valor del PSI.

La **distribución de los gastos** en el sistema de ME son principalmente de 82,8% en Servicios (alquileres, en especial los llamados *otros alquileres* que no incluyen ni edificios, ni locales ni terrenos ni equipos de cómputo), el 16,7% en Remuneraciones (casi la mitad en incentivos salariales). La distribución de los gastos en el sistema de SI son principalmente de 78,7% en Remuneraciones (casi la mitad relacionados a los incentivos salariales), el 10,7% en Materiales y suministros (casi todo en alimentos y productos agropecuarios) y el 9,0% en Servicios (casi el 70% entre alquileres y servicios básicos).

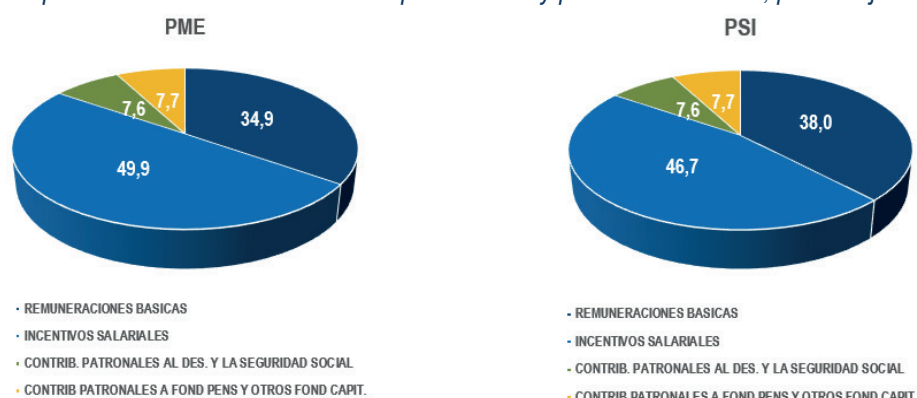
**Figura 49.** Comparación de Rubros de Gasto del PME y del PSI al 2023, porcentajes



Aquí aparece la comparación en el rubro de las remuneraciones, siendo para los dos programas una distribución muy similar.

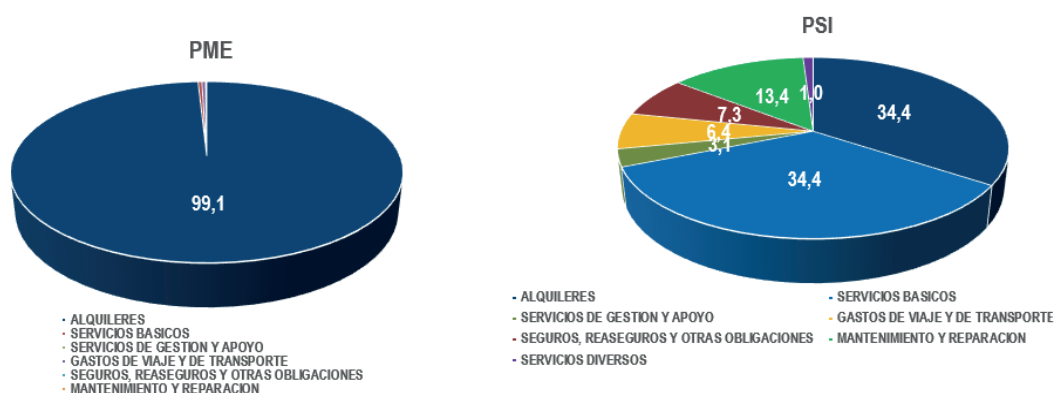
## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

**Figura 50.** Comparación de las Remuneraciones para el PME y para el PSI al 2023, porcentajes



En la siguiente figura se aprecia la importancia que tiene apartado de alquileres dentro del rubro de servicios y si bien existen alquileres de edificios y terrenos, así como de equipo de cómputo la mayor parte tiene que ver con lo que se denomina otros alquileres relacionados con los dispositivos electrónicos. Mientras que la distribución de este rubro del gasto para el PSI cuenta con una importancia compartida entre los alquileres y los servicios básicos tales como agua, energía, telecomunicaciones y otros.

**Figura 51.** Comparación de la distribución porcentual del Rubro Servicios para el PME y para el PSI al 2023



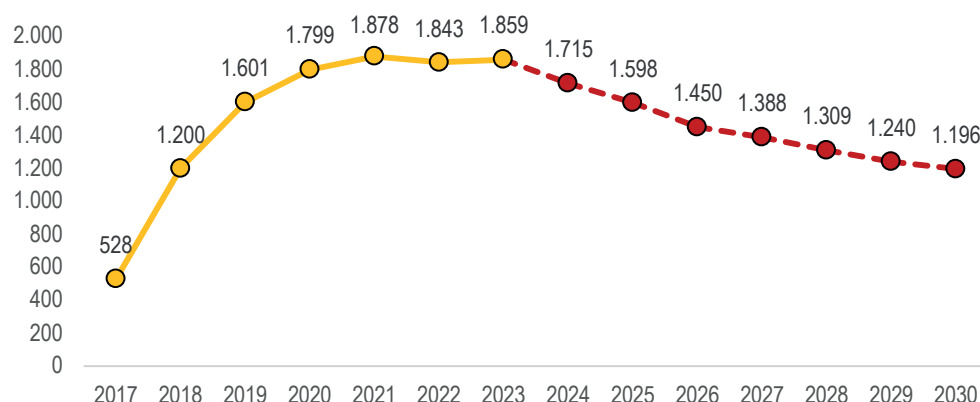
El costo promedio anual de cada persona del sistema de ME, entre el 2017 y el 2023 es de ¢3,6 millones mientras que el costo promedio anual de cada persona del sistema de SI es de ¢666.116,1, durante el mismo periodo. La razón promedio entre el costo de cada persona del sistema ME con respecto a la persona de la modalidad SI es de 6,7, como promedio durante el periodo 2017-2023.

**Tabla 30.** Comparación del gasto promedio anual de cada persona en el PME y en el PSI en colones corrientes durante el periodo 2017-2023

|                | PRESUPUESTO / POBLACIÓN TOTAL |             |           | RAZÓN PME/PSI |
|----------------|-------------------------------|-------------|-----------|---------------|
|                | TOTAL                         | PME         | PSI       |               |
| 2017           | 2 438 819,1                   | 7 582 882,1 | 376 354,4 | 20,1          |
| 2018           | 2 596 217,5                   | 3 804 268,1 | 521 667,2 | 7,3           |
| 2019           | 2 838 891,7                   | 3 344 195,3 | 635 811,5 | 5,3           |
| 2020           | 3 063 992,0                   | 3 333 021,4 | 669 283,0 | 5,0           |
| 2021           | 3 171 522,0                   | 2 789 051,3 | 747 524,8 | 3,7           |
| 2022           | 3 441 220,2                   | 3 036 790,4 | 852 673,1 | 3,6           |
| 2023           | 3 322 152,2                   | 1 427 664,8 | 859 499,0 | 1,7           |
| Prom 2017-2023 | 2 981 830,7                   | 3 616 839,1 | 666 116,1 | 6,7           |

A continuación, aparece el resultado histórico (2017-2023) y una proyección (2024-2030) de la población perteneciente a uno de los niveles de atención del sistema penitenciario relacionado con los que utilizan dispositivos electrónicos. Se aprecia una clara tendencia a la baja en la población sujeta a tobillera electrónica a causa del cumplimiento de penas, así como de los cambios legislativos que incidieron penas más cortas de cumplimiento y aunque los niveles de criminalidad en el país se han incrementado se espera que al 2030 se cuente con una población similar a la que existía en el 2018, de acuerdo con los supuestos de esta proyección.

**Figura 52.** Población histórica y proyectada del PME durante el periodo 2017-2030



En la siguiente tabla se detallan los gastos totales y los gastos por persona históricos y proyectados de los dispositivos electrónicos si se hubiese continuado con la tecnología que se utilizó previo a marzo del 2023 para los años venideros comparado con una proyección que toma en consideración ese cambio tecnológico y menor costo de los nuevos dispositivos a partir del 2024, bajo los supuestos del Escenario II<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> En el Anexo aparece la tabla según los resultados de gasto bajo los supuestos del Escenario III.

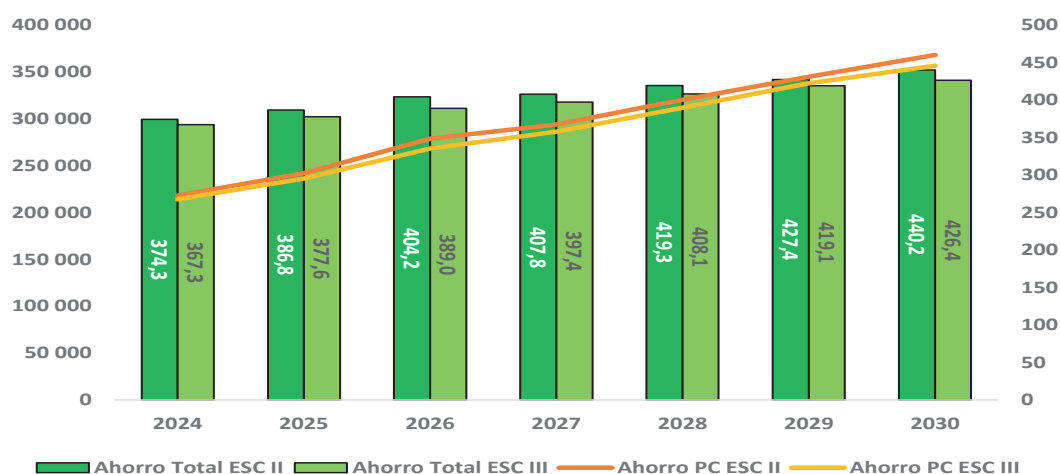
## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

**Tabla 31.** Comparación del Gasto Total y Per Cápita en Dispositivos Electrónicos a partir del cambio tecnológico según los Escenario II y III durante el periodo 2024-2030 y en millones de colones corrientes

| AÑO  | ESCENARIO | SIN CAMBIO TECNOLÓGICO |          | CON CAMBIO TECNOLÓGICO |          |
|------|-----------|------------------------|----------|------------------------|----------|
|      |           | Gasto Total            | Gasto PC | Gasto Total            | Gasto PC |
| 2024 | ESC II    | 3 535,2                | 2,06     | 3 160,9                | 1,84     |
|      | ESC III   | 3 468,7                | 2,02     | 3 101,4                | 1,81     |
| 2025 | ESC II    | 3 287,9                | 2,06     | 2 901,1                | 1,82     |
|      | ESC III   | 3 209,8                | 2,01     | 2 832,1                | 1,77     |
| 2026 | ESC II    | 3 123,7                | 2,15     | 2 719,4                | 1,88     |
|      | ESC III   | 3 006,0                | 2,07     | 2 617,0                | 1,80     |
| 2027 | ESC II    | 2 888,3                | 2,08     | 2 480,6                | 1,79     |
|      | ESC III   | 2 815,0                | 2,03     | 2 417,6                | 1,74     |
| 2028 | ESC II    | 2 741,6                | 2,09     | 2 322,3                | 1,77     |
|      | ESC III   | 2 668,3                | 2,04     | 2 260,2                | 1,73     |
| 2029 | ESC II    | 2 594,9                | 2,09     | 2 167,5                | 1,75     |
|      | ESC III   | 2 544,6                | 2,05     | 2 125,5                | 1,71     |
| 2030 | ESC II    | 2 494,2                | 2,09     | 2 054,1                | 1,72     |
|      | ESC III   | 2 416,0                | 2,02     | 1 989,7                | 1,66     |

Gráficamente, se detallan los ahorros totales y los ahorros por persona históricos y proyectados de los dispositivos electrónicos en el ejercicio contra factual en el que se analiza que hubiese pasado si se continuaba con la tecnología anterior versus los resultados a causa del cambio tecnológico del 2023, con resultados a partir del 2024 y hasta el 2030 y bajo los supuestos del Escenario II.<sup>20</sup>

**Figura 53.** Ahorro por el Cambio Tecnológico según los Escenarios II y III durante el periodo 2024-2030



Según Kaufmann et al., (2015) existe una creciente urgencia para mejorar **la efectividad** del sector público, mediante un mejor uso de sus recursos (eficiencia), cumplir las promesas y las metas establecidas (eficacia) y

<sup>20</sup> En el Anexo aparece la figura según los resultados de ahorro bajo los supuestos del Escenario III.



rendir cuentas a la ciudadanía (transparencia). La adopción de los principios de la gestión para resultados, ha sido fundamental para orientar las reformas estatales, que ya no se limitan solamente a la sostenibilidad fiscal ni a los aspectos macroeconómicos del presupuesto, sino que se incorporan temas vinculados a los resultados que logran las administraciones gubernamentales.

La efectividad tiene que ver con «qué» cosas se hacen y «cómo» se hacen esas cosas, esta conjuga la asignación óptima de recursos para la generación de productos o resultados con el grado de cubrimiento del logro con respecto a metas definidas. La efectividad es entendida como la capacidad de conseguir los objetivos definidos de la mejor manera posible.<sup>21</sup>

En este apartado se hará un análisis de la efectividad de la intervención pública dentro del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026 relacionada con el sistema penitenciario nacional, específicamente con la población con uso de dispositivos de monitoreo electrónico y el nivel semi institucional, lo cual sirve de complemento al abordaje previo sobre la eficacia desde ambas modalidades.

El Mideplan en conjunto con el Ministerio de Hacienda elaboraron el documento denominado: *Análisis de las Intervenciones públicas Estratégicas del PNDIP 2023-2026, la Agenda Nacional de Evaluación y los Programas Presupuestarios*. En dicho documento se identificó la vinculación de las intervenciones públicas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas (PNDIP) 2023-2026 con los programas presupuestarios, siendo este un aspecto central para posicionar ejercicios de evaluación que incluyan la medición de la efectividad, por lo cual se tomaron en cuenta aquellas intervenciones públicas estratégicas que demandan recursos del Presupuesto Nacional.

Se pudo comprobar la vinculación de la intervención pública estratégica dentro de la ANE 2023-2026 *Programa de fortalecimiento del Sistema Penitenciario Nacional* del Sector Seguridad Ciudadana y Justicia con el programa presupuestario 789 Atención de Personas Adscritas al Sistema Penitenciario Nacional, perteneciente al Ministerio de Justicia y Paz, el cual tiene a su vez seis Sub Programas Presupuestarios: 1. Atención de Hombres Adultos en Centros Institucionales; 2. Atención de Mujeres Sujetas a Medidas Privativas de Libertad; 3. Atención a Población Penal Juvenil; 4. Atención de Población en Centros Semi Institucionales; 5. Atención de Población en Comunidad; 6. Atención de Población Sujeta a Dispositivos Electrónicos; siendo el 4 y sobre todo el 6 los de mayor interés en esta evaluación de resultados.

Se definen las fórmulas para la medición de la efectividad de las intervenciones públicas, las cuales pueden ser de varios tipos: políticas, planes, programas, estrategias, proyectos a nivel social; programas presupuestarios y planes estratégicos sectoriales, institucionales-operativos; las cuales se utilizan para estimar la eficiencia y la efectividad del Programa de fortalecimiento del Sistema Penitenciario Nacional. Este ejercicio señala a la vez las características de la información necesaria para mejorar las estimaciones a futuro de esta intervención pública, lo cual se considera de relevancia en la medida que el MJP se oriente a adoptar la GpRD y el componente de presupuesto basado en resultados en su dinámica institucional.

Para realizar la estimación de la **efectividad del Programa de fortalecimiento del Sistema Penitenciario Nacional** es necesario tomar en consideración sus dos objetivos, cada uno asociada a un indicador y ponderarlos según la importancia relativa de su presupuesto aprobado para que la suma de ambos resulte en la medida exacta de todo el programa. El peso relativo del primer objetivo del programa es de 66,6% mientras que el peso relativo del segundo es de 33,4%; sin embargo, debido a la dificultad de estimar el resultado del primer indicador durante el 2023, se tomará el resultado del segundo indicador con una importancia relativa del

<sup>21</sup> Para la estimación de la efectividad, se tomará como base teórica y metodológica lo expuesto en el documento de trabajo denominado; "Apoyo al fortalecimiento de la medición de la efectividad de los programas presupuestarios en Costa Rica".

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

100% del programa, teniendo en cuenta que en realidad se estimaría la efectividad, aproximadamente, de solo una tercera parte de dicho programa para el año en mención.

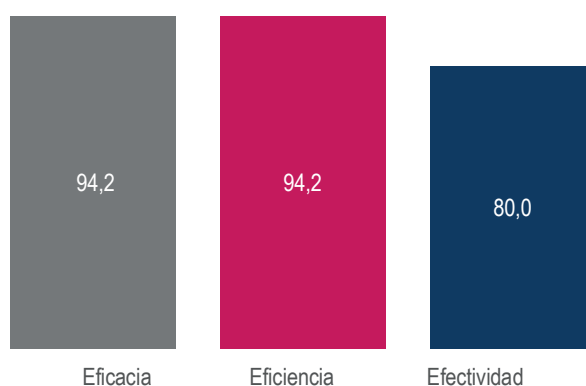
En la siguiente tabla aparecen los indicadores definidos inicialmente en el PNDIP 2023-2026, tal y como aparece en los informes de seguimiento del Área de Evaluación y Seguimiento del Mideplan. Los cuales sufrieron una modificación desde la versión inicial incluida en el PNDIP en 2023, donde es relevante indicar que para el segundo es distinto y no se puede comparar con el resultado anual al 2023.

**Tabla 32. PNDIP: Programa de fortalecimiento del Sistema Penitenciario Nacional al 2024**

| Objetivo                                                                                                                                                                                                          | Indicador                                                                                                                                                                                                            | Presupuesto                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| 1. Implementar el Programa Fortalecimiento Sistema Penitenciario Nacional, con el fin de cumplir con los derechos humanos de la población penitenciaria.                                                          | 1. Tasa de participaciones en diferentes procesos de atención para su inserción social integral por cada 100 personas privadas de libertad en centros de atención institucional de población adulta y penal juvenil. | <b>Periodo:</b><br>665.111.111,11<br><br><b>Anual:</b><br>166.277.777,78 |
| 2. Implementar acciones en conjunto con los actores sociales que intervienen en los procesos de ejecución de las medidas privativas de libertad, para la adecuada inserción social de la Población penitenciaria. | 2. Promedio mensual de personas privadas de libertad que participan en actividades ocupacionales remuneradas dentro del Sistema Penitenciario Nacional.                                                              | <b>Periodo:</b><br>333.663.990,00<br><br><b>Anual:</b><br>83.415.997,50  |

Esta situación implica, para próximas mediciones de efectividad de este programa, que los resultados de los siguientes años (periodo 2024-2026), no son comparables con el estimado acá para el 2023, aunque si se estiman los resultados alcanzados en los dos indicadores de dicho programa se tendrán una estimación más completa de la realizada aquí inicialmente. Para el 2023, según Mideplan (2023b) el Programa de fortalecimiento del Sistema Penitenciario Nacional presentó un el porcentaje de ejecución presupuestaria del 100% (83.415.997,5 millones estimados y ejecutados) y tuvo un porcentaje de cumplimiento de la meta del 94,2%. Estos resultados se utilizan de base para estimar la eficacia, la eficiencia y la efectividad del programa de interés según la información disponible, tal y como aparece en la siguiente figura.

**Figura 54. Indicadores del Programa de fortalecimiento del Sistema Penitenciario Nacional**



El valor de la eficacia implica que este programa es calificado como muy eficaz, mientras que un valor idéntico en eficiencia implica, primero que todo que el costo real fue idéntico al costo previsto y que el tiempo invertido fue igual al tiempo previsto y segundo, es un resultado que se califica como moderadamente eficiente. A partir de ambos resultados, se cuenta con una calificación de 80,0 de efectividad del programa lo que se entiende como moderadamente efectivo.

Si bien en el PNDIP 2023-2026 se registra información agregada del Sistema Penitenciario Nacional, es de interés de esta evaluación realizar una estimación de al menos dos niveles de atención: Semi Institucional y Monitoreo Electrónico, para lo cual se ha realizado una aproximación utilizando las distribuciones porcentuales de toda la población penitenciaria según nivel y del presupuesto del Programa Presupuestario 789 Atención de Personas Adscritas al Sistema Penitenciario Nacional por cada uno de los seis sub programas relacionados con los niveles de atención. Las tablas 34 y 35 presentan, respectivamente, el porcentaje de cumplimiento de los objetivos y el porcentaje de ejecución presupuestaria desagregados según el nivel de atención y los resultados sobre los indicadores para cada uno estos.

**Tabla 33** Cumplimiento de resultados y ejecución presupuestaria, según Niveles de Atención, 2023

| Nivel                        | Indicador |           |                  | Presupuesto  |              |               |
|------------------------------|-----------|-----------|------------------|--------------|--------------|---------------|
|                              | Meta      | Resultado | Cumplimiento (%) | Estimado     | Ejecutado    | Ejecución (%) |
| <b>TOTAL</b>                 | 4.700     | 4.428     | 94,2             | 83.415.997,5 | 83.415.997,5 | 100           |
| <b>Institucional hombres</b> | 1.989     | 1.926     | 96,8             | 65.284.130,8 | 65.284.130,8 | 100           |
| <b>Institucional mujeres</b> | 72        | 71        | 98,2             | 4.471.153,0  | 4.471.153,0  | 100           |
| <b>Penal Juvenil</b>         | 99        | 97        | 98,0             | 2.900.812,6  | 2.900.812,6  | 100           |
| <b>Seminstitucional</b>      | 365       | 328       | 89,7             | 4.063.417,9  | 4.063.417,9  | 100           |
| <b>Comunicad</b>             | 1.918     | 1.776     | 92,6             | 1.966.991,1  | 1.966.991,1  | 100           |
| <b>Monitoreo electrónico</b> | 256       | 230       | 90,0             | 4.729.492,0  | 4.729.492,0  | 100           |

**Tabla 34.** Indicadores según Niveles de Atención

| Nivel        | Eficacia     |             | Eficiencia   |             | Efectividad  |              |
|--------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|--------------|
|              | Cuantitativo | Cualitativo | Cuantitativo | Cualitativo | Cuantitativo | Cualitativo  |
| <b>TOTAL</b> | 94,2         | Muy Eficaz  | 94,2         | M Eficiente | 80,0         | M Inefectivo |
| <b>IH</b>    | 96,8         | Muy Eficaz  | 96,8         | M Eficiente | 80,0         | M Inefectivo |
| <b>IM</b>    | 98,2         | Muy Eficaz  | 98,2         | M Eficiente | 80,0         | M Inefectivo |
| <b>PJ</b>    | 98,0         | Muy Eficaz  | 98,0         | M Eficiente | 80,0         | M Inefectivo |
| <b>SI</b>    | 89,7         | M Eficaz    | 89,7         | M Eficiente | 70,0         | Inefectivo   |
| <b>CM</b>    | 92,6         | Muy Eficaz  | 92,6         | M Eficiente | 80,0         | M Inefectivo |
| <b>ME</b>    | 90,0         | M Eficaz    | 90,0         | M Eficiente | 70,0         | Inefectivo   |

Es importante destacar que la mayoría de los resultados de eficacia de cada uno de los niveles de atención del Programa fortalecimiento del Sistema Penitenciario Nacional, está considerado como Muy eficaz, con excepción de Semi Institucional y de Monitoreo Electrónico, los cuales son considerados como Moderadamente eficaz. Mientras que en el caso de la eficiencia tanto el Programa en general como cada uno de sus niveles de atención entran dentro de la categoría de Moderadamente eficiente, ya que la categoría es muy amplia, siendo que sea casi imposible obtener un resultado de eficiencia máximo y que por otro lado tampoco hay resultados tan malos como para que sean considerados como ineficientes. Por último, es posible evidenciar que para los niveles Seminstitucional y ME se concluye que su resultado es considerado como Inefectivo, mientras que para el resto de niveles y según su calificación son considerados dentro de la categoría denominada como Moderadamente inefectivo.

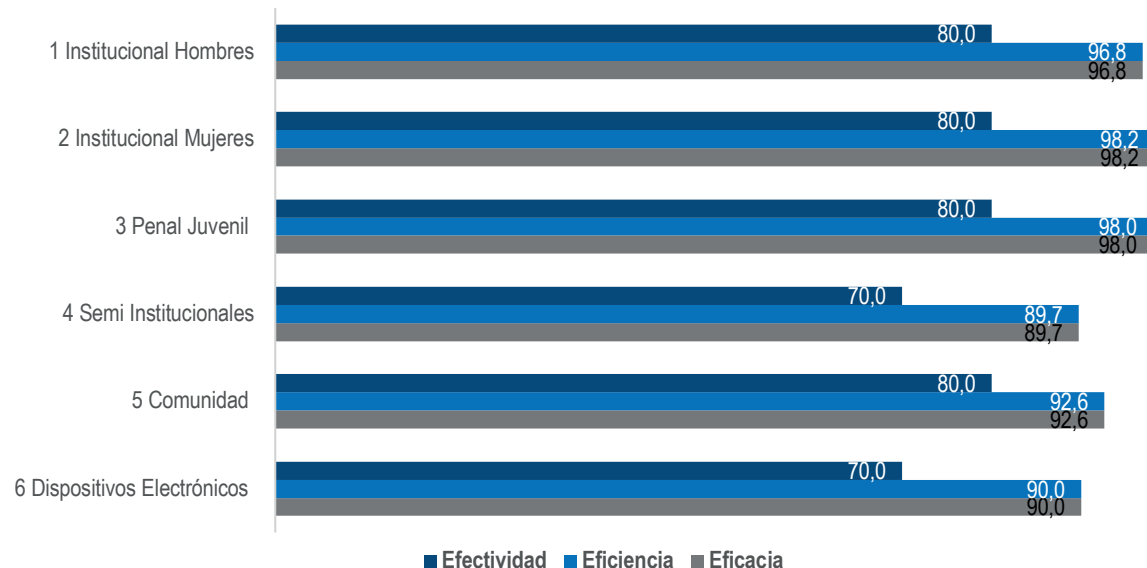
El análisis realizado toma en consideración a poblaciones con algunas características diferentes, en el primer caso, a personas a las que se les dio esta opción como un beneficio carcelario menos riguroso que la prisión permanente mientras que en el segundo caso es a partir de una ejecución de una sentencia según el tipo de delito cometido, sirven como referencia para una comparación, guardando algunas características específicas como estas y según estas estimaciones de eficacia, eficiencia y efectividad, ambas están sujetas a mejoras tanto a la hora de analizar el cumplimiento de sus objetivos, como en el uso adecuado de sus recursos y en la

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

manera en la que se combinan ambos resultados para lograr que ambos niveles puedan ser considerados efectivos. En el caso de otras poblaciones de atención penitenciaria obtienen un resultado de moderadamente efectivo Institucional Hombres, Institucional Mujeres, Penal Juvenil y Comunidad y para tener con certeza una comparación significativa con las otras dos poblaciones es necesario detallar aún más.

A continuación, se resumen los valores de la eficacia, eficiencia y efectividad del Programa fortalecimiento del Sistema Penitenciario Nacional, así como el de cada uno de sus niveles de atención.

**Figura 55. Indicadores según Nivel de Atención**



Como se ha advertido, la mejora y precisión de estas estimaciones transita por generar flujos de información con mayor detalle y desagregación, primero de la estimación de los indicadores que se acordaron iban a medir la realización de los objetivos del Programa de fortalecimiento del Sistema Penitenciario Nacional, dando como resultado una estimación parcial de los indicadores de eficacia, eficiencia y efectividad de dicho programa, ya que se estaría valorando aproximadamente una tercera parte y no el total por la falta de información suficiente para estimar y dar seguimiento al cumplimiento de uno de los objetivos.

Segundo en relación a la desagregación de los resultados generales de la población de todo el sistema penitenciario según su nivel de atención, con la cual no se cuenta para ninguno de los dos indicadores que aparecen en el PNDIP 2023-2026, pero que sí existe una desagregación a nivel presupuestario, por parte del Ministerio de Hacienda, a partir del programa presupuestario 789 Atención de Personas Adscritas al Sistema Penitenciario Nacional y de los seis sub programas, de cada uno de los niveles de atención de dicha población penitenciaria, información que sirvió de para la estimación realizada que ineludiblemente puede robustecerse al disponer de datos con más profundidad.

En este caso y dados los ajustes en los indicadores que miden los objetivos del Programa de fortalecimiento del Sistema Penitenciario Nacional, será posible realizar una estimación más precisa de la eficacia, eficiencia y efectividad de todo el programa para los años 2024, 2025 y 2026 (aunque no comparables con los resultados presentados acá para el 2023) pero queda pendiente la realización de las desagregaciones correspondientes para estimar los resultados alcanzados para los objetivos de este programa según nivel de atención, lo cual permitiría precisar con datos reales, dado el alcance de la información disponible, que contribuirían a una mejor medición y a su vez a una valoración más consistente de los resultados.



La percepción de beneficios de las personas relacionados con las condiciones familiares, afectivas, de crecimiento profesional y laboral que obtienen al estar bajo las condiciones del PME si bien es considerado como Alto es menor que la percepción sobre los mismos beneficios sociales y económicos de las personas del PSI el cual es considerado como Muy Alto, esto podría ser explicado por las características propias de cada modalidad, siendo en el primer caso una ejecución de una sentencia de pena que incluye la portación de un dispositivo electrónico de control visible ante los demás mientras que la segunda es un beneficio carcelario sin que la persona pueda ser identificada por su condición.

En relación con la **dimensión colectiva del desempeño de los programas** del sistema penitenciario nacional relacionada con la convivencia de estas poblaciones con la sociedad es evidente para las personas del PME el riesgo de que sean capturados es mayor y por ende su posibilidad de delinquir es menor en comparación con las personas del PSI, debido al estricto control y monitoreo que reciben las primeras, producto del uso de una tobillera electrónica que no lo tienen las segundas.

Al analizar las condiciones particulares de cada modalidad del sistema penitenciario desde un plano organizacional, lo relacionado con la portación de la tobillera electrónica en el caso del PME muestra un desempeño considerado como Medio, mientras que la valoración de las condiciones de un régimen semi restrictivo en el caso del PSI muestra un desempeño Alto, señalando un área de mejora considerable la cual puede incidir en una mayor eficiencia.

Si bien la tasa de crecimiento de los gastos del PSI es superior a la del PME, durante el periodo de análisis, el nivel absoluto de erogaciones de la modalidad que atiende a la población con dispositivos electrónicos es al menos el doble que el monto invertido para la atención de la población bajo condiciones semi institucionales, relacionado principalmente al costo de los aparatos tecnológicos de control y monitoreo.

### Conclusiones Eficiencia

**EF.1** Se concluye que existen diferencias en la eficiencia entre los programas analizados, el PSI muestra un resultado mayor (71,5%) en comparación con el PME (66,3%) a partir de los índices generados, ambos programas se ubican en un nivel de eficiencia intermedia.

*EF.1.1 Dentro de la evaluación realizada se generan las alternativas para optimizar el uso de los recursos, las cuales están en función de la reducción del gasto (asignación de recursos económicos) que se pueda presentar en el futuro y por otro lado el desarrollo de acciones en la gestión de estos para favorecer un mayor logro de los objetivos propuestos (desempeño), o bien la combinación de ambas.*

*EF.1.2 La suficiencia de los recursos para la implementación del programa se valora como parcial, la disposición financiera y tecnológica se valoran como adecuados, y se identifica una debilidad en el capital humano (cantidad y especialización del personal tanto de la UME como de los departamentos que complementan la labor operativa) que afecta el cumplimiento de objetivos, especialmente crítico en las funciones del control y acompañamiento de la población monitoreada.*

*EF.1.3 La disposición de más personal (nuevas contrataciones o movilizaciones internas) generaría un incremento del gasto por dicho concepto, aunque teniendo una previsible consecuencia positiva en el desempeño del programa (logro de objetivos con mayor solvencia), que para traducirse en un aumento de la eficiencia este debe ser proporcionalmente mayor al incremento del gasto.*

**EF.2** Para la mejora de la eficiencia, la primera alternativa identificada consiste en la mejora del desempeño, lo que implica el desarrollo de acciones que incidan en cada una de las dimensiones del programa (individual, colectiva y organizacional), sin modificar los gastos actuales -donde los recursos monetarios y tecnológicos tendrían una suficiencia adecuada.

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

*EF.2.1 La dimensión organizacional presenta un margen de mejora superior a las demás, se identifica que de asignársele prioridad en su atención para su optimización (calidad del dispositivo, sensibilización a empleadores, ampliación de oportunidades de formación, entre otros), se generaría un efecto en cadena que decantaría en un aumento de la eficiencia.*

**EF.3** Como segunda alternativa valorada, se posiciona una mejora de la eficiencia vía reducción del gasto, centralmente a partir de los ahorros generados por el coste de la tecnología utilizada para los dispositivos electrónicos, los cuales concentran prácticamente el 80% del total de la partida presupuestaria al 2023. Dentro de esta opción no se consideraría la modificación de acciones en ninguna de las dimensiones analizadas -a nivel de implementación todo seguiría igual-.

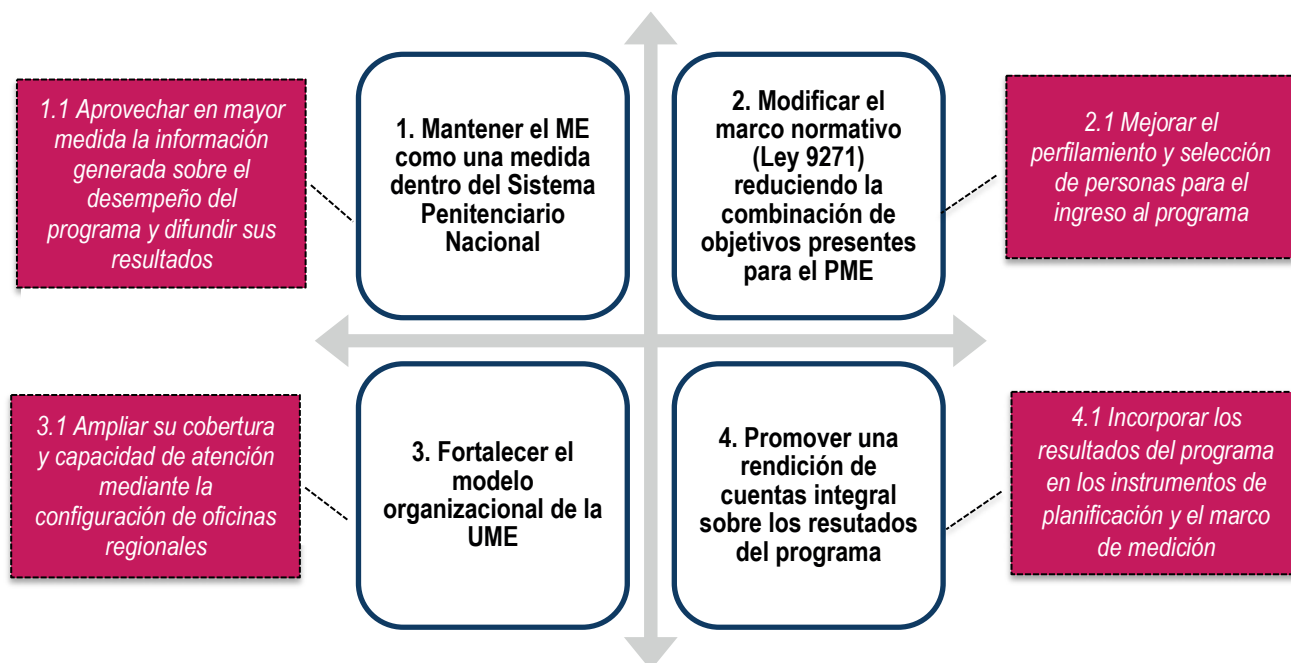
*EF3.1 Dentro del periodo de evaluación, se realizó una contratación de un proveedor que redujo los costes de operación del sistema por el alquiler de los dispositivos; y paralelamente hacia final del 2024 se observó una reducción de los ingresos de la población monitoreada, unido al cumplimiento de las sentencias y al aumento de las suspensiones judiciales y revocatorias de las medidas por las modificaciones normativas introducidas, lo que tendrá una incidencia en temas de ahorro en los años venideros.*

**EF.4** La combinación de las dos vías (gasto-desempeño) se posiciona como la alternativa más realista valorada, donde una mejora en el desempeño en -al menos- dos de sus dimensiones (individual y organizacional) en unión a la reducción del gasto del PME, a partir de los ahorros generados con el cambio tecnológico de los dispositivos electrónicos, al menos durante los próximos dos años, llevaría a un incremento de la eficiencia del programa.

## 5. RECOMENDACIONES

Este capítulo incluye una serie de recomendaciones, que devienen del análisis realizado en el capítulo de hallazgos y las conclusiones presentadas anteriormente. Teniendo en consideración que han transcurrido 10 años de la entrada en vigencia de la Ley 9271 y de la aplicación del PME en el país, estas recomendaciones buscan aportar puntos de mejora para una toma de decisiones informada. Las nociones centrales de las recomendaciones se muestran en la siguiente figura:

**Figura 56.** *Nociones centrales sobre las recomendaciones de la evaluación*



### 5.1 Sobre la pertinencia del programa

- 5.1.1 Mantener el programa de monitoreo electrónico dentro del sistema penitenciario nacional como una medida de ejecución de la pena.
- 5.1.2 Garantizar la dotación de recursos (tecnológicos, humanos, temporales, alianzas interinstitucionales) para el desarrollo óptimo del ciclo de vida del programa (planificación-gestión, seguimiento-evaluación).
- 5.1.3 Ampliar el alcance de los instrumentos de planificación y de rendición de cuentas del programa con información de la gestión (entrega de bienes y servicios, inversión de recursos, productos obtenidos), y de resultados (cambios y transformaciones en la población) a partir de la información disponible.
- 5.1.4 Aumentar el intercambio de información y comunicación con distintos actores (prensa, ciudadanía, centros de estudio, entre otros), sobre los roles y responsabilidades de los actores en las distintas fases del programa (otorgamiento de la medida, ingreso, supervisión, egreso), los grados de cumplimiento y los casos de éxitos.

## 5.2 Sobre la eficacia e impacto del programa

- 5.2.1 Valorar el planteamiento de una reforma normativa de la Ley 9271 con el fin de i) aumentar la rigurosidad en la selección y perfilamiento de las personas que ingresan al programa, que tiendan a favorecer grados mayores de cumplimiento de las medidas impuestas, ii) reducir la ambigüedad de objetivos perseguidos por la ley. Generando a partir de ello un reglamento específico que establezca las características necesarias para la aplicación de la ley.
- 5.2.2 Actualizar y formalizar el estudio que determina la capacidad de atención máxima del MJP en función de la población en el nivel de monitoreo electrónico y la generación de protocolos de actuación bajo casos donde se supere dicho umbral, considerando las características del territorio y factores donde se presenta en mayor medida el riesgo de la actividad delictiva.
- 5.2.3 Reforzar y ampliar el alcance de la estrategia de regionalización y capacidad operativa de la UME mediante la instauración de equipos de trabajo con presencia nacional destacados en las oficinas locales que derive en un mayor balance y posibilidad para optimizar el acompañamiento de los planes de vida de la población monitoreada.
- 5.2.4 Fortalecer las alianzas intra e inter-institucionales y con otros actores que apunten a la sostenibilidad de las condiciones de vida de las personas bajo monitoreo electrónico, ampliando las alternativas de generación de ingresos (prospección del empleo) y formación educativa de la población monitoreada.
- 5.2.5 Generar acciones institucionales adicionales a las existentes dentro del MJP para ampliar y reforzar el conocimiento de las regulaciones en la modalidad de ME (por ejemplo: mensajes de texto a usuarios / boletines / llamadas telefónicas específicas entre otros).
- 5.2.6 Asignar mayor rigurosidad y consistencia a los registros administrativos de la UME, para reducir la presencia de errores humanos en la información y los datos.

## 5.3 Sobre la eficiencia del programa

- 5.3.1 Analizar las distintas alternativas brindadas dentro de la evaluación para la mejora de la eficiencia del programa, lo que llevaría a priorizar los mecanismos de actuación en el contexto actual, considerando los plazos requeridos para su implementación.
- 5.3.2 Valorar el desarrollo de simulaciones de ingreso y gasto que permitan calcular los efectos en el gasto, cuantía de la medida alternativa, ahorros intra-niveles del sistema penitenciario, entre otras, para valorar de manera ex ante diferentes reformas y adaptaciones de la oferta programática institucional en la atención de situaciones donde se sobrepase la capacidad en el servicio de monitoreo electrónico, lo cual versaría sobre una modificación normativa para disponer de las facultades sobre ello.

**Tabla 35.** Síntesis de las recomendaciones

|                         | Recomendación                                                                                                                                                                                                                        | Perspectiva temporal <sup>1</sup> | Prioridad <sup>2</sup> | Responsables                            |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|------------------------|-----------------------------------------|
| <b>Pertinencia</b>      | Mantener el programa de monitoreo electrónico dentro del sistema penitenciario nacional como una medida de ejecución de la pena.                                                                                                     | <b>Corto</b>                      | <b>Alta</b>            | MJP                                     |
|                         | Garantizar la dotación de recursos para el desarrollo óptimo del ciclo de vida del programa.                                                                                                                                         | <b>Corto</b>                      | <b>Alta</b>            | MJP                                     |
|                         | Ampliar el alcance de los instrumentos de planificación de rendición de cuentas del programa con información de la gestión, y de resultados a partir de la información disponible.                                                   | <b>Mediano</b>                    | <b>Media</b>           | MJP – Planificación Institucional - UME |
|                         | Aumentar el intercambio de información y comunicación sobre los roles y responsabilidades de los actores en las fases del programa (otorgamiento de la medida, ingreso, supervisión, egreso), el cumplimiento y los casos de éxitos. | <b>Bajo</b>                       | <b>Baja</b>            | MJP                                     |
| <b>Eficacia-impacto</b> | Valorar el planteamiento de una reforma normativa de la Ley 9271 (aumentando la rigurosidad en la selección de los perfiles y reduciendo la combinación de objetivos deseados)                                                       | <b>Corto</b>                      | <b>Alto</b>            | MJP / Poder Judicial                    |
|                         | Actualizar y formalizar el estudio que determina la capacidad de atención máxima del MJP en función de la población en el nivel de monitoreo electrónico                                                                             | <b>Corto</b>                      | <b>Media</b>           | MJP                                     |
|                         | Reforzar y ampliar el alcance de la estrategia de regionalización y capacidad operativa de la UME mediante la instauración de equipos de trabajo con presencia nacional destacados en las oficinas locales                           | <b>Largo</b>                      | <b>Alto</b>            | MJP                                     |
|                         | Fortalecer las alianzas intra e inter-institucionales y con otros actores para la ampliación y sostenibilidad de las condiciones de vida de las personas bajo monitoreo electrónico.                                                 | <b>Corto</b>                      | <b>Alto</b>            | MJP / aliados / actores socios          |
|                         | Ampliar y reforzar el conocimiento de las regulaciones del ME en la población usuaria durante la implementación de la medida                                                                                                         | <b>Mediano</b>                    | <b>Media</b>           | MJP                                     |
|                         | Asignar mayor rigurosidad y consistencia a los registros administrativos de la UME                                                                                                                                                   | <b>Mediano</b>                    | <b>Alto</b>            | MJP-UME- Tecnologías información        |
| <b>Eficiencia</b>       | Analizar las distintas alternativas brindadas dentro de la evaluación para la mejora de la eficiencia del programa.                                                                                                                  | <b>Mediano</b>                    | <b>Media</b>           | MJP                                     |
|                         | Valorar el desarrollo de simulaciones de ingreso y gasto que permitan calcular los efectos en el gasto, cuantía de la medida alternativa, ahorros intra-niveles del sistema penitenciario,                                           | <b>Largo</b>                      | <b>Media</b>           | MJP-Dirección Ejecutiva                 |

<sup>1</sup> Basado en la injerencia e influencia de la toma de decisiones para aplicar la recomendación (corto -menos de 1 año-, mediano -entre 1 y 3 años-, largo plazo -más de 3 años-)

<sup>2</sup> Fundamentado en la relevancia institucional y estratégica de la recomendación (alta, media, baja)

## 6. REFERENCIAS

- Albrecht, H. J. (2005). *Electronic monitoring in Europe. A summary and assessment of recent developments in the legal framework and implementation of electronic monitoring*, Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law. <http://www.mpicc.de/shared/data/pdf/albrecht.pdf>
- Avdija, A. y Lee, J. (2014). Does Electronic Monitoring Home Detention Program Work? Evaluating Program Suitability Based on Offenders' Post-Program Recidivism Status. *Justice Policy Journal*, 11, (1). Center on Juvenile and Criminal Justice 2014.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (12 de junio de 2023). *Apoyo al fortalecimiento de la medición de la efectividad de los programas presupuestarios en Costa Rica: Metodología de medición de efectividad de los programas presupuestarios*. [Manuscrito inédito, Waldo Gutiérrez Iriarte]. BID: Costa Rica.
- Bales, W., Mann, K., Blomberg, T., Gaes, G., Barrick, K., Dhungana, K., & McManus, B. (2010). *Quantitative and qualitative assessment of electronic monitoring*. Office of Justice Program, National Institute of Justice.
- Baumer, T., Newby, W., III, LaMade, M., & Seymour, A. (2008). *An assessment of the Indiana department of correction GPS pilot program*. Center for Criminal Justice Research, Indiana University.
- Beccaria, C. (1764). *De los delitos y las penas*. University of California Press. [espanol.libretexts.org](http://espanol.libretexts.org).
- Belur, J., Thornton, A., Tompson, L., Manning, M., Sidebottom, A., & Bowers, K. (2020). *A Systematic Review of the Effectiveness of the Electronic Monitoring of Offenders*. *Journal of Criminal Justice*. Department of Security and Crime Science, University College London. <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2020.101686>
- Bonta, J., Wallace-Capretta, S., & Rooney, J. (2000). Can electronic monitoring make a difference? An evaluation of three Canadian programs. *Crime & Delinquency*, 46(1), 61–75. <https://doi.org/10.1177/0011128700046001004>



Centro de Investigación y Estudios Políticos. (2024). *Encuesta de opinión pública ECP y CIEP-UCR noviembre de 2024*. Proyecto “Cultura política y estudios de opinión pública”. CIEP. Universidad de Costa Rica.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *Informe sobre medidas alternativas al encarcelamiento en América Latina*. <http://www.cidh.org>

Contraloría General de la República. (18 de diciembre de 2020). *Informe de la auditoría de carácter especial sobre el monitoreo de los dispositivos electrónicos como mecanismo alternativo para el cumplimiento de la ejecución de la pena en el ministerio de justicia y paz*. (INFORME Nro. DFOE-PG-IF-00017-2020).

Decreto Ejecutivo 40849-JP. Reglamento del Sistema Penitenciario Nacional. 09 de enero de 2018. Diario Oficial La Gaceta N. 249.

Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Evaluación operativa del proyecto de implementación del sistema de vigilancia electrónica en Colombia*. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/EVALUACION%20%20OPERATIVA%20DEL%20PROYECTO%20DE%20IMPLMENTACION%20DEL%20SISTEMA%20DE%20VIGILANCIA%20ELECTRONICA.pdf>

Echt, L. (2017). "Context matters": A framework to help connect knowledge with policy in government institutions. *Politics & Ideas*. [https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2017/12/28/context-matters-a-framework-to-help-connect-knowledge-with-policy-in-government-institutions&#8203;;contentReference\[oaicite:0\]{index=0}&#8203;;contentReference\[oaicite:1\]{index=1}](https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2017/12/28/context-matters-a-framework-to-help-connect-knowledge-with-policy-in-government-institutions/#8203;;contentReference[oaicite:0]{index=0}&#8203;;contentReference[oaicite:1]{index=1}).

Expediente Legislativo 23044. [Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica]. Reforma integral a la ley mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal, Ley N. 9271 de 30 de setiembre de 2014. 27 de abril de 2022. [https://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_informacion/Consultas\\_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx](https://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx)

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

- Expediente Legislativo 23692. [Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica]. Ley para restaurar la seguridad pública y contener a los delincuentes que representan un peligro para la sociedad. Fecha de mes de 2023 <https://www.asamblea.go.cr>
- Feoli, M. y Gómez M. (enero-diciembre, 2022). El sistema penitenciario costarricense: Decisiones políticas punitivistas y la paradoja de un modelo sustitutivo al abuso de la prisión. *Anuario del Centro de Investigación y Estudios Políticos*, (13), 11-41. DOI: 10.15517/aciep.v0i13.49643
- García, J., & Díaz, M. (2019). La estigmatización social en programas de monitoreo electrónico: Retos para la reintegración social de los sentenciados. *Revista de Criminología y Justicia*, 12(3), 45-60.
- Henneguelle, A., Monnery, B. y Kensey. A. (2016). *Better at Home than in Prison? The Effects of Electronic Monitoring on Recidivism in France*. <https://shs.hal.science/halshs-01251347v2>
- Hirschi, T. (1969). *Causes of delinquency*. University of California Press.
- Jordán, J. (2022). La disuasión en la zona gris: una exploración teórica. *Revista Española de Ciencia Política*, 59, 65-88. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.59.03>
- Kaufmann, J. M., Sanginés, P. y García Moreno, M. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. BID.
- Ley 4573 de 1970. Código Penal. 4 de mayo de 1970. Diario Oficial La Gaceta 257.
- Ley 4762 de 1971. Ley de Creación de la Dirección General de Adaptación Social. 8 de mayo de 1971. Diario Oficial La Gaceta 219.
- Ley 6739 de 1982. Ley orgánica del Ministerio de Justicia y Paz. 28 de abril de 1982. Diario Oficial La Gaceta 79.
- Ley 9271 de 2014. De Mecanismos Electrónicos de Seguimiento en Materia Penal. 10 de noviembre de 2014. Diario Oficial La Gaceta 210.
- López Ferrer, M. (2004). *Las penas y medidas alternativas a la prisión en el derecho penal*. Editorial Tirant lo Blanch.
- López, R. (2015). *Teorías del control social*. Crimipedia. <https://crimipedia.umh.es/topics/teorias-del-control-social/>



- Martínez, F. (2012). *Monitoreo telemático: Seis experiencias de aplicación*. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.
- [https://cesc.uchile.cl/mon\\_tel/Monitoreo\\_Telematico\\_Seis\\_Experiencias\\_Aplicacion\\_CAPP-CESC.pdf](https://cesc.uchile.cl/mon_tel/Monitoreo_Telematico_Seis_Experiencias_Aplicacion_CAPP-CESC.pdf)
- Ministerio de Justicia y Paz. (2017). *Anuario estadístico: Compendio de estadísticas del Sistema Penitenciario Costarricense*. Dirección General de Adaptación Social. Instituto Nacional de Criminología. Unidad de Investigación y Estadística.
- Ministerio de Justicia y Paz. (2018). *Política Penitenciaria Científica y Humanística de Costa Rica*. Colabora: Instituto Costarricense sobre Drogas.
- Ministerio de Justicia y Paz. (2022). *Informe estadístico trimestral: Población del Sistema Penitenciario Costarricense*. Dirección General de Adaptación Social. Instituto Nacional de Criminología. Unidad de Investigación y Estadística.
- Ministerio de Justicia y Paz. (2023). *Estado de las cárceles en Costa Rica: Informe anual*.
- Ministerio de Justicia y Paz. (09 de agosto de 2024). [Video]. Facebook.
- <https://www.facebook.com/watch/?v=1037581601331894>.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante"*.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2017). *Manual para la evaluación de intervenciones públicas*. Área de Evaluación y Seguimiento.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2023a). *Estrategia de metas nacionales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2023b). *Informe de seguimiento de metas de intervenciones públicas del PNDIP 2023-2026*.
- [https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/kzPg4hDVQXGZLiSmVzZ\\_ow](https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/kzPg4hDVQXGZLiSmVzZ_ow)
- Murillo Rodríguez, R. (2021). Arresto domiciliario con monitoreo electrónico en Costa Rica: Disfunciones prácticas. *Revista Digital de Ciencias Penales de Costa Rica*, 1(32), RDGP-UCR.
- <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/RDMCP>

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

Organización de Estados Americanos. (2022). *Uso de monitoreo electrónico como medida alternativa en los sistemas penales de América Latina*.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2012). *El uso de brazaletes de monitoreo electrónico como alternativa al encarcelamiento en Panamá*. Opinión Técnica Consultiva No. 002/2013, dirigida al Ministerio Público y al Ministerio de Gobierno de Panamá. Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe - UNODC ROPAN.

Organización de las Naciones Unidas. (1995). *A/CONF/611. Documento de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas*.

Otero González, P. (2008). Monitorización electrónica en el ámbito penitenciario. *Revista ICADE*, (74), 161-197. <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistaicade/article/view/353>

Peña Rangel, A. E. (2020). *La vigilancia electrónica remota como el nuevo paradigma de la vigilancia estatal: una reflexión desde el derecho a la privacidad*. Universidad de Salamanca.

Programa Estado de la Nación. (2015). *Primer informe Estado de la Justicia*.

Programa Estado de la Nación. (2024). *Informe del Estado de la Nación*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano en América Latina 2005: La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). *Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2022). *Encuesta nacional de seguridad ciudadana*. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/202210/Encuesta%20Nacional%20de%20Seguridad%202022.pdf>

Renzema, M., Mayo-Wilson, E. (2005). Can electronic monitoring reduce crime for moderate to high risk offenders? *Journal of Experimental Criminology* 1, 215–237 [https://doi.org/10.1007/s11292-005-1615-](https://doi.org/10.1007/s11292-005-1615-1)



Sozzo, M. (2008). Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito. *Revista de Pensamiento Penal*.

<https://www.drjulioparicio.com.ar>

## 7. ANEXOS

### 7.1. Encuesta Monitoreo Electrónico

Estimado (a):

El Ministerio de Justicia y Paz en conjunto con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica están llevando a cabo una Evaluación de la Modalidad de Monitoreo Electrónico. Los aportes que pueda brindar en esta encuesta serán usados para identificar aspectos que puedan resultar en oportunidades de mejora para la Unidad de Monitoreo Electrónico. La entrevista es totalmente voluntaria y anónima.

En esta encuesta, les preguntamos sobre datos generales y su opinión sobre esta modalidad o la Semi Institucional según a la que usted pertenezca.

En caso de tener alguna duda puede llamar al teléfono 2103-0760 (Central telefónica UME).

#### Consentimiento informado

En atención a los artículos 3, 4 y 5 de Ley N° 8968 Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales, por favor manifieste su anuencia para ser encuestado.

**P0. ¿Está de acuerdo en realizar la encuesta y que la información brindada sea utilizada para los fines de la evaluación?**

☐ Sí estoy de acuerdo. ☐ No estoy de acuerdo.

#### Datos generales

**P1. ¿En cuál modalidad se encuentra actualmente?**

☐ Monitoreo Electrónico (Tobillera) ☐ Nivel Semi-institucional

**P1.1 ¿Estuvo en otra modalidad en el pasado?**

☐ Institucional ☐ Población Penal Juvenil ☐ Mujer ☐ Población Adulta Mayor ☐ Atención Integral

☐ Semi-Institucional ☐ Monitoreo Electrónico (Tobillera) ☐ Atención en Comunidad ☐ No Aplica  
☐ Ninguna

**P2. ¿Cuál es su estado civil?**

☐ Soltero (a) ☐ Casado (a) ☐ Unión Libre ☐ Divorciado (a) ☐ Viudo (a) ☐ No responde (NS/NR)

**P3. ¿Usted es jefe (a) de hogar?**

☐ Sí ☐ No ☐ NS-NR



**P4. ¿Cuántos hijos tiene?**

**P5. ¿Cuántas personas viven con usted en su hogar?**

**P6. ¿Su residencia o lugar donde vive es?**

☐ Tiene residencia estable o permanente ☐ Residencia temporal o cambiante ☐ NS-NR

**P6.1 ¿Cuántas veces ha variado el lugar donde vive en el último año?**

☐ 1 vez ☐ Entre 2 y 3 veces ☐ Más de 4 veces

**P6.2 ¿Su familia o quien le brinda el domicilio está de acuerdo con su permanencia en el domicilio?**

☐ Sí ☐ No ☐ NS/NR

**P7. De la siguiente lista ¿Cuáles obligaciones tiene usted?**

☐ Compra de alimentos ☐ Pago de servicios como agua, luz, teléfono, internet ☐ Pago de vivienda (alquiler o préstamo) ☐ Pago de pensión alimentaria ☐ Pago de transporte público ☐ Pago de servicios educativos ☐ Pago de seguro médico (CCSS) ☐ Compra de medicamentos o atención médica privada para usted o sus familiares ☐ Pago de cuidado de familiares (niños o adultos mayores) ☐ Apoyo para sostener mi negocio-emprendimiento ☐ Otro ☐ NS/NR

**P7a. Por favor, especifique ¿Cuál otra obligación tiene?**

### Empleo

**P8. ¿Dispone actualmente de empleo o trabajo?**

*A partir de la respuesta de la persona, señalar la que mejor se ajuste*

☐ No tiene empleo ☐ Sí tiene empleo ☐ NS-NR

**P8.1 ¿Describa en qué trabaja? -¿Qué hace?-**

☐ Empleo formal permanente ☐ Empleo formal ocasional ☐ Empleo informal permanente ☐ Empleo informal ocasional ☐ NS-NR ☐ Otro

**P8.1a Por favor, especifique ¿Cuál otro?**

**P8.2 ¿Cuánto le pagan mensualmente? -de manera aproximada-**

*A partir de la respuesta de la persona, señalar la que mejor se ajuste*

☐ Menos de ₡362,594 ☐ Entre ₡362,594 y ₡499,999 ☐ Entre ₡500,000 y ₡725,188 ☐ Más de ₡725,188 ☐ Pago en especie ☐ Ninguno ☐ NS/NR

### Estudios

**P9. ¿Cuál es su grado académico actual?**

*A partir de la respuesta de la persona, señalar la que mejor se ajuste*

- ☐ Primaria incompleta ☐ Primaria completa ☐ Secundaria académica o técnica incompleta ☐  
Secundaria académica o técnica completa ☐ Universitaria incompleta ☐ Universitaria completa ☐  
NS/NR

**P10. ¿Se encuentra cursando estudios actualmente?**

*A partir de la respuesta de la persona, señalar la que mejor se ajuste*

- ☐ No estudia ☐ Sí estudia ☐ NS-NR

**P11. ¿Qué tipo de estudios se encuentra cursando?**

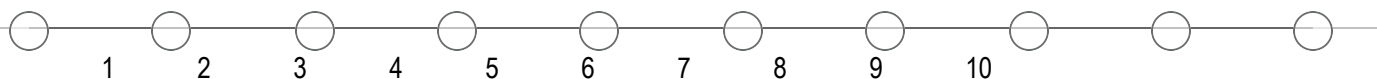
- ☐ Escuela ☐ Colegio  
☐ Formación técnica o especialización ☐ Educación superior (Universidad) ☐ Otra  
☐ NS-NR

**P11a. Por favor, especifique ¿Qué otros estudios?**

#### Beneficios del PME-Social

**P12. En general ¿Cuál es su nivel de satisfacción con la modalidad?**

*1 es la puntuación mínima y 10 la máxima*



**P13.1 ¿Considera que la modalidad le ha ayudado con los siguientes aspectos?**

**P13.1a Buscar trabajo y generar ingresos:**

- ☐ Sí ☐ No ☐ No aplica ☐ NS-NR

**P13.1b Realizar estudios o alguna formación:**

- ☐ Sí ☐ No ☐ No aplica ☐ NS-NR

**P13.1c Mantener la relación con mi pareja:**

- ☐ Sí ☐ No ☐ No aplica ☐ NS-NR

**P13.1d Estar cerca de mis hijos:**

- ☐ Sí ☐ No ☐ No aplica ☐ NS-NR

**P13.1e Apoyar a familiares cercanos o vecinos (padres):**

- ☐ Sí ☐ No ☐ No aplica ☐ NS-NR



**P13.1f Realizar tareas y acciones de mi rutina ordinaria:**

☐ Sí ☐ No ☐ No aplica ☐ NS-NR

**P13.1g Conocer nuevas personas que me generan bienestar:**

☐ Sí ☐ No ☐ No aplica ☐ NS-NR

P13.2 ¿La modalidad le ha favorecido en algunos de los siguientes aspectos? por favor para cada enunciado dígame, qué tan de acuerdo o desacuerdo se encuentra.

**P13.2a Me he alejado de personas en malos pasos:**

☐ De acuerdo ☐ Ni de acuerdo ni en desacuerdo ☐ En desacuerdo ☐ NS-NR

**P13.2b Tengo claro el rumbo de mi vida:**

☐ De acuerdo ☐ Ni de acuerdo ni en desacuerdo ☐ En desacuerdo ☐ NS-NR

**P13.2c Quiero cumplir mi sentencia de manera adecuada:**

☐ De acuerdo ☐ Ni de acuerdo ni en desacuerdo ☐ En desacuerdo ☐ NS-NR

**P13.2d No quiero ingresar a la cárcel:**

☐ De acuerdo ☐ Ni de acuerdo ni en desacuerdo ☐ En desacuerdo ☐ NS-NR

**P13.2e Cuento con el apoyo de mi familia para superar esta etapa de mi vida:**

☐ De acuerdo ☐ Ni de acuerdo ni en desacuerdo ☐ En desacuerdo ☐ NS-NR

P13.3 ¿Cuál es la utilidad de los siguientes beneficios?

**P13.3a Referencias para capacitaciones, cursos, talleres o nivelación académica:**

☐ Buena ☐ Regular ☐ Mala ☐ NA ☐ NS/NR

**P13.3b Referencia para obtener atención en salud física:**

☐ Buena ☐ Regular ☐ Mala ☐ NA ☐ NS/NR

**P13.3c Referencia para obtener ayuda o terapia psicológica:**

☐ Buena ☐ Regular ☐ Mala ☐ NA ☐ NS/NR

**P13.3d Actividades de ocio y esparcimiento familiar o comunitario:**

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

☐ Buena    ☐ Regular    ☐ Mala    ☐ NA    ☐ NS/NR

**P13.4 Para usted ¿Cuál es el principal beneficio que ha recibido de la modalidad?**

### Conocimiento del PME

P14. ¿Cuál es su opinión sobre los siguientes aspectos?

**P14a. Me explicaron cómo funciona la modalidad:**

☐ De acuerdo    ☐ Ni de acuerdo ni en desacuerdo    ☐ En desacuerdo    ☐ NS-NR

**P14b. Tengo claridad sobre plazos que debo cumplir, utilizando el dispositivo electrónico:**

☐ De acuerdo    ☐ Ni de acuerdo ni en desacuerdo    ☐ En desacuerdo    ☐ NS-NR

**P14c. Conozco las razones por las que me quitarían la posibilidad de continuar en la modalidad:**

☐ De acuerdo    ☐ Ni de acuerdo ni en desacuerdo    ☐ En desacuerdo    ☐ NS-NR

**P14d. Conozco cómo y a quien contactar en caso de presentarse un inconveniente con el dispositivo electrónico:**

☐ De acuerdo    ☐ Ni de acuerdo ni en desacuerdo    ☐ En desacuerdo    ☐ NS-NR

**P14e. Se me han presentado problemas con el funcionamiento del dispositivo:**

☐ De acuerdo    ☐ Ni de acuerdo ni en desacuerdo    ☐ En desacuerdo    ☐ NS-NR

### Probabilidad de delinquir

P15. Tomando en cuenta su permanencia en la modalidad ¿Qué opina de las siguientes frases?

**P15a. Conoce la consecuencia si comete algún delito mientras esté en la modalidad:**

☐ De acuerdo    ☐ Ni de acuerdo ni en desacuerdo    ☐ En desacuerdo    ☐ NS-NR

**P15b. Sabe qué tiene permitido hacer:**

☐ De acuerdo    ☐ Ni de acuerdo ni en desacuerdo    ☐ En desacuerdo    ☐ NS-NR

**P15c. Sabe qué tiene prohibido hacer:**



## Evaluación de Resultados

☐ De acuerdo      ☐ Ni de acuerdo ni en desacuerdo      ☐ En desacuerdo      ☐ NS-NR

**P16.1 Tomando en cuenta que su permanencia en la modalidad ¿Qué tan vigilado se siente?**

*En una escala de 1 a 10 donde 1 es nada y 10 es totalmente vigilado(a)*

☐ 1      ☐ 2      ☐ 3      4      ☐ 5      ☐ 6      7      ☐ 8      ☐ 9      10      ☐      ☐

**P16.2 ¿Considera que la vigilancia influye en su comportamiento?**

- ☐ Sí
- ☐ Más o menos      ☐ No
- ☐ No se-No respondo

**P16.3 ¿De qué manera influye la vigilancia en usted?**

**P16.3a Evito realizar acciones en contra de la ley:**

☐ De acuerdo      ☐ Ni de acuerdo ni es desacuerdo      ☐ En desacuerdo      ☐ NS-NR

**P16.3b Me esfuerzo por cumplir las regulaciones judiciales establecidas:**

☐ De acuerdo      ☐ Ni de acuerdo ni es desacuerdo      ☐ En desacuerdo      ☐ NS-NR

**P16.3c Me comporto adecuadamente para mantenerme dentro de la modalidad:**

☐ De acuerdo      ☐ Ni de acuerdo ni es desacuerdo      ☐ En desacuerdo      ☐ NS-NR

### Riesgo de Captura

**P17. Tomando en cuenta su permanencia en la modalidad ¿Cómo valoraría el riesgo de ser capturado si comete alguna actividad irregular?**

*En donde 1 es menor riesgo y 10 mayor riesgo de ser capturado*

☐ 1      ☐ 2      ☐ 3      4      ☐ 5      ☐ 6      7      ☐ 8      ☐ 9      10      ☐      ☐

### Contrafactual

**P18.1 En caso de ser revocado o retrocedido a un centro penal sin posibilidad de salir ¿Qué pasaría con usted?**

*Selecciona todos los que correspondan.*

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

☐ No podría trabajar ☐ No tendría los medios para mantener a mi familia ☐ Alejarme de mi entorno me afectaría emocionalmente ☐ No podría seguir los estudios ☐ Otro ☐ NS/NR

### P18.2 En caso de ser revocado o recluido a un centro penal ¿Qué pasaría con su familia?

*Selecciona todos los que correspondan.*

☐ Se generarían problemas económicos ☐ se tendrían problemas interpersonales ☐ Se separaría el núcleo familiar

☐ Habría sufrimiento emocional en la familia ☐ Otro ☐ NS/NR

### P19. ¿Preferiría estar en otra modalidad en lugar de portar la tobillera electrónica?

☐ De acuerdo ☐ En desacuerdo ☐ NS/NR

P20.1 ¿Cuál es su opinión sobre las siguientes frases relacionadas con el uso de la tobillera electrónica?

#### P20.1a Me siento cómodo(a) usando la tobillera electrónica:

☐ De acuerdo ☐ Ni de acuerdo ni en desacuerdo ☐ En desacuerdo ☐ NS-NR

#### P20.1b El uso de la tobillera me impide estudiar:

☐ De acuerdo ☐ Ni de acuerdo ni en desacuerdo ☐ En desacuerdo ☐ NS-NR

#### P20.1c El uso de la tobillera me dificulta buscar empleo:

☐ De acuerdo ☐ Ni de acuerdo ni en desacuerdo ☐ En desacuerdo ☐ NS-NR

#### P20.1d El uso de la tobillera me impide disfrutar con mi familia o amigos socialmente:

☐ De acuerdo ☐ Ni de acuerdo ni en desacuerdo ☐ En desacuerdo ☐ NS-NR

P20.2 De acuerdo con el uso del dispositivo electrónico, ordene las siguientes características desde la menos importante hasta la más importante para usted.

*Indique el orden de relevancia para cada opción, donde 1 es la menos importante y 3 es la más importante:*

#### P20.2a Menor tamaño:

#### P20.2b Menor peso:

#### P20.2c Comodidad:

### P20.3 ¿Cuál es su nivel de satisfacción con el dispositivo electrónico?

☐ Excelente ☐ Muy buena ☐ Regular ☐ Mala ☐ Muy mala ☐ NS/NR

### P21. De acuerdo con su experiencia ¿Qué recomendaría para mejorar la modalidad?

## 7.2. Ubicación cantonal según el IRDC

### Cantones con Nivel de Riesgo Alto según el valor del IRDC, Quintil I

| CÓDIGO | CANTON     | VALOR DEL IRDC | NIVEL DE RIESGO |
|--------|------------|----------------|-----------------|
| 701    | Limón      | 92,91          | Alto            |
| 704    | Talamanca  | 92,04          | Alto            |
| 101    | San José   | 84,07          | Alto            |
| 611    | Garabito   | 81,90          | Alto            |
| 705    | Matina     | 79,23          | Alto            |
| 607    | Golfito    | 72,23          | Alto            |
| 610    | Corredores | 68,87          | Alto            |
| 116    | Turubares  | 68,57          | Alto            |
| 605    | Osa        | 66,82          | Alto            |
| 503    | Santa Cruz | 65,24          | Alto            |
| 502    | Nicoya     | 60,00          | Alto            |
| 703    | Siquirres  | 59,72          | Alto            |
| 608    | Coto Brus  | 58,97          | Alto            |
| 601    | Puntarenas | 57,15          | Alto            |
| 504    | Bagaces    | 56,65          | Alto            |
| 609    | Parrita    | 56,42          | Alto            |
| 507    | Abangares  | 56,28          | Alto            |

### Cantones con Nivel de Riesgo Medio Alto según el valor del IRDC Quintil II

| CÓDIGO | CANTON        | VALOR DEL IRDC | NIVEL DE RIESGO |
|--------|---------------|----------------|-----------------|
| 505    | Carrillo      | 56,07          | Medio Alto      |
| 606    | Aguirre       | 55,13          | Medio Alto      |
| 214    | Los Chiles    | 53,90          | Medio Alto      |
| 508    | Tilarán       | 53,74          | Medio Alto      |
| 501    | Liberia       | 52,75          | Medio Alto      |
| 510    | La Cruz       | 52,56          | Medio Alto      |
| 213    | Upala         | 51,28          | Medio Alto      |
| 706    | Guácimo       | 49,52          | Medio Alto      |
| 202    | San Ramón     | 49,34          | Medio Alto      |
| 506    | Cañas         | 49,09          | Medio Alto      |
| 604    | Montes de Oro | 48,96          | Medio Alto      |
| 509    | Nandayure     | 48,06          | Medio Alto      |
| 209    | Orotina       | 47,82          | Medio Alto      |
| 216    | Río Cuarto    | 47,12          | Medio Alto      |
| 511    | Hojancha      | 44,81          | Medio Alto      |
| 702    | Pococí        | 44,45          | Medio Alto      |

### Cantones con Nivel de Riesgo Medio según el valor del IRDC, quintil III

| CÓDIGO | CANTON        | VALOR DEL IRDC | NIVEL DE RIESGO |
|--------|---------------|----------------|-----------------|
| 201    | Alajuela      | 43,38          | Medio           |
| 106    | Aserrí        | 43,36          | Medio           |
| 210    | San Carlos    | 42,32          | Medio           |
| 215    | Guatuso       | 42,31          | Medio           |
| 305    | Turrialba     | 41,77          | Medio           |
| 603    | Buenos Aires  | 41,61          | Medio           |
| 410    | Sarapiquí     | 41,35          | Medio           |
| 105    | Tarrazú       | 40,14          | Medio           |
| 119    | Pérez Zeledón | 40,10          | Medio           |
| 120    | León Cortés   | 39,16          | Medio           |
| 301    | Cartago       | 38,71          | Medio           |

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

| CÓDIGO | CANTON   | VALOR DEL IRDC | NIVEL DE RIESGO |
|--------|----------|----------------|-----------------|
| 117    | Dota     | 38,28          | Medio           |
| 303    | La Unión | 37,73          | Medio           |
| 602    | Esparza  | 37,71          | Medio           |
| 208    | Poás     | 36,93          | Medio           |
| 206    | Naranjo  | 36,77          | Medio           |

### Cantones con Nivel de Riesgo Medio Bajo según el valor del IRDC, Quintil IV

| CÓDIGO | CANTON        | VALOR DEL IRDC | NIVEL DE RIESGO |
|--------|---------------|----------------|-----------------|
| 110    | Alajuelita    | 36,77          | Medio Bajo      |
| 204    | San Mateo     | 36,52          | Medio Bajo      |
| 304    | Jiménez       | 35,63          | Medio Bajo      |
| 308    | El Guarco     | 33,96          | Medio Bajo      |
| 306    | Alvarado      | 33,72          | Medio Bajo      |
| 212    | Valverde Vega | 33,72          | Medio Bajo      |
| 207    | Palmares      | 32,77          | Medio Bajo      |
| 401    | Heredia       | 32,16          | Medio Bajo      |
| 307    | Oreamuno      | 31,81          | Medio Bajo      |
| 103    | Desamparados  | 31,49          | Medio Bajo      |
| 115    | Montes de Oca | 31,11          | Medio Bajo      |
| 302    | Paraíso       | 30,98          | Medio Bajo      |
| 203    | Grecia        | 30,43          | Medio Bajo      |
| 109    | Santa Ana     | 30,29          | Medio Bajo      |
| 113    | Tibás         | 30,04          | Medio Bajo      |
| 211    | Alfaro Ruíz   | 29,69          | Medio Bajo      |

### Cantones con Nivel de Riesgo Bajo según el Valor del IRDC, Quintil V

| CÓDIGO | CANTON           | VALOR DEL IRDC | NIVEL DE RIESGO |
|--------|------------------|----------------|-----------------|
| 205    | Atenas           | 29,63          | Bajo            |
| 409    | San Pablo        | 28,90          | Bajo            |
| 104    | Puriscal         | 28,27          | Bajo            |
| 406    | San Isidro       | 28,21          | Bajo            |
| 403    | Santo Domingo    | 27,87          | Bajo            |
| 108    | Goicoechea       | 27,66          | Bajo            |
| 112    | Acosta           | 27,44          | Bajo            |
| 114    | Moravia          | 27,43          | Bajo            |
| 408    | Flores           | 26,36          | Bajo            |
| 404    | Santa Bárbara    | 25,98          | Bajo            |
| 405    | San Rafael       | 25,93          | Bajo            |
| 402    | Barva            | 25,53          | Bajo            |
| 107    | Mora             | 24,99          | Bajo            |
| 407    | Belén            | 22,50          | Bajo            |
| 118    | Curridabat       | 22,12          | Bajo            |
| 111    | Vázquez Coronado | 19,06          | Bajo            |
| 102    | Escazú           | 16,93          | Bajo            |

### 7.3. Análisis cantonal del IRDC

El cantón central de San José cuenta con el segundo valor más alto del IRDC con la cifra de 84,1 y, por ende, forma parte del nivel más alto de riesgo y a su vez tiene la mayor cantidad de población con dispositivos de monitoreo electrónico con el 8,1%. La dimensión social muestra que este cantón se encuentra en una zona de menor desarrollo relativo medio, lo cual es un factor neutro que no afecta el riesgo delictivo. La dimensión económica indica que el alto valor de su PIB per cápita es un mitigador que permite reducir de manera

## Evaluación de Resultados

significativa el riesgo delictivo. La dimensión seguridad muestra que dos de las cinco tasas delictivas consideradas en este análisis son un factor potenciador del riesgo del delito, específicamente la tasa de infracción contra la ley de psicotrópicos y la de asalto, robo y hurto y se caracterizan por ocupar los puestos uno y dos, respectivamente, del ranking a nivel país, mientras que otras dos tasas delictivas son un factor neutro y una un mitigador del riesgo. En la siguiente figura se pueden apreciar los resultados de este cantón de una manera más detallada.

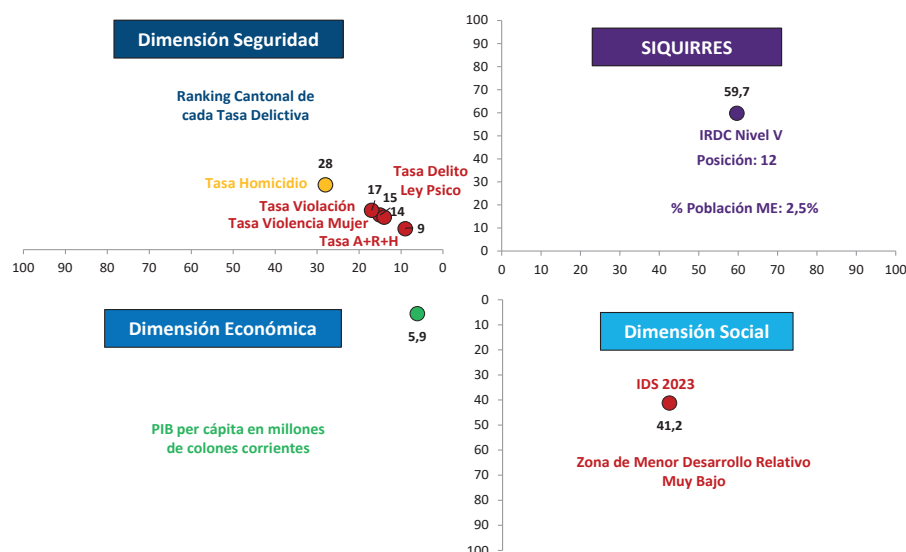
### Principales resultados de los indicadores de las cuatro dimensiones del IRDC del Cantón de San José



El cantón central de Siquirres cuenta con el valor de 59,7 del IRDC y por ende forma parte del nivel más alto de riesgo y, a su vez, tiene el 2,5% del total de población con dispositivos de monitoreo electrónico. La dimensión social muestra que este cantón se encuentra en una zona de menor desarrollo relativo muy bajo, lo cual potencia el riesgo delictivo de manera considerable. La dimensión económica indica que el alto valor de su PIB per cápita es un mitigador que permite reducir de manera significativa el riesgo delictivo. La dimensión seguridad muestra que cuatro de las cinco tasas delictivas consideradas en este análisis son un factor potenciador del riesgo del delito, en especial la tasa de asalto, robo y hurto por ocupar la posición nueve del ranking a nivel país, mientras que la tasa de homicidio doloso es un factor neutro que no afecta considerablemente el riesgo delictivo.

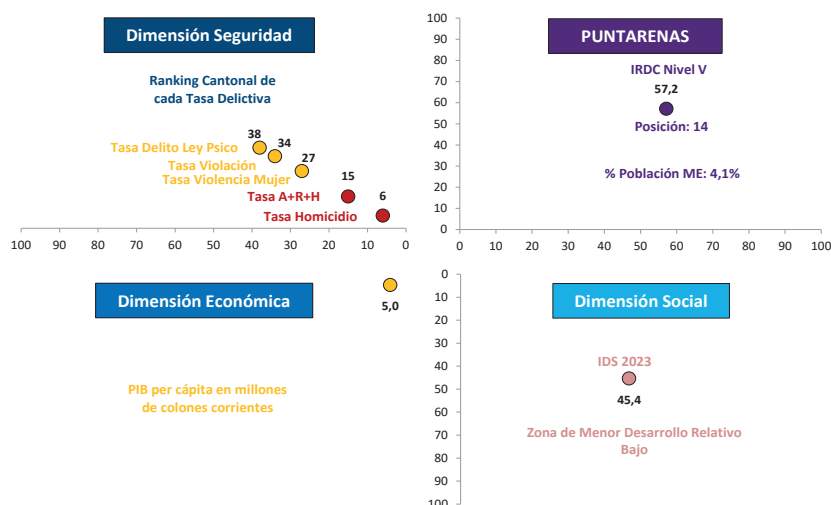
# Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

## Principales resultados de los indicadores de las cuatro dimensiones del IRDC del Cantón de Siquirres



El cantón central de Puntarenas cuenta con el valor del IRDC de 57,2 y por ende forma parte del nivel más alto de riesgo y a su vez tiene el 4,1% del total de población con dispositivos de monitoreo electrónico. La dimensión social muestra que este cantón se encuentra en una zona de menor desarrollo relativo bajo, lo cual potencia el riesgo delictivo. La dimensión económica indica que el valor de su PIB per cápita es un factor neutro que no afecta de manera relevante el riesgo delictivo. La dimensión seguridad muestra que dos de las cinco tasas delictivas consideradas en este análisis son un factor potenciador del riesgo del delito, específicamente la tasa de homicidio doloso y la de asalto, robo y hurto y se caracterizan por ocupar los puestos seis y quince, respectivamente, del ranking a nivel país; mientras que las otras tres tasas delictivas son un factor neutro del riesgo delictivo de este cantón en particular.

## Principales resultados de los indicadores de las cuatro dimensiones del IRDC del Cantón de Puntarenas

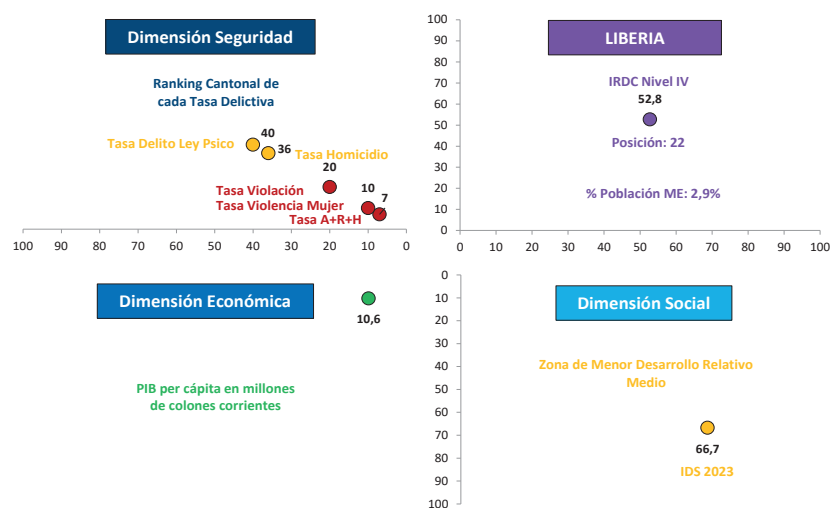


El cantón de Liberia cuenta con el valor del IRDC de 52,8 y por ende forma parte del nivel de riesgo medio alto y a su vez tiene con el 2,9% del total de población con dispositivos de monitoreo electrónico. La dimensión

## Evaluación de Resultados

social muestra que este cantón se encuentra en una zona de menor desarrollo relativo medio, lo cual es un factor neutro que no afecta el riesgo delictivo. La dimensión económica indica que el alto valor de su PIB per cápita es un mitigador que permite reducir de manera relevante el riesgo delictivo. La dimensión seguridad muestra que tres de las cinco tasas delictivas consideradas en este análisis son un potenciador del riesgo del delito, específicamente las tasas de asalto, robo y hurto, violencia contra la mujer y la de violación o tentativa, ocupando los lugares siete, 10 y 20 del ranking a nivel país, respectivamente, mientras que las otras dos son un factor neutral.

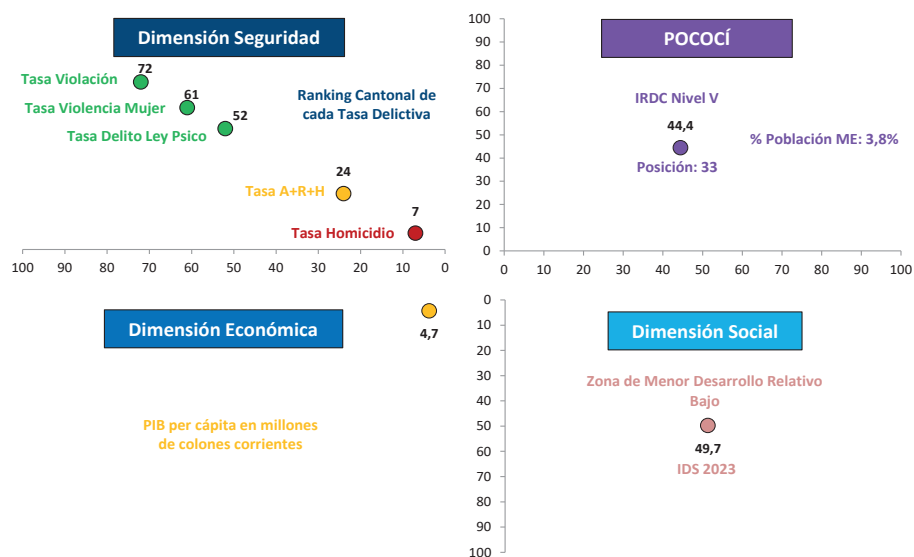
### Principales resultados de los indicadores de las cuatro dimensiones del IRDC del Cantón de Liberia



El cantón de Pococí cuenta con el valor del IRDC de 44,4 y por ende forma parte del nivel de riesgo medio alto y, a su vez, tiene con el 3,8% del total de población con dispositivos de monitoreo electrónico. La dimensión social muestra que este cantón se encuentra en una zona de menor desarrollo relativo bajo, lo cual potencia el riesgo delictivo. La dimensión económica indica que el valor de su PIB per cápita es un factor neutro que no afecta de manera relevante el riesgo delictivo. La dimensión seguridad muestra que solo una de las cinco tasas delictivas consideradas en este análisis es un potenciador del riesgo del delito, específicamente la tasa de homicidio doloso, ocupando el lugar siete del ranking a nivel país, mientras que otra tasa es un factor neutral y las otras tres son un mitigador del riesgo delictivo de este cantón.

# Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

## Principales resultados de los indicadores de las cuatro dimensiones del IRDC del Cantón de Pococí



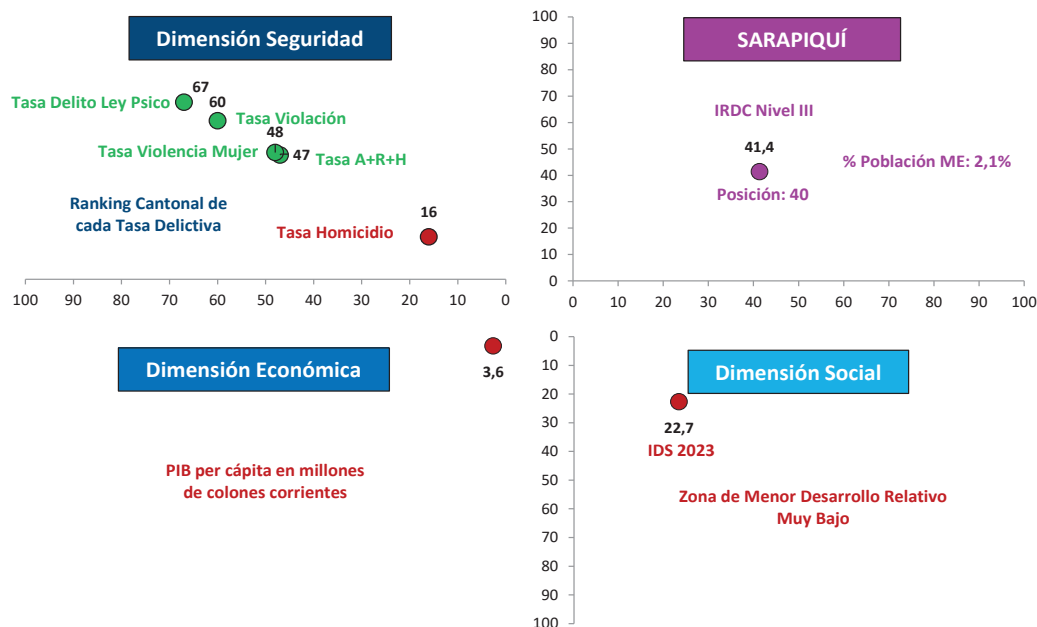
El cantón de Alajuela cuenta con el valor del IRDC de 43,4 y por ende forma parte del nivel de riesgo medio y a su vez tiene el 4,9% del total de población con dispositivos de monitoreo electrónico. La dimensión social muestra que este cantón se encuentra en una zona de menor desarrollo relativo medio, lo cual es un factor neutro que no afecta el riesgo delictivo. La dimensión económica indica que el alto valor de su PIB per cápita es un mitigador que permite reducir de manera relevante el riesgo delictivo. La dimensión seguridad muestra que tres de las cinco tasas delictivas consideradas en este análisis son un potenciador del riesgo del delito, específicamente las tasas de asalto, robo y hurto, delito contra la ley de psicotrópicos y la de homicidio, mientras que la tasa de violencia contra la mujer es incluso un mitigador del riesgo y la de violación o tentativa es un factor neutro que no afecta el riesgo.

## Principales resultados de los indicadores de las cuatro dimensiones del IRDC del Cantón de Alajuela



El cantón de Sarapiquí cuenta con el valor de 41,4 del IRDC y por ende forma parte del nivel de riesgo medio y a su vez tiene con el 2,1% del total de población con dispositivos de monitoreo electrónico. La dimensión social muestra que este cantón se encuentra en una zona de menor desarrollo relativo muy bajo, lo cual potencia el riesgo delictivo de manera considerable. La dimensión económica indica que el bajo valor de su PIB per cápita es un potenciador que puede incrementar de manera relevante el riesgo delictivo. La dimensión seguridad muestra que solo una de las cinco tasas delictivas consideradas en este análisis es un potenciador del riesgo del delito, específicamente la tasa de homicidio doloso, ocupando el lugar 16 del ranking a nivel país, mientras que las demás tasas delictivas son un mitigador del riesgo delictivo de este cantón en particular. En la siguiente figura se pueden apreciar los resultados de este cantón de una manera más detallada.

## Principales resultados de los indicadores de las cuatro dimensiones del IRDC del Cantón de Sarapiquí



## 7.4. Construcción del índice de eficiencia del PME y PSI

Metodológicamente para la estimación de los índices de desempeño, de gasto y eficiencia se recurre al estudio realizado por Afonso, Schuknecht y Tanzi (2003)<sup>22</sup>, se utilizan la siguiente fórmula para estimar el índice de desempeño, haciendo las adaptaciones necesarias para que  $i$  represente a las modalidades del sistema penitenciario y  $j$  a las dimensiones del desempeño:

$$Indice\ de\ Desempeño_i = \sum_{j=1}^n Indice\ de\ Desempeño_{ij} \quad (1)$$

con  $IDSP_{ij} = f(Ik)$

Por lo tanto, una mejora en el desempeño depende de un mejoramiento en el valor de los sub indicadores que conforman los sub índices en cada una de las dimensiones:

<sup>22</sup> A partir del Working Paper Número 242: "Public Sector Efficiency: An International Comparison", elaborado por los autores: António Afonso, Ludger Schuknecht y Vito Tanzi, del año 2003. European Central Bank.

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

$$\Delta \text{Índice de Desempeño}_{ij} = \sum_{j=1}^n \frac{\partial f}{\partial I_k} \Delta I_k \quad (2)$$

Un mayor efecto positivo del gasto público en cada una de las modalidades del sistema penitenciario nacional de interés esperaría que genere un mejoramiento en el Índice de Desempeño. Por lo tanto, los cambios que puedan ocurrir en los indicadores que conforman los sub índices de cada dimensión pueden ser estimados como cambios en el desempeño del sector público.

Utilizando las ecuaciones (1) y (2) es posible definir la ecuación que mide la eficiencia del gasto público:

$$\text{Índice de Eficiencia}_i = \frac{\text{Índice de Desempeño}_i}{\text{Índice de Gasto Público}_i} \quad (3)$$

además,

$$\frac{\text{Índice de Desempeño}_i}{\text{Índice de Gasto Público}_i} = \sum_{j=1}^n \frac{\text{Índice de Desempeño}_{ij}}{\text{Índice de Gasto Público}_{ij}} \quad (4)$$

El Gasto Público es positivo, pero con una productividad marginal decreciente, evidenciado por:

$$\frac{\partial \text{Índice de Eficiencia}_{ij}}{\partial \text{Índice de Gasto Público}_{ij}} > 0, \quad \frac{\partial^2 \text{Índice de Eficiencia}_{ij}}{\partial \text{Índice de Gasto Público}_{ij}^2} < 0 \quad (5)$$

### Elaboración de los indicadores a partir de Encuesta de Monitoreo Electrónico<sup>23</sup>:

A partir de las respuestas recibidas del cuestionario aplicado a usuarios del PME y del PSI, se obtiene una base de datos con información sobre:

- Cantidad absoluta y participación relativa de los usuarios de ME y de SI con beneficios sociales y económicos.
- Cantidad absoluta y participación relativa de los usuarios de ME y de SI según sus riesgos de captura.
- Cantidad absoluta y participación relativa de los usuarios de ME y de SI según sus posibilidades de delinquir.
- Cantidad absoluta y participación relativa de los usuarios de ME según las condiciones de portabilidad de la tobillera electrónica.

El cuestionario realizado contó con 34 preguntas divididas en ocho secciones principales: 1) Datos Generales (16 preguntas); 2) Beneficios del PME (cinco preguntas); 3) Conocimiento del PME (una pregunta); 4) Probabilidad de Delinquir (cuatro preguntas), 5) Riesgo de Captura (una pregunta), 6) Contrafactual (dos preguntas), 7) Calidad Tobillera Electrónica (cuatro preguntas) y 8) Recomendaciones (una pregunta). Una vez procesadas todas las respuestas se genera una base de datos en una hoja de cálculo, la cual sirve de arranque para revisar inconsistencias o vacíos de información luego del llenado de los cuestionarios.

<sup>23</sup> Para un mayor detalle de cada una de las preguntas de cuestionario aplicado a la población de monitoreo electrónico y semi institucional se sugiere revisar con detalle el Anexo 1.

Luego de que se tiene una base de datos limpia y corregida se realizan agrupaciones de respuestas bajo un mismo criterio para la generación de indicadores temáticos (para la escogencia de los indicadores se tomaron en cuenta nueve de las 34 preguntas) que darán paso a la conformación de cuatro sub índices relacionados a cuatro temas: I) Beneficios Sociales y Económicos, II) Posibilidad de Delinquir, III) Riesgo de Captura, IV) Dimensión Organizacional: Portación de Tobillera Electrónica y Régimen Semi Restrictivo, siendo los tres primeros obtenidos para las poblaciones bajo condiciones de monitoreo electrónico y semi institucional, el cuarto relacionado con la portación de la tobillera electrónica solo para el primero mientras que el relacionado con el régimen semi restrictivo solo para el segundo. La siguiente tabla resume la cantidad de preguntas del formulario relacionados con cada tema y el peso relativo de cada subíndice en la calificación final:

**Tabla. Distribución de preguntas del cuestionario y ponderaciones relativas en la estimación del índice de los 4 principales temas de priorización de la Población de Monitoreo Electrónico**

|     | SUB INDICES                        | # PREGUNTAS | PONDERADORES % |
|-----|------------------------------------|-------------|----------------|
| I   | Beneficios Sociales y Económicos   | 2           | 25%            |
| II  | Riesgo de Captura                  | 1           | 25%            |
| III | Posibilidad de Delinquir           | 2           | 25%            |
| IV  | Portación de Tobillera Electrónica | 2           | 25%            |
|     | <b>ÍNDICE DE DESEMPEÑO PME</b>     | <b>7</b>    | <b>100%</b>    |

**Tabla. Distribución de preguntas del cuestionario y ponderaciones relativas en la estimación del índice de los 3 principales temas de priorización de la Población Semi Institucional**

|     | SUB INDICES                      | # PREGUNTAS | PONDERADORES % |
|-----|----------------------------------|-------------|----------------|
| I   | Beneficios Sociales y Económicos | 2           | 25%            |
| II  | Riesgo de Captura                | 1           | 25%            |
| III | Posibilidad de Delinquir         | 2           | 25%            |
| IV  | Régimen Semi Restrictivo         | 2           | 25%            |
|     | <b>ÍNDICE DE DESEMPEÑO PSI</b>   | <b>7</b>    | <b>100%</b>    |

## Sub índices e Indicadores

A continuación, se explica de manera resumida como surgen los siete indicadores que conforman los cuatro subíndices a partir de las respuestas que se extraen de las preguntas del formulario. Toda la información cualitativa se hizo cuantitativa para poder relativizarla y sumarla, de acuerdo a criterio de experto en cada uno de los temas relevantes de análisis.

### I. Sub Índice de Beneficios Sociales y Económicos (SiBSE):

Las preguntas utilizadas para su construcción, capturan la satisfacción general de los participantes con la modalidad evaluada y su percepción de los beneficios específicos derivados de la misma. Las variables utilizadas son:

- P12. Nivel de satisfacción general con la modalidad: mide la satisfacción global con la modalidad a través de una escala numérica, donde los valores más altos reflejan mayor satisfacción. La respuesta se agrupa en tres categorías: niveles bajos (6 o menos), intermedios (7-8) y altos (9-10). Este indicador actúa como un reflejo directo de la experiencia general del participante con el programa.
- P13.1. Percepción de beneficios específicos: esta sección explora siete áreas clave donde los participantes pudieron haber percibido beneficios derivados de su participación en la modalidad. Las sub-preguntas incluyen aspectos como "buscar trabajo y generar ingresos", "realizar estudios", "mantener la relación con mi pareja", entre otros. Las respuestas son dicotómicas ("Sí" o "No"), lo que facilita su interpretación en términos de presencia o ausencia del beneficio percibido.

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

Para realizar el cálculo se define, en primera instancia, un puntaje máximo global de acuerdo a la respuesta que sería más favorable en cuanto las percepciones de los encuestados relacionados a las dos variables que integran el sub índice de beneficios, el cual actúa en sentido directo con el índice de desempeño. Luego se ponderan las respuestas, ya sean de escala o dicotómicas, para dar un valor mayor a las respuestas favorables, así como un valor menor a las respuestas menos favorables. Finalmente, se relativizan las respuestas obtenidas por las personas encuestadas con respecto a los valores máximos posibles de respuesta y así se obtienen los valores de cada indicador, a los cuales se les agrega un ponderador porcentual para conformar este sub índice. En la tabla que aparece a continuación se resumen los principales resultados de la construcción de este sub índice:

**Tabla:** Pesos relativos y resultados de cada respuesta a las preguntas que se utilizaron para la construcción del Sub Índice de Beneficios Sociales y Económicos Total y de Cada Nivel de Atención

| Preguntas/Incisos | Pesos Relativos | TOTAL | PME  | PSI  |
|-------------------|-----------------|-------|------|------|
| P12               | 50,0%           | 86,7  | 82,7 | 92,6 |
| P13.1a            | 8,0%            | 61,5  | 52,4 | 75,2 |
| P13.1b            | 6,0%            | 54,0  | 48,1 | 61,8 |
| P13.1c            | 6,0%            | 74,9  | 71,9 | 79,9 |
| P13.1d            | 6,0%            | 80,5  | 78,2 | 83,8 |
| P13.1e            | 8,0%            | 84,0  | 79,9 | 90,1 |
| P13.1f            | 8,0%            | 77,1  | 70,1 | 87,5 |
| P13.1g            | 8,0%            | 74,2  | 63,6 | 90,0 |
| Valor SiBSE       | 100%            | 79,7  | 74,5 | 87,3 |

### II. Sub Índice de Riesgo de Captura (SiRC):

Las preguntas utilizadas para su construcción, surge a partir de una pregunta de la encuesta que evalúa, el riesgo de ser capturado, ya sea bajo la modalidad de monitoreo electrónico como en la modalidad de semi institucional, en el momento en que decidiera cometer alguna otra actividad irregular en contra de la ley. La principal variable para la construcción de este sub índice es:

- P17. Riesgo de ser capturado: Se definió una escala de 1 a 10, siendo el menor valor entendido como un riesgo mínimo y el valor mayor entendido como un riesgo máximo de captura. Adicionalmente, se entiende que una mayor percepción de riesgo de captura está asociada con mejor desempeño.

Para realizar el cálculo se define, en primera instancia, un puntaje máximo global de acuerdo a la respuesta que sería más favorable en cuanto las percepciones de los encuestados relacionados a las dos variables que integran el sub índice de riesgo de captura, el cual actúa en sentido directo con el índice de desempeño. Luego se ponderan las respuestas, de la única pregunta de referencia, la cual tiene una respuesta de escala, para dar un valor mayor a las respuestas favorables, así como un valor menor a las respuestas menos favorables. Finalmente, se relativizan las respuestas obtenidas por las personas encuestadas con respecto a los valores máximos posibles de respuesta y así se obtienen los valores de cada indicador, a los cuales se les agrega un ponderador porcentual para conformar este sub índice. En la tabla que aparece a continuación se resumen los principales resultados de la construcción de este sub índice:

**Tabla:** Pesos relativos y resultados de cada respuesta a las preguntas que se utilizaron para la construcción del Sub Índice de Riesgo de Captura Total y de Cada Nivel de Atención

| Preguntas/Incisos | Pesos Relativos | TOTAL | PME  | PSI  |
|-------------------|-----------------|-------|------|------|
| P17               | 100,0%          | 85,6  | 86,3 | 84,5 |
| Valor SiRC        | 100%            | 85,6  | 86,3 | 84,5 |

### III. Sub Índice de Posibilidad de Delinquir (SiPD):

Las preguntas utilizadas para su construcción, evalúan dos dimensiones clave que, de acuerdo con la teoría, influyen en la probabilidad de que una persona incurra en conductas delictivas: el conocimiento de normas y la percepción de vigilancia. Estas dimensiones fueron capturadas mediante las siguientes variables:

- P15. Conocimiento de normas y consecuencias: El conocimiento de las normas y consecuencias asociadas a las acciones dentro de cada modalidad están relacionadas con tres dimensiones relacionadas con el conocimiento a: consecuencias del delito, acciones permitidas y acciones prohibidas.
- P16.1. Percepción de vigilancia: Esta variable mide qué tan vigilados se sienten los participantes en la modalidad, utilizando una escala del 1 al 10. Según la teoría, la percepción de vigilancia actúa como un disuasor psicológico: las personas que creen estar bajo observación constante tienden a ajustar su comportamiento y evitar conductas que podrían ser sancionadas. En este sentido, una mayor percepción de vigilancia se asocia con una menor probabilidad de delinquir

Para realizar el cálculo se define, en primera instancia, un puntaje máximo global de acuerdo a la respuesta que sería más favorable en cuanto las percepciones de los encuestados relacionados a las dos variables que integran el sub índice de posibilidad de delinquir, el cual actúa en sentido inverso con el índice de desempeño, por lo cual es necesario realizar ajustes para una interpretación adecuada. Luego se ponderan las respuestas, ya sean de escala o tricotómicas, para dar un valor mayor a las respuestas favorables, así como un valor menor a las respuestas menos favorables. Finalmente, se relativizan las respuestas obtenidas por las personas encuestadas con respecto a los valores máximos posibles de respuesta y así se obtienen los valores de cada indicador, a los cuales se les agrega un ponderador porcentual para conformar este sub índice. En la tabla que aparece a continuación se resumen los principales resultados de la construcción de este sub índice:

**Tabla:** Pesos relativos y resultados de cada respuesta a las preguntas que se utilizaron para la construcción del Sub Índice de Posibilidad de Delinquir Total y de Cada Nivel de Atención

| Preguntas/Incisos | Pesos Relativos | TOTAL | PME  | PSI  |
|-------------------|-----------------|-------|------|------|
| P15a              | 16,67%          | 2,3   | 3,1  | 1,1  |
| P15b              | 16,67%          | 2,9   | 4,7  | 0,2  |
| P15c              | 16,67%          | 1,5   | 2,3  | 0,4  |
| P16.1             | 50,00%          | 20,6  | 16,6 | 26,6 |
| Valor SiPD        | 100%            | 11,4  | 10,0 | 13,6 |

### IV. Sub Índice sobre Portación de Tobillera Electrónica (SiPTE):

Las preguntas utilizadas para su construcción, surgen a partir de dos preguntas principales de la encuesta que evalúan, desde diferentes perspectivas, cómo el uso de la tobillera afecta a los participantes. Las variables consideradas son:

## Programa Fortalecimiento de Sistema Penitenciario: Modelo de atención a Personas con Monitoreo Electrónico

- a) P20.1. Opinión sobre dificultades asociadas al uso de la tobillera: incluye tres afirmaciones que exploran el impacto negativo de la tobillera electrónica en áreas clave de la vida del participante: estudio, empleo y familia y amigos.
- b) P20.3. Nivel de satisfacción con el dispositivo: Esta pregunta mide la satisfacción general del participante con la tobillera electrónica mediante una escala que va de "Muy mala" a "Excelente". Las respuestas se codificaron de manera que los niveles más altos (e.g., "Excelente", "Muy buena") representen mayor calidad percibida del dispositivo.

Para realizar el cálculo se define, en primera instancia, un puntaje máximo global de acuerdo a la respuesta que sería más favorable en cuanto las percepciones de los encuestados relacionados a las dos variables que integran el sub índice sobre portación de la tobillera electrónica, el cual actúa en sentido directo con el índice de desempeño. Luego se ponderan las respuestas, ya sean tricotómicas o de cinco opciones de respuesta, para dar un valor mayor a las respuestas favorables, así como un valor menor a las respuestas menos favorables. Finalmente, se relativizan las respuestas obtenidas por las personas encuestadas con respecto a los valores máximos posibles de respuesta y así se obtienen los valores de cada indicador, a los cuales se les agrega un ponderador porcentual para conformar este sub índice. En la tabla que aparece a continuación se resumen los principales resultados de la construcción de este sub índice:

**Tabla:** Pesos relativos y resultados de cada respuesta a las preguntas que se utilizaron para la construcción del Sub Índice sobre Portación de la Tobillera Electrónica del Nivel Monitoreo Electrónico

| Preguntas/Incisos | Pesos Relativos | PME  |
|-------------------|-----------------|------|
| P20.1a            | 12,5%           | 62,4 |
| P20.1b            | 12,5%           | 67,7 |
| P20.1c            | 12,5%           | 30,8 |
| P20.1d            | 12,5%           | 34,5 |
| P20.3             | 50,0%           | 63,1 |
| Valor SiPTE       | 100%            | 56,0 |

### V. Sub Índice sobre Régimen Semi Restrictivo (SiRSR):

Las preguntas utilizadas para su construcción, surgen a partir de dos preguntas principales de la encuesta que evalúan, desde diferentes perspectivas, las condiciones y libertades propias de un régimen semi restrictivo como lo es el nivel semi institucional. Las variables consideradas son:

- a) P13.4. Pregunta abierta sobre el principal beneficio de esta modalidad: incluye cuatro respuestas agregadas principales relacionadas con: mayor libertad y felicidad, entorno familiar y de amistad, acceso al trabajo remunerado y posibilidad de estudiar.
- b) P21. Pregunta abierta sobre principales recomendaciones de mejora de esta modalidad: casi la mitad de las personas encuestadas bajo esta condición semi institucional considera que no es necesario hacerle mejoras al programa, mientras que la otra mitad si bien valora las condiciones actuales de forma positiva manifiesta principalmente cuatro áreas de mejora: mayor libertad y felicidad, acceso a empleo, mayor atención médica y mejores posibilidades de estudiar y capacitarse.

Para realizar el cálculo se define, en primera instancia, un puntaje máximo global de acuerdo a la respuesta que sería más favorable en cuanto las percepciones de los encuestados relacionados a las dos variables que integran el sub índice del régimen semi restrictivo, el cual actúa en sentido directo con el índice de desempeño. Luego se ponderan las respuestas, en este caso, ambas abiertas a las cuales se les asigna un valor, que será mayor para las respuestas favorables, así como un valor menor a las respuestas menos favorables. Finalmente, se relativizan las respuestas obtenidas por las personas encuestadas con respecto a los valores máximos posibles de respuesta y así se obtienen los valores de cada indicador, a los cuales se les agrega un ponderador

## Evaluación de Resultados

porcentual para conformar este sub índice. En la tabla que aparece a continuación se resumen los principales resultados de la construcción de este sub índice:

**Tabla:** Pesos relativos y resultados de cada respuesta a las preguntas que se utilizaron para la construcción del Sub Índice del Régimen Semi Restrictivo del Nivel Semi Institucional

| Preguntas/Incisos | Pesos Relativos | PME  |
|-------------------|-----------------|------|
| P13.4             | 50,0%           | 85,9 |
| P21               | 50,0%           | 79,0 |
| Valor SiRSM       | 100%            | 82,4 |



**MINISTERIO DE  
PLANIFICACIÓN NACIONAL  
Y POLÍTICA ECONÓMICA**

**MINISTERIO DE  
JUSTICIA Y PAZ**

**GOBIERNO  
DE COSTA RICA**