

Nota orientativa 3

Medición y evaluación de los resultados de los proyectos

Resumen

- Evaluar los resultados de los proyectos de reforma penitenciaria en el campo de los derechos humanos requiere ir más allá de la mera elaboración de informes acerca de las acciones emprendidas.
- Puede resultar difícil establecer las relaciones causa-efecto al intentar demostrar el éxito de una intervención. No obstante, puede crearse un marco de evaluación, basado en los requisitos principales consagrados por los derechos humanos.
- Deben medirse los cambios en la legislación, los procedimientos y las instituciones al mismo tiempo que se analizan los informes sobre las verdaderas condiciones de las prisiones y el trato de los reclusos.
- Cuando se reforma un régimen penal íntegro pueden utilizarse ciertos indicadores para evaluar los progresos, tales como la reducción de la población reclusa, la reformulación de la ética del régimen penitenciario, la apertura de las prisiones a la sociedad civil y el establecimiento de controles independientes.
- Pueden utilizarse encuestas para medir los cambios en las condiciones de las prisiones, en el trato de los reclusos y en las actitudes de los funcionarios penitenciarios.
- Es posible evaluar el impacto de medidas específicas, como la introducción de controles independientes o el apoyo de organizaciones de la sociedad civil.

“ Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

— *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, Artículo 10*

Notas orientativas sobre reforma penitenciaria

Esta nota orientativa es la tercera de una serie concebida para brindar ayuda práctica a quienes desarrollan e implementan proyectos de reforma penitenciaria. Todas las notas orientativas:

- están estructuradas en base al marco internacional de derechos humanos;
- pueden aplicarse a diversos entornos culturales y políticos;
- proponen soluciones probablemente sostenibles en una variedad de situaciones socio-económicas y no requieren un aumento significativo de los recursos;
- toman en cuenta las realidades de la administración penitenciaria.

Estos documentos orientativos sobre la manera de llevar a cabo proyectos de reforma penitenciaria han sido elaborados con el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido.

KING'S
College
LONDON

Centro Internacional para Estudios Penitenciarios

La dificultad de evaluar los resultados de las reformas penitenciarias

Puede resultar difícil medir los cambios en el nivel de cumplimiento de los derechos humanos por parte de los sistemas penitenciarios.

Un cambio descrito como una reforma en realidad tal vez no traiga aparejadas mejores condiciones en las prisiones, un menor número de muertes, menos maltratos, una reducción del número de delincuentes juveniles en custodia o reclusas mejor protegidas contra los abusos sexuales.



El difícil evaluar el desempeño de la justicia”.

Ramaswamy Sudarshan, *Rule of Law and Access to Justice*, 2003¹

Es más fácil hallar indicadores sencillos y objetivos para medir el éxito de los programas destinados a aumentar el rendimiento de las cosechas o las tasas de vacunación que para los programas destinados a fortalecer la sociedad civil o el imperio de la ley”.

Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad*, 1999²

La evaluación de un programa a veces no implica más que informar que se ha construido y se está ocupando un nuevo edificio, que cierto número de funcionarios penitenciarios ha asistido a un curso sobre derechos humanos y recibido un certificado, que se ha elaborado un informe que identifica las deficiencias de un sistema en particular y sugiere un plan de acción, o que un grupo de altos funcionarios ha pasado varias semanas en otra jurisdicción estudiando sus métodos y sistema. Dichas intervenciones no producen necesariamente ningún cambio en las actitudes del personal penitenciario ni el trato de los reclusos.

A veces, restaurar los edificios puede mejorar las condiciones en que se encuentran los reclusos, pero a veces, no. Puede ser peor vivir en un edificio nuevo con celdas individuales y un sistema de sanidad integral que en un anticuado conjunto de dormitorios ubicados en torno a un patio si los reclusos están encerrados todo el día en celdas individuales con ventanas pequeñas y no hay suministro de agua para limpiar los nuevos retretes internos.

La formación de los funcionarios penitenciarios puede acarrear consecuencias inesperadas. Por ejemplo, una formación deficiente del personal penitenciario sobre los derechos humanos simplemente puede incrementar sus conocimientos acerca de las limitaciones a sus propios derechos y aumentar su resentimiento hacia los reclusos.



La primera pregunta: ‘¿Está diciendo que los hombres que le cercenaron la cabeza a un rehén el mes pasado tienen derecho a gozar de los derechos humanos?’. Nada de lo que se escriba podría permitir apreciar acabadamente la vehemencia de estas palabras espetadas por el director de una prisión que ahora está de pie y completamente erguido. Se dirige a mí con el título formal de ‘doctor’, pero me escupe las palabras desde el otro extremo de la habitación”.

People’s Palace Productions, *Staging Human Rights*, 2002³

Se puede leer un informe elaborado por un visitante experto, pero luego se lo puede considerar demasiado impracticable o demasiado difícil de implementar, y termina archivado en un cajón. Una visita de funcionarios penitenciarios a otro país, en particular si cuando los de un país pobre visitan uno rico, puede llevar a una falta de comprensión: que los reclusos del país anfitrión tienen un mejor nivel de vida que los ciudadanos decentes del país de los visitantes.



Las prisiones del Reino Unido son como los balnearios del Mar Negro”.

Un funcionario del servicio penitenciario ucraniano,
Informe sobre una misión del ICPS, 1999

La evaluación de los resultados —como los nuevos edificios, las horas de formación dictadas al personal, las leyes enmendadas, los seminarios organizados y las visitas de estudio llevadas a cabo— no reflejará automáticamente que se haya efectuado un trabajo eficiente para crear un régimen penitenciario más respetuoso de los derechos humanos.

También es peligroso suponer que los cambios se han hecho para mejor porque ha cambiado un aspecto del sistema. Por ejemplo, mejorar la calidad de la actividad policial puede tener como resultado una mayor detección de las actividades delictivas. Se imputará y arrestará a más personas, y probablemente aumentarán los detenidos en prisión preventiva. Los penales que alberguen detenidos en prisión preventiva estarán más hacinados y serán más peligrosos para la salud. Los tribunales estarán inundados de causas, por lo que se tardará más en dar inicio a los juicios y se prolongará la detención preventiva. Por ende, la evaluación debe tomar en cuenta las repercusiones que el cambio ejercerá sobre el resto del sistema y analizar si el proyecto produjo, o no, el resultado deseado.

La evaluación de proyectos para reformas indirectas

A un gobierno puede no entusiasmarle la reforma penitenciaria. En tales circunstancias, los proyectos tal vez reciban apoyo porque apuntan a introducir una agenda indirecta para la reforma, por ejemplo, influyendo en el debate público sobre las penitenciarías, cambiando la actitud del público hacia las prisiones y los reclusos por medio de información y estudios, o intentando efectuar modificaciones en la legislación. Tales proyectos pueden ser llevados adelante por organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos de abogados y diversos grupos de la sociedad civil.

Puede resultar difícil medir el resultado de algunas de estas actividades. Por ejemplo, un grupo en particular o una coalición de grupos puede lanzar vehementes campañas para proteger los derechos de los reclusos. Cuando al cabo de diez años de estas campañas se sanciona una nueva ley que defiende los derechos de los reclusos, muchas de las partes interesadas tal vez se atribuyan el crédito y resultará imposible probar a la labor de quién se debe la reforma.

“ Los evaluadores a menudo tratan de analizar los vínculos entre un proyecto individual y los cambios en la situación general de los derechos humanos. Se trata de una tarea extremadamente difícil a causa de otras variables”.

OCDE, *Evaluation of programmes promoting participatory development and good governance*, 1997⁴

Es posible medir los cambios positivos

No obstante, los sistemas penitenciarios sí mejoran y las mejoras de hecho se pueden medir. Desde el desmembramiento de la ex-Unión Soviética ha mejorado mensurablemente el trato que reciben los casi 1,3 millones de reclusos en los países del ex-bloque soviético. La mayoría de los estados ex-soviéticos ha adoptado un marco de legalidad en sus sistemas penitenciarios, otorgando derechos sociales a los reclusos y eliminando procedimientos humillantes, como el afeitado de cabezas, y penas crueles, como la reclusión en celdas sin luz.

En varios estados de distintas regiones del mundo, los gobiernos han llegado al poder con la determinación de reformar las prisiones y, hasta cierto punto, han tenido éxito. En Chile, por ejemplo, una reforma general del sistema jurídico incluyó una reforma de las prisiones. Los siguientes son algunos de los cambios generados por el programa de reforma penitenciaria:

- procedimientos de admisión más humanos que incluyen la entrega de folletos informativos a los nuevos reclusos, autorización para que los nuevos detenidos telefonen a sus familias y mejores procedimientos para llevar a cabo los controles médicos;
- mejor higiene con más sábanas limpias y un mayor suministro de materiales de limpieza;
- mejor atención médica;
- celdas de aislamiento menos intimidantes;
- un mayor número de reclusos autorizados a trabajar con una mejor paga, más actividades de capacitación y actividades laborales para las mujeres y los reclusos vulnerables;

- mayor cantidad de clases de educación y asociaciones con bibliotecas locales;
- una mejor reinserción social con la participación de estudiantes de trabajo social;
- autorización para que los niños visiten a sus padres encarcelados;
- mejores procedimientos para efectuar reclamaciones y suministro de información a los reclusos sobre dichos procedimientos y sobre sus derechos jurídicos;
- una unidad especial para las reclusas embarazadas y las madres con bebés;
- separación de los delincuentes juveniles de los adultos.

Aún es posible que en Chile los reclusos sean víctimas de maltratos, que muchos se sientan inseguros y a merced de reclusos más fuertes, y que no todas las enfermedades reciban de inmediato el tratamiento correcto. Sin embargo, los cambios descritos anteriormente no sólo se pueden medir sino que además contribuyen al establecimiento de un sistema penitenciario con un mayor respeto por los derechos humanos.

¿Qué se debe medir?

El marco dentro del cual se deben realizar las mediciones es el marco internacional de los derechos humanos, el cual asegura que se evaluarán los resultados que deben formar parte de un régimen penitenciario que funciona dentro de un contexto ético. Este tipo de contexto sitúa al trato adecuado de los reclusos en el centro de la cuestión. Los resultados administrativos son importantes pero secundarios.

Al intentar definir indicadores que midan los cambios en el cumplimiento de los derechos humanos en un sistema penitenciario podría resultar provechoso usar una lista de verificación basada en los siguientes requisitos internacionales.

Derecho a la vida

Los fallecimientos en custodia, las cifras y tendencias correspondientes, y las disposiciones vigentes tendientes a garantizar que dichos datos son fidedignamente registrados e independientemente investigados, así como las disposiciones en vigor para asegurar que se aplican las lecciones aprendidas y se combate la ilegalidad. La incidencia de enfermedades infecciosas, como la tuberculosis, el VIH y la hepatitis B y C; tendencias de mortalidad. Tratamiento de reclusos suicidas y con enfermedades mentales.

Prevención de la tortura y de las penas y tratos degradantes e inhumanos

Informes sobre tortura o trato degradante e inhumano elaborados por organismos nacionales e internacionales, familiares de los reclusos y los medios de comunicación (aunque un mayor número de denuncias de maltrato tal vez sólo signifique que el régimen penitenciario está más abierto y que las reclamaciones anteriormente reprimidas ahora llegan al mundo exterior).

Derecho a la vida familiar

Información procedente de fuentes gubernamentales y no gubernamentales, así como de visitantes consulares (que visitan a sus conciudadanos detenidos en prisión)⁵ acerca del número de reclusos visitados, la frecuencia de las visitas autorizadas, las condiciones en que se llevan a cabo las visitas, si los niños pueden visitar a sus padres en prisión, el acceso a los teléfonos, si se lee e intercepta la correspondencia, y si todos los reclusos, incluidos los indigentes, pueden enviar correspondencia.

Trato con humanidad y respeto por la dignidad inherente al ser humano

La existencia de un documento que establezca los valores éticos del sistema que se comunica a los funcionarios, la cantidad y calidad de formación en derechos humanos brindada a éstos, informes de organismos nacionales e internacionales, visitantes consulares, medios de comunicación y familiares⁶.

El trato en las prisiones debe ser rehabilitador

La información brindada por el gobierno, las ONG y los visitantes consulares sobre la disponibilidad de trabajo, actividades educativas y vínculos con el mundo exterior.

Reforma de un régimen penal íntegro

Cuando se reforma y humaniza un régimen íntegro pueden utilizarse los siguientes indicadores para medir el éxito de la reforma:

- una disminución sostenida de la población reclusa;
- un menor uso de la prisión preventiva;
- un nuevo marco penal con una reducción en el número total y la duración de las condenas a prisión;
- la introducción de medidas alternativas que sean aplicadas por los tribunales, aceptadas por el público y, de hecho, utilizadas para reemplazar las condenas en prisión más que para aumentar el número de reclusos;
- un menor número de delincuentes juveniles en custodia;
- traslado fuera de la prisión de los reclusos con enfermedades mentales graves;
- análisis optativos para detectar infecciones de VIH y la segregación no automática de los reclusos infectados con este virus;
- mayor participación judicial en las decisiones que involucran la privación de libertad;
- apertura de las prisiones a los grupos de la sociedad civil;
- introducción de mecanismos independientes de vigilancia;
- introducción de mecanismos independientes para efectuar reclamaciones, como un defensor del recluso u “*ombudsman*”.

Medición de los cambios en las condiciones penitenciarias

Mejorar las condiciones básicas de vida de los reclusos puede ser uno de los grandes objetivos de un proyecto tendiente a asegurar que el trato en la prisión no sea inhumano y degradante. Un proyecto dirigido a mejorar las condiciones de vida podría reunir una serie de factores para obtener una imagen acabada y determinar si la mejora es real. Un conjunto razonable de indicadores podría incluir los siguientes:

- las dimensiones de la celda o dormitorio;
- el espacio por recluso en metros cuadrados;
- el tiempo que los reclusos permanecen en la celda o dormitorio (un espacio más reducido puede ser aceptable si los reclusos permanecen en dichos recintos solamente durante la noche);
- el número de personas alojadas en la celda o dormitorio (la evaluación podría tomar en consideración el método usado para seleccionar los compañeros de celda/dormitorio y la atención prestada para determinar la compatibilidad y seguridad de los reclusos);
- el número de camas en relación con el número de reclusos;
- si los reclusos tienen acceso a instalaciones sanitarias o si hay instalaciones sanitarias en la celda o dormitorio y, en caso afirmativo, si están sujetas a algún control;
- el acceso de las reclusas a los productos de higiene femenina necesarios;
- la cantidad de luz natural (nuevamente, de mayor importancia si el recluso permanece en la celda todo el día y no sólo durante la noche). ¿Hay suficiente luz para leer?
- el suministro de elementos básicos, como una cama o colchoneta y ropa de cama;
- la frecuencia, cantidad y calidad de las comidas;
- el acceso al agua potable;
- la temperatura (¿hace mucho frío en invierno o excesivo calor en verano?).

Medición del acceso de los reclusos a sus derechos legales

Para cumplir con los derechos humanos, los sistemas penitenciarios deben asegurar que los reclusos gocen de un acceso adecuado al asesoramiento jurídico y a recursos contra los presuntos abusos. Pueden utilizarse los siguientes indicadores:

- un acceso inmediato a los abogados para los detenidos en prisión preventiva;
- el suministro de información en idiomas comprendidos por los reclusos sobre cómo formular reclamaciones y procurar una reparación;
- exhibir dentro de la prisión carteles con información sobre el mecanismo para formular reclamaciones y el acceso a los servicios consulares para los extranjeros;
- en países con escasos recursos, el establecimiento de un servicio paralegal que brinde asesoramiento jurídico a los reclusos.

Medición de la prevención de la tortura y el maltrato

La naturaleza cerrada de las prisiones y el desequilibrio en la relación de poder entre los reclusos y el personal penitenciario implican que el maltrato es una posibilidad permanente en los sistemas penitenciarios de todo el mundo. Uno de los principales objetivos de los proyectos de reforma penitenciaria consiste en poner en práctica mecanismos que reduzcan la probabilidad de que ocurran maltratos. Dichos mecanismos incluyen inspecciones independientes, la designación de defensores del recluso u “ombudsmen”, visitas de organismos abocados a los derechos humanos y la supervisión parlamentaria. Los mecanismos de supervisión tendrán más probabilidad de alcanzar el éxito si:

- son independientes de las autoridades penitenciarias;
- tienen acceso irrestricto a los lugares de detención y acceso confidencial a los reclusos, sus familiares y al personal penitenciario;
- gozan del poder de publicar sus hallazgos (siempre que no divulguen ciertas informaciones relacionadas con la seguridad);
- tienen el poder de exigir que se modifiquen ciertas prácticas.

Medición de los cambios en las actitudes del personal penitenciario

Las actitudes del personal penitenciario son clave para el trato correcto de los reclusos y muchos proyectos de reforma penitenciaria están orientados a cambiar dichas actitudes por medio de la formación, la exposición a otros sistemas y prácticas, y su participación en el proceso de cambio. Medir los efectos de todas estas actividades es una tarea compleja, para la cual se pueden utilizar los siguientes métodos:

- encuestas entre el personal penitenciario;
- encuestas entre los reclusos para averiguar en qué medida ha cambiado la forma en que son tratados por los funcionarios;
- una evaluación de ciertos aspectos de la práctica penitenciaria para determinar si los funcionarios están adoptando métodos o decisiones diferentes;
- obtención de las opiniones de los familiares de los reclusos.

“ De mayo de 1999 a septiembre de 2000 se implementó en Nizhnii Novgorod un programa múltiple destinado a prevenir el contagio con el VIH en la prisión y tratar a los reclusos seropositivos. El proyecto alcanzó dos grandes logros en las siguientes áreas: En primer lugar, ... el proyecto produjo un cambio enorme en la actitud de la administración respecto de la infección con el VIH. La administración de la prisión modificó su... respuesta a la epidemia, pasando de un control epidemiológico pasivo a una oferta activa de información y mejores cuidados... En segundo lugar, el proyecto mejoró ostensiblemente las condiciones de vida de los reclusos seropositivos. Se construyó un nuevo pabellón para

estos reclusos dentro de la colonia para tuberculosos número 3, lo que permitió el traslado de reclusos con ambas infecciones del... hospital a la colonia, donde sus condiciones de vida eran bastante aceptables... Finalmente, el proyecto ciertamente influyó en los conocimientos que el personal penitenciario tenía acerca de la transmisión del VIH y los riesgos de tratar con seropositivos”.

Herman Reyes y Paola Bollini, *Evaluation of the implementation of the project of HIV prevention in the prison system of Nizhnii Novgorod oblast, 2000*⁷

Medición del trabajo de los grupos de la sociedad civil

Los cambios en los indicadores enumerados anteriormente pueden ser el resultado de una combinación de factores, incluyendo la labor de las organizaciones pertenecientes a la sociedad civil. Evaluar el impacto del trabajo de estas organizaciones es una tarea compleja porque gran parte de su labor tiene objetivos a largo plazo y no está estrechamente relacionada con los resultados. Se pueden utilizar los siguientes indicadores:

- **Visibilidad:** ¿Logran que se preste atención al mensaje sobre reforma penal?
- **Estrategia:** ¿Tienen un plan coherente para influir en el debate, basado en una evaluación que determine las medidas susceptibles de influir?
- **Credibilidad:** ¿Elaboran documentos que merecen respeto, reciben cobertura periodística y son tomados en serio por los poderes Ejecutivo y Legislativo?
- **Amplio alcance:** ¿Logran ir más allá de los activistas por los derechos humanos y los grupos dedicados a la justicia penal y llegan a la opinión pública, como los grupos de mujeres, los grupos comunitarios y los grupos preocupados por la salud y la educación?

Las condenas por reincidencia tras el encarcelamiento

A menudo se alega que es necesario medir las tasas de condenas por reincidencia de los reclusos puestos en libertad a fin de evaluar el éxito del encarcelamiento. Se trata de una tarea problemática ya que resulta difícil comparar las tasas de reincidencia y extraer conclusiones apropiadas. No es posible conocer el número real de los nuevos delitos cometidos por todos los reclusos puestos en libertad porque tales acciones normalmente son mantenidas en secreto. Por ende, nunca se pueden medir satisfactoriamente las tasas de reincidencia. Se puede averiguar el número de arrestos y nuevas condenas impuestas a los reclusos liberados si la base estadística es lo suficientemente buena (aunque casi nunca lo es, incluso en países con una capacidad muy desarrollada para llevar datos estadísticos).

Además, no es fácil efectuar comparaciones con las tasas de condenas por reincidencia de otras jurisdicciones debido a que estos datos se recopilan con métodos diferentes y durante períodos diferentes. Algunas jurisdicciones, a diferencia de otras, consideran que una infracción técnica de la libertad condicional es un caso de reincidencia. Ninguna mide la gravedad de la reincidencia en relación con el delito anterior. Por lo tanto, no es fácil comparar o interpretar las estadísticas. Si cambiara la tasa de condenas por reincidencia de un sistema penitenciario, la primera pregunta que formularían los criminólogos no es ‘¿Qué es lo que están haciendo bien?’ sino ‘¿Qué han cambiado?’. Los estudios demuestran que la mejor variable para predecir si un delincuente volverá a ser condenado es su historial delictivo, el número de condenas anteriores en prisión y su ambiente social.



Un análisis efectuado por el departamento de investigaciones del Servicio Correccional de Canadá sobre 50 estudios que se remontaban a 1958 y comprendían a 336.052 delincuentes demostró lo siguiente:

- ninguno de los análisis halló que el encarcelamiento redujera la reincidencia;
- las tasas de reincidencia de quienes habían sido enviados a prisión y de los condenados a realizar trabajos comunitarios eran similares;
- las condenas en prisión más largas no estaban asociadas con una menor reincidencia”.

Forum on Corrections Research, Servicio Correccional de Canadá, 1998⁸

En consecuencia, una menor tasa de condenas por reincidencia, suponiendo que los datos son exactos, podría tener muchas causas, como por ejemplo un cambio en la detención de delincuentes menos peligrosos, un cambio en las circunstancias imperantes fuera de la prisión (una recuperación de la economía, tal vez) o un cambio en los métodos policiales (se abandona la práctica de investigar sistemáticamente a los ex-reclusos).

También es un problema comparar las tasas de condenas por reincidencia posteriores a una condena en prisión con las tasas de condena posteriores a una condena que no incluye el encarcelamiento porque no son comparables la situación y el historial de los convictos a quienes se les aplicaron las diferentes condenas.

Referencias

- 1 Ramaswamy Sudarshan, *Rule of Law and Access to Justice: Perspectives from UNDP Experience*, trabajo presentado al grupo de expertos de la Comisión Europea sobre el estado de derecho y la administración de justicia como parte de un buen ejercicio del poder (Expert Seminar on Rule of Law and the Administration of Justice as part of Good Governance), Bruselas, 3 y 4 de julio de 2003.
- 2 Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 1999, pág. 284.
- 3 *Staging Human Rights 1: Interim Report*, People's Palace Productions, Queen Mary, Universidad de Londres, mayo de 2002.
- 4 *Evaluation of programmes promoting participatory development and good governance*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 1997, págs. 86-87.
- 5 Según el Artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, las autoridades locales deberán informar sin retraso alguno a todos los extranjeros detenidos de su derecho a que su consulado sea informado de la detención. Cuando el nacional lo solicite, las autoridades deberán notificar al consulado sin demora, facilitar la comunicación libre con el consulado y otorgar al consulado acceso al detenido.
- 6 Véase Andrew Coyle, *Humanity in Prison: questions of definition and audit* (Humanidad en prisión: cuestiones de definición y evaluación), Centro Internacional para Estudios Penitenciarios, 2003, el cual analiza cómo medir el trato con humanidad y presenta una herramienta de evaluación.
- 7 Herman Reyes y Paola Bollini, *Evaluation of the implementation of the project of HIV prevention and management activities in the prison system of Nizhnii Novgorod oblast*, Federación Rusa, Reforma Penal Internacional, 2000.
- 8 Servicio Correccional de Canadá, *Forum on Corrections Research*, septiembre de 1998, volumen 10:3.