

# Documento de Cooperación Técnica

## I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	COSTA RICA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al sector de la seguridad ciudadana y la justicia
▪ Número de CT:	CR-T1276
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Posadas, Arnaldo Enrique (IFD/ICS) Líder del Equipo; Alvarado, Nathalie Tatiana (IFD/ICS) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Bonilla Merino Arturo Francisco (LEG/SGO); Martinez, Ynty Koyllor (IFD/ICS); Serrano Berthet, Rodrigo (IFD/ICS); Villa Mar, Karelia (IFD/ICS); Torrentes García Ana Laura (CID/CCR); Araya Umana Andrea Vanessa (IFD/ICS); Elizondo Chinchilla, Maria Magdalena (CID/CCR); Ortigosa Izquierdo, David (IFD/ICS)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	10 Jul 2024.
▪ Beneficiario:	República de Costa Rica, Ministerio de Justicia y Paz (MJP)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Instituciones(W2C)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$180,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$5,000.00 (En-Especie)
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Octubre 2024
▪ Tipos de consultores:	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	IFD/ICS-División de Innovación para Servir al Ciudadano
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CCR-Representación Costa Rica
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Sí
▪ Alineación a la Estrategia Institucional 2024-2030:	Inclusión social e igualdad; Capacidad institucional y estado de derecho; Igualdad de género; Diversidad; LGBTQ+; Pueblos Indígenas; Afrodescendientes; Personas con discapacidad

## II. Objetivos y Justificación de la CT

2.1 **Objetivo.** El objetivo principal de esta Cooperación Técnica (CT) es fortalecer la capacidad institucional de las entidades encargadas de mantener la seguridad de los habitantes de Costa Rica, así como de prevenir y sancionar la comisión de hechos delictivos. Para la consecución de su objetivo, esta CT tendrá dos directrices principales de trabajo: (i) contribuir a la eficacia del sistema de gestión penitenciaria, a través de la producción y disseminación de conocimiento en el uso efectivo de tecnologías que apoyan sus actividades de control y (ii) apoyar la adopción de un nuevo modelo de inserción social para las Personas Privadas de Libertad (PPL) que les permitan reinsertarse de manera efectiva a la sociedad una vez cumplida su condena, siguiendo estándares internacionales y mejores prácticas.

- 2.2 Los beneficiarios directos de la CT serán las personas privadas de libertad (PPL) y las personas funcionarias de los centros penitenciarios (CP).
- 2.3 Esta CT busca dar continuidad al enfoque estratégico en seguridad ciudadana que el Banco ha venido apoyando desde el 2011 a través del Programa de Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social ([2526/OC-CR](#) aprobado en 2011 por US\$187.752.000, cerrada), la Cooperación Técnica de Apoyo a la Seguridad Ciudadana ([ATN/OC17551-CR](#) por US\$200.000, cerrada) y más recientemente, el Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia ([4871/OC-CR](#) aprobado en 2019 por US\$100.000.000, en ejecución).
- 2.4 Esta CT busca atender los desafíos que enfrenta el sistema penitenciario para contar con un modelo de rehabilitación que de acuerdo con los estudios realizados y la sobrepoblación que tiene cada centro penal, demanda que sea modernizado con base en buenas prácticas internacionales.
- 2.5 **Índices de crimen y violencia.** El Crimen y la Violencia (C&V) son un obstáculo para el desarrollo en la Región y representan una media de 3,5% puntos del PIB al año. Este contexto regional afecta también a Costa Rica, país que ha venido observando un creciente deterioro en su situación de seguridad ciudadana, alcanzando un récord histórico de incremento del 38.6% en la tasa de homicidios para 2023 con respecto a 2022<sup>1</sup>. Otros patrones más generales de victimización confirman esta tendencia: datos de la Encuesta Nacional de Hogares 2022 realizada por Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) indican que uno de cada cinco hogares de Costa Rica (21%) ha sido víctima de algún delito contra la propiedad o las personas en el año inmediatamente anterior, y que esta cifra es la más alta registrada desde que se recogen datos similares en 2018<sup>2</sup>.
- 2.6 **Fortalecimiento institucional.** La lucha contra el C&V requiere de un enfoque comprehensivo que involucre el fortalecimiento de entidades públicas encargadas de velar por la justicia, prevenir el delito, y gestionar el sistema penitenciario y la inserción (rehabilitación) de personas en conflicto con la ley. En Costa Rica estas funciones son ejercidas por un ecosistema institucional integrado por entidades especializadas, independientes, pero correlacionadas entre sí. Entre estas entidades destacan el Ministerio de Justicia y Paz (MJP), órgano rector de la política criminológica, bajo el cual operan la Dirección General de Adaptación Social (DGAS), el Instituto Nacional de Criminología (INC) y la Policía Penitenciaria<sup>3</sup>. El rol de un sistema penitenciario efectivo es fundamental para asegurar la seguridad ciudadana, no solo por operar como mecanismo de disuasión (al asegurar que la comisión de delitos es respondida con consecuencias proporcionadas), sino por proporcionar entornos controlados donde las PPL pueden ser rehabilitadas y reintegradas de manera segura en la sociedad después de cumplir sus sentencias. En otras palabras, un buen sistema penitenciario no solo se enfoca en la sanción, sino también en la rehabilitación,

---

<sup>1</sup> En 2022 esta tasa era 12,2, aumentando en más de 5 puntos porcentuales, traduciéndose en 907 homicidios en 2023, igualando prácticamente el promedio de la región (18 PCMH) (Organismo de Investigación Judicial).

<sup>2</sup> Programa de Naciones Unidas para Desarrollo. 2023. La victimización delictiva en Costa Rica. Infosegura, *United States Agency for International Development* (USAID).

<sup>3</sup> La DGAS es responsable de la ubicación y atención de las Personas Privadas de Libertad. El INC es encargado del tratamiento de la inadaptación social, la investigación criminológica y el suministro de información relativa al Sistema Penitenciario. La Policía Penitenciaria es responsable de la custodia y seguridad de los procesados y sentenciados por causa penal.

abordando así las causas subyacentes de la criminalidad y reduciendo las tasas de reincidencia y contribuyendo así a la reducción de la criminalidad a largo plazo.

- 2.7 **Retos del sistema penitenciario.** En Costa Rica, el Sistema Penitenciario (SP) enfrenta considerables retos para cumplir cabalmente con sus funciones. El país se ubica en el séptimo lugar en la Región con mayor tasa de Personas Privadas de Libertad (PPL) por 100.000 habitantes, reflejando un aumento del 15% en la última década. El sistema se encuentra en un nivel de ocupación promedio del 120% (considerado crítico) y el hacinamiento en varios centros penitenciarios (CP) del sistema institucional (cerrado) es mayor al 50% (la sobrepoblación solo se presenta en los recintos masculinos). En parte, este hacinamiento se debe a que el flujo de traslados del sistema institucional a niveles más abiertos es lento y desarticulado, en términos de documentación de procesos y decisiones.
- 2.8 Lo anterior, ha generado que la población penitenciaria sea tan variada que se hace necesario implementar modelos de reinserción acotados a sus necesidades y perfiles. Los delitos más representados en el sistema penitenciario (SP) -en hombres- son aquellos contra la propiedad (31% de las PPL), drogas (26%), contra la vida (18%), sexuales y por violencia contra mujeres (21%). Las mujeres han sido condenadas por delitos de drogas (49%), contra la propiedad (24%) y contra la vida (17%) (MJP, 2024).
- 2.9 Por su parte, las minorías afrodescendientes, pueblos indígenas, personas con discapacidad y LGBTQ+ viven en situación de particular vulnerabilidad<sup>4</sup>. Las personas indígenas tienen apoyo escaso de sus pueblos lo que, sumado a la exclusión que viven sus familias, afecta sus posibilidades de egreso<sup>5</sup>. La respuesta a estos actos a menudo depende de la discrecionalidad del personal penitenciario involucrado<sup>6</sup>. La información sobre estos grupos es limitada; solo se tienen algunos datos agregados del porcentaje que representan; por ejemplo, no se tiene información específica sobre los desafíos que enfrentan o las intervenciones que reciben estas poblaciones. De los hombres sentenciados, PPL con discapacidad representan 1,5%, indígenas 1% y LGBTQ+(transgénero) 0,5%. En mujeres, un 1,9% son personas con discapacidad, 0,4% indígenas y 1,9% LGBTQ+(transgénero)<sup>7</sup>. Las PPL afrodescendientes ascendía al 3% en 2017 y actualmente no es posible determinar el porcentaje de esta población en el SP.
- 2.10 **Necesidades del sistema penitenciario.** Enfrenta desafíos en sus sistemas de información y herramientas para la seguridad, lo que resulta en una gestión ineficiente de los recursos y una supervisión inadecuada de las PPL. Las deficiencias de los sistemas de información existentes para la gestión de casos de PPL limitan seriamente su capacidad para articular los programas de rehabilitación con un análisis de datos centralizado. En efecto, el sistema actual (IGNIS) adolece de limitaciones como herramienta de gestión de casos, dado que: (i) no cuenta con versiones digitalizadas de las valoraciones de riesgo de las PPL; (ii) no articula a estas

---

<sup>4</sup> Manual sobre reclusos con necesidades especiales, UNODC (2009), [Instituto Nacional de Criminología \(2017\)](#).

<sup>5</sup> INC, 2016.

<sup>6</sup> [ONUSIDA y UNODC \(2012\)](#). En el marco del MPAS del proyecto (EER#3), se advirtió que aún persisten situaciones de acoso a PPL que reciben visitas íntimas de personas del mismo sexo (INAF Group (2024).

<sup>7</sup> El país cuenta con una Estrategia de Intervención a Personas Indígenas Privadas de Libertad ([Circular 5 - 2016](#)) y Lineamientos sobre la Atención y Seguimiento a la Población LGTBQA+ en el Sistema Penitenciario Nacional ([Circular 5 - 2022](#)), estableciendo lineamientos de atención diferenciada y de derechos a estas poblaciones.

evaluaciones con los programas de rehabilitación; (iii) no permite cruzar distintas variables de caracterización sociodemográficas y criminológicas (vulnerabilidades, participación en programas, seguimiento histórico del recorrido penitenciario); (iv) no permite la extracción automática de estadísticas y datos y (v) no integra otras aplicaciones del Sistema Penitenciario (policiales, profesionales, interinstitucionales). Además, el modelo de rehabilitación empleado por el SP requiere ser modernizado con base en buenas prácticas internacionales: aun cuando existen planes de atención profesional (PAP) que incluyen actividades a desarrollarse por cada PPL durante el cumplimiento de su pena, en la actualidad el SP no tiene capacidad para asegurar que dichos PAP consideren variables como las características personales de cada sujeto, su vulnerabilidad personal y social, los aspectos victimológicos, la pena impuesta, la capacidad de convivencia y el requerimiento de contención. En su versión actual los PAP no están vinculados con una evaluación de riesgo criminológico validada localmente (en cada CP).

- 2.11 **Beneficiarios.** Los beneficiarios directos de la CT serán las personas privadas de libertad (PPL) y las personas funcionarias de los centros penitenciarios (CP).
- 2.12 **Alineamiento estratégico.** Esta CT es consistente con la Estrategia Institucional del Grupo BID: Transformación para una Mayor Escala e Impacto (CA-631) a través del objetivo de: (i) reducir la pobreza y la desigualdad dado que contribuye con la implantación de un modelo de inserción social integral para PPL. La CT también se alinea con las áreas de enfoque operativo de: (i) igualdad de género e inclusión de grupos diversos de la población y (ii) capacidad institucional, estado de derecho y seguridad ciudadana. Además, se alinea con el área prioritaria 3 “Instituciones eficaces, eficientes y transparentes” de la Ventanilla 2 Instituciones (W2C) del Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario -OC SDF- (GN-2819-14), a través del objetivo (iv) al contribuir con el fortalecimiento del Estado de derecho, la seguridad y justicia ciudadanas.
- 2.13 Asimismo, tiene relación directa con la Estrategia de País del Grupo BID (EPGBID) con Costa Rica 2019-2022 (GN-2977)<sup>8</sup> que prioriza la acumulación del capital humano para la inclusión y la competitividad, mediante el objetivo estratégico de disminuir homicidios en los 40 distritos con mayor afectación del país. Es también consistente con el Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia (GN 2771-12), específicamente, con la cuarta línea de acción “fortalecimiento de la efectividad de las instituciones penitenciarias para la rehabilitación y reinserción de las personas en conflicto con la ley” y con las Guías Operativas para el Diseño y Ejecución de Programas en el Área de Seguridad y Convivencia Ciudadana (GN-2535-1).

### III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 La CT tendrá dos componentes complementarios que buscan lograr el resultado de obtener información relevante para actualizar el modelo de inserción social y la mejora de las tecnologías utilizadas en los centros penales para bajar los índices de criminalidad y violencia de las PPL.
- 3.2 **Componente 1. Fortalecimiento del sistema penitenciario (USD\$100.000).** Este componente se centra en dejar instaladas las capacidades a nivel institucional que permitan mejorar el uso efectivo de las tecnologías que apoyan las actividades de

---

<sup>8</sup> Estrategia [vigente](#) hasta el 31 de diciembre 2024, de conformidad con las disposiciones contenidas en el párrafo 4.2 de las Directrices para las Estrategias de País (documento GN-2468-9, CII/GN-308-2).

control llevadas a cabo en los centros penitenciarios. Comprende la contratación de consultorías para establecer un modelo de gobernanza de los datos que permitan mejorar el uso efectivo de las tecnologías que apoyan las actividades de control llevadas a cabo en los centros penitenciarios. Para lograr esto se llevarán a cabo tres consultorías: (i) diagnóstico general sobre la disponibilidad y necesidades que presenta el sistema penitenciario actual a nivel de infraestructura para la posterior adquisición de equipos de prevención de incidentes en los centros penales; (ii) propuesta de un modelo de gobernanza de datos para el MJP alineado a la normativa nacional vigente y anonimización de los datos y (iii) elaboración de un diagnóstico y estrategias de interoperabilidad entre las entidades del Sistema Penitenciario Nacional.

- 3.3 **Componente 2. Fortalecimiento del nuevo modelo de reinserción social (USD\$80.000).** Este componente centra su accionar en promover que el sistema penitenciario cuente con un nuevo modelo de inserción social que les permite a las personas privadas de libertad reinsertarse de manera efectiva en la sociedad una vez cumplida su condena. Se ejecutará por medio del desarrollo de tres consultorías, a saber: (i) análisis comparativos de modelos educativos de reinserción social latinoamericanos para poder contar con una propuesta de modelo de reinserción social actualizado para Costa Rica; (ii) creación de una propuesta de nuevas mallas educativas y técnicas según el contexto y perfiles de las personas privadas de libertad y (iii) apoyo al MJP en el seguimiento e implementación del Programa de inserción social del Banco en ejecución (CR-L1154). Tanto las consultorías (i) y (ii) incorporarán variables de género y diversidad (pueblos indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad y LGBTQ+), además, durante el diseño de la oferta programática adecuada a los desafíos de estas personas privadas de libertad, se procurará la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.
- 3.4 El desarrollo de todos los productos será supervisado por IFD/ICS que proporcionará orientación para garantizar que los productos satisfagan las necesidades y normas del Banco.
- 3.5 **Presupuesto.** El costo total de esta CT es de USD\$180.000, que se cargarán al fondo W2C OC SPD Ventanilla 2 - Instituciones eficaces, eficientes y transparentes.

#### Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID Financiamiento Total US\$	Contrapartida Local* Total US\$	Financiamiento total (miles de US\$)
Componente I	Gestión del sistema penitenciario IGNIS	100.000	0	100.000
Componente II	Fortalecimiento del sistema penitenciario	80.000	0	80.000
Gastos administrativos *		0	5.000	5.000
<b>Total</b>		<b>180.000</b>	<b>5.000</b>	<b>185.000</b>

\* Aporte en especie<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Asociado a gasto administrativos y dedicación del personal de las instituciones que serán contraparte directa del Proyecto. Las contrapartidas locales, serán aportes en especie, esto quiere decir, que serán aportes valorados, razón por la cual se hace necesario el certificado de destinación de horas hombre y gastos relacionados al Proyecto, el cual deberá ser confirmado por la Autoridad designada de cada

#### **IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución**

- 4.1 Por solicitud del Gobierno de Costa Rica, la CT será ejecutada por el BID a través de la División de Innovación para Servir al Ciudadano (IFD/ICS).
- 4.2 La justificación se enmarca en los criterios para ejecución por el Banco descritos en el Anexo II de la OP-619-4, donde se describen las circunstancias bajo las cuales el Banco puede asumir la responsabilidad de seleccionar y contratar servicios de consultoría en operaciones de CT financiadas por el Banco. Concretamente, debido a restricciones legislativas o procedimentales que dificultan la ejecución por parte del beneficiario, así como a la experiencia del Banco en temas de seguridad y modelos de prevención de la violencia.
- 4.3 **Adquisiciones.** Todas las adquisiciones que se ejecutarán en el marco de esta Cooperación Técnica se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y se contratarán de conformidad con las políticas y reglamentos aplicables del Banco, según se indica a continuación: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en la normativa sobre Plantilla Complementaria (AM-650) y (b) contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual y la contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría de conformidad con la Política de Adquisiciones Institucionales (GN-2303-33) y sus Directrices asociadas.
- 4.4 IFD/ICS tiene amplia experiencia en la ejecución de CTs y en la capacitación de países de la región en temas como la innovación del sistema penitenciario, mejora de las capacidades de diseño, implementación y coordinación de políticas y programas de seguridad ciudadana y prevención de la violencia, así como la reintegración económica y social de las personas en condición de vulnerabilidad, específicamente a través de las CT: ATN/OC-15557-CR, ATN/OC-17551-CR y ATN/JO-20645-CR.
- 4.5 Los productos de conocimiento que se generen en el marco de esta cooperación técnica serán de propiedad del Banco y podrán colocarse a disposición del público bajo licencia de creative commons. No obstante, a solicitud del beneficiario, se podrá también ceder o licenciar la propiedad intelectual de dichos productos a su favor.

#### **V. Riesgos importantes**

- 5.1 El principal riesgo relacionado con la CT es la poca recepción que puede encontrarse de parte de las personas funcionarias de los centros penales para implementar las recomendaciones que provee la asistencia técnica, lo que puede limitar su capacidad para mejorar la gestión desarrollada a lo interno de los CP. Los factores que pueden dificultar la adopción de las recomendaciones del BID podrían relacionarse con la falta de conocimiento a nivel de manejo de datos sensibles, evaluaciones con enfoque de

---

Ministerio/Entidad beneficiaria. Las entidades beneficiarias realizarán el aporte local comprometido y lo notificarán de forma semestral al Banco de acuerdo con planillas estandarizadas para estos fines. Cada confirmación de aporte deberá contener, aparte de las planillas mencionadas; la documentación necesaria y suficiente para que el BID pueda confirmar dicho aporte. Se considera documentación necesaria y suficiente: comprobantes de pagos, liquidaciones de sueldos, informes, certificados de destinación de horas hombre al proyecto y comprobantes de depósitos de los pagos realizados. Por su parte, las planillas para realizar las rendiciones deberán recoger toda la información de los documentos de soporte mencionados; además de señalar con claridad a que componente y actividad del proyecto serán imputados dichos gastos.

género e interseccionalidades, desconocimiento de herramientas de gerencia de proyectos y la resistencia a los cambios propuestos. Para mitigar estos riesgos, el BID adoptará diferentes acciones como parte de la CT. En primer lugar, se trabajará en estrecha colaboración con el país y las instituciones del MJP, así como la DGAS para priorizar las acciones, y adaptar las recomendaciones a los desafíos específicos. Se realizará un trabajo colaborativo y adaptativo, en el que el apoyo técnico incorporará la participación de múltiples actores interesados en el proceso.

**VI. Excepciones a las políticas del Banco**

- 6.1 No se esperan excepciones a las políticas del Banco en la ejecución de esta CT.

**VII. Aspectos Ambientales y Sociales**

- 7.1 Esta CT no financiará estudios de prefactibilidad o factibilidad de proyectos de inversión específicos o estudios ambientales y sociales asociados a ellos; por lo tanto, no tiene requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco.

**Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente\\_95747.pdf](#)

[Términos de Referencia\\_11079.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones\\_7081.pdf](#)