



**UNODC**

Oficina de las Naciones Unidas  
contra la Droga y el Delito



La Declaración de Doha:

**PROMOVER  
UNA CULTURA  
DE LEGALIDAD**

A black and white photograph of a man with a watch and a ring on his hands, focused on operating a sewing machine. The background is blurred, suggesting an industrial or workshop setting.

# Hoja de ruta para la elaboración de programas de rehabilitación en las cárceles

SERIE DE MANUALES DE JUSTICIA PENAL



OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO  
Viena

# **Hoja de ruta para la elaboración de programas de rehabilitación en las cárceles**

SERIE DE MANUALES DE JUSTICIA PENAL



NACIONES UNIDAS  
Viena, 2017

© Naciones Unidas, octubre de 2017. Reservados todos los derechos a nivel mundial.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

La presente publicación no ha sido objeto de revisión editorial oficial.

Producción editorial: Sección de Servicios en Inglés, Publicaciones y Biblioteca, Oficina de las Naciones Unidas en Viena.

## Agradecimientos

El presente manual fue preparado para la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) por Rob Allen, consultor sobre reforma penal. Contribuyeron durante todo el proceso de elaboración del manual Philipp Meissner y Muriel Jourdan-Ethvignot (UNODC), quien también revisó el proyecto final.

El manual fue revisado y validado en el curso de una reunión del Grupo de Expertos celebrada en Viena del 23 al 25 de enero de 2017. La UNODC desea reconocer con agradecimiento las aportaciones recibidas de los siguientes expertos nacionales que participaron en la reunión: José Luis Argenta de la Aldea (España), Khalid Umair Al Nuaimi (Qatar), María Paz Astigarraga Báez (Paraguay), Raed Abu Abuelsamen (Jordania), Andrea Beccarini (Italia), Mats Benestad (Noruega), Maria Luisa de Rosa (Italia), Samba Diouf (Senegal), Serena Lim (Singapur), John Bosco Kabanda (Rwanda), Esteban Mahiques (Argentina), Laurence Louis Motiuk (Canadá), Pimporn Netrabukkana (Tailandia), Minette Plaatjies (Sudáfrica), Oranee Rattanaprasert (Tailandia), Katharina Schwarzl (Austria), Vitaya Suriyawong (Tailandia), Elric Toh (Singapur) y Carolina Villagra Pincheira (Chile).

La UNODC desea asimismo reconocer la valiosa aportación de los siguientes participantes en la reunión del Grupo de Expertos procedentes de otras entidades de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales y no gubernamentales, e institutos de investigación pertinentes, así como de los siguientes expertos independientes, que actuaron a título personal: Kumsa Gutteta (Iniciativa para el mejoramiento de las normas penitenciarias, Etiopía), Miranda Merkviladze (Penal Reform International), Rosinda Silva (OIT), Jean-Pierre Simoneau (Cátedra UNESCO de investigación aplicada para la educación en las cárceles), Petr Posmakov (Fundación Volnoe Delo, Federación de Rusia) y Yeskali Salamatov (Kazajstán).

Los siguientes colegas de la UNODC contribuyeron asimismo a los debates durante la reunión del Grupo de Expertos: Uju Agomoh, Piera Barzanó, Ousmane Diallo y Maria-Noël Rodríguez.

La UNODC también desea expresar su agradecimiento al Gobierno de Qatar por el apoyo prestado a la elaboración del manual en el marco del Programa Mundial de la UNODC sobre la Aplicación de la Declaración de Doha.



# Índice

Agradecimientos	iii
<b>1. Introducción</b>	<b>1</b>
1.1 Antecedentes	1
1.2 Razones para la educación, la formación profesional y el trabajo	3
1.3 Propósito y alcance de la hoja de ruta	6
1.4 Limitaciones de la hoja de ruta	7
1.5 Estructura de la hoja de ruta	9
<b>2. Evaluación de la situación actual y planificación de mejoras</b>	<b>11</b>
2.1 ¿Cuál es el punto de partida?	12
2.2 Elaboración de una estrategia, una estructura y planes	20
<b>3. Elaboración de programas de educación en las cárceles</b>	<b>29</b>
3.1 Normas internacionales	29
3.2 Cuestiones concretas que se deben tener en cuenta al elaborar programas de educación en la cárcel	30
3.3 Obstáculos frecuentes	33
3.4 Modelos institucionales de educación en las cárceles	35
<b>4. Elaboración de programas de formación profesional en las cárceles</b>	<b>39</b>
4.1 Normas internacionales	39
4.2 Cuestiones concretas que se deben tener en cuenta al elaborar programas de formación profesional en las cárceles	40
4.3 Obstáculos frecuentes	42
4.4 Modelos institucionales de formación profesional en las cárceles	44
<b>5. Elaboración de programas de trabajo en las cárceles</b>	<b>47</b>
5.1 Normas internacionales	47
5.2 Cuestiones concretas que se deben tener en cuenta al elaborar programas de trabajo en las cárceles	49
5.3 Obstáculos frecuentes	53
5.4 Modelos institucionales de trabajo en las cárceles	54
<b>6. Seguimiento, evaluación y supervisión</b>	<b>61</b>
<b>7. Resumen y conclusiones</b>	<b>65</b>

<b>Anexos</b>	<b>69</b>
Lista de verificación 1: Lista de verificación maestra – Las principales etapas de la iniciación o mejora de los programas de rehabilitación en las cárceles	69
Lista de verificación 2: Determinación de las deficiencias mediante una evaluación exhaustiva	72
Lista de verificación 3: Elaboración de una estrategia para los programas de rehabilitación en las cárceles	73
Lista de verificación 4: Realización de los programas de rehabilitación en las cárceles	74
Lista de verificación 5: Seguimiento continuado de los programas de rehabilitación en las cárceles	76

## 1.1 Antecedentes

### Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)

#### Regla 4

1. Los objetivos de las penas y medidas privativas de libertad son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia. Esos objetivos solo pueden alcanzarse si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, la reinserción de los exreclusos en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo.

1. El derecho internacional dispone que el encarcelamiento no debe limitarse únicamente a la privación de libertad, sino que debe dar a los reclusos la oportunidad de adquirir conocimientos y aptitudes que puedan ayudarlos a reintegrarse satisfactoriamente tras su puesta en libertad, a fin de evitar la reincidencia en el futuro. Como el encarcelamiento no puede por sí solo abordar los problemas de reintegración social de los reclusos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que “[e]l régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y readaptación social de los penados”<sup>1</sup>. Aunque ese tratamiento debería proporcionarse a todos los reclusos que cumplen una condena, debería ofrecerse igualmente a los detenidos en prisión preventiva la oportunidad de realizar actividades útiles. En muchos países, los detenidos en prisión preventiva constituyen una gran parte de la población penitenciaria, pero se los excluye de las actividades de rehabilitación.

2. Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela) son el conjunto más importante de normas internacionales que enuncian “los principios y prácticas que hoy en día se reconocen como idóneos en lo que respecta al tratamiento de los reclusos y la administración penitenciaria”<sup>2</sup>. Tras un extenso proceso de examen intergubernamental de la versión inicial, aprobada en 1957, las reglas revisadas fueron aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2015, por lo

<sup>1</sup>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, resolución 2200A (XXI) de la Asamblea General, art. 10 3).

<sup>2</sup>Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, A/RES/70/175 (2015), en adelante “Reglas Nelson Mandela”, observación preliminar 1.

que constituyen un verdadero modelo actualizado para la gestión penitenciaria en el siglo XXI. En sus principios básicos, las reglas establecen muy claramente que la realización de programas de rehabilitación en las cárceles, que fomentan la voluntad y la capacidad de los reclusos de llevar una vida respetuosa de la ley y económicamente independiente tras su puesta en libertad, son cruciales para reducir la reincidencia y mejorar la seguridad pública, lo que constituye el objetivo fundamental de toda pena de prisión.

3. Este principio fundamental está respaldado por pruebas y estudios empíricos. Por ejemplo, un reciente estudio a gran escala realizado en los Estados Unidos de América determinó que los reclusos que reciben educación general y formación profesional tienen muchas menos probabilidades de volver a la cárcel tras su puesta en libertad y más probabilidades de encontrar empleo que los reclusos que no disponen de esas oportunidades durante el encarcelamiento (véase el recuadro). El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación también ha informado que generalmente se considera que el aprendizaje en las cárceles incide de manera positiva en la reincidencia, la reintegración y las oportunidades de empleo. Más concretamente, el Relator recomendó que se organizaran programas amplios de educación destinados a desarrollar plenamente el potencial de cada recluso, los cuales también deberían “minimizar los efectos negativos del encarcelamiento, y mejorar las perspectivas de reinserción y rehabilitación, la autoestima y la moral”<sup>3</sup>.

**Estados Unidos: la educación y la formación profesional en las cárceles reducen la reincidencia, mejoran las perspectivas de empleo**

En agosto de 2013, la Corporación RAND (Estados Unidos) publicó las conclusiones del mayor metaanálisis jamás realizado de los programas de educación en establecimientos penitenciarios de los Estados Unidos, encargado por el Departamento de Justicia de ese país.

El estudio confirmó la existencia de un vínculo evidente entre la realización de programas de educación y formación profesional en las cárceles, por una parte, y la reducción de la reincidencia y la mejora de las perspectivas futuras de empleo, por la otra. Se determinó además que los programas de educación en los establecimientos penitenciarios eran eficaces en función de los costos, teniendo en cuenta los costos directos de la educación y los costos de un nuevo encarcelamiento. Más concretamente, el estudio determinó que:

*Los reclusos que participaban en programas de educación en los establecimientos penitenciarios tenían un 43% menos de probabilidades de volver a la cárcel que los que no participaban;*

*El empleo tras la puesta en libertad era un 13% mayor entre los reclusos que participaban en programas académicos o de formación profesional que entre los que no participaban;*

*Los que participaban en programas de formación profesional tenían un 28% más de probabilidades de trabajar después de salir de la cárcel que los que no recibían esa formación;*

*Se estimó que los costos directos de la educación eran de entre 1.400 dólares y 1.750 dólares por recluso, y que los costos de un nuevo encarcelamiento eran de entre 8.700 dólares y 9.700 dólares menos por recluso que recibía educación en el establecimiento penitenciario frente a los de los reclusos que no la recibían.*

*Fuente: Corporación RAND (2013): Evaluating the Effectiveness of Correctional Education – A Meta-Analysis of Programs that Provide Education to Incarcerated Adults.*

4. No obstante, en muchos sistemas penitenciarios son pocos los reclusos que tienen oportunidad de estudiar o de trabajar. Incluso en muchos países de ingresos altos, los sistemas penitenciarios tienen dificultades para proporcionar educación, formación profesional o

<sup>3</sup>Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Vernor Muñoz, A/HRC/11/8 (2009), “El derecho a la educación de las personas privadas de libertad”, párr. 91 b).

trabajo a la escala que sería necesaria para beneficiar a la población penitenciaria en general. Un examen de la educación en Europa, por ejemplo, constató que, si bien entre los 640.000 reclusos que constituyen la población penitenciaria de la Unión Europea (UE), hay una proporción importante que tiene escasas cualificaciones, menos de la cuarta parte de los reclusos participa en programas de educación y formación en la mayoría de los Estados miembros de la UE<sup>4</sup>. En los países de ingresos bajos, el grado de participación de los reclusos en actividades constructivas suele ser mucho menor.

5. Sin embargo, se reconoce cada vez más la importancia de los programas de rehabilitación en las cárceles de todo el mundo. Con ocasión de la reunión de Estados Miembros, expertos y encargados de la formulación de políticas en el 13º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal que tuvo lugar en Doha (Qatar), del 12 al 19 de abril de 2015, se celebraron debates sobre las principales prioridades para la acción en los cinco años siguientes. En la Declaración de Doha resultante del Congreso se reafirmó el compromiso de los Estados Miembros de aplicar políticas penitenciarias centradas en la educación, el trabajo, la atención médica, la rehabilitación, la reinserción social y la prevención de la reincidencia y mejorar las existentes<sup>5</sup>.

6. En su calidad de custodio de las Reglas Nelson Mandela, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha publicado una serie de documentos de orientación en materia de gestión y reforma de las prisiones<sup>6</sup>. Entre estos, la UNODC publicó en 2012 una “Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes”, en la que se dan detalles sobre las prácticas y los programas que prometen reducir la reincidencia, pues abordan los problemas de reintegración social que enfrentan todos los delincuentes, en particular aquellos que están o han estado encarcelados. En el presente documento se procura complementar la guía proponiendo medidas y consideraciones prácticas a las administraciones penitenciarias nacionales mediante las cuales se pueden poner en práctica programas prometedores o mejorar los existentes.

## 1.2 Razones para la educación, la formación profesional y el trabajo

### Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)

#### Regla 4

2. (...), las administraciones penitenciarias y otras autoridades competentes deberán ofrecer educación, formación profesional y trabajo, así como otras formas de asistencia apropiada y disponible, incluidas las de carácter recuperativo, moral, espiritual y social y las basadas en la salud y el deporte. Todos esos programas, actividades y servicios se ofrecerán en atención a las necesidades de tratamiento individuales de los reclusos.

<sup>4</sup>GHK Consulting (2013): “Prison Education and Training in Europe: Current State-of-Play and Challenges”; Informe preparado por la Comisión Europea.

<sup>5</sup>Declaración de Doha sobre la Integración de la Prevención del Delito y la Justicia Penal en el Marco Más Amplio del Programa de las Naciones Unidas para Abordar los Problemas Sociales y Económicos y Promover el Estado de Derecho a Nivel Nacional e Internacional y la Participación Pública, párr. 5 j).

<sup>6</sup>Estos incluyen el Manual para Operadores de Establecimientos Penitenciarios; el Manual para la gestión de archivos de prisioneros; el Manual sobre reclusos con necesidades especiales; el Manual para gestores de políticas para mujeres encarceladas; el Manual Sobre Estrategias Para Reducir el Hacinamiento en las Prisiones; el Manual de gestión de reclusos de alto riesgo; y el Handbook on the Management of Violent Extremist Prisoners (VEPs) and the Prevention of Radicalization to Violence in Prisons. Más recientemente, la UNODC preparó además la publicación titulada “Evaluación del cumplimiento de las Reglas Nelson Mandela: Lista de verificación para los mecanismos de inspección interna”.

*Regla 5*

1. El régimen penitenciario procurará reducir al mínimo las diferencias entre la vida en prisión y la vida en libertad que tiendan a debilitar el sentido de responsabilidad del recluso o el respeto a su dignidad como ser humano.

7. Si bien la rehabilitación abarca una amplia variedad de actividades, entre ellas el tratamiento médico y psicológico, el asesoramiento y los programas cognitivo-conductuales, la presente hoja de ruta se centra en las tres esferas básicas, a saber, la educación, la formación profesional y el trabajo en las cárceles. Existen varias razones para ampliar las actividades en esas esferas. De entre ellas, cabe mencionar especialmente el hecho de que el aprendizaje y el trabajo son derechos humanos fundamentales de los que, al margen de las limitaciones inherentes al encarcelamiento, deberían disfrutar también las personas privadas de libertad. La educación, en particular la enseñanza de lectura, escritura y

aritmética, es la base de la que depende prácticamente todo cambio y desarrollo personal. Por otra parte, la formación profesional y el trabajo son formas muy sencillas de lograr la participación de un gran número de reclusos en actividades constructivas, fomentar sus posibilidades de empleo tras su puesta en libertad y, por lo tanto, su capacidad para reintegrarse satisfactoriamente en la sociedad. Aunque puede ser necesario invertir en infraestructura y en personal penitenciario para realizar esas actividades, debería ser posible introducir mejoras relativamente rápidas en las tres esferas en países con distintos niveles de recursos, y lograr un efecto positivo tanto dentro de las cárceles como en los reclusos tras su puesta en libertad.

8. Evidentemente, un régimen penitenciario integral y verdaderamente rehabilitador entraña algo más que esos tres componentes. Atender a las necesidades básicas de los reclusos, proporcionar condiciones de vida dignas, abordar las necesidades de atención sanitaria y velar por el establecimiento de relaciones constructivas entre el personal penitenciario y los reclusos que están a su cargo son requisitos probablemente más fundamentales aún, sin los cuales incluso los programas de rehabilitación más innovadores tienen pocas probabilidades de éxito. La existencia de acuerdos que garanticen la prestación de apoyo y la supervisión tras la puesta en libertad es igualmente esencial. Si faltan esos servicios se corre el riesgo de desperdiciar gran parte de los esfuerzos invertidos en la enseñanza y la formación de los reclusos en las cárceles, pues los reclusos retoman sus “viejas costumbres” delictivas. A pesar de esas limitaciones de la presente hoja de ruta, su tema —educación, formación profesional y trabajo—, aunque no sea suficiente por sí solo, es un punto de partida fundamental en todos los regímenes penitenciarios que tienen por objeto ser eficaces y cumplir las reglas y normas internacionales.

*Tipos de programas de rehabilitación en las cárceles*

9. Desde el punto de vista del sistema penitenciario, hay cuatro razones principales para invertir en la educación, la formación y el trabajo:

- El hecho de dar a los reclusos la oportunidad de adquirir nuevas aptitudes y acumular experiencia laboral les ayudará a mantenerse al margen de la delincuencia cuando salen de la cárcel, lo que contribuye a la misión general de la administración penitenciaria de aumentar la seguridad pública. Como se mencionó anteriormente, hay un buen número de estudios que demuestran que en muchos países, *i)* los reclusos tienen bajos niveles de educación y de competencias básicas; y que *ii)* mejorar esas competencias puede tener un efecto positivo en la reincidencia, la reintegración social y el empleo<sup>7</sup>. Por consiguiente, los programas de rehabilitación en las cárceles contribuyen a aumentar la seguridad de las comunidades y a reducir los niveles de dependencia de los exreclusos.
- La realización de actividades constructivas en las cárceles ayuda a que la vida en estas sea más parecida a la vida en el exterior. Esto se conoce también como el principio de “normalización”, cuya realización se pide explícitamente en la regla 5 1) de las Reglas Nelson Mandela<sup>8</sup>. La dedicación de tiempo suficiente a la realización de actividades fructíferas de educación o de formación profesional o al trabajo productivo constituye lo que en las Reglas Nelson Mandela se denomina “vida laboral normal”<sup>9</sup>, que las administraciones penitenciarias deben tratar de reproducir en la medida de lo posible. Llevar una vida ocupada en la cárcel puede reducir el riesgo de que los reclusos sufran de depresión, de otros problemas de salud mental o de limitaciones de su capacidad para llevar una vida autosuficiente e independiente (“institucionalización” o impotencia aprendida).
- La realización de programas de educación, formación profesional y trabajo en las cárceles puede contribuir al orden y la seguridad en los centros penitenciarios, y ayudarlos a convertirse en entornos (más) positivos. Los reclusos que participan en actividades constructivas tienen menos probabilidades de sentirse descontentos y causar problemas, especialmente si su participación en las actividades ofrecidas está vinculada a incentivos y beneficios, como la reducción de las penas y la remuneración financiera —esto último es un requisito en el caso de los programas de trabajo. La rehabilitación significa que los reclusos son más fáciles de controlar y menos propensos a la violencia. Aunque a veces se considera que la seguridad y la rehabilitación son conceptos opuestos, los programas de rehabilitación bien administrados en realidad aumentan la seguridad y el control en el interior de las cárceles.
- El trabajo, en particular, puede generar recursos financieros y de otra índole tanto para los reclusos matriculados en esos programas como para el sistema penitenciario. Estos podrían ser recursos obtenidos directamente, por ejemplo, en las cárceles que cultivan sus propios alimentos, o mediante los trabajos de limpieza y mantenimiento del recinto carcelario que realicen los reclusos; también podrían ser recursos indirectos obtenidos, por ejemplo, al vender el producto del trabajo de los reclusos y reinvertir parte de las ganancias en el sistema penitenciario.

<sup>7</sup> Se puede ver un análisis reciente en Justice Analytical Services/Scottish Government (2015): *What Works to Reduce Reoffending: A summary of the Evidence*.

<sup>8</sup> Con respecto a los programas de trabajo en las cárceles, véase también la regla 99 1), de las Reglas Nelson Mandela, que dice que: “La organización y los métodos de trabajo en el establecimiento penitenciario se asemejarán todo lo posible a los que se apliquen a un trabajo similar en el exterior, a fin de preparar a los reclusos para la vida laboral normal”.

<sup>9</sup> Reglas Nelson Mandela, regla 99 1).

10. Las razones mencionadas demuestran por qué los sistemas penitenciarios deben invertir en programas de educación, formación profesional y trabajo. Indican que se obtienen beneficios no solo para los reclusos que participan en ellos, sino también para la gestión penitenciaria y para la sociedad en general. La divulgación de las ventajas y los beneficios que aportan los programas de rehabilitación en las cárceles puede ser una forma útil de generar y mantener la voluntad política necesaria para reformar las cárceles, así como de fomentar el apoyo y la comprensión del público. Hay quienes tal vez se opongan a la rehabilitación por considerarla demasiado indulgente con respecto a los delincuentes, y otros tal vez critiquen los programas de trabajo, en particular como forma de mano de obra barata. Sin embargo, la opinión mayoritaria generalmente apoya la idea de que es solo la privación de libertad lo que constituye el castigo, y que las cárceles deberían proporcionar auténticas oportunidades de reforma.

### 1.3 Propósito y alcance de la hoja de ruta

11. El propósito del presente documento es brindar a las administraciones penitenciarias una hoja de ruta práctica que las ayude a la elaboración de (un mayor número y una mayor variedad de) programas e iniciativas de rehabilitación de alta calidad y sostenibles dentro de sus establecimientos penitenciarios. La expresión “hoja de ruta” significa que el presente documento tiene por objeto señalar una serie de medidas prácticas que es preciso adoptar para llegar a un destino concreto —en este caso un sistema penitenciario que cumple las reglas y normas internacionales en materia de programas de educación, formación profesional y trabajo en las cárceles, o realiza avances hacia su cumplimiento. Aunque cada una de las medidas descritas en el presente documento tal vez no sean igualmente pertinentes para todos los Estados Miembros, el documento tiene por objeto ofrecer sugerencias que sean de utilidad para una amplia variedad de sistemas penitenciarios, y que puedan adaptarse para su uso en distintas regiones del mundo.

12. El punto de partida efectivo para cada sistema penitenciario será evidentemente diferente, como lo será también el nivel de recursos disponibles para invertir en la rehabilitación de los reclusos y su reinserción social. Los sistemas penitenciarios que dependen del Ministerio de Justicia tal vez estén más orientados a la rehabilitación que los que son de responsabilidad del Ministerio del Interior o de la Seguridad. Los diferentes modelos de encarcelamiento tal vez asignen distintos grados de prioridad a la rehabilitación. También varían las dificultades que entraña el establecimiento de actividades de rehabilitación. En muchos países de bajos recursos, o que se recuperan de un conflicto, la infraestructura carcelaria y los recursos de personal pueden parecer totalmente inadecuados para realizar avances. En los países de ingresos más altos, las exigencias de seguridad o la actitud hostil del público pueden constituir un obstáculo para el mejoramiento de las actividades constructivas. En los países de todo tipo, el hacinamiento en las cárceles puede ser un obstáculo para una rehabilitación eficaz, ya sea porque los espacios destinados previamente a servir de talleres o aulas han sido destinados a alojamiento; porque no hay suficiente personal para supervisar las actividades de los reclusos; o simplemente porque la demanda efectiva de plazas en los programas de educación, formación profesional y trabajo supera a la oferta. Por último, en algunos entornos penitenciarios, las actividades existentes, en particular los programas de trabajo, pueden estar organizadas en una forma que no se ajuste a las reglas y normas internacionales, y por lo tanto, necesitan reforma.

13. La construcción de nuevas cárceles sin que la inversión vaya acompañada de una reforma más general de la justicia penal rara vez es una solución para el problema del hacinamiento. En algunas situaciones, sin embargo, “[P]uede ser necesario construir instalaciones

para crear mayor capacidad y reemplazar infraestructura anticuada, crear espacio y condiciones de vida adecuadas, alineadas a la legislación nacional e internacional<sup>10</sup>. Si existe una oportunidad cuidadosamente validada para planificar, diseñar y construir nuevas cárceles, las administraciones penitenciarias deben velar por que haya espacio físico, infraestructura y equipo suficientes para proporcionar una rehabilitación de alta calidad<sup>11</sup>. Con mayor frecuencia, sin embargo, el reto consistirá en mejorar el régimen penitenciario en entornos anticuados, congestionados y necesitados de reparación y reequipamiento —actividades de modernización que pueden por sí mismas, si están bien organizadas, aumentar las oportunidades de rehabilitación para los reclusos<sup>12</sup>.

## 1.4 Limitaciones de la hoja de ruta

14. En lo que respecta al grupo destinatario, el objetivo principal de la hoja de ruta son los reclusos adultos. Existen requisitos especiales aplicables a los niños privados de libertad (menores de 18 años), lo que significa que la satisfacción de sus necesidades específicas se debe considerar en forma separada<sup>13</sup>. La educación y el tratamiento adaptado a las necesidades deben ser aspectos aún más importantes del régimen de los establecimientos de detención de menores<sup>14</sup>. No obstante, la presente hoja de ruta abarca a los jóvenes delincuentes mayores de 18 años, a los que se debe asignar prioridad en materia de educación y formación profesional.

15. En cuanto a los programas considerados en la hoja de ruta, hay aspectos de la educación, en su sentido más amplio, que no se tratan a fondo en el documento, como la salud, la educación física y religiosa o la organización de actividades culturales y recreativas. Además, en la hoja de ruta faltan orientaciones sobre la creación, adaptación y realización de cursos especializados, que procuran promover el desistimiento del delito. Se reconoce cada vez más entre los Estados Miembros que los denominados “programas de modificación de la conducta delictiva”, en particular los basados en los principios de la psicología cognitivo-conductual, pueden desempeñar un papel importante en la modificación de las actitudes y el comportamiento de los reclusos. Aunque se trata sin duda de programas educativos en sentido amplio, su introducción puede ser compleja, costosa y difícil, y exigir un nivel de atención que los deja fuera del alcance de la hoja de ruta.

16. Su omisión no significa en modo alguno que se niegue la importancia de tales programas, el papel positivo que pueden desempeñar en el estímulo del aprendizaje y el cambio, y los beneficios de orden más general que aportan a la vida en la cárcel. Mediante la

<sup>10</sup>UNODC, en cooperación con el Comité Internacional de la Cruz Roja (2014): Manual sobre Estrategias para Reducir el Hacinamiento en las Prisiones, pág. 41.

<sup>11</sup>Véase también Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (2016): Orientaciones técnicas para la planificación de establecimientos penitenciarios. Consideraciones técnicas y prácticas basadas en las Reglas Nelson Mandela.

<sup>12</sup>Véase el Manual sobre Estrategias para Reducir el Hacinamiento en las Prisiones, que considera que el hacinamiento puede “reducir o eliminar las probabilidades de ayudar a la rehabilitación de los presos”, pág. 17.

<sup>13</sup>Véanse, entre otros, la Convención sobre los Derechos del Niño, A/RES/44/25 (1989); las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, A/RES/40/44 (1985); las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, A/RES/45/113 (1990); y las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra los Niños en el Ámbito de la Prevención del Delito y la Justicia Penal, A/RES/69/194 (2014).

<sup>14</sup>Cabe señalar además que algunos Estados Miembros aplican la buena práctica de permitir a los menores que alcanzan la mayoría de edad mientras siguen cumpliendo una condena en un centro de detención de menores, terminar sus estudios allí, incluso hasta que cumplen veintipocos años.

adopción de un enfoque más restringido, la hoja de ruta pretende brindar orientación que resulte útil para una gran variedad de Estados Miembros interesados en mejorar la educación, la formación profesional y las oportunidades de trabajo de los reclusos —y por lo tanto el fundamento básico de un régimen penitenciario constructivo— en particular para aquellos en los que la base de actividad actual es baja.

#### **Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok)**

##### *Regla 42*

1. Las reclusas tendrán acceso a un programa de actividades amplio y equilibrado en el que se tendrán en cuenta las necesidades propias de su sexo.

#### **Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)**

##### *Regla 2*

Con el propósito de aplicar el principio de no discriminación, las administraciones penitenciarias tendrán en cuenta las necesidades individuales de los reclusos, en particular de las categorías más vulnerables en el contexto penitenciario. Se deberán adoptar medidas de protección y promoción de los derechos de los reclusos con necesidades especiales, y dichas medidas no se considerarán discriminatorias.

##### *Regla 5.2)*

Las administraciones penitenciarias facilitarán todas las instalaciones y acondicionamientos razonables para asegurar que los reclusos con discapacidades físicas, mentales o de otra índole participen en condiciones equitativas y de forma plena y efectiva en la vida en prisión.

17. Al hacer uso de la hoja de ruta, los Estados Miembros deben tener en cuenta varias cuestiones intersectoriales que se aplican a todos los programas, pero que no pueden tratarse en detalle en la presente publicación. Entre ellas cabe mencionar la necesidad de atender a las necesidades de las reclusas en función del género de conformidad con las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok). Las mujeres tienden a estar en la cárcel por motivos diferentes que los hombres, y tal vez se justifique la elaboración de una hoja de ruta específica para ellas. Se alienta a los Estados Miembros a adoptar un enfoque que tenga en cuenta las cuestiones de género en lo que respecta a su rehabilitación y reintegración social. En el curso de la mejora de los programas de rehabilitación en las cárceles, las autoridades penitenciarias deben seguir prestando la debida atención a la protección y promoción de los derechos de los reclusos con necesidades especiales, y velar por que los reclusos con discapacidades y problemas de salud, tanto física como mental, tengan acceso equitativo a tales programas de conformidad con las Reglas Nelson Mandela.

18. Otro tema intersectorial es la importancia que reviste para los programas de rehabilitación en las cárceles la creación y el mantenimiento de fuertes vínculos con organismos y organizaciones comunitarias. Hay aquí dos elementos: primero, la importante función que pueden desempeñar las organizaciones comunitarias en la prestación de asistencia a la rehabilitación dentro de la cárcel, y segundo, la importancia de mantener el acceso a los servicios de rehabilitación una vez que el recluso ha sido puesto en libertad. El primer elemento tal vez sea evidente, pero vale la pena señalarlo. En muchos sistemas penitenciarios, la mayoría de las

oportunidades de educación, formación profesional y trabajo las ofrecen en todo o en parte organizaciones de los sectores privado o público o del tercer sector, situadas fuera de la cárcel. El establecimiento y mantenimiento de sólidas relaciones con una amplia variedad de proveedores es esencial para poder ofrecer actividades de rehabilitación a la escala necesaria.

19. En segundo lugar, debido a que la gran mayoría de los reclusos sale en libertad en algún momento, para que la rehabilitación en las cárceles sea eficaz es necesario que los exreclusos tengan acceso a oportunidades permanentes en la comunidad y al apoyo o la supervisión que pueda alentarlos a mantenerse alejados de la delincuencia. Existen diversos modelos de apoyo tras la puesta en libertad, entre ellos las residencias de transición, la supervisión de la libertad condicional anticipada o de la libertad a prueba, y la mentoría “al franquear la reja”. La consideración de los servicios de ayuda postpenitenciaria está más allá del alcance de la presente hoja de ruta. Sin embargo, al elaborar los programas y con el fin de que produzcan un efecto óptimo, las autoridades penitenciarias deberían velar por que los reclusos matriculados en ellos puedan seguir aprovechándolos tras su puesta en libertad. En el caso de los programas de trabajo, eso puede significar no solo hacer arreglos prácticos para ayudar a los reclusos en la transición o la reinserción en la comunidad, sino también abogar por que haya menos restricciones a las oportunidades de empleo para los que tienen antecedentes penales.

## 1.5 Estructura de la hoja de ruta

20. En el capítulo 2 se trata en detalle la necesidad de que las autoridades penitenciarias evalúen el perfil de la población de sus establecimientos, así como el estado actual de las actividades de rehabilitación en las cárceles. Se formula una serie de preguntas a las que es preciso responder con el fin de establecer el punto de partida desde el cual se producirán los avances futuros. Es importante que esa evaluación no solo examine las carencias y deficiencias de los arreglos existentes, sino también sus puntos fuertes y sus posibilidades de cambio. A continuación, en el capítulo se propone un marco estratégico para la elaboración, el establecimiento y la aplicación de iniciativas en las cárceles y se examinan posibles estructuras para llevarlas adelante.

21. En los capítulos 3 a 5 se abordan las cuestiones particulares que deben tenerse en cuenta cuando las administraciones penitenciarias deciden ampliar los programas de educación (capítulo 3), formación profesional (capítulo 4) y trabajo (capítulo 5). El hecho de que en la hoja de ruta se traten las tres categorías en forma separada no excluye la posibilidad de elaborar programas que den a los reclusos la oportunidad de adquirir nuevas competencias, así como de percibir ingresos y obtener experiencia laboral. El tratamiento separado permite, no obstante, abordar a fondo las cuestiones y dificultades particulares relacionadas con cada categoría de programas. Aunque sin duda hay problemas comunes que afectan al establecimiento de programas de todo tipo en las cárceles —y, por tanto, cierto grado de superposición entre esos tres capítulos de la hoja de ruta— el cumplimiento de las normas internacionales en los ámbitos de la educación, la formación profesional y el trabajo en las cárceles plantea cuestiones concretas que requieren una atención diferenciada. En los capítulos 3 a 5 se describen:

- Las disposiciones pertinentes de las reglas y normas internacionales relativas a los programas de rehabilitación en las cárceles, en particular las Reglas Nelson Mandela

- Las principales cuestiones que deben tenerse en cuenta al planificar, iniciar o mejorar esos programas
- Los tipos de programas que probablemente resulten apropiados y las diferentes formas institucionales que pueden adoptar esos programas
- Los posibles obstáculos en la aplicación, y la forma de superarlos

22. En el capítulo 6 se hace hincapié en la necesidad de hacer un seguimiento constante de la evolución de las nuevas iniciativas una vez que están en marcha. Esto es importante para detectar los problemas prácticos que pueda presentar la organización de los programas de rehabilitación, incluidas las soluciones respectivas; y para determinar si el efecto real de cualquier programa cumple las expectativas, por ejemplo, en lo que respecta a los niveles de participación de los reclusos, incluidas sus observaciones, el logro de los resultados del aprendizaje o los niveles de productividad de las industrias y granjas penitenciarias.

23. En el capítulo 7 se presenta un resumen y se formulan observaciones finales. Se presenta también una lista de verificación maestra en la que se resumen las principales etapas descritas en la hoja de ruta. La lista de verificación puede servir a las administraciones penitenciarias para la elaboración de los planes iniciales de nuevas actividades, para las negociaciones sobre apoyo y cooperación financieras y de otra índole con otras partes interesadas gubernamentales y no gubernamentales y para fomentar el apoyo político y público a los programas de rehabilitación en las cárceles. En las cuatro listas de verificación posteriores figura información más detallada sobre las diversas etapas descritas en la lista de verificación general.

## 2.

# Evaluación de la situación actual y planificación de mejoras

24. Antes de iniciar la elaboración de nuevos programas de rehabilitación, es importante que las autoridades penitenciarias conozcan en detalle el perfil de la población penitenciaria, así como la variedad de actividades de educación, formación y trabajo que se realizan actualmente en las cárceles. No se trata simplemente de examinar lo que exige la ley. Es necesario analizar lo que realmente se ofrece sobre el terreno en los diferentes establecimientos penitenciarios, incluso para hombres y mujeres. También es importante conocer la calidad de las actividades que se llevan a cabo en las cárceles.

25. Por consiguiente, la primera etapa de la hoja de ruta consiste en la evaluación necesaria para establecer el punto de partida de un proceso encaminado a la mejora. La evaluación puede emprenderse a nivel interno o con la ayuda de expertos externos. Por ejemplo, si el sistema penitenciario o el ministerio competente cuenta con un departamento de investigación y análisis, este podría realizar el estudio. Como alternativa, una universidad, un instituto de investigación externo o una organización internacional competente tal vez pueda proporcionar los servicios de expertos necesarios. En Panamá, en el marco del proyecto de Cooperación en Temas de Seguridad con Panamá (SECOPA), ejecutado por la UNODC y financiado por la UE, el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile realizó en 2006 un diagnóstico de los programas de rehabilitación como paso previo al diseño de un nuevo modelo de reintegración social<sup>15</sup>. Los donantes internacionales tal vez estén dispuestos a financiar un análisis de las necesidades de esa naturaleza.

26. Cualquiera que sea la forma en que se organice y financie la evaluación, es probable que se obtengan los mejores resultados invitando a expertos nacionales en educación, formación profesional y trabajo a que participen en ella, de modo que puedan hacerse comparaciones entre lo que se ofrece en las cárceles y lo que está disponible en la comunidad. En las normas internacionales hay una marcada preferencia por que el tipo y la calidad de la educación, la formación profesional y el trabajo en las cárceles correspondan a lo que está disponible y se practica en la comunidad<sup>16</sup>.

27. En un estudio o una evaluación de referencia se debería tratar de proporcionar información cuantitativa y cualitativa. Habría que analizar lo que se ofrece en las cárceles, así

<sup>15</sup>Aportación de la Oficina Regional de la UNODC en Panamá durante la reunión del Grupo de Expertos de la UNODC sobre los programas de rehabilitación en las cárceles (Viena, 23 a 25 de enero de 2017).

<sup>16</sup>En lo que respecta a la educación, por ejemplo, en la regla 104 2) de las Reglas Nelson Mandela se establece que “[e]n la medida de lo posible, la instrucción de los reclusos deberá coordinarse con el sistema de educación pública estatal a fin de que, al ser puestos en libertad, los reclusos puedan continuar sin dificultad su formación”.

como los resultados, incluidos los costos y beneficios financieros, en la medida de lo posible. Un análisis de la relación costo-beneficio puede aportar información importante para la inversión. Para el estudio se debería recabar además la opinión de los reclusos y exreclusos y de las personas que participan en la administración de los programas (reconociendo al mismo tiempo los aspectos éticos que eso entraña). Es particularmente importante identificar las actitudes y las preocupaciones de los maestros de primera línea y el personal penitenciario, así como del personal de mayor categoría que pueda sentirse inclinado a pintar las actividades en forma más favorable. Si participan en los programas organizaciones de la sociedad civil, también se las debería entrevistar.

## 2.1 ¿Cuál es el punto de partida?

28. El objetivo principal de una evaluación de referencia es conocer las actividades que se están llevando a cabo, el alcance, la escala y la calidad de estas, y las oportunidades de ampliación que presentan. Una plantilla normalizada puede contribuir a que se reúna información completa sobre cada cárcel de manera uniforme. Los temas que se han de incluir en la plantilla se proponen en el anexo A. La Recopilación de instrumentos de evaluación de la justicia penal de la UNODC y su Lista de verificación para la evaluación del cumplimiento de las Reglas Nelson Mandela también pueden ser recursos útiles a este respecto.

### **Albania: evaluación de los programas de rehabilitación en las cárceles para establecer la base de información necesaria para la reforma**

En 2014, la UNODC, en estrecha colaboración con la Dirección General de Prisiones, llevó a cabo una evaluación amplia de los programas de rehabilitación en las instituciones encargadas de la ejecución de las sentencias penales en Albania. Esto siguió a un informe del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura del Consejo de Europa, en el que se recomendaba que las autoridades albanesas redoblaran sus esfuerzos para mejorar el programa de actividades ofrecido a los reclusos, a fin de que todos ellos, incluidos los detenidos en prisión preventiva, pudieran pasar una buena parte del día fuera de sus celdas dedicados a actividades útiles de naturaleza variada (trabajo, preferiblemente de valor profesional; educación; deporte; recreación/asociación). Mediante la evaluación de la UNODC se determinó que las iniciativas en curso en materia de educación, formación profesional y trabajo solo beneficiaban al 5%, el 8% y el 9% del total de la población penitenciaria, respectivamente, lo cual dejaba a la mayoría de los reclusos con escaso o ningún acceso a una actividad productiva. En el informe se llegó a la conclusión de que una mejora gradual y cuidadosamente planificada de las actividades de rehabilitación era la forma más auspiciosa de hacerlo, y se formularon más de 50 recomendaciones destinadas a diversos departamentos y organismos gubernamentales.

*Fuente: UNODC (2014): Assessment report on rehabilitation programmes in Institutions for the Execution of Criminal Sentences in Albania.*

## **Cuestiones generales que es preciso evaluar**

29. Respecto de las tres categorías de programas de rehabilitación, a saber, educación, formación profesional, y trabajo, es importante dar respuesta a las seis preguntas siguientes:

- a) *¿Qué se sabe acerca de las competencias y aspiraciones actuales de los reclusos, de su nivel corriente de educación, de si poseen habilidades profesionales y pueden contribuir a la educación y la formación?*

Se recomienda enfáticamente realizar un análisis de los antecedentes de los reclusos y una encuesta al respecto a fin de obtener respuestas a esas preguntas básicas acerca de los “clientes” de la rehabilitación, lo que es esencial, pero que a veces se omite o se pasa por alto al planificar nuevas iniciativas. En los Estados Miembros que tienen sistemas de evaluación individualizada de los reclusos y sistemas integrales de gestión de los expedientes de estos, esa información puede ser relativamente fácil de obtener si se acumulan en forma anónima los datos obtenidos de los antecedentes de todos los reclusos.

**Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos  
(Reglas Nelson Mandela)**

*Regla 94*

Cuando la duración de la pena lo aconseje, tan pronto como sea posible tras el ingreso del recluso en prisión y después de un estudio de su personalidad se establecerá un programa de tratamiento individual que se basará en la información obtenida sobre sus necesidades, capacidad e inclinaciones particulares.

*Regla 10*

Los sistemas de gestión de los expedientes de los reclusos se utilizarán también para generar datos fiables sobre tendencias y características relativas a la población reclusa, incluida la tasa de ocupación, que sirvan de base para la adopción de decisiones con base empírica.

En muchos otros Estados Miembros, sin embargo, solo se reúne información básica acerca de la situación personal y familiar del recluso, su (presunto) delito y sus antecedentes penales. En consonancia con las Reglas Nelson Mandela<sup>17</sup>, las prisiones deben tener normas establecidas para evaluar y registrar debidamente, en forma individual, las necesidades de los reclusos y los riesgos que estos puedan plantear, tanto en el momento del ingreso como a intervalos regulares de allí en adelante.

A corto plazo, la elaboración de un instrumento para obtener información sobre la educación, el nivel de conocimientos y los antecedentes laborales de los reclusos puede ser una solución para los Estados Miembros que carecen de un sistema de ese tipo. Dicho instrumento debería ser capaz de evaluar el nivel de motivación de los reclusos y su capacidad para trabajar en equipo, así como sus cualificaciones académicas.

- b) *¿Cuál es la tasa actual de reclusos matriculados en programas de rehabilitación?*

También es importante establecer la proporción de reclusos (desglosados por distintas categorías) que actualmente están en condiciones de participar en programas de educación, formación profesional y trabajo, y el grado de participación, es decir, a tiempo completo, a tiempo parcial u ocasional.

Una comprobación de la participación de los reclusos en actividades de rehabilitación debe ser suficientemente precisa para dar una idea de la situación de los reclusos que requieren

<sup>17</sup>Véanse, entre otras, las reglas 6 a 10, y 91 a 94.

distintos niveles de seguridad (como los reclusos de alta seguridad, por ejemplo), las reclusas, y los reclusos con necesidades especiales. La evaluación también debería examinar si existen o no disposiciones especiales para la participación de los reclusos analfabetos y los reclusos jóvenes en programas de educación, según los requisitos establecidos al respecto en las reglas y normas internacionales<sup>18</sup>.

- c) *¿En qué forma se asigna a los reclusos a las distintas categorías de programas, y se prestan esos programas a su continuación después de la puesta en libertad de los reclusos?*

En casi todos los sistemas penitenciarios, la demanda de actividades de rehabilitación es superior a la disponibilidad de plazas. La determinación del mecanismo utilizado para seleccionar a los reclusos que participarán es una tarea importante para evaluar si es transparente, equitativo, razonable, y abierto, en la medida de lo posible, a las preferencias expresadas por los reclusos, o si se presta para la discriminación o la corrupción. Algunos Estados Miembros tienen criterios claros para la participación de los reclusos en los programas: por ejemplo, en una de las fábricas de las prisiones federales de los Estados Unidos, los reclusos solo pueden trabajar cuando faltan dos años para su salida de la cárcel<sup>19</sup>.

También es importante saber si los reclusos tienen oportunidades reales de continuar las actividades de educación, formación profesional o trabajo al salir de la cárcel —una pregunta cuya respuesta requiere consultar a los proveedores de servicios de educación y formación profesional, así como a los posibles empleadores de la comunidad.

- d) *¿Cómo se organizan, supervisan y financian las actividades existentes y en cooperación con qué otras partes interesadas (no) gubernamentales?*

En el estudio de referencia se debería indicar cuál es el sistema de gobernanza establecido para los programas de rehabilitación en las cárceles, a saber, cuál es la persona o la dependencia responsable dentro de cada establecimiento penitenciario, así como dentro de la sede de la administración penitenciaria; de qué tipo de responsabilidades se trata (por ejemplo, supervisión, gestión estratégica, y otras); y hasta qué punto es suficiente y sostenible la financiación para los programas de rehabilitación.

#### **Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)**

##### *Regla 88 1)*

En el tratamiento de los reclusos no se hará hincapié en el hecho de su exclusión de la sociedad, sino, por el contrario, en el hecho de que continúan formando parte de ella. Con ese fin se buscará, en lo posible, la cooperación de organismos de la comunidad que ayuden al personal del establecimiento penitenciario en la tarea de reinsertar a los reclusos en la sociedad.

Además, se debe evaluar la participación de otras partes interesadas, tanto gubernamentales como no gubernamentales, según proceda, y la medida en que toda participación convenida oficialmente se lleva a cabo realmente en la práctica. En cuanto a las partes interesadas

<sup>18</sup>Reglas Nelson Mandela, regla 104 1). Si bien las edades comprendidas en la expresión reclusos más jóvenes no se han definido, generalmente se entiende que se trata de reclusos de hasta 21 años de edad, o incluso hasta 25.

<sup>19</sup>*Federal Prison Industries, Inc.* (2016): “Annual Management Report to the Congress of the United States”.

gubernamentales, por ejemplo, los ministerios de educación, asuntos sociales o trabajo, deberían ser los asociados naturales de la prestación de asistencia a la rehabilitación social de los reclusos. En la medida de lo posible, en el estudio se debería establecer además el porcentaje del presupuesto del sistema penitenciario que se invierte en la rehabilitación en comparación con la seguridad y otras prioridades.

- e) *¿Hay espacio físico disponible para dar cabida a los programas de rehabilitación existentes y a otros nuevos en condiciones de seguridad, incluido el equipo y los recursos necesarios?*

Si bien en muchos Estados Miembros la infraestructura física distará mucho de ser ideal, los elementos básicos de salud, protección y seguridad durante los programas de formación profesional y trabajo, en particular, deberán ser respetados. De igual modo, en la evaluación se deberá determinar si el espacio disponible se utiliza íntegramente<sup>20</sup>.

- f) *¿Asisten los reclusos a programas de educación, cursos de formación profesional o programas de trabajo fuera de la cárcel, y, de ser así, en qué circunstancias?*

El principio de normalización significa que, en la medida en que lo permiten los resultados de una evaluación individual del riesgo, habría que considerar también la posibilidad de organizar programas de rehabilitación fuera de la cárcel. Muchos Estados Miembros tienen establecimientos penitenciarios de régimen abierto para los reclusos de bajo riesgo, que a menudo trabajan sin supervisión en la comunidad durante varias horas al día. La educación, la formación profesional o el trabajo en la comunidad también pueden formar parte de un régimen preparatorio para la puesta en libertad, a fin de permitir un retorno gradual a la vida en sociedad, como se pide expresamente en las reglas y normas internacionales<sup>21</sup>. Si existen actividades fuera de la cárcel para los reclusos, en la evaluación se debería señalar cuál es la autoridad nacional responsable de esos programas, incluidas las disposiciones sobre selección, seguridad y supervisión respectivas.

30. Para obtener y analizar la información anteriormente mencionada se requerirá dedicar gran cantidad de tiempo y servicios de expertos, realizar visitas a establecimientos penitenciarios, celebrar consultas con varias partes interesadas, y recopilar datos sobre los programas de rehabilitación en curso. Como se dijo anteriormente, puede ser necesaria una encuesta de los reclusos para saber cuáles son sus necesidades, sus deseos y sus opiniones respecto de los programas de educación, formación profesional y trabajo existentes. La celebración de consultas con los reclusos y el personal penitenciario de todas las categorías es una forma importante de conocer los puntos fuertes y débiles de los programas existentes. En la evaluación, se debe dar la importancia debida a la perspectiva de género, así como a la diversidad étnica y cultural, y prestar atención a la igualdad de oportunidades y acceso de los grupos especialmente vulnerables. En el Manual de la UNODC sobre reclusos con necesidades especiales se proporciona orientación sobre la forma de tratar a esos grupos.

31. El informe de evaluación debe servir a la administración penitenciaria de línea de base para ajustar las actividades en curso y aprovechar nuevas oportunidades de rehabilitación. Para hacerlo de manera eficaz, será necesario contar con información específica sobre cada categoría de educación, formación profesional, y trabajo.

<sup>20</sup>Algunos estudios han demostrado, por ejemplo, que en las granjas penitenciarias se cultiva solo una pequeña proporción de la tierra disponible (véase, por ejemplo, Instituto Panafricano de Desarrollo (2015): “Assessment of the Farm Management Practices on Prison Farms and the Implication to Food Production: Case Study of the Buea Central Prison Farm at Lysoka, Buea”).

<sup>21</sup>Reglas Nelson Mandela, regla 87.

## Evaluación de la educación

32. Para evaluar el alcance y la eficacia de los programas de educación en cualquier establecimiento penitenciario, es importante determinar cuál es la situación relativa a los aspectos siguientes:

a) *La cooperación entre la administración penitenciaria y el Ministerio de Educación*

Los temas incluyen el acuerdo estratégico y las responsabilidades de la gestión de la educación, pero también cuestiones prácticas sobre las normas para dar exámenes y el sistema de certificación en las cárceles; si los reclusos pueden recibir certificados o diplomas reconocidos a nivel nacional una vez terminados los cursos (gratuitos); y si estos se expiden por intermedio del sistema de educación nacional, sin ninguna referencia al hecho de que se obtuvieron en la cárcel.

b) *El personal dedicado a la enseñanza*

Las preguntas más importantes son si hay maestros capacitados adscritos por el Ministerio de Educación y si están empleados a tiempo completo para trabajar en las cárceles o si se los alienta a realizar visitas desde fuera; cuántos maestros trabajan en cada establecimiento penitenciario por ley y en la práctica; si la educación se imparte durante todo el año o solo durante el ciclo escolar; si se alienta a los reclusos con las competencias necesarias a enseñar a otros; y cuántos estudiantes, en promedio, hay en cada clase<sup>22</sup>.

c) *El plan de estudios*

Es importante establecer qué materias se enseñan en las cárceles, y cómo se decide y revisa el plan de estudios; si existe un equilibrio adecuado entre la enseñanza de las competencias básicas y un aprendizaje más extenso para los estudiantes que han terminado la escuela primaria y secundaria; las posibilidades de participación en la educación a distancia y, de ser así, si los estudiantes tienen acceso a computadoras.

d) *Recursos didácticos*

La evaluación debería comprender también las bibliotecas de las cárceles, y determinar si están debidamente provistas de material de lectura de una calidad y diversidad suficientes en el o los idiomas hablados más comúnmente; si se permite a los reclusos estudiar en la biblioteca; si hay espacio y mobiliario suficientes para estudiar en forma privada; y si hay libros y revistas disponibles en los idiomas extranjeros y minoritarios pertinentes.

## Evaluación de la formación profesional

33. Los programas de formación profesional o de educación para carreras técnicas tienen por objeto impartir a los reclusos conocimientos generales para el empleo, o las competencias necesarias para determinadas profesiones e industrias. El objetivo general de la formación

<sup>22</sup>En Mauricio, por ejemplo, se determinó que el sistema de educación de reclusos adultos era inadecuado, ya que se basaba en los principios de aprendizaje de la primera infancia y, por lo tanto, incluía vacaciones escolares, lo que significaba que durante una parte considerable del año no se impartía educación (véase Mauritius Prison Service/UNODC (2013): Strategic Plan 2013-2023 – “From Prison to Correction”).

profesional es reducir el riesgo de que los reclusos vuelvan a delinquir impartiendo conocimientos comercializables que puedan utilizar para encontrar un empleo y mantenerlo tras su puesta en libertad. Los programas de formación profesional y técnica también pueden ser beneficiosos para la atmósfera general de las cárceles debido a que reemplazan el tiempo de ocio por trabajo constructivo. Además, algunos programas de formación profesional pueden prestar asistencia al funcionamiento de las cárceles al hacer que los reclusos ayuden a realizar las tareas de mantenimiento institucional.

#### Reino Unido: descubrimiento del potencial mediante la educación en las cárceles

En un análisis de la educación en las cárceles realizado en 2016 en el Reino Unido se llegó a la conclusión de que todas las esferas del régimen penitenciario se debían considerar adecuadas para el aprendizaje pero se señalaron específicamente varios aspectos de la educación, en particular:

- la adquisición de conocimientos básicos de lectura y escritura, aritmética y tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), mediante cursos intensivos, el apoyo personalizado de otros reclusos, o su incorporación en talleres u otros entornos de trabajo (por ejemplo, cocinas y jardines)
- El desarrollo personal y social, mediante programas de comportamiento, aprendizaje sobre la familia y las relaciones, y conocimientos prácticos (por ejemplo, crianza de los hijos, finanzas y gestión intrafamiliar)
- Un apoyo adecuado a las necesidades de los reclusos con dificultades y discapacidades de aprendizaje
- Organización de actividades artísticas, musicales y deportivas
- Apoyo y capacitación para la empresa y el autoempleo
- Estudio autodirigido
- Aprendizaje facilitado por la TIC, incluido el aprendizaje a distancia que puede ayudar a obtener desde cualificaciones básicas hasta un diploma avanzado
- Asesoramiento y orientación a fin de que las personas tomen decisiones informadas sobre las opciones de educación, empleo futuro y carrera
- Apoyo de mentoría “al franquear la reja” (*through the gate*) a fin de que las personas puedan seguir realizando avances mediante la educación, la formación y el empleo tras su puesta en libertad. Esto lo pueden hacer también los exdelincuentes que han logrado reintegrarse después de haber salido de la cárcel
- Formación profesional de alta calidad, y conocimientos que preparen a los reclusos para el empleo después de su puesta en libertad (por ejemplo, mediante programas de trabajo y capacitación industriales concebidos con los empleadores y para estos)

Fuente: Dame Sally Coates (2016): *Unlocking Potential: A review of education in prison*.

34. En el caso de la formación profesional, es importante establecer la información siguiente:

a) *La variedad de conocimientos profesionales y vocacionales que se imparten*

Es importante averiguar la forma en que se adoptan las decisiones sobre el uso de talleres; si los reclusos reciben capacitación conforme a una norma nacional reconocida y cualificaciones acreditadas por su aprendizaje; y si los programas de formación práctica profesional se eligen y diseñan en una forma que se preste a ayudar a los reclusos a obtener empleo tras su puesta en libertad, a saber, en consonancia con las necesidades reales del mercado.

b) *Decisión sobre la formación*

De conformidad con las normas internacionales, se deben formular preguntas acerca de si los reclusos pueden decidir personalmente en qué programa de formación inscribirse<sup>23</sup>, y si la formación está organizada de manera compatible con la participación de los reclusos en otras formas de educación o trabajo remunerado.

c) *Calidad de la instrucción y los talleres*

Esto se refiere tanto a la cuestión de quién está a cargo de impartir la formación (por ejemplo, institutos de formación profesional, empresas o empleados del servicio penitenciario), como a la calidad del equipo y la maquinaria que se utiliza en los talleres, teniendo debidamente en cuenta las precauciones de seguridad (por ejemplo, indumentaria de protección).

## Evaluación del trabajo

35. Es importante dar trabajo a los reclusos para que su estancia en las cárceles sea más constructiva y para ayudarlos a mantener o, en ocasiones, adquirir por primera vez, la motivación necesaria para seguir una pauta de actividad habitual. En resumen, los programas de trabajo pueden “estimular e incentivar la cultura del trabajo, y combatir el ocio en los lugares de privación de libertad”<sup>24</sup>.

36. Desde luego, esto también ofrece la posibilidad de obtener ingresos, aunque muy limitados en muchos sistemas penitenciarios. No obstante, el trabajo permite a los reclusos mejorar su calidad de vida dentro de la cárcel, ahorrar fondos para pagar las indemnizaciones u otras deudas que hayan acumulado, o enviar dinero para mantener a su familia. Por último, el trabajo en la cárcel puede generar ingresos para esta, lo que a su vez puede utilizarse para mejorar las condiciones en las cárceles y ayudar a la sostenibilidad de los programas de rehabilitación. Por consiguiente, las cuestiones fundamentales para evaluar los programas de trabajo en las cárceles se refieren a lo siguiente:

a) *Propósito del trabajo*

Mediante la evaluación se debería determinar si el propósito principal del trabajo es en realidad velar por que los reclusos adquieran conocimientos que les ayuden a encontrar empleo después de su puesta en libertad, o si en la práctica la generación de utilidades para la administración penitenciaria sustituye a ese propósito.

b) *Naturaleza del trabajo ofrecido*

De manera similar a la formación profesional, esto se refiere en particular a la cuestión de si la selección de los programas de trabajo se basa en una evaluación de las necesidades del mercado de trabajo en la comunidad.

<sup>23</sup>En la regla 98 3) de las Reglas Nelson Mandela se dispone que “[d]entro de los límites compatibles con una selección profesional racional y con las exigencias de la administración y la disciplina penitenciarias, los reclusos podrán elegir la clase de trabajo a la que deseen dedicarse”.

<sup>24</sup>Principio XIV de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2008), en adelante “Principios y Buenas Prácticas en las Américas”.

c) *Remuneración y condiciones de trabajo*

Como se debe remunerar a los reclusos por la labor que desempeñan, en la evaluación se debería establecer la forma en que se calcula la remuneración, su relación con el salario mínimo nacional, según proceda, y la forma en que se aplica y gestiona el sistema de remuneración.

Además, debería examinarse cuidadosamente si el trabajo puede describirse como “aflictivo”<sup>25</sup> —es decir, que causa dolor o sufrimiento— o si entraña situaciones de explotación en las que no se respetan los derechos de los reclusos. A este respecto, se debe consultar a los mecanismos de supervisión, si los hay, especialmente en lo que se refiere a su mandato, su autoridad, la frecuencia de sus visitas y sus conclusiones.

d) *La función y participación del sector privado*

Si en el suministro de trabajo para los reclusos participan empresas privadas, para la evaluación se requiere un conocimiento exacto de las condiciones de los acuerdos contractuales y financieros entre la administración penitenciaria y la empresa privada, por una parte, y entre el establecimiento penitenciario, la empresa y los reclusos que realizan el trabajo, por la otra.

## Qué hacer con la evaluación

37. La información reunida en el proceso de evaluación debería constituir una base sólida para realizar un análisis de las deficiencias —la medición de la insuficiencia del número de programas de rehabilitación existentes en las cárceles y la elaboración de un plan para subsanar esas deficiencias. Será esencial que las autoridades penitenciarias colaboren con las principales partes interesadas externas, gubernamentales y no gubernamentales en este proceso, como se reconoce en las reglas y normas internacionales y regionales<sup>26</sup>, y traten de hacerlas participar en el proceso de establecer el camino a seguir. Las partes interesadas pertinentes probablemente serían las siguientes:

*Los ministerios competentes y los departamentos u organismos gubernamentales pertinentes*

Entre ellos se cuentan, en particular, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Asuntos Sociales, así como otros departamentos relacionados con el trabajo y el empleo o la actividad económica, incluidos los encargados de la acreditación de la formación profesional. También pueden ser importantes asociados públicos los departamentos de administración local y las municipalidades.

*Organizaciones de la sociedad civil*

En muchos Estados Miembros, las organizaciones no gubernamentales desempeñan un papel importante en las cárceles, en particular porque ofrecen programas de rehabilitación para los reclusos o prestan apoyo a esos programas. Puede tratarse de organizaciones que procuran ayudar a los reclusos como parte de su misión, o de otro tipo de organizaciones de la sociedad civil que se ocupan de promover los derechos o el bienestar de los grupos vulnerables. Los sindicatos también deberían participar cuando corresponda.

<sup>25</sup>Véase la regla 97 1) de las Reglas Nelson Mandela, que establece que “[E]l trabajo penitenciario no será de carácter aflictivo”.

<sup>26</sup>Véanse, entre otras, las reglas 88, 90, 104 2) y 108 de las Reglas Nelson Mandela; el Principio XIII de los Principios y Buenas Prácticas en las Américas.

### *Empresas privadas*

Con las salvaguardias adecuadas, las empresas privadas pueden desempeñar un papel importante en la creación de oportunidades de empleo dentro y fuera de la cárcel, así como tras la puesta en libertad de los reclusos. Por consiguiente, se debería invitar a distintas empresas o a los representantes de asociaciones de empresas a discutir su posible participación dentro de los establecimientos penitenciarios.

#### **Zimbabwe: los reclusos vencen el frío fabricando sus propios jerséis**

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha donado máquinas de tejer y coser a los Servicios Penitenciarios y Correccionales de Zimbabwe en la prisión central de Harare. El CICR también ofreció un programa de capacitación de dos meses de duración en técnicas de tejido y costura para los reclusos y los funcionarios de prisiones. Se prevé que el proyecto produzca 10.000 jerséis al año.

*Fuente: Comité Internacional de la Cruz Roja (2016).*

### *Organizaciones donantes*

En particular en la etapa inicial, el establecimiento de actividades de rehabilitación generalmente requerirá nuevos recursos, por ejemplo, para trabajos de acondicionamiento, la adquisición de equipo y la remuneración de personal suplementario. Esos recursos pueden obtenerse de fuentes gubernamentales, fundaciones benéficas o donantes internacionales. Por consiguiente, los representantes de las organizaciones internacionales pertinentes deberían participar en el diseño y desarrollo de nuevas iniciativas en una etapa temprana. Además de financiar programas prácticos, los donantes pueden alentar a los beneficiarios a adoptar nuevas medidas para que las iniciativas de rehabilitación sean sostenibles. En Panamá, como condición para la financiación de talleres de informática, sastrería e hidroponía con fondos de los Estados Unidos, la UNODC acordó con la administración del sistema penitenciario que este coordinaría de cerca los cursos de formación profesional con el órgano público pertinente, a saber, el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH)<sup>27</sup>.

## **2.2 Elaboración de una estrategia, una estructura y planes**

38. Tras la evaluación y la formación de un grupo de partes interesadas, la tarea consistirá en establecer:

a) *Una estrategia general a nivel nacional para mejorar la rehabilitación en las cárceles*

Esta estrategia proporcionará el proyecto general y las prioridades para un período determinado, normalmente de entre tres y cinco años.

b) *Una estructura de gobernanza permanente encargada de supervisar la aplicación de la estrategia*

<sup>27</sup> Aportación de la Oficina Regional de la UNODC en Panamá durante la reunión del Grupo de Expertos de la UNODC sobre los programas de rehabilitación en las cárceles (Viena, 23 a 25 de enero de 2017).

Esta puede consistir en una comisión, un grupo de trabajo o una dependencia dentro del sistema penitenciario, pero debería incluir asimismo a representantes de otros ministerios y organismos pertinentes.

c) *Planes detallados para la realización de actividades en determinadas cárceles*

Esos planes consistirán normalmente en proyectos independientes o grupos de proyectos y requerirán un cálculo detallado de los costos, calendarios de ejecución y la asignación de responsabilidades para la gestión e implementación de los programas de rehabilitación a nivel local.

## Preparación de una estrategia de rehabilitación

### Mauricio y Ghana: declaraciones de misión y de principios

Declaración de misión del Servicio Penitenciario de Mauricio:

*“Servimos a la sociedad manteniendo a los detenidos en condiciones seguras y decentes y ayudando a prepararlos para llevar una vida útil”*

Declaración de visión del Servicio Penitenciario de Ghana:

*“Transformar al Servicio Penitenciario de Ghana en un Servicio Penitenciario eficiente administrado por un personal altamente capacitado, disciplinado y motivado y dedicado a la reforma y la reinserción de los penados en nuestras comunidades”*

*Fuente: Plan estratégico del Servicio Penitenciario de Mauricio, 2013 -2023; Plan Estratégico de 10 años del Servicio Penitenciario de Ghana 2015-2025.*

39. En muchos casos, la elaboración de una estrategia de rehabilitación en las cárceles debe formar parte de una estrategia más amplia e integrada para el servicio penitenciario en su conjunto. En lo que se refiere a la educación, la formación profesional y el trabajo, el proceso de planificación se basará en gran medida en la evaluación descrita anteriormente. Si bien hay diversas formas de enfocar la elaboración de las estrategias, los componentes que se indican a continuación son parte esencial de muchas de ellas.

40. En general, los documentos estratégicos comienzan con una declaración de misión en la que se definen las actividades de una organización, sus objetivos y la forma de alcanzarlos. En una declaración de visión se describe la posición que se desea para la organización en el futuro. A veces se unen ciertos elementos de las declaraciones de misión y de visión en una declaración de los propósitos, objetivos y valores de un servicio penitenciario.

41. Luego las estrategias suelen incluir un análisis de la situación más general en la que se aplican:

a) *Una exploración del entorno*

Esto permitirá obtener una perspectiva general de las tendencias de la sociedad en general, el sistema de justicia penal, el ministerio y el propio servicio penitenciario. A veces, para realizar esas tareas se ha utilizado un enfoque que supone el análisis de las tendencias

políticas, sociales, económicas, culturales y tecnológicas y la forma en que repercuten en las cárceles. Respecto de la educación, la formación profesional y el trabajo, un detallado análisis del mercado de trabajo será de utilidad, pues proporcionará información acerca de los ámbitos de la economía que denotan crecimiento, los conocimientos que buscan los empleadores, y las posibilidades de autoempleo. En algunos Estados Miembros, el Ministerio de Trabajo puede recopilar estadísticas y realizar estudios de las nuevas tendencias.

b) *Un análisis de las partes interesadas*

En esta parte se analizarán las diversas organizaciones con las que se relaciona la administración penitenciaria nacional, en particular sus intereses en el servicio y sus expectativas al respecto. La estrategia puede clasificar a las partes interesadas de acuerdo a sus efectos y su influencia en el sistema penitenciario<sup>28</sup>. En la elaboración de una estrategia determinada de educación, formación profesional y trabajo, la administración penitenciaria, como se mencionó anteriormente, deberá incluir, como mínimo, al Ministerio de Educación, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Asuntos Sociales, y otros departamentos que se ocupan del trabajo, la industria y las obras públicas.

c) *Un análisis de fuerzas, debilidades, oportunidades y amenazas (SWOT)*

En el análisis figurará una lista los puntos fuertes y débiles del sistema penitenciario, así como de las oportunidades y amenazas que probablemente se presenten durante el período de la estrategia. Los puntos fuertes podrían consistir en la existencia de asociaciones sólidas con el Ministerio de Educación, la abundancia de mano de obra en las cárceles, la tenencia de terrenos relativamente extensos y la posibilidad de generar ingresos. Como posibles oportunidades cabe señalar el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil y un entorno empresarial favorable, la disponibilidad de servicios de crédito y el interés del sector privado en formar alianzas.

d) *Análisis institucional*

En la tercera etapa se examinará la forma en que se administra el servicio penitenciario tanto a nivel de política estratégica como en términos de las operaciones cotidianas. Se examinará además la gestión de los recursos humanos, a saber, la forma en que se contrata, remunera y capacita al personal, incluida la variedad de habilidades disponibles. Con respecto a la educación, la formación profesional y el trabajo, será especialmente importante establecer el número y la calidad de los maestros, instructores y especialistas en empleo, por ejemplo, agrónomos, o aquellos con conocimientos y experiencia en materia industrial. El análisis institucional debería considerar además los recursos de que dispone el servicio penitenciario en materia de equipo e infraestructura para su utilización en actividades de rehabilitación.

42. Una vez realizado el análisis anterior, en el proceso de planificación estratégica se deberá llegar a una decisión sobre cuáles habrán de ser las prioridades estratégicas en el próximo período. Ello podría consistir en el establecimiento de una dirección estratégica general compuesta de varios objetivos. Normalmente, la rehabilitación de los reclusos será una de varias de esas prioridades en las estrategias penitenciarias globales.

<sup>28</sup> Los interesados indicados en el Plan estratégico de 10 años del Servicio Penitenciario de Ghana, por ejemplo, son: los reclusos, el Gobierno, en particular el Ministerio de Salud y el Ministerio de Alimentación y Agricultura, los organismos de justicia penal, el público en general, el público consumidor (las personas relacionadas directamente con las cárceles), las industrias (que pueden ser fuente de asociaciones para proyectos empresariales), los bancos, las organizaciones religiosas, las organizaciones internacionales, los donantes y las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, las autoridades tradicionales, la Comisión de Derechos Humanos y la Comisión contra el SIDA (véase *Ghana Prison Service 10-year Strategic Plan 2015-2025*, págs. 10 a 13).

43. Después de establecer un rumbo o meta estratégica, se deberán fijar objetivos más específicos y adoptar medidas para lograrlos. El método utilizado más frecuentemente para hacerlo es la utilización de un marco lógico. Se trata de un instrumento que vincula los productos o actividades de un nuevo proyecto o programa con los resultados y objetivos previstos. Un marco lógico también establece metas sobre rendimiento e indicadores del desempeño para el seguimiento de los avances hacia la consecución de los resultados. Los indicadores del desempeño ayudarán a determinar si se ha logrado un objetivo determinado, y deberán ser específicos, medibles, viables y atribuibles, pertinentes y realistas, con plazos, oportunos, rastreables y con fines concretos (SMART, por su sigla en inglés).

44. La formulación de planes de esa índole es un requisito previo importante para el éxito, pero para que sean instrumentos útiles para el cambio se requieren dos nuevos niveles de actividad. El primero es velar por la existencia de un órgano responsable que se encargue de supervisar la labor orientada al cumplimiento de los objetivos; y el segundo, aplicar las medidas sobre el terreno que permitan lograr los objetivos deseados.

Ghana: ejemplo de marco lógico relativo a las industrias penitenciarias

Meta	Objetivo	Actividades	Indicadores
Crear y administrar industrias penitenciarias eficientes	Crear y mantener industrias que generen productos competitivos de buena calidad, en cantidades comerciales	Realizar un estudio del mercado y de la industria para determinar la ventaja comparativa del servicio. Elaborar un plan de actividades en consonancia con la ventaja comparativa —construcción, ebanistería, sastrería— en colaboración con los asociados pertinentes. Obtener capital inicial de las instituciones financieras, las organizaciones no gubernamentales, los donantes y las industrias. Adquirir una planta industrial y una tecnología modernas.	Estudio de mercado y plan de actividades terminados para 2015.
		Comenzar el funcionamiento en fase experimental y pasar a pleno funcionamiento antes de 2018.	Operaciones iniciadas en 2016 en fase experimental.
		Reorganizar la Dependencia de Construcción a fin de licitar contratos para obtener ingresos y realizar el mantenimiento de la infraestructura física.	Reorganización terminada para 2015.
		Asociarse con el sector privado para facilitar la producción y generar ingresos.	Determinación de los asociados y firma del memorando de entendimiento a finales de 2015.

Fuente: Ghana Prison Service 10-year Strategic Plan 2015-2025.

Fuente: Department of Correctional Service of South Africa: Strategic Plan 2012/13—2016/17: "Breaking the cycle of crime", pág. 16.

## Una autoridad responsable de la rehabilitación

45. En un estudio reciente realizado en Europa se ha llegado a la conclusión de que “habida cuenta de los contextos muy distintos en los que operan las cárceles y la educación penitenciaria en los distintos países de Europa (diferencias del número de cárceles, el tamaño de la población reclusa, las tasas de población penitenciaria y los perfiles de los reclusos, por ejemplo), no puede haber un enfoque único de las disposiciones sobre educación y formación que sea aplicable a todos los países”<sup>29</sup>. Lo mismo puede decirse sin duda respecto de los programas de trabajo en las cárceles, y la diversidad de contextos nacionales se vuelve naturalmente todavía más amplia a nivel mundial. Según el informe, había pocas pruebas de “una colaboración multidisciplinaria entre organismos con objeto de brindar a los delincuentes el conjunto más integral de medidas de apoyo durante y después de su condena”<sup>30</sup>.

46. No obstante lo anterior, es importante que algún tipo de dependencia especializada se encargue de la elaboración y gestión de los programas de rehabilitación en las cárceles. El estudio citado constató que en Europa la educación general en las cárceles suele ser responsabilidad del Ministerio de Educación nacional (16 países) o el Ministerio de Justicia (15 países), mientras que la responsabilidad de la formación profesional reside principalmente en el Ministerio de Educación (14 países) o el Ministerio de Justicia (14 países). La tercera respuesta más común fue que la responsabilidad de la formación profesional y la capacitación corresponde a otras autoridades u organizaciones (7 países), como, por ejemplo, el Ministerio de Trabajo o de Bienestar o los servicios penitenciarios nacionales.

47. En las prisiones federales de la Argentina, la coordinación del trabajo y la formación profesional está a cargo de un Programa Nacional de Trabajo en Cárcels que se lleva a cabo en el marco de la Subsecretaría de Relaciones con el Poder Judicial y Asuntos Penitenciarios. Este programa funciona en coordinación con el Ente de Cooperación Penitenciaria (ENCOPE), una organización autárquica que administra 400 talleres productivos que emplean a casi 8.000 reclusos —cerca de las tres cuartas partes del total de la población penitenciaria<sup>31</sup>. Se ha establecido un mecanismo similar en Argelia, donde una Oficina Nacional del Trabajo Educativo y el Aprendizaje, dependencia autónoma que informa de los resultados a la Administración Penitenciaria, administra una serie de talleres. Entre ellos se cuenta una imprenta que publica documentos gubernamentales, leyes y decisiones de los tribunales<sup>32</sup>.

### Inglaterra y Gales: descentralización del proceso de adopción de decisiones en las cárceles (continuación)

Como parte de una importante reforma en Inglaterra y Gales, se dará mayor poder de decisión a los directores de las cárceles respecto de los acuerdos sobre rehabilitación que existen en sus establecimientos. Sobre la base de la delegación de poderes que ya se ha puesto en práctica en seis cárceles que han sido objeto de reforma, a partir de abril de 2017 el Ministerio de Justicia:

- i) otorgará a los directores de las cárceles la facultad de realizar su propia planificación de la fuerza de trabajo y de decidir qué estructuras satisfacen mejor sus necesidades locales

<sup>29</sup>GHK Consulting (2013): “Prison Education and Training in Europe: Current State-of-Play and Challenges”; informe preparado por la Comisión Europea, pág. 53.

<sup>30</sup>*Ibid.*, pág. 50.

<sup>31</sup>Aportación del experto del Ministerio de Justicia de la Argentina durante la reunión del Grupo de Expertos de la UNODC sobre los programas de rehabilitación en las cárceles (Viena, 23 a 25 de enero de 2017).

<sup>32</sup>Aportación del experto de la Dirección General de Administración Penitenciaria y Reinserción de Argelia durante la reunión del Grupo de Expertos de la UNODC sobre los programas de rehabilitación en las cárceles (Viena, 23 a 25 de enero de 2017).

- ii) dará a los directores de las cárceles más poder sobre la prestación de servicios en sus establecimientos, delegándoles el control de los programas de educación, trabajo, comportamiento y reasentamiento de los reclusos, y mayor influencia sobre la prestación de atención sanitaria
- iii) dará a los directores de las cárceles mayor autoridad para decidir sobre la forma de asignar el presupuesto con el fin de cumplir su estrategia, eliminando muchas de las restricciones centralizadas sobre el gasto y delegando las decisiones sobre el presupuesto familiar y de educación
- iv) delegará las decisiones sobre las principales políticas operacionales, lo que permitirá a los directores hacer mejor uso de instrumentos como la libertad bajo licencia temporal (ROTL) para que los reclusos puedan dedicarse a una actividad útil, como el trabajo, como parte de su condena

*Fuente: Ministerio de Justicia (2016): Prison Safety and Reform.*

48. Dada la importancia de la rehabilitación, una reorientación más fundamental del sistema penitenciario también puede ser una forma de avanzar. En el Uruguay, por ejemplo, el sistema penitenciario pasó a ser el Instituto Nacional de Rehabilitación en 2010. Tras su creación y los cambios correspondientes, actualmente alrededor de la mitad de los reclusos estudia o trabaja<sup>33</sup>.

49. Cualquiera que sea la modalidad exacta de organización, las administraciones penitenciarias deberían estudiar cuidadosamente además el grado de autonomía que se confiere a los distintos establecimientos penitenciarios, y hasta qué punto el proceso de adopción de decisiones se mantiene en la sede de la administración penitenciaria.

## Planificación de programas de rehabilitación en las cárceles

50. En los capítulos siguientes se ofrece orientación detallada sobre las cuestiones concretas que deben tenerse en cuenta al planificar y poner en práctica programas de educación, formación profesional y trabajo en las cárceles. Para lograr mejoras globales, será necesario elaborar planes con indicación de los costos. La autoridad responsable tal vez desee elaborar una plantilla normalizada en la que se indiquen los programas que se han de iniciar y mejorar, y los requisitos de cambio correspondientes en cada cárcel. La plantilla abarcaría, como mínimo, los temas siguientes:

### *Espacio*

Una de las primeras cuestiones fundamentales que hay que preguntar es en qué lugar se desarrollará una actividad determinada. El espacio suele ser muy limitado y altamente solicitado en las cárceles, y la falta de espacio es la razón que suele darse para la falta de actividades. Con mucha frecuencia, los lugares de alojamiento de los reclusos están sobrepoblados y los espacios destinados inicialmente a actividades de rehabilitación se utilizan para alojar a los reclusos. Entre las soluciones creativas del problema de falta de espacio se incluye el uso de los espacios en forma flexible. ¿Podría un comedor o una iglesia utilizarse para sesiones de educación? ¿Podría utilizarse la cocina para clases de cocina? ¿Podría el espacio

<sup>33</sup>Agencia EFE (2016): “Uruguay aumentará reinserción laboral de presos para combatir inseguridad”, 26 de diciembre.

destinado a dormitorio utilizarse para actividades educativas durante el día? Si el clima lo permite, ¿pueden realizarse algunas actividades en el patio?

Ante la falta de aulas en las cárceles, la UNODC, en el marco de un proyecto sobre “Apoyo a la reforma penitenciaria en Panamá”, adquirió cuatro contenedores (tres para utilizarlos como aulas y uno como sala de profesores), lo que resolvió rápidamente la cuestión del espacio disponible<sup>34</sup>. En Italia, los fondos procedentes de las multas pagadas por los infractores han sido utilizados para la renovación del espacio no utilizado en 12 cárceles, y para la capacitación y el empleo de 74 reclusos en actividades de construcción, mantenimiento y decoración<sup>35</sup>.

También se debería prestar atención a la programación de las actividades a fin de hacer el mejor uso posible de las instalaciones disponibles. Por ejemplo, también podría darse acceso a los programas de rehabilitación en las noches y los fines de semana y no simplemente durante los días laborables.

### *Personal*

Se deberá realizar una evaluación realista del personal necesario para llevar a cabo nuevas actividades, así como de sus competencias y calificaciones. En las esferas de la educación y la formación profesional, normalmente los recursos humanos provendrán de fuera del sistema penitenciario, aunque no se deberían descartar las contribuciones del personal existente, mediante una formación complementaria, de ser necesario. La obtención de personal adicional suficiente será una cuestión de difícil negociación con los departamentos y organismos pertinentes.

A fin de complementar al personal especializado —ya se trate de profesores, instructores o agrónomos— el personal existente deberá cumplir al menos una función de apoyo. Pueden contribuir asimismo los voluntarios o pasantes. Por último, los propios reclusos son un recurso utilizado insuficientemente en algunas cárceles, y aunque su participación requiere una evaluación cuidadosa de los riesgos, además de supervisión, puede ser muy beneficiosa para la elaboración satisfactoria de nuevos proyectos.

### *Sistema*

Al establecer nuevos programas, las autoridades deben tener en cuenta el efecto que producirán en el ecosistema general del establecimiento penitenciario. Por ejemplo, ¿agotará un nuevo taller la electricidad disponible? ¿En qué forma afectará una nueva iniciativa agrícola los limitados recursos hídricos de los reclusos? También será necesario adoptar decisiones acerca de la(s) cárcel(es) y el nivel o los niveles del régimen penitenciario en que tendrá lugar concretamente la actividad y quienes reunirán las condiciones necesarias para participar. Es importante destacar que las consecuencias que tendrán las nuevas actividades para las tareas del personal de vigilancia y los procedimientos operativos estándar que deberán elaborarse, por ejemplo, para cubrir la escolta de los reclusos a un taller o su supervisión en el exterior, en una granja o un campo, requerirán una cuidadosa planificación.

<sup>34</sup>Aportación de la Oficina Regional de la UNODC en Panamá durante la reunión del Grupo de Expertos de la UNODC sobre los programas de rehabilitación en las cárceles (Viena, 23 a 25 de enero de 2017).

<sup>35</sup>Aportación del experto del Departamento de Administración Penitenciaria de Italia durante la reunión del Grupo de Expertos de la UNODC sobre los programas de rehabilitación en las cárceles (Viena, 23 a 25 de enero de 2017).

Hay, sin embargo, consecuencias no solo para los sistemas de determinadas cárceles, sino también para todo el sistema penitenciario. Por ejemplo, es muy conveniente que los reclusos puedan continuar las actividades de educación y capacitación si se los traslada de una cárcel a otra. Por lo tanto, los efectos en la rehabilitación deben tenerse en cuenta también en los procedimientos de gestión de la población penitenciaria.

### *Suministros*

Se necesitará realizar un inventario exhaustivo de los recursos necesarios para llevar a cabo las actividades en forma satisfactoria. Ya sea que se trate de libros para la biblioteca, computadoras para el aprendizaje a distancia o materias primas para una industria, es esencial establecer una cadena de suministros completa para que las actividades se realicen de acuerdo a lo previsto. Se necesitará una evaluación financiera responsable y una presupuestación de capital e ingresos realista para poder mantener los proyectos.

La experiencia indica que las estimaciones que se hagan de la productividad de los proyectos generadores de ingresos y el rendimiento de las explotaciones agrícolas deben ser conservadoras, sobre todo en las primeras etapas de la ejecución. La productividad de las industrias penitenciarias tiende a ser inferior a la de empresas similares de la comunidad, ya sea por la falta de conocimientos en materia de empresas industriales, porque la mano de obra está sujeta a tasas de rotación más altas o porque las horas de trabajo son más limitadas debido al régimen penitenciario y a cuestiones de seguridad. Al llevar a cabo actividades de recaudación de fondos dentro del sistema penitenciario, de fuentes gubernamentales en general o de donantes internacionales, es importante no prometer beneficios económicos excesivos.

51. Además de esos cuatro ámbitos, existen otras buenas prácticas aplicables en general. Ellas son las siguientes:

- a) la elaboración de un registro de riesgos que indica las posibilidades de que las cosas salgan mal, y las consecuencias si lo hacen
- b) una estrategia de comunicaciones para que los reclusos, el personal y las demás partes interesadas pertinentes, incluido el público en general, sean debidamente informados de los acontecimientos
- c) mecanismos independientes, así como mecanismos de inspección interna que garanticen que lo que se está haciendo en los ámbitos de la educación, la formación profesional y el trabajo es lícito desde el punto de vista de las obligaciones nacionales e internacionales

52. Para que esas cuestiones se tengan debidamente en cuenta al planificar las actividades se requiere una sólida capacidad de gestión de proyectos por parte de la administración penitenciaria. Como mínimo, es casi indudable que se debe dar a una persona especializada de categoría superior en cada cárcel la responsabilidad y el tiempo necesario para elaborar iniciativas en la forma que tenga más probabilidades de dar buen resultado.



# 3.

## Elaboración de programas de educación en las cárceles

### 3.1 Normas internacionales

#### Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)

##### *Regla 104*

1. Se tomarán disposiciones para fomentar la instrucción de todos los reclusos que se encuentren en condiciones aptas, incluso la instrucción religiosa en los países en que esto sea posible. La instrucción de los analfabetos y de los reclusos jóvenes será obligatoria y la administración del establecimiento penitenciario deberá prestarle particular atención.
2. En la medida de lo posible, la instrucción de los reclusos deberá coordinarse con el sistema de educación pública estatal a fin de que, al ser puestos en libertad, puedan continuar sin dificultad su formación.

53. El derecho de toda persona a la educación está firmemente establecido en el derecho internacional<sup>36</sup>, como lo están también los derechos de los reclusos a la educación y a participar en actividades culturales “(...) encaminadas a desarrollar plenamente la personalidad humana”<sup>37</sup>. La educación debe estar al alcance de todos los reclusos, y se debe prestar atención especial a la educación de los reclusos jóvenes y los analfabetos. En las normas internacionales se observa una decidida preferencia por la integración de la educación penitenciaria con el sistema educativo general de cada país, de modo que las normas sean comparables y aumenten las posibilidades de que los reclusos continúen su educación después de salir de la cárcel.

54. Las Reglas Nelson Mandela disponen que debe haber un número suficiente de maestros que presten servicios en las cárceles en forma permanente, lo que se puede complementar con personal contratado a tiempo parcial o personal voluntario. Además, se pueden confiar ciertas actividades de orden social, educativo o deportivo a los propios reclusos, ya sea

<sup>36</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, citado anteriormente, art. 6.

<sup>37</sup> Principios básicos para el tratamiento de los reclusos, A/RES/45/111 (1990), principio 6; véase también el Principio XIII de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las personas Privadas de Libertad en las Américas, que aclara además que la enseñanza primaria o básica será gratuita para los reclusos adultos que no hubieren recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria; Reglas Penitenciarias Europeas, Recomendación Rec(2006)2 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros, regla 106.

individualmente o constituidos en grupo, siempre que se realicen bajo supervisión. Por último, todas las cárceles deben tener una biblioteca bien provista para su utilización por todas las categorías de reclusos, a los que se debe alentar a utilizarla. En lo que respecta al régimen de rehabilitación en general, las normas especifican que las horas de trabajo de los reclusos deberían dejar tiempo libre suficiente para la educación y otras actividades de rehabilitación<sup>38</sup>.

55. En 2009, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación formuló una serie de recomendaciones importantes sobre la educación en las cárceles, en particular en el sentido de que:

a) La educación de los reclusos debe estar garantizada y consagrada en la Constitución y demás instrumentos legislativos, y debería estar dotada de fondos públicos suficientes.

b) El control previo sistemático de todos los reclusos debería ser la norma, a fin de poder establecer planes de educación individuales, con la plena participación del recluso. Estos deberían ser supervisados, evaluados y actualizados desde la entrada en prisión hasta la puesta en libertad.

c) Se debería proporcionar a los profesores de los establecimientos penitenciarios capacitación oficial y oportunidades de perfeccionamiento profesional continuo, así como un entorno de trabajo seguro y el debido reconocimiento en cuanto a condiciones de trabajo y remuneración.

d) La evaluación y la supervisión de todos los programas de educación en prisión deberían pasar a ser la norma y estar a cargo de los ministerios de educación<sup>39</sup>.

### 3.2 Cuestiones concretas que se deben tener en cuenta al elaborar programas de educación en la cárcel

#### *Satisfacer una variedad de necesidades educacionales*

56. Es probable que en la mayoría de las cárceles haya reclusos con una gran variedad de experiencias y niveles educacionales. Aunque muchos puedan carecer de competencias básicas, otros habrán terminado la enseñanza secundaria o incluso la terciaria. Las investigaciones realizadas en algunos países han indicado que las personas con dificultades de aprendizaje y trastornos como la dislexia pueden estar sobrerrepresentadas en las poblaciones penitenciarias<sup>40</sup>. Las cárceles deberían procurar ofrecer educación para todos y dar prioridad a los que carecen de competencias básicas.

57. Como consecuencia de lo anterior, es necesario llevar a cabo un proceso de evaluación cuidadoso pero oportuno de los reclusos en el momento de su ingreso, con los instrumentos adecuados para evaluar el nivel de educación de cada uno de ellos. Idealmente, esto debería

<sup>38</sup>Reglas Nelson Mandela, reglas 40, 64, 78 y 102.

<sup>39</sup>Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Vernor Muñoz, A/HRC/11/8 (2009), citado anteriormente, párrs. 90 a), 92, 96 y 97.

<sup>40</sup>En Inglaterra y Gales, por ejemplo, durante la evaluación inicial casi la tercera parte de los reclusos indicó que padecía de una dificultad o discapacidad de aprendizaje, según un análisis reciente de la educación en la cárcel (véase Dame Sally Coates (2016): “Unlocking Potential: A review of education in prison”, pág. iii).

formar parte de una evaluación más amplia de los riesgos y las necesidades, que mida los logros y las deficiencias educacionales, conjuntamente con una variedad de información de índole personal, familiar y social. Respecto de los reclusos condenados, esa información debería utilizarse —junto con otras perspectivas (entre ellas las de los propios reclusos)— para elaborar un plan sobre la condena en el que se describa dónde se cumplirá esta y qué tipo de actividades de rehabilitación se deberán proporcionar para reducir las posibilidades de reincidencia<sup>41</sup>.

58. En los países con un gran número de reclusos extranjeros, generalmente se considera una prioridad impartir formación en el idioma del país en que se encuentran. Esto puede ayudar a los reclusos a comunicarse dentro de la cárcel y acceder a otros cursos de educación o formación que se imparten en el idioma de ese país.

#### *Motivar a los reclusos a aprender*

59. Un estudio realizado en Europa determinó que la razón principal del escaso número de reclusos que participan en programas de educación es que prefieren no hacerlo. Sea ese objetivamente el motivo o no, es indudable que muchos de los reclusos con un bajo nivel de competencias básicas no han tenido una buena experiencia con la educación escolar u otro tipo de educación formal<sup>42</sup>. Como adultos, es posible que se avergüencen del hecho de no poder leer o escribir bien y que se resistan a reconocerlo o a participar voluntariamente en la educación.

60. Si bien las Reglas Nelson Mandela dejan claro que la educación de los reclusos analfabetos debería ser obligatoria, es importante encontrar formas de estimular el deseo de aprender<sup>43</sup>. La oportunidad de hacer vida social fuera de sus celdas puede ser incentivo suficiente para que los reclusos asistan a clases en las cárceles, donde de otro modo hay escasas oportunidades de relacionarse con los demás.

61. En muchas cárceles, sin embargo, los reclusos tal vez prefieran trabajar para ganar un sueldo o reunir requisitos para la reducción de la pena. Es, por tanto, importante que el personal penitenciario de todo tipo y de todos los niveles promueva activamente la educación y aliente a los reclusos a ese respecto. En algunos casos, pueden ser de utilidad los avisos y folletos informativos, mientras que en otros probablemente sea la influencia de otros reclusos lo que los haga cambiar de opinión. En algunos Estados Miembros, existen mecanismos para que los reclusos que participan en programas de educación reciban algún tipo de remuneración, u otros beneficios, para que no queden en situación de desventaja con respecto a los que trabajan<sup>44</sup>. En la mayoría de los casos, la remuneración de los reclusos no es una opción viable, pero el hecho de vincular la participación en la educación a la posibilidad de una libertad anticipada puede ser un incentivo poderoso.

---

<sup>41</sup>Véanse también las Reglas Nelson Mandela, regla 94. Dicho plan no solo deberá incluir medidas para atender a las necesidades relacionadas con la educación, la formación profesional y el trabajo, sino además a las necesidades específicas de intervención relativas al comportamiento delictivo, la forma en que se puede ayudar al recluso a mantener contacto con su familia, y la forma de cumplir las obligaciones financieras y de otra índole que este pueda haber adquirido.

<sup>42</sup>Un análisis de la educación penitenciaria en Inglaterra y Gales realizado en 2016 reveló que el 42% de los reclusos adultos informó que se les había excluido permanentemente de la escuela (véase Dame Sally Coates, obra citada anteriormente, pág. iii).

<sup>43</sup>Véase también la regla 106.2 de las Reglas Penitenciarias Europeas, que establece expresamente que “[t]odos los detenidos condenados deben ser estimulados a participar en los programas formativos y de educación”.

<sup>44</sup>En Nueva Zelanda, por ejemplo, se paga una pequeña “prima de incentivo” a los reclusos que participan en programas de capacitación para el empleo (véase Department of Corrections (2001): *Inmate Employment Policy*, pág. 14).

**Brasil y Arabia Saudita: reducción de las penas por la participación en la educación**

Desde 2011, las disposiciones sobre reducción de las penas aplicables al trabajo se han armonizado con las aplicables a la educación en el Brasil. La ley establece que, por cada tres días invertidos en actividades educativas, se restará un día a la pena. Además, los reclusos pueden solicitar a un comité la oportunidad de participar en un programa de lectura. Una vez que un recluso ha terminado la lectura de un libro, se le pide que escriba una reseña o redacción sobre el material. Para que el comité apruebe la redacción, esta debe ser gramaticalmente correcta, estar escrita en forma prolija, y demostrar comprensión del tema. Si la redacción resulta aprobada, el recluso recibirá una reducción de cuatro días de su pena de prisión. Ese proceso puede tener lugar una vez por mes, lo que da lugar a una posible reducción de las penas de prisión de hasta 48 días por año por recluso.

En la Arabia Saudita, el Jefe de Prisiones de La Meca ha anunciado el establecimiento de nuevas regulaciones que permitirán a los reclusos reducir su pena en un 5% si aprueban un año escolar, o dos cursos de capacitación equivalentes, hasta un máximo del 15% de una pena de prisión de un año o más.

*Fuente: Time (2012): "Brazil inmates get chance to read their way to freedom", 28 de junio; Arab News (2014): "New law to help prisoners reintegrate into society", 13 de diciembre.*

62. En los países con un régimen progresivo —un sistema que permite a los reclusos estar sujetos a condiciones menos restrictivas en el curso de su condena— la participación en la educación y el rendimiento académico pueden aumentar las posibilidades de que un recluso avance hacia un entorno más abierto. En algunos países, la finalización satisfactoria de los programas de educación se celebra con una ceremonia de graduación a la que se invita a asistir a las familias de los reclusos.

*Reclusos con condenas cortas o largas*

63. Algunos reclusos, en particular los detenidos en prisión preventiva, permanecen detenidos durante un tiempo relativamente corto antes de ser puestos en libertad o trasladados a otro establecimiento. En esas circunstancias, puede ser difícil hacer una evaluación de sus necesidades educacionales y más todavía ofrecer un curso de aprendizaje estructurado. El Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT) del Consejo de Europa observó que las actividades en muchos establecimientos de detención preventiva eran de hecho extremadamente limitadas<sup>45</sup>, y consideró necesario procurar que los presos en ese tipo de establecimientos pudieran pasar una buena parte del día (ocho horas o más) fuera de sus celdas, dedicados a actividades útiles de naturaleza variada. Naturalmente, los regímenes de los establecimientos para presos penados deberían ser aún más favorables<sup>46</sup>.

64. Desde un punto de vista educativo, habría que elaborar cursos modulares breves capaces de brindar una experiencia positiva a los presos encarcelados por períodos más breves. Desde una perspectiva más amplia de la política de justicia penal, sería preferible que los reclusos que cumplen condenas breves fueran objeto de sanciones a nivel de la comunidad. Medidas como la remisión condicional a prueba, la condena condicional o el trabajo no remunerado

<sup>45</sup>“La organización de un régimen de actividades en tales establecimientos —en los que la rotación de reclusos es bastante rápida— no es un asunto sencillo. Evidentemente, no se puede pensar en programas de tratamiento individualizado del tipo al que se podría aspirar en un establecimiento para reclusos condenados. Sin embargo, no se puede simplemente dejar languidecer a los reclusos durante semanas, y posiblemente meses, encerrados en sus celdas, independientemente de cuán buenas sean las condiciones materiales dentro de la celda”. (Normas del CPT: Secciones “sustantivas” de los informes generales del CPT, 2015, párr. 47).

<sup>46</sup>*Ibid.*

(trabajo comunitario) pueden permitir a los infractores permanecer en sus hogares y seguir trabajando o estudiando en instituciones comunitarias.

65. Tratándose de reclusos a largo plazo, puede haber dificultades para ofrecer una variedad suficiente de cursos educativos que les permita avanzar durante una condena de muchos años. Una de las principales dificultades es mantener una actitud positiva entre los reclusos que cumplen condenas prolongadas, lo que debe tenerse en cuenta al diseñar programas educacionales. También es importante reconocer que los reclusos a largo plazo pueden experimentar problemas psicológicos tras su puesta en libertad, por lo que puede serles difícil aplicar los conocimientos o las competencias laborales adquiridas en prisión. Por consiguiente, los establecimientos penitenciarios deberían prever servicios de asistencia psicológica a la salida de la cárcel junto con los programas de educación, formación profesional y trabajo.

### 3.3 Obstáculos frecuentes

#### *Acceso a la educación*

66. En algunos Estados Miembros, la ley permite limitar la participación de determinadas categorías de reclusos en clases educativas, por ejemplo, los condenados a perpetuidad o los condenados por determinados delitos considerados de particular gravedad —una práctica que contraviene las reglas y normas internacionales. Aun si no hay obstáculos legales a la educación, se puede negar a los reclusos el acceso a ella, por ejemplo, debido a la hostilidad de los funcionarios de prisiones respecto de determinados reclusos, a sus preocupaciones sobre la seguridad, o a un sentimiento más generalizado de que se ofrecen a los reclusos oportunidades de las que ellos mismos tal vez no hayan disfrutado<sup>47</sup>.

67. En condiciones de hacinamiento, pueden faltar además lugares que se puedan dedicar a salas de clase y sectores tranquilos donde los reclusos puedan estudiar. La asignación de personal para que acompañe a los reclusos hasta sus clases o a la biblioteca puede ser también un obstáculo a la participación. Se han citado preocupaciones sobre seguridad como motivo para denegar acceso a Internet a los reclusos. Si bien algunas de esas preocupaciones son indudablemente válidas, en un informe reciente sobre la educación en Inglaterra y Gales se recomendó que se revisaran las disposiciones de seguridad aplicables actualmente al uso de la tecnología de la información y las comunicaciones en las cárceles. Más concretamente, se debería permitir a los directores, tras una evaluación adecuada de los riesgos, elaborar un método que permita a los reclusos que estudian, tener acceso controlado a Internet para ayudarlos en sus estudios, así como para facilitar las solicitudes de empleo tras su puesta en libertad.

#### *Falta de recursos didácticos*

68. La falta de recursos didácticos puede limitar gravemente la eficacia de la educación en las cárceles. No se trata solo de libros y de material de escritura. La educación se basa cada vez más en la disponibilidad de equipo tecnológico, como computadoras, para el aprendizaje virtual. Las cárceles tienen oportunidades de solicitar asistencia para aumentar la escala y la diversidad de los recursos educacionales si se dirigen al público, las escuelas, las bibliotecas, las universidades, los periódicos y otras empresas editoriales. Las empresas privadas también pueden ser una fuente de equipo informático, especialmente cuando mejoran sus sistemas de tecnología de la información reemplazándolos por versiones más modernas.

<sup>47</sup> Dame Sally Coates, citada anteriormente, pág. 7.

**Francia: formación especializada para los educadores penitenciarios**

En Francia, se exige a los docentes que participan en la educación penitenciaria que reciban capacitación por tres semanas (separadas) durante su primer año en el cargo. Imparten la capacitación en forma conjunta el Departamento de Administración Penitenciaria (Ministerio de Justicia) y el Departamento de Educación Escolar (Ministerio de Educación Nacional) y su objeto es ayudar a los maestros a adaptarse al trabajo en la cárcel y a desarrollar habilidades didácticas que correspondan a las necesidades de los delincuentes.

*Fuente: Proyecto Europeo Grundtvig (2011): Investigación documental: Francia – Resumen de la capacitación impartida a los docentes penitenciarios recién nombrados. Financiado por la Dirección General de Educación y Cultura, Comisión Europea.*

69. En Sudáfrica, el Departamento de Servicios Penitenciarios, en asociación con la Universidad de Sudáfrica (UNISA), ofrece conectividad en línea a los reclusos que estudian, a fin de que puedan presentar solicitudes de inscripción en línea, enviar sus deberes en línea y comunicarse con los profesores en línea. Esto ha sido facilitado aún más con la adquisición por el Departamento de Servicios Penitenciarios de carritos para computadoras portátiles, cada uno de los cuales puede transportar hasta 32 computadoras, para que las utilicen los reclusos que están inscritos en programas de aprendizaje a distancia en la UNISA (estos se conocen como los centros UNISA y su acceso está limitado a información y recursos en línea de la UNISA). En Panamá, gracias a una campaña denominada “Un libro para la cárcel, una ventana a la libertad” se consiguieron miles de libros para las bibliotecas de las cárceles del país<sup>48</sup>.

*Insuficiencia de personal*

70. Se necesita un número suficiente de docentes cualificados y motivados durante todo el año, incluso durante los días festivos aplicables en la comunidad. O bien se deben solicitar nuevos créditos presupuestarios a fin de que se imparta educación durante 52 semanas al año, o se deben organizar otras actividades durante los períodos de vacaciones. Estas pueden consistir en actividades deportivas, culturales o de otra índole que enriquezcan el régimen penitenciario. El personal profesional puede recibir asistencia de voluntarios que acuden a la cárcel para ayudar a los reclusos a adquirir competencias básicas o más avanzadas.

71. Algunos maestros pueden ser reacios a trabajar en las cárceles, aunque en España, por ejemplo, hay una lista de espera. Las cárceles de Sudáfrica, por otra parte, han experimentado una elevada rotación de personal. En Kazajstán, se anima a los profesores jóvenes a trabajar en las cárceles, pero debido a que carecen de experiencia, la calidad es variable<sup>49</sup>. Otros países ofrecen trabajo en las cárceles como parte de la formación de docentes. Hay razones para seleccionar especialmente a los instructores adecuados. La enseñanza en las cárceles requiere un enfoque flexible y espontáneo debido a que se trata de un entorno donde pueden producirse interrupciones frecuentes, y donde los medios auxiliares de la enseñanza, como el equipo electrónico, pueden estar sujetos a restricciones. Además, los educadores de las cárceles pueden sentirse profesionalmente aislados debido a la falta de comprensión de parte de los maestros que trabajan en escuelas o universidades corrientes acerca del entorno en que trabajan y de las restricciones a que se enfrentan.

<sup>48</sup>Aportaciones de los expertos del Departamento de Servicios Penitenciarios de Sudáfrica y de la Oficina Regional de la UNODC en Panamá durante la reunión del Grupo de Expertos de la UNODC sobre los programas de rehabilitación en las cárceles (Viena, 23 a 25 de enero de 2017).

<sup>49</sup>Aportaciones de los expertos de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias de España y el experto independiente de Kazajstán durante la reunión del Grupo de Expertos de la UNODC sobre programas de rehabilitación en las cárceles (Viena, 23 a 25 de enero de 2017).

72. Para hacer frente a este problema, en el marco de un proyecto financiado por la UE sobre formación inicial eficaz para maestros que enseñan en las cárceles, cuyo objeto es aumentar la conciencia pública de la importancia y el valor de la educación penitenciaria, se creó un Programa europeo de formación para maestros que enseñan en las cárceles, que comprende módulos sobre i) enseñanza y aprendizaje en establecimientos penitenciarios; ii) seguridad; iii) psicología del recluso y iv) redes y recursos<sup>50</sup>.

73. La necesidad de impartir más orientación o formación especializada a los maestros dependerá del tipo de establecimiento penitenciario. El personal docente de las cárceles de alta seguridad deberá ser capaz de reconocer los intentos de manipulación, por ejemplo. Ese personal deberá recibir formación sobre la importancia de atenerse a las políticas y los procedimientos; informar de inmediato sobre el acondicionamiento; evitar el exceso de familiaridad con los reclusos (amistosos pero no amigos); seguridad dinámica; establecer límites (por ejemplo, no compartir información personal); y actuar de manera profesional, fiable y consecuente<sup>51</sup>.

74. Por último, es necesario considerar el nivel de remuneración de los maestros de los establecimientos penitenciarios y si deberían tener derecho a una bonificación debido a las difíciles condiciones de trabajo. Sin embargo, esto puede causar problemas si no se recompensa a otros funcionarios. En algunos países, los maestros —al igual que los médicos de las cárceles— perciben pagos o prestaciones adicionales o asistencia con los gastos de transporte. En otros, la enseñanza en las cárceles puede ayudar al adelanto profesional en la educación. En Tailandia, por ejemplo, los maestros de las cárceles tienen la opción de seguir una carrera en el servicio penitenciario.

75. Algunos países han experimentado resistencia de parte de algunos funcionarios de prisiones a la introducción de nuevas actividades educacionales, porque consideran que crean nuevas cargas en materia de acompañamiento y supervisión. Entre las formas de vencer esa resistencia cabe señalar la mejora de la formación básica, la participación del personal en algunos de los programas y la comunicación eficaz con todos los niveles de personal acerca de las novedades previstas. En algunos países, el personal penitenciario tiene acceso a la educación junto con los reclusos, o puede acceder a los recursos (como computadoras) durante la noche.

### 3.4 Modelos institucionales de educación en las cárceles

76. La educación moderna abarca una variedad de métodos, como el aprendizaje en las aulas, el estudio individual, el aprendizaje a distancia y el aprendizaje entre pares. Las investigaciones realizadas indican que en las cárceles se necesita un enfoque centrado en el estudiante, que aproveche sus aptitudes individuales, sus competencias y su experiencia anterior, junto con otras modalidades de enseñanza y aprendizaje que sean interesantes y pertinentes para el recluso<sup>52</sup>. Además, es importante adaptar el aprendizaje al contexto penitenciario, por ejemplo, mediante el uso de cursos modulares o divididos en unidades, y la validación del aprendizaje previo.

<sup>50</sup>Proyecto Europeo Grundtvig (2011): *Effective induction for prison teachers – European Programme*.

<sup>51</sup>Véase también el Manual de gestión de reclusos de alto riesgo de la UNODC (2015) a este respecto.

<sup>52</sup>GHK Consulting (2013): *Prison Education and Training in Europe*, citado anteriormente, pág. 54.

77. No siempre es posible aplicar ese tipo de enfoque individualizado en las cárceles de gran tamaño o abarrotadas, en las que probablemente el aprendizaje a distancia o el aprendizaje entre pares constituyan opciones más prometedoras. En muchos Estados Miembros, están aumentando las asociaciones entre las universidades y las cárceles —un enfoque que se ajusta a las normas regionales, y que fomenta la prestación de servicios educacionales en las cárceles en colaboración con la sociedad mediante la participación de las asociaciones civiles, las organizaciones no gubernamentales, y las instituciones de enseñanza privada<sup>53</sup>.

#### *Aprendizaje dirigido por pares*

78. Con sujeción a la debida evaluación del riesgo, los reclusos con un buen nivel de educación pueden desempeñar un papel importante en la enseñanza de sus pares menos competentes en diversos países. En el estado indio de Rajastán, por ejemplo, los reclusos que se han graduado se ofrecen como voluntarios para enseñar a otros reclusos y pueden recibir como compensación una exoneración de dos días por cada mes de su condena<sup>54</sup>. En el Reino Unido, la organización benéfica Shannon Trust ha desarrollado una serie de iniciativas para mejorar la alfabetización, entre ellas el programa de lectura denominado “Turning Pages” que está totalmente a cargo de “pares mentores” en lugar de maestros o tutores<sup>55</sup>.

#### *Asociaciones entre las cárceles y las universidades*

79. En una variedad de contextos nacionales, se han creado cada vez más asociaciones entre las universidades y las cárceles. Estas incluyen programas que permiten a los reclusos estudiar conjuntamente con los estudiantes universitarios, y pueden comenzar cursos ordinarios de nivel postsecundario o universitario, los que luego pueden terminar tras su puesta en libertad. En el marco de la iniciativa “Learning Together” establecida en el Reino Unido, se han dictado cursos de criminología para los reclusos y los estudiantes<sup>56</sup>. En varios Estados Miembros, entre ellos Nigeria, se exime del pago de tasas universitarias por esos programas de estudio<sup>57</sup>. En Panamá, el Ministerio del Interior y la Universidad de Panamá firmaron una alianza que permitió agregar un ala universitaria al Centro Femenino de Rehabilitación en 2013. Desde que esta se construyó, han participado 200 mujeres, de las cuales 30 ya se han graduado. Una iniciativa similar estaba en marcha en la cárcel de hombres El Renacer en 2017<sup>58</sup>. En el Canadá, se han creado algunos programas educacionales tanto dentro del sistema penitenciario como en la comunidad<sup>59</sup>.

<sup>53</sup>Principios y buenas prácticas en las Américas, principio XIII.

<sup>54</sup>Sitio web del Servicio Penitenciario de Rajastán; véase también Times of India (2013): “Now, education to help prisoners’ early release”, 21 de enero.

<sup>55</sup>El programa “Turning Pages” utiliza un método de fónica sintético para ayudar a perfeccionar la lectura y se ha aplicado en 124 cárceles de Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte (véase Birmingham City University (2016): “Turning Pages, Changing Lives – An Evaluation of the Shannon Trust Reading Programme Turning Pages”).

<sup>56</sup>Armstrong R. y Ludlow A. “Educational Partnerships Between Universities and Prisons: How Learning Together can be Individually, Socially and Institutionally Transformative”, Prison Service Journal, mayo de 2016.

<sup>57</sup>Premium Times, “Nigeria Open University waives fees for prison inmates”, 5 de mayo de 2016.

<sup>58</sup>Aportación de la Oficina Regional de la UNODC en Panamá durante la reunión del Grupo de Expertos de la UNODC sobre los programas de rehabilitación en las cárceles (Viena, 23 a 25 de enero de 2017).

<sup>59</sup>Aportación del experto de la Cátedra UNESCO de investigación aplicada para la educación en la cárcel durante la reunión del Grupo de Expertos de la UNODC sobre los programas de rehabilitación en las cárceles (Viena, 23 a 25 de enero de 2017). <http://www.cmv-educare.com/en>.

**Estados Unidos y la India: asociaciones entre los servicios penitenciarios y las universidades**

Prison to College Pipeline es una asociación entre el Departamento de Establecimientos Penitenciarios del Estado de Nueva York y la Universidad de la Ciudad de Nueva York. El personal docente de la Universidad da clases en una cárcel de hombres de seguridad media. Los candidatos aceptados asisten a cursos universitarios acreditados en diversas disciplinas de humanidades como inglés, sociología y antropología. Esos cursos proporcionan una sólida base académica que prepara a los estudiantes para los niveles y las expectativas de los exigentes estudios de nivel universitario que emprendan tras su puesta en libertad. Para lograrlo, los cursos están respaldados por un programa de desarrollo de la educación a gran escala que mejora las capacidades de lectura y escritura, una relación de asesoramiento académico y un programa más general que atiende a las necesidades particulares de cada persona para la reinserción, entre ellas las necesidades de vivienda, subsistencia, atención de la salud, tratamiento de los problemas de salud mental o de uso indebido de sustancias adictivas, apoyo social, y cumplimiento de las condiciones que impone la justicia penal para la puesta en libertad.

Un modelo diferente es el que ofrece la Universidad Nacional Abierta Indira Ghandi (IGNOU, por su sigla en inglés), que ha establecido 94 centros de estudios especiales en las cárceles de toda la India. Hasta la fecha, 25.000 reclusos han aprovechado la iniciativa. Para establecer esas asociaciones con universidades, así como con otros órganos externos, las autoridades penitenciarias deberán haber celebrado contratos o acuerdos claros de modo que no quepa duda acerca de las expectativas de cada parte. Debido al gran interés que existe en ampliar el programa de la India, el Gobierno elaboró un modelo de memorando de entendimiento entre las cárceles y la IGNOU, en el que se establecen las responsabilidades mutuas que se describen a continuación:

<p><i>La institución huésped (cárcel):</i></p> <p>Nombrará Coordinador del Centro al Superintendente del establecimiento o a cualquier otro empleado designado por la autoridad competente.</p> <p>Determinará qué reclusos se desempeñarán como asesores o mentores de los distintos programas.</p> <p>Obtendrá las aprobaciones o permisos necesarios para que los asesores externos puedan llevar a cabo sesiones en persona.</p> <p>Asignará una o dos salas de una superficie aproximada de entre 150 y 250 m<sup>2</sup> para uso exclusivo de la IGNOU como oficina del Coordinador del Centro de Estudios Especiales (Cárceles).</p> <p>Permitirá la instalación de un letrero del Centro de Estudios de la IGNOU en forma destacada en un lugar adecuado.</p> <p>Facilitará salas y salones para las actividades de asesoramiento y de exámenes prácticos y finales.</p> <p>Facilitará servicios de biblioteca, informática, laboratorio y de otro tipo según las necesidades de los programas ofrecidos.</p> <p>Se ajustará a los calendarios de inscripción, examen y otros calendarios académicos de la Universidad.</p>	<p><i>La IGNOU:</i></p> <p>Proporcionará los materiales de autoinstrucción y audiovisuales necesarios para los programas que se ofrecen.</p> <p>Considerará la posibilidad de dotar de equipos adicionales, como una computadora, un aparato de televisión y una antena parabólica a los centros de estudios que tengan más de 150 alumnos, para que puedan ver los programas educacionales de la Universidad.</p> <p>No cobrará derechos de matrícula ni impondrá otros gastos a los reclusos matriculados de la institución huésped.</p> <p>Prestará asistencia al coordinador, de ser necesario, en los procesos de admisiones o exámenes.</p> <p>Sufragará los gastos de remuneración del coordinador que ascienden a 3.000 rupias mensuales.</p> <p>Ayudará a cubrir los gastos recurrentes de material de oficina, correo y fotocopias.</p> <p>Pagará a los asesores (internos o externos) de acuerdo a las normas de la Universidad y solventará los gastos de asignación o evaluación de los proyectos.</p> <p>Llevará a cabo exámenes en la cárcel, realizará visitas durante los exámenes y efectuará los pagos por la realización de los exámenes.</p>
--	---

En las ciudades en que la IGNOU tiene un Centro Regional; el Centro de Estudios Especiales (Cárceles) estará adscrito a aquel con fines administrativos y en otros lugares al Centro de Estudios Regulares más próximo.

Tendrá derecho a trasladar o clausurar el Centro de Estudios Especiales (Cárceles) si determina que no se están prestando servicios de apoyo según lo requiere la Universidad.

*Fuentes: John Jay College of Criminal Justice/Prisoner Reentry Institute (2011): Prison-to-College Pipeline (2013): Providing University-Level Education to Ease Prisoner Reentry and Enhance Success; Ministry of Home Affairs (2011): Advisory regarding guidelines for educational programme for prison inmates, Núm. V-17013/01/2011-PR, 15 de junio.*

## 4.

# Elaboración de programas de formación profesional en las cárceles

## 4.1 Normas internacionales

### Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)

#### Regla 98

2. Se dará formación profesional en algún oficio útil a los reclusos que estén en condiciones de aprovecharla, particularmente a los jóvenes.
3. Dentro de los límites compatibles con una selección profesional racional y con las exigencias de la administración y la disciplina penitenciarias, los reclusos podrán elegir la clase de trabajo a la que deseen dedicarse.

80. Las Reglas Nelson Mandela dejan claro que la formación profesional de los reclusos en oficios que estén en demanda constituye un elemento importante del régimen de rehabilitación en las cárceles y que, dentro de ciertos límites, los reclusos deben poder elegir qué conocimientos desean adquirir. La formación profesional de los reclusos debería ser una consideración más importante que la obtención de ganancias del trabajo de estos.

81. Como se mencionó anteriormente, las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok) se refieren a la necesidad de poner en marcha un programa de actividades para las reclusas en que se tengan en cuenta las necesidades propias de su sexo<sup>60</sup>. En los comentarios de la UNODC a las Reglas de Bangkok figura una lista de posibles actividades de formación profesional que pueden ayudar a las mujeres a llevar una vida independiente tras su puesta en libertad, incluidos programas para desarrollar habilidades administrativas y de informática, pintura y decoración, administración de proyectos que generen ingresos para la comunidad, y utilización de servicios de microcrédito. Aunque en la lista figuran también actividades como cuidado del niño, cocina, peluquería, costura y bordado, los programas no deberían limitarse a las actividades que tradicionalmente se consideran adecuadas para las mujeres, debido al estereotipo de género<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok), A/RES/65/229 (21 de diciembre de 2010), Regla 42 1).

<sup>61</sup> UNODC (2014): Reglas de Bangkok – Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes y sus Comentarios (comentario sobre la regla 42), pág. 39.

## 4.2 Cuestiones concretas que se deben tener en cuenta al elaborar programas de formación profesional en las cárceles

### *Diseño de planes de estudios adecuados para un entorno penitenciario*

#### Realización de estudios del mercado local

La información sobre el mercado de trabajo se compone de datos cuantitativos o cualitativos sobre las tendencias del empleo y el desempleo en los sectores estructurado y no estructurado.

La información concreta se basa en encuestas detalladas realizadas por el Ministerio de Trabajo, las organizaciones de empleadores y los sindicatos, para mostrar los porcentajes de personas en edad de trabajar que participan en distintos sectores de la economía.

La información no corroborada proviene de fuentes menos rigurosas, entre otras, los artículos publicados en los periódicos, y los conocimientos y la experiencia locales.

La combinación de ambas fuentes puede dar una buena idea de los sectores que ofrecen las mejores perspectivas de empleo para los exreclusos. Es necesario realizar nuevos análisis para determinar qué conocimientos se necesitan para determinados empleos en diferentes sectores, qué oportunidades se ofrecen para los distintos grupos de edades y cuál es el efecto que puede producir el hecho de tener antecedentes penales.

82. En muchas cárceles donde se imparte formación profesional, esta tiende a consistir en técnicas tradicionales, como carpintería, metalistería y agricultura. Si bien estas pueden ser habilidades muy útiles, en particular en las comunidades rurales, las economías modernas, incluso en las sociedades de ingresos bajos y las sociedades en transición, actualmente requieren una variedad más amplia de competencias. Por esta razón, es importante obtener información sobre el mercado de trabajo a fin de ofrecer a los reclusos las mejores oportunidades de obtener empleo tras su puesta en libertad. Debería darse prioridad a ofrecer cursos cuidadosamente seleccionados sobre la base de las necesidades del mercado local.

#### Georgia y Estados Unidos: diversificación de la formación profesional en las cárceles

En Georgia, actualmente se ofrece una amplia variedad de cursos a los reclusos con miras a mejorar sus perspectivas de empleo al salir de la cárcel. Además de albañilería, cocina y talla de madera, los reclusos también pueden aprender idiomas extranjeros, como inglés y alemán, y seguir cursos sobre gestión de casas de huéspedes, sobre cómo ser guía turístico, sobre cómo administrar una empresa pequeña, sobre la parte teórica necesaria para un permiso de conducción y sobre diseño de páginas web.

Las investigaciones realizadas en los Estados Unidos determinaron que las certificaciones mencionadas con más frecuencia se referían a la construcción, la seguridad en el trabajo, el aprendizaje del oficio de fontanero o electricista, el servicio automotriz y la soldadura. Más de la mitad de los encuestados también informó que se ofrecía certificación en *Microsoft Office*, lo que demuestra la importancia que se asigna a impartir conocimientos de informática a los reclusos.

*Fuente: Ponencia presentada por un experto en rehabilitación residente en Georgia, en Dushanbe (Tayikistán) del 19 al 21 de diciembre de 2016; RAND (2014): "How Effective Is Correctional Education, and Where Do We Go From Here? The result of a comprehensive evaluation".*

83. Dada la longitud de muchos cursos, y también para tener en cuenta a los detenidos en prisión preventiva y a los reclusos con condenas más cortas, debería considerarse además la posibilidad de ofrecer una variedad de oportunidades de formación de menor duración. En la cárcel de Ikoyi en Nigeria, por ejemplo, se imparte formación profesional a corto plazo a través del programa de las 3R: Reforma, Rehabilitación y Reintegración. Se han establecido talleres en los que se producen productos químicos domésticos y se enseñan artes y oficios (fabricación de abalorios), así como un curso de hostelería. De manera menos convencional, un taller de espectáculo imparte formación de entre tres y seis meses de duración en música, comedia, danza y teatro<sup>62</sup>.

#### *Obtención de acreditación*

84. Si bien es conveniente ofrecer una amplia variedad de cursos, también es importante ofrecer programas que sean reconocidos por los órganos y los empleadores del sector mediante diplomas de acreditación. Es importante que estos se expidan en forma gratuita, y que en ellos no se especifique que el curso se siguió en la cárcel, ya que eso puede desvalorizar el diploma a juicio de algunos empleadores y posiblemente estigmatizar al recluso.

#### *El empleo tras la puesta en libertad*

85. Es probable que los reclusos que reciben formación profesional pero luego no logran obtener empleo no puedan evitar volver a delinquir<sup>63</sup>. Por lo tanto, es esencial que los empleadores de la comunidad estén dispuestos a contratar a personas con antecedentes penales, no solo para el éxito de los resultados en materia de empleo, sino también para prevenir la reincidencia. Las autoridades penitenciarias deben considerar la posibilidad de organizar jornadas de puertas abiertas y ferias de empleadores para dar a conocer la formación y el trabajo que proporcionan.

86. También es importante que las cárceles refuercen los lazos con los interesados locales dentro de la comunidad, que pueden ofrecer oportunidades de empleo directamente o ayudar a los delincuentes a obtenerlo. En algunos países, un servicio de libertad a prueba y reinserción social puede estar en condiciones de ayudar a los reclusos a utilizar la formación profesional que hayan recibido para obtener un empleo adecuado. En Noruega, por ejemplo, se ofrece a los reclusos una “garantía” de reintegración. Esto obliga a hacerlo a todos los departamentos y organismos gubernamentales que puedan ayudar a un recluso<sup>64</sup>. En el Uruguay, en los pliegos de licitaciones de obras y servicios públicos, los empresarios contratantes están obligados a inscribir en las planillas de trabajo a un mínimo equivalente al 5% de personas liberadas entre el personal afectado a tareas de peones o similares<sup>65</sup>.

#### *Reclusas*

87. En muchas cárceles, los tipos de actividades que se ofrecen a las mujeres como parte de los programas de rehabilitación son sexistas y suelen centrarse en actividades que tradicionalmente se consideraban adecuadas para las mujeres. Si bien los conocimientos que se

<sup>62</sup>Aportación de la Oficina de la UNODC en Nigeria durante la reunión del Grupo de Expertos de la UNODC sobre los programas de rehabilitación en las cárceles (Viena, 23 a 25 de enero de 2017).

<sup>63</sup>Ministerio de Justicia (Reino Unido, 2013): “Transforming Rehabilitation: A summary of evidence on reducing reoffending”.

<sup>64</sup>Confederación Europea para la Libertad Condicional (2005): “Norwegian Reintegration Guarantee aims to provide ex-prisoners the right tools for resocialization”.

<sup>65</sup>Véase el artículo 14 de la Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario (Ley núm. 17897).

imparten a los hombres generalmente están formulados en función de su preparación para el empleo tras su puesta en libertad, los que se imparten a las mujeres rara vez lo están. Por lo general están vinculados al trabajo realizado convencionalmente por las mujeres en el hogar, o las preparan para realizar los trabajos peor remunerados de la economía. Esto refuerza la dependencia de las mujeres de los hombres y su incapacidad de encontrar un empleo que genere ingresos suficientes después de su puesta en libertad<sup>66</sup>.

88. Uno de los objetivos de la estrategia del Servicio Penitenciario de Mauricio es que, “[c]omo mínimo, las reclusas deben tener igual acceso que los reclusos a servicios de educación y formación y estos deben estar pensados para prepararlas para la puesta en libertad. La formación profesional no debe limitarse a los estereotipos de género, como peluquería, costura o cocina. Debería haber más opciones, y estas deberían reflejar las preferencias de las mujeres en cuanto a empleo y dar lugar a posibilidades reales de empleo tras la puesta en libertad”<sup>67</sup>.

### 4.3 Obstáculos frecuentes

89. Muchos de los obstáculos a la educación que se indican en el capítulo 3 afectan igualmente a la formación profesional en las cárceles. Un estudio realizado en Australia determinó que los obstáculos que impiden a los reclusos asistir a cursos de formación profesional son, entre otros, la necesidad de asistir a programas sobre el comportamiento delictivo, o el deseo de ganar dinero mediante un trabajo remunerado en la cárcel<sup>68</sup>. Otros factores mencionados fueron las condenas breves (inferiores a 12 meses), las largas listas de espera para los cursos, el traslado a otro centro sin mayor aviso previo o la puesta en libertad anticipada. El estudio llegó a la conclusión de que los obstáculos podrían superarse mediante la organización de los cursos en horarios que no entraran en conflicto con los cursos de gestión del comportamiento o con las oportunidades de trabajo remunerado, así como mediante consultas con las autoridades que imponen las condenas u ordenan la puesta en libertad. Sin embargo, hay una serie de obstáculos específicos que salvar.

#### *Vélar por la aprobación*

90. Puede ser más difícil obtener apoyo para la formación profesional en la cárcel de los órganos nacionales responsables de impartirla que si se trata de educación. Cuando los recursos son escasos, la realización de actividades en las cárceles tal vez no sea una prioridad. Además, es posible que el personal penitenciario no siempre entienda el valor que tiene la formación profesional. En muchos casos, la adquisición de un compromiso de invertir en las cárceles será un precedente necesario para el desarrollo de nuevas iniciativas. La participación de una variedad lo más amplia posible de partes interesadas también será importante.

91. En el Uruguay, por ejemplo, los sindicatos de la industria textil participan en la capacitación de los reclusos<sup>69</sup>. Tras un detallado estudio de investigación, el Organismo Nacional

<sup>66</sup>Véase, por ejemplo, el informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo, A/68/340 (2013), párr. 68; véase también el informe del Relator Especial, Vernor Muñoz, sobre el derecho a la educación de las personas privadas de libertad, A/HRC/11/8 (2009), párr. 51.

<sup>67</sup>Véase Servicio Penitenciario de Mauricio/UNODC (2013): Strategic Plan 2013-2023 – “From Prison to Correction”, pág. 77.

<sup>68</sup>Instituto Australiano de Criminología (2008): *Reducing recidivism through vocational education and training programs*.

<sup>69</sup>Aportación de la Oficina Regional de la UNODC en Panamá durante la reunión del Grupo de Expertos de la UNODC sobre los programas de rehabilitación en las cárceles (Viena, 23 a 25 de enero de 2017).

de Capacitación de Australia publicó su estrategia nacional de formación profesional y capacitación para reclusos y delincuentes adultos en 2001. Ese documento proporcionó un marco para que los sistemas penitenciarios de todos los estados y territorios pudieran elaborar programas en colaboración con los proveedores de formación profesional, y un sistema de financiación con parámetros apropiados y la asignación de responsabilidades entre organismos<sup>70</sup>.

### Costos

92. En comparación con la educación, los talleres de formación profesional pueden exigir más recursos en términos de espacio, equipo e instructores cualificados, independientemente de que los emplee el servicio penitenciario, de que hayan sido enviados desde el exterior, o de que sean reclusos que cumplen condenas. Los planes sobre talleres pueden resultar frustrados además por la falta de recursos esenciales, como el suministro de energía suficiente para el funcionamiento de la maquinaria<sup>71</sup>. La obtención de los fondos necesarios para superar los obstáculos que impiden la formación resulta más fácil si esta se combina con la generación de ingresos —por ejemplo, la producción de bienes que pueden venderse, o con contribuciones a los trabajos de mantenimiento, remodelación o construcción dentro de la cárcel.

#### Maldivas y Sudán del Sur: aprender y ganar dinero

En Maldivas, la Dependencia de Capacitación Profesional ofrece un programa en tres etapas. Durante la primera etapa, los reclusos con habilidades reciben capacitación, impartida por una institución reconocida, como por ejemplo un politécnico, para pasar a ser instructores a su vez. En segundo lugar, las instituciones pertinentes certifican los cursos que se ofrecerán antes de que los reclusos reciban capacitación. En tercer lugar, una vez que el recluso ha obtenido un título, podrá solicitar empleo en una industria penitenciaria. Durante los primeros tres a seis meses, tendrán calidad de contratados en prácticas y transcurrida esa etapa, se les podrá emplear con un sueldo. Este enfoque por etapas permite a los reclusos aprender y, a la vez, ganar dinero.

En Sudán del Sur, se creó una dependencia de formación profesional con la asistencia del PNUD, que ofrece cursos de carpintería, albañilería, electricidad, soldadura, mecánica de vehículos, agricultura, peluquería y confección, de cuatro meses de duración. La dependencia ha sido registrada como empresa comercial y comercializa sus servicios y productos a fin de que el taller sea autosuficiente. En la ceremonia de graduación de los primeros 200 reclusos en 2016, estaban expuestos muebles, camas, marcos de puerta de madera y metal, puertas, ventanas, armarios de madera, herramientas de labranza, prendas de vestir y artículos artesanales fabricados por los aprendices.

*Fuente: PNUD, Maldivas (2011): Prison Assessment and Proposed Rehabilitation and Reintegration of Offenders Report; PNUD, Sudán del Sur (2016): First cohort of 226 inmates and prison staff graduate from the vocational training centre in Juba Central Prison.*

### Impedimentos para el aprendizaje

93. En el caso de muchos reclusos, será necesario afrontar los obstáculos que impiden el aprendizaje, como las discapacidades del aprendizaje o la escasa autoestima. Esto puede requerir que la formación profesional se imparta en forma flexible, especialmente mediante

<sup>70</sup> Organismo Nacional de Capacitación de Australia (2001): “National Strategy for Vocational Education and Training for Adult Prisoners and Offenders in Australia”.

<sup>71</sup> UNODC (2013): “Strengthening the Management of the Palestinian Penitentiary System and Rehabilitation of Inmates in Civil Prisons administered by the Palestinian National Authority” – Informe de evaluación independiente.

cursos breves y módulos o unidades de competencia de diversos conjuntos de actividades de capacitación nacionales, y mediante cursos que respondan al interés particular de los reclusos. Tal como ocurre con la educación, los reclusos pueden encontrar difícil la formación profesional y pueden necesitar más apoyo y estímulo personal durante el aprendizaje y después de su puesta en libertad. Las administraciones penitenciarias pueden considerar la posibilidad de brindar asesoramiento en posibilidades de carrera a los reclusos a fin de que puedan tomar decisiones fundamentadas sobre su futuro y recibir información adecuada sobre la capacitación existente de modo que comprendan lo que entraña.

94. Una modalidad de aplicación concreta de este modelo son los programas de mentores a cargo del personal penitenciario —denominados planes de asistente personal— o el apoyo entre pares. En el Reino Unido, por ejemplo, con arreglo a los planes de asistente personal normalmente se asigna un funcionario al recluso ya sea a su llegada a la cárcel o poco después. Un asistente personal es el primer recurso de que dispone el recluso y se prevé que lo ayude con lo que sea, desde la planificación de la condena hasta sus necesidades alimentarias o la pérdida de un ser querido. Un aspecto importante de esta función consiste en alentar a los reclusos a iniciar actividades de educación, formación profesional o trabajo y a perseverar en ellas.

#### 4.4 Modelos institucionales de formación profesional en las cárceles

##### *Integración de la formación profesional con la educación o el trabajo*

95. Hay buenas razones para tratar de integrar la formación profesional ya sea con programas de educación más generales, o dentro de las actividades laborales. Las investigaciones realizadas en los Estados Unidos indican que la formación profesional en las cárceles da mejor resultado si sigue a los programas de educación concebidos para mejorar la cognición en materia de razonamiento, empatía y solución de problemas<sup>72</sup>. Una variedad de Estados Miembros reconocen cada vez más la importancia de las aptitudes interpersonales —cómo comunicarse y comportarse en el lugar de trabajo—, así como de las aptitudes más técnicas necesarias para realizar un trabajo. Los reclusos pueden necesitar más ayuda con ese tipo de conocimientos.

96. En cuanto a la integración de la formación profesional con el trabajo, un modelo que promete es que los reclusos adquieran competencias que puedan utilizar luego para ganar un sueldo trabajando en la cárcel. Esto pueden hacerlo organizaciones registradas que impartan capacitación dentro de las cárceles.

##### *Modelo de aprendizaje — formación profesional a cargo del sector privado*

97. La capacitación en habilidades específicas puede ser impartida también por empresas privadas dentro o fuera de la cárcel, las que luego podrán estar en condiciones de ofrecer empleo a los reclusos tras su puesta en libertad. Los reclusos pueden, por ejemplo, tener acceso a un aprendizaje o un contrato en prácticas determinado mientras se encuentran en la cárcel. En la década de 2000, por ejemplo, una escasez de conductores de elevadores de horquilla y de instaladores de gas en el Reino Unido llevó a una empresa a introducir su

<sup>72</sup>Doris MacKenzie (2012): *The Effectiveness of Corrections-based Work and Academic and Vocational Education*.

programa de capacitación en el ala de una cárcel donde un grupo selecto de reclusos pudo asistir a un curso a jornada completa con una garantía de empleo si lo aprobaban<sup>73</sup>. Si bien ese modelo es necesariamente selectivo y de una escala menor, tiene la ventaja de garantizar que a la capacitación le seguirá un empleo tras la puesta en libertad. Las empresas privadas pueden sentirse atraídas hacia la capacitación de reclusos debido a que estos por lo general están motivados y tienen altas tasas de asistencia. Los gastos de alojamiento, comida y atención de la salud suelen estar ya pagados, y se sabe de antemano cuándo estarán disponibles los reclusos para recibir formación profesional.

#### *Capacitación para el autoempleo*

98. Algunos reclusos tal vez deseen trabajar por cuenta propia después de salir de la cárcel y utilizar en forma lícita sus habilidades empresariales. Por consiguiente, la capacitación en el establecimiento de una empresa puede producir resultados positivos. Esto es especialmente probable si se puede prestar algún tipo de asistencia —financiera y de otra índole— a los reclusos cuando salen de la cárcel para permitirles poner en práctica sus planes.

#### **Rusia: Formación de los reclusos en conocimientos empresariales y de informática**

El proyecto, que tiene por objeto impartir conocimientos de informática y enseñar los rudimentos de la iniciativa empresarial, es una asociación entre la Oficina Federal de Ejecución de Sentencias del Ministerio de Justicia, la Fundación de Beneficencia para el Apoyo de las Innovaciones Sociales Volnoe Delo de Oleg Deripaska y la organización no gubernamental Healthy Generation.

El proyecto imparte formación a los reclusos y a los que han sido puestos en libertad recientemente. Los reclusos que se ofrecen para seguir el programa reciben formación en grupos de 20. Los cursos de formación de tres meses de duración se basan en el plan de estudios aprobado y abarcan todos los aspectos de la gestión de una actividad comercial, desde el registro de una empresa y el establecimiento de una oficina, hasta las técnicas de gestión de caja y el pago de impuestos. Tras 15 horas de instrucción en comunicación eficaz, solución de conflictos y motivación bajo la guía de personal experimentado, los alumnos reciben instrucción en el uso de los programas informáticos Word y Excel para el cálculo de los costos, la inflación y la depreciación, así como créditos.

Los programas de formación en instituciones penitenciarias abiertas, como las colonias penales, y en las colonias de mujeres, son los que más éxito han obtenido. Los reclusos que participan activamente en el proyecto pueden obtener una reducción de la pena, o pueden salir en libertad condicional. Por ejemplo, se dejó en libertad condicional a una reclusa después de su asistencia al programa de formación; posteriormente esta inició su propia empresa de producción de artículos de recuerdo y accesorios para bodas en la ciudad de Krasnodar, la cual más adelante empleó a ocho exreclusos. En total, alrededor del 93% de los participantes en el proyecto han encontrado empleo o han abierto una pequeña empresa propia.

*Fuente: Aportación del experto de la Fundación Volnoe Delo de Oleg Deripaska durante la reunión del Grupo de Expertos de la UNODC sobre los programas de rehabilitación en las cárceles (23 a 25 de enero de 2017, Viena).*

<sup>73</sup> Home Affairs Report (2005): “Increasing ex-prisoners’ opportunity to work”, 7 de enero.

**India y Japón: aprender y ganar dinero**

En 2012 Himalaya Drug Company firmó un memorando de entendimiento con el servicio penitenciario de Andhra Pradesh para capacitar a los reclusos en el cultivo de hierbas. Terminada la capacitación, en el marco de la iniciativa de la fase I, los reclusos emprenderán el cultivo de hierbas medicinales para la empresa Himalaya en la granja penitenciaria de la colonia agrícola de los reclusos en Ananthapur.

El astillero Shin-Kurushima del Japón ha venido ofreciendo formación profesional y experiencia a los reclusos de la cárcel de Matsuyama durante más de 50 años. Los reclusos se alojan en dormitorios en el astillero y normalmente se les pone en libertad anticipada después de haber cumplido el 60% de su condena.

*Fuente: Pharmabiz.com (2012): "Himalaya Drug Company signs MoU with Prisons department in AP to cultivate medicinal herbs", 26 de julio. Sawanobori, Bunji (2014): "Industry participation in the correctional mandate in Japan: The case of the Shin-Kurushima Dockyard"; "What is Justice? Re-imagining penal policy", Documentos de trabajo.*

# 5.

## Elaboración de programas de trabajo en las cárceles

### 5.1 Normas internacionales

#### Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre el Trabajo Forzoso, núm. 29

##### Artículo 2

1. A los efectos del presente Convenio, la expresión “trabajo forzoso u obligatorio” designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente.
2. Sin embargo, a los efectos del presente Convenio, la expresión “trabajo forzoso u obligatorio” no comprende: c) Cualquier trabajo o servicio que se exija a un individuo en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, a condición de que este trabajo o servicio se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas y que dicho individuo no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado.

#### Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)

##### Regla 96

1. Los reclusos penados tendrán la oportunidad de trabajar y participar activamente en su reeducación, previo dictamen de aptitud física y mental emitido por un médico u otro profesional de la salud competente.
2. Se proporcionará a los reclusos un trabajo productivo que sea suficiente para que se mantengan ocupados durante una jornada laboral normal.

##### Regla 97

1. El trabajo penitenciario no será de carácter aflictivo.
2. No se someterá a los reclusos a esclavitud o servidumbre.
3. No se obligará a ningún recluso a trabajar en beneficio personal o privado de ningún funcionario del establecimiento penitenciario.

*Regla 98*

1. En la medida de lo posible, el trabajo contribuirá, por su naturaleza, a mantener o aumentar la capacidad del recluso para ganarse la vida honradamente tras su puesta en libertad.
3. Dentro de los límites compatibles con una selección profesional racional y con las exigencias de la administración y la disciplina penitenciarias, los reclusos podrán elegir la clase de trabajo a la que deseen dedicarse.

*Regla 99*

1. La organización y los métodos de trabajo en el establecimiento penitenciario se asemejarán todo lo posible a los que se apliquen a un trabajo similar en el exterior, a fin de preparar a los reclusos para la vida laboral normal.
2. No obstante, no se supeditará el interés de los reclusos y de su formación profesional al objetivo de lograr beneficios pecuniarios de una industria penitenciaria.

99. El Convenio de la OIT sobre el Trabajo Forzoso, que es vinculante para los 178 países que lo han ratificado, excluye de la definición de “trabajo forzoso u obligatorio” todo trabajo obligatorio de los reclusos realizado en las tres condiciones siguientes:

- i)* Que el trabajo se exija en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial.
- ii)* Que el trabajo o servicio se lleve a cabo bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas.
- iii)* Que la persona no sea cedida o puesta a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado<sup>74</sup>.

100. Las Reglas Nelson Mandela especifican además que la aptitud física y mental del recluso para trabajar será determinada por un médico u otro profesional de la salud competente; que no se someterá a los reclusos que trabajan a esclavitud o servidumbre; que el trabajo penitenciario no será de carácter afflictivo; y que no se obligará a ningún recluso a trabajar en beneficio personal o privado de ningún funcionario del establecimiento penitenciario. De lo anterior se desprende que los sistemas penitenciarios que requieren que los reclusos trabajen no cometen violación del derecho internacional si cumplen las obligaciones anteriormente descritas.

101. No obstante lo anterior, cabe señalar que la regla inicial de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, según la cual todos los penados deberán trabajar, ha sido modificada por las Reglas Nelson Mandela en el sentido de que los reclusos tendrán la *oportunidad* de trabajar o de participar activamente en su rehabilitación. Se establece la obligación recíproca de las cárceles de proporcionar trabajo suficiente y útil. Por otra parte, siempre se ofrecerá a todo recluso en espera de juicio la posibilidad de trabajar, pero no se le *obligará* a ello<sup>75</sup>.

<sup>74</sup>Art. 2 2) *c)* del Convenio relativo al Trabajo Forzoso, 1930 (núm. 29); del mismo modo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos excluye de su definición de trabajo forzoso u obligatorio, “*i)* [l]os trabajos o servicios que ... se exijan normalmente de una persona presa en virtud de una decisión judicial legalmente dictada, o de una persona que habiendo sido presa en virtud de tal decisión, se encuentre en libertad condicional” (Art. 8 3) *i)*).

<sup>75</sup>Reglas Nelson Mandela, regla 116.

102. En general, el trabajo en las cárceles deberá ser de naturaleza tal que mantenga o aumente la capacidad de los reclusos de ganarse la vida honradamente después de su puesta en libertad, y, dentro de ciertos límites, los reclusos deberían tener cierta libertad para decidir qué tipo de trabajo realizarán. Además, el trabajo deberá estar organizado, en la medida de lo posible, en la misma forma que en la comunidad, a fin de preparar a los reclusos para la vida laboral normal. En consecuencia, las Reglas Nelson Mandela dejan claro que la protección que se concede a los trabajadores libres en lo que respecta a la salud y la seguridad y al seguro deberían aplicarse también a los reclusos<sup>76</sup>; que sus horas de trabajo deben fijarse teniendo en cuenta las normas o usos locales aplicables al empleo de los trabajadores libres; y que las horas así fijadas deberán dejar un día de descanso por semana y tiempo suficiente para la instrucción y otras actividades previstas para la rehabilitación del recluso<sup>77</sup>.

103. En cuanto a la gestión, las Reglas Nelson Mandela indican una clara preferencia por que la gestión directa de las industrias y granjas penitenciarias esté en manos de la administración penitenciaria y no de contratistas privados. Los reclusos empleados por contratistas privados siempre deberán estar sujetos a la supervisión del personal penitenciario. A menos que el trabajo se haga para otras dependencias públicas, el contratista pagará a la administración penitenciaria el salario normal exigible por dicho trabajo<sup>78</sup>.

## 5.2 Cuestiones concretas que se deben tener en cuenta al elaborar programas de trabajo en las cárceles

### *Evitar los planes de trabajo que constituyan explotación*

104. Al elaborar todos los planes de trabajo en las cárceles, es fundamental evitar todo arreglo que permita explotar el trabajo de los reclusos, o en el que el ánimo de lucro anule el objetivo de aumentar la capacidad de empleo y de generación de ingresos de los reclusos tras su puesta en libertad.

105. En particular existe el riesgo de explotación si los reclusos trabajan para empresas privadas —razón por la cual el Convenio relativo al Trabajo Forzoso prohíbe el trabajo obligatorio de los reclusos gestionado por el sector privado. Aunque el Convenio no proporciona orientación específica sobre los programas de trabajo en los que participa el sector privado, la Comisión de Expertos de la OIT en Aplicación de Convenios y Recomendaciones exige:

- i) el consentimiento libre, formal e informado de los reclusos; y
- ii) la autenticación del consentimiento de los reclusos mediante un indicador.

106. Con respecto al segundo aspecto, “[un] buen indicador de que el trabajo penitenciario es voluntario en esas circunstancias es la existencia de condiciones que se aproximan a las de una relación de empleo libre, en particular con respecto al pago de los salarios y la existencia de un contrato de trabajo entre el recluso y el usuario de su trabajo. Estas condiciones

<sup>76</sup>Esto incluye las condiciones generales de los lugares de trabajo en las cárceles, donde las ventanas serán suficientemente grandes para que los reclusos puedan leer y trabajar con luz natural y estarán construidas de manera que pueda entrar aire fresco, haya o no ventilación artificial; la luz artificial será suficiente para que puedan leer y trabajar sin perjudicarse la vista (Regla 14).

<sup>77</sup>Reglas Nelson Mandela, regla 98, párrs. 101 y 102.

<sup>78</sup>Reglas Nelson Mandela, regla 100.

no tienen que ser necesariamente idénticas a las que se aplican en el mercado libre, pero en materia de salarios, seguridad social, seguridad y salud e inspección del trabajo, las condiciones en que se efectúe el trabajo penitenciario no deberían ser desproporcionadamente inferiores a las que prevalecen en el mercado libre de manera que puedan considerarse como condiciones de explotación”<sup>79</sup>. La Comisión ha subrayado además que “los reclusos tienen que ofrecerse voluntariamente para esa labor y no deben ser objeto de presiones o amenaza de sanciones”<sup>80</sup>.

107. Estas condiciones se aplican no solo al trabajo que se realiza mediante contratos comerciales con empresas privadas dentro de la cárcel, sino a todo el trabajo penitenciario administrado por empresas privadas. Por lo tanto, en las cárceles privadas los reclusos deben dar su consentimiento libre e informado para realizar cualquier tipo de trabajo, y las condiciones deberían ser muy próximas a las de una relación de trabajo libre. Esta es la posición que prevalece en las cárceles de gestión mixta público-privada, así como en las cárceles totalmente privatizadas.

108. En general, debe haber disposiciones satisfactorias sobre los salarios, la seguridad social y la seguridad y salud ocupacional de los reclusos que trabajan, y, en la medida de lo posible, las condiciones de empleo de los reclusos deberán aproximarse a las de los trabajadores libres. Aunque se ha venido reconociendo cada vez más el peligro de que el trabajo de los reclusos se realice en condiciones de explotación, sigue habiendo numerosos ejemplos de prácticas laborales que no respetan las normas mínimas. Al establecer nuevos programas de trabajo las autoridades penitenciarias deben evitar a toda costa la explotación de los reclusos. Según la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, cuando hay entidades privadas que participan en la oferta de trabajo, deben existir salvaguardias a fin de que no se ejerza coacción y de que las condiciones de trabajo sean similares a las de una relación laboral libre.

#### *Prevención de la corrupción*

109. Si bien es legítimo que los establecimientos penitenciarios retengan un porcentaje de los ingresos generados por el trabajo de los reclusos, el sistema debe ser transparente y responsable. Ha suscitado preocupación la forma en que se autoriza la actividad comercial dentro de las cárceles, que permite que el personal penitenciario se embolse el producto de las ventas procedentes del trabajo de los reclusos, o que no se entregue ese producto a los reclusos<sup>81</sup>. Otros ejemplos de corrupción son el empleo de reclusos en las explotaciones agrícolas de propiedad del personal penitenciario, la forma en que se asigna a los reclusos al trabajo y las relaciones inapropiadas entre las empresas privadas y el personal penitenciario. Aunque no es fácil luchar contra la corrupción en pequeña escala, es importante establecer rutinas, procedimientos y formas de trabajo que reduzcan al mínimo las oportunidades de comportamiento o conducta indebidos de parte del personal. Una forma de tratar de prevenir la corrupción es el establecimiento de un consejo de supervisión de las industrias penitenciarias. En la República Kirguisa, por ejemplo, se creó un Consejo Público en diciembre de

<sup>79</sup> Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra (2001): “Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones”; Informe III (parte 1 A) de la 89a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, párr. 143.

<sup>80</sup> Observación de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones —aprobada en 2008, publicada en relación con la 98a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2009)— Austria.

<sup>81</sup> Véanse, entre otros, el Informe sobre la visita a Honduras del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, febrero de 2010, CAT/OP/HND/1; el Informe sobre la visita a Malí del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, CAT/OP/MLI/1, 2014; y el Informe sobre la visita a Benin del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, CAT/OP/BEN/1, 2011.

2014, en el cual el 50% de sus miembros son representantes de la sociedad civil<sup>82</sup>. Para más información, véase *Handbook on Anti-Corruption Measures in Prisons* de la UNODC.

**Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos  
(Reglas Nelson Mandela)**

*Regla 103*

1. Se establecerá un sistema justo de remuneración del trabajo de los reclusos.
2. El sistema permitirá a los reclusos que utilicen al menos una parte de su remuneración para adquirir artículos destinados a su uso personal y que envíen otra parte a su familia.
3. El sistema dispondrá igualmente que la administración del establecimiento penitenciario reserve una parte de la remuneración de los reclusos a fin de constituir un fondo que les será entregado en el momento de su puesta en libertad.

*Remuneración y beneficios*

110. Los reclusos deben percibir una remuneración justa por su trabajo. Se les debe permitir utilizar parte de sus ganancias para adquirir artículos para su uso personal y enviar parte de ellas a su familia. El establecimiento penitenciario deberá además permitir que los reclusos mantengan una cuenta personal en la que puedan ahorrar dinero para cuando sean puestos en libertad. Esos requisitos forman parte del principio de normalización de la vida en la cárcel, que debería constituir la base de todas las disposiciones sobre trabajo en las cárceles, entre ellas horarios de trabajo normales, consideraciones sobre salud y seguridad, remuneración suficiente e inclusión de los reclusos en el sistema nacional de seguridad social, en la medida de lo posible.

111. Una de las tareas principales de las cárceles es determinar los niveles de remuneración de los reclusos que realizan distintos trabajos. En parte, esto puede estar relacionado con la productividad de las actividades generadoras de ingresos, pero a falta de mecanismos normales de protección laboral —por ejemplo, los sindicatos y la negociación colectiva— en la mayoría de los sistemas penitenciarios nacionales, las cárceles tienen la obligación de velar por que el sistema de remuneración sea justo y razonable<sup>83</sup>. En algunos Estados Miembros, los niveles de remuneración se aproximan a los que se perciben por un trabajo similar fuera de la cárcel. Una encuesta realizada en Europa reveló que en unos cuantos países se paga un salario único fijo por todos los tipos de trabajo penitenciario. En la mayoría de los países europeos (véase el cuadro), existe cierto grado de variación en lo que se paga por el trabajo penitenciario, en función de los tipos de trabajo —normalmente se paga menos por el trabajo “agrícola” que por el trabajo que se realiza en los talleres de la cárcel, por ejemplo— o en función de la experiencia y las cualificaciones necesarias para realizarlo<sup>84</sup>. En uno de los países, los salarios están vinculados a un porcentaje fijo del salario mínimo. En muchos Estados Miembros, sin embargo, las tasas de remuneración son muy bajas. Por ejemplo, los reclusos que trabajaban en el programa Federal Prison Industries (UNICOR) de los Estados Unidos en 2015 ganaban entre 0,23 dólares y 1,15 dólares por hora<sup>85</sup>.

<sup>82</sup> UNODC (2015): “Mid-term independent project evaluation of the Support to Criminal Justice and Prison Reform in the Kyrgyz Republic”.

<sup>83</sup> Los sindicatos integrados por reclusos están reconocidos en la Argentina.

<sup>84</sup> Quaker Council for European Affairs (2011): “The Social Reintegration of Ex-Prisoners in CoE Member States”.

<sup>85</sup> UNICOR/Federal Prison Industries, Inc. (2015): 2015 “year-in-review” summary of FPI.

## La remuneración del trabajo de los reclusos en determinados Estados miembros de la Unión Europea

País	Plan de remuneración
Alemania	El salario mínimo nacional no se aplica al trabajo de los reclusos; las tasas se calculan sobre la base del 9% del ingreso medio alemán (1,50 euros por hora) para los reclusos condenados (el 5% para los detenidos en espera de juicio); la remuneración exacta está sujeta además al tipo de trabajo (cinco escalones).
Austria	Tasas de remuneración establecidas en la legislación penitenciaria; monto sujeto al tipo de trabajo, desde 5,10 hasta 7,64 euros por hora; el 75% de la remuneración retenido por la administración penitenciaria como contribución a los costos del encarcelamiento y a la cobertura del recluso en el plan nacional de seguro de desempleo.
España	Tasa de remuneración establecida mediante Real Decreto, que generalmente determina que la tasa se ajustará al Salario Mínimo Interprofesional aplicable en la comunidad (2,69 euros por hora). El monto estará sujeto además al desempeño y al tipo de actividad laboral.
Francia	Tasas de remuneración establecidas en la legislación penitenciaria; monto sujeto al tipo de trabajo, que varía entre el 45% del salario mínimo nacional para los reclusos que trabajan en el sector de la producción (4,24 euros por hora), y el 33%, 25% y 20% del salario mínimo nacional para los reclusos que trabajan en distintos puestos para la administración penitenciaria.
Letonia	Tasa de remuneración establecida en la legislación penitenciaria; monto sujeto al tipo de establecimiento penitenciario, desde el 50% del salario mínimo nacional para los reclusos que cumplen condena en establecimientos cerrados o en régimen semiabierto, hasta el 100% del salario mínimo nacional para los reclusos enviados a prisión preventiva o que se encuentran en establecimientos penitenciarios en régimen abierto (1,91 euros por hora).

Fuentes: Observatorio Europeo de las Prisiones (<http://www.prisonobservatory.org>) y otras.

112. En principio, de conformidad con el principio de normalización, los reclusos que perciben un salario deberían pagar impuestos y hacer aportes a la seguridad social si su sueldo alcanza el umbral para esos pagos. En la práctica, sin embargo, esto rara vez se cumple. También deberían pagar una parte de los gastos de comida y alojamiento. Los establecimientos penitenciarios deberán decidir cuánto cobrar por esto. Al hacerlo, deberían tener en cuenta otras deducciones que puedan aplicarse, como el pago de indemnización a la víctima del delito cometido por un recluso, o la obligación de pagar pensión alimenticia.

113. En el Senegal, el establecimiento penitenciario retiene la tercera parte del salario de los reclusos para cubrir los gastos de comida y alojamiento<sup>86</sup>. En la Argentina, el salario se paga de acuerdo a los términos establecidos en la legislación nacional del trabajo vigente; la remuneración está sujeta a deducciones y contribuciones correspondientes a la seguridad social. Además, existe un “fondo de reserva” respecto del salario de los reclusos: mientras que el 30% de este está disponible para la compra de artículos de uso y consumo personales en el interior de la cárcel, el 70% se deposita en un fondo de reserva que se utilizará cuando el recluso haya sido puesto en libertad. En el caso de los detenidos en prisión preventiva, el 80% es de libre disposición y el 20% constituye el fondo de reserva<sup>87</sup>.

<sup>86</sup> Artículo 56 del Decreto núm. 2001-362, de 4 de mayo de 2001.

<sup>87</sup> Aportación del experto del Ministerio de Justicia de la Argentina durante la reunión del Grupo de Expertos de la UNODC sobre los programas de rehabilitación en las cárceles (Viena, 23 a 25 de enero de 2017).

114. Después de todas esas deducciones, a los reclusos les queda un porcentaje muy reducido de su salario para gastos personales, para depositarlo en su cuenta personal como ahorro o para enviarlo en forma voluntaria como ayuda a los miembros de su familia. El estudio realizado en Europa determinó que en Chequia, por ejemplo, quedaba el 12% “para gastos discrecionales de los reclusos a los que se han aplicado todas las demás deducciones”<sup>88</sup>. Esto puede debilitar el incentivo para trabajar, aunque en casi todas las cárceles la demanda de trabajo es superior a las plazas disponibles. Esto, sin embargo, no puede ser justificación alguna para un sistema de remuneración de los reclusos que constituya explotación.

115. En muchos casos, las perspectivas de reintegración de los reclusos después de cumplir una pena de prisión se reducen si existe una gran cantidad de deudas. Se puede considerar que permitirles ganar una buena cantidad es una contribución a su rehabilitación. El pago de salarios dignos también contribuye a que no se piense que las industrias penitenciarias debilitan a las empresas locales. No se debe poner a los reclusos en situación de ventaja indebida frente a los trabajadores de la comunidad.

116. Cuando se trate de la participación del sector privado, las autoridades penitenciarias deberán estudiar cuidadosamente las responsabilidades respectivas de las partes al concertar las asociaciones correspondientes. Los arreglos financieros entre las tres partes interesadas, a saber, la empresa privada, el establecimiento penitenciario y el recluso, deberían figurar en un contrato detallado, que debe redactarse con cuidado. La empresa deberá pagar por el espacio que utiliza, la energía que consume, y todo gasto adicional en que incurra el establecimiento penitenciario por permitir que se lleve a cabo el trabajo. Existe un poderoso argumento a favor de que las empresas que emplean reclusos paguen el salario mínimo nacional íntegro al establecimiento penitenciario.

117. Al determinar la remuneración y los beneficios que se deben facilitar a los reclusos, las autoridades deberían reconocer que estos pueden servir para acentuar las distinciones entre los que tienen trabajo y los que no lo tienen. Esto puede crear diferencias de poder o reforzar las que existen, especialmente en las cárceles que gozan de un alto grado de autogobierno. Este es otro motivo para que haya un sistema equitativo y transparente, que se debería explicar claramente a todos los reclusos. Además de la remuneración, el trabajo puede dar lugar a una reducción de la pena en algunos Estados Miembros<sup>89</sup>. Esa reducción generalmente depende de la buena conducta, no solo en el lugar de trabajo sino también en el establecimiento penitenciario en general. Se necesita un sistema fiable y transparente a fin de que se puedan llevar registros correctos de asistencia al trabajo.

### 5.3 Obstáculos frecuentes

#### *Consideraciones de seguridad*

118. Es posible considerar que la introducción del trabajo en las cárceles plantea riesgos —por ejemplo, porque permite que los reclusos tengan acceso a herramientas o equipo que podrían utilizar para intentar escapar o para infligirse daño a sí mismos o infligírselo a otros. Si bien se debería someter a los reclusos que trabajan a una evaluación del riesgo que podrían

<sup>88</sup>Quaker Council for European Affairs, citado anteriormente.

<sup>89</sup>Véase, por ejemplo, la Ley núm. 5.162, Código de Ejecución Penal para la República del Paraguay, sección VII, artículo 120.

presentar para ellos mismos o para otros reclusos, eso no significa que se deba excluir a los reclusos de alta seguridad de las oportunidades de trabajo. El CPT ha declarado que:

“la existencia de un programa de actividades satisfactorio es tan importante —si no más— en una dependencia de alta seguridad que en un establecimiento penitenciario normal. Puede ser muy útil para contrarrestar los efectos nocivos que produce en la personalidad del recluso el hecho de vivir en el ambiente de burbuja de una dependencia de ese tipo. Las actividades ofrecidas deberían ser lo más variadas que sea posible (educación, deporte, trabajo de valor profesional, y otras). En lo que respecta, en particular, a las actividades laborales, es evidente que muchos tipos de trabajo que se realizan en establecimientos penitenciarios normales quedarán excluidos por motivos de seguridad. No obstante, esto no quiere decir que se ofrezca a los reclusos solo trabajos tediosos”<sup>90</sup>.

119. La adopción de precauciones sensatas puede reducir al mínimo los riesgos, por ejemplo, el registro de los reclusos a la entrada y salida de los talleres; la utilización de detectores de metales o de sillas BOSS (escáner de seguridad de los orificios corporales o Body Orifice Security Scanners, de ahí la sigla en inglés); la contabilidad de las herramientas que se insertan en el lugar que les corresponde en un tablero (shadow board); una estrecha supervisión por parte del personal y mediante cámaras de televisión de circuito cerrado; y la organización de los trabajos en grupos pequeños en las dependencias de seguridad<sup>91</sup>.

#### *Opinión pública*

120. Aunque por lo general los medios de comunicación y el público no están bien informados sobre los asuntos penitenciarios, pueden tener opiniones firmes acerca de lo que debe o no debe permitirse hacer a los reclusos. Si bien en muchos casos el público está a favor de que los reclusos trabajen, se suele considerar que se opone a la idea de que ganen un salario apropiado. De hecho, a veces puede resultar difícil lograr que se acepte la idea de normalización. Esto no significa, sin embargo, que las autoridades no deben tratar de hacerlo, explicando los beneficios que puede reportar un sistema de rehabilitación eficaz para la seguridad pública y la sociedad en general. Varios países han organizado campañas para hacer cambiar de opinión al público: como ejemplos recientes cabe señalar el programa *Yo Cambio* en El Salvador y el programa *Cintas Amarillas* en Singapur.

## 5.4 Modelos institucionales de trabajo en las cárceles

#### *Empleo por la administración penitenciaria*

121. Un componente importante del trabajo en muchas cárceles se relaciona con la administración del establecimiento: los así llamados puestos de gestión o de servicio. El trabajo remunerado puede consistir en cocinar, hacer la limpieza y el lavado, realizar tareas de mantenimiento, prestar servicios en las bibliotecas, e incluso realizar trabajos de construcción.

<sup>90</sup>Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (2015): Normas del CPT: Secciones “sustantivas” de los Informes Generales del CPT, CPT/Inf/E (2002) 1 — Rev. 2015, pág. 27.

<sup>91</sup>Para mayores detalles, véase también Handbook on the Management of High-Risk Prisoners de la UNODC (2015).

**Sudáfrica: fabricación de pan para el sistema penitenciario**

Una panadería de la cárcel de Brandvlei en Sudáfrica tiene capacidad para producir hasta 1.700 barras de pan al día para abastecer a los reclusos de esa cárcel y de otra cárcel vecina. La panadería ofrece una barra de pan a la tercera parte del precio del mercado libre y ayudará a ahorrar hasta 400.000 rand al año.

*Fuente: IOL News (2016): "Prison bakery will save R 400,000 a year", 4 de julio.*

122. Una variante de este trabajo consiste en que los reclusos se hagan cargo de la fabricación de productos para todo el sistema penitenciario o para el sector público en general, que es aún más amplio. La producción de uniformes, ropa de cama, o mobiliario está bastante generalizada, y para algunos reclusos de bajo riesgo este tipo de trabajo puede extenderse al mantenimiento de lugares públicos fuera de la prisión, como parques y carreteras. En la cárcel de Kamiti en Kenya, por ejemplo, se producen las placas de matrícula de los vehículos del Ministerio de Transporte<sup>92</sup>. Si bien la gestión directa de la actividad laboral otorga un alto nivel de control a las cárceles, se corre el riesgo de que por estar integrada en la cárcel pueda reprimir la innovación y la creatividad necesarias para obtener contratos de trabajo.

*Empresas estatales*

123. Otro modelo consiste en el establecimiento de una organización independiente que se ocupe de dar empleo a los reclusos. Normalmente una entidad de esa índole recibe exenciones tributarias y acceso directo a las adquisiciones sin necesidad de licitación. Las utilidades de tales empresas se reinvierten en el sistema penitenciario. Los reclusos que trabajan en el programa UNICOR de los Estados Unidos han producido históricamente una gran variedad de bienes para otros departamentos del Gobierno federal, incluido el Departamento de Defensa. En la República Kirguisa, 14 colonias penitenciarias están produciendo alambre de púa, pasta, bloques de hormigón, piezas cuadradas para pavimento y prendas de vestir. En 2012, el Ministerio de Finanzas asignó fondos para aumentar la producción en establecimientos penitenciarios mediante una empresa estatal denominada "Kelechek".

124. La principal ventaja de este modelo es que la empresa está situada a distancia de la cárcel y puede concentrarse exclusivamente en la gestión de las líneas de producción y en el desarrollo de nuevas actividades comerciales. En algunos países, las empresas estatales han tenido dificultades para funcionar en forma autónoma, sin subvenciones del Gobierno, pero siguen siendo el modelo preferido en la mayoría de los países de la antigua Unión Soviética.

*Empleo por el sector privado*

125. Aunque en las Reglas Nelson Mandela se expresa preferencia por que las industrias y granjas institucionales sean objeto de la gestión directa de la administración del establecimiento penitenciario y no de contratistas privados, las empresas privadas están desempeñando un papel cada vez más importante en muchos Estados Miembros con respecto a los programas de trabajo en las cárceles. Son varias las formas en que el sector privado puede participar.

<sup>92</sup>PRAWA (2013): "Rehabilitation through Vocational Education and Training", 28 de enero.

- i) El modelo de cliente se refiere a un acuerdo mediante el cual el sector privado adquiere productos fabricados por los reclusos. Varias administraciones penitenciarias han creado plataformas a través de las cuales ofrecen los productos y servicios de las industrias penitenciarias a los clientes interesados de la comunidad, desde construcción, metalistería, carpintería y textiles hasta productos agrícolas, hortícolas y de ganadería. En otros países, se han creado asociaciones comerciales entre las cárceles y las tiendas de artículos de recuerdo, en las que se venden artículos fabricados por los reclusos. Estos suelen consistir en juegos de ajedrez, estatuillas, joyeros y otros artículos de artesanía. Esos sistemas deben fomentarse, no solo porque crean medios de ganarse la vida, sino porque permiten a los reclusos mantener vínculos sociales y psicológicos con la sociedad.

#### Georgia: sitio web para promover los productos de los reclusos

El Ministerio de Asuntos Penitenciarios de Georgia ayuda a la rehabilitación de los reclusos en las cárceles del país, alentándolos a utilizar sus habilidades, a crear artículos de artesanía y a vender sus productos para ganar dinero durante su encierro. Se puso en marcha un nuevo sitio web en el que los reclusos pueden anunciar y vender sus productos. Esto fue posible después de la firma de un decreto por el Ministro de Asuntos Penitenciarios que permitía a los reos vender los diversos artículos que habían fabricado.

*Fuente: Agenda.ge (2016): "Georgian prisoners sell handmade goods via new online shop", 12 de agosto.*

En varias jurisdicciones, la venta de productos fabricados en la cárcel ha dado origen a la creación de "marcas" penitenciarias. El hecho de que los artículos hayan sido producidos por reclusos puede ser un factor de venta porque los clientes contribuirán a un bien social en el sentido de fomentar la rehabilitación y reinserción social de los reclusos. En el Paraguay, por ejemplo, se ha establecido la marca Muã, que vende una amplia variedad de productos en supermercados, hoteles, oficinas de turismo y tiendas de artículos exclusivos, en el país y en el extranjero. Los productos consisten en prendas de vestir, artículos para el hogar, artículos de marroquinería y regalos<sup>93</sup>.

- ii) A diferencia del modelo de cliente, el modelo de mano de obra se aplica a las industrias penitenciarias que están administradas efectivamente por entidades privadas en el recinto carcelario. Se trata de una relación triangular, en la que el recluso está contratado por la administración penitenciaria —que conserva la responsabilidad y la supervisión generales—, la cual a su vez cobra a la empresa privada por el trabajo de los reclusos.
- iii) Finalmente, el modelo de empleo se refiere a los reclusos que abandonan el establecimiento penitenciario para trabajar fuera de la cárcel mediante un contrato ordinario con una empresa privada, generalmente como parte de un plan previo a la puesta en libertad o para reclusos de bajo riesgo. En este caso, se aplican las condiciones del mercado de trabajo ordinario, incluido el salario mínimo, según corresponda. Cualquiera que sea el modelo, al concertar acuerdos con organizaciones privadas, las autoridades penitenciarias deben negociar un contrato en el que se establezcan claramente las responsabilidades y obligaciones de cada parte.

<sup>93</sup>Aportación del experto del Ministerio de Justicia del Paraguay durante la reunión del Grupo de Expertos de la UNODC sobre los programas de rehabilitación en las cárceles (Viena, 23 a 25 de enero de 2017).

#### Italia: beneficios para las empresas que emplean reclusos

Una ley italiana aprobada en 2000 establece exenciones fiscales para los empleadores que contraten reclusos ya sea para trabajar o para recibir formación profesional mientras permanecen en la cárcel. Las exenciones, que ascienden a 520 euros (556 dólares de los Estados Unidos) al mes por recluso, pueden prorrogarse hasta 18 meses después de la puesta en libertad si el recluso sigue trabajando en la empresa. Más de 350 empleadores han solicitado participar en el plan para el año 2017.

*Fuente: Aportación del experto del Departamento de Administración Penitenciaria de Italia durante la reunión del Grupo de Expertos de la UNODC sobre los programas de rehabilitación en las cárceles (Viena, 23 a 25 de enero de 2017).*

#### *Autoempleo, cooperativas y asociaciones de reclusos*

126. Una cuarta modalidad de trabajo penitenciario es aquella en que los reclusos trabajan solos o asociados con otros reclusos en una cooperativa, u otro arreglo similar. En muchas cárceles, los reclusos se dedican a la fabricación o reparación de artículos, a veces como parte de la economía del establecimiento penitenciario, a veces para su venta en el exterior. Si bien habría que apoyar esas actividades, será necesario reglamentar de alguna forma los tipos de actividades permitidas —sobre todo si suponen la entrada de materias primas al establecimiento penitenciario y la salida de productos de este. Además, deberían establecerse salvaguardias a fin de que las corrientes financieras se administren en forma lícita en la cárcel y no ofrezcan, por ejemplo, oportunidades para la corrupción o el blanqueo de dinero.

#### Una marca penitenciaria de Panamá

IntegrArte es la primera marca penitenciaria creada en Panamá, y su objetivo es facilitar la reinserción social de los reclusos. Entre los productos que incluye la marca IntegrArte se cuentan vestidos, muebles, artesanías y productos de alta calidad y de lujo. Estos se fabrican en cuatro talleres situados en el centro penitenciario, en los que trabajan 130 reclusos.

El lanzamiento de la marca tuvo lugar en octubre de 2016, con un desfile de moda durante el cual se presentó la colección “Paraíso étnico” (inspirada en la diversidad étnica indígena de Panamá) y que contó con la presencia del Vicepresidente de Panamá, el Gabinete de Ministros, cuerpos diplomáticos, empresarios y medios de comunicación. El logotipo de la marca fue diseñado por los reclusos.

*Fuente: Aportación de la Oficina Regional de la UNODC en Panamá durante la reunión del Grupo de Expertos de la UNODC sobre los programas de rehabilitación en las cárceles (Viena, 23 a 25 de enero de 2017).*

127. También hay ejemplos de reclusos que trabajan juntos en cooperativas u otras formas de empresa social con el fin de establecer empresas comerciales a mayor escala y utilizan crédito para realizar una variedad de actividades productivas. En las cárceles de Etiopía, hay empresas que funcionan en su interior en una forma no muy diferente a las empresas que operan en el exterior; por ejemplo, hay talleres de tejido que confeccionan ropa por encargo y obtienen crédito de los bancos locales que realizan visitas periódicas a la cárcel. Tal vez se necesite un marco jurídico apropiado para tales actividades. En la Argentina, en 2009, en la Unidad Penal núm. 12 de Gorina, La Plata, Provincia de Buenos Aires, un grupo de reclusos integrantes de un programa previo a la puesta en libertad creó una cooperativa textil para

responder a las necesidades de trabajo e integración social de las personas con antecedentes penales. Fue la primera cooperativa creada dentro del sistema penitenciario de la Argentina y la segunda en América del Sur. Además, esta cooperativa es parte de la Federación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina (FECOOTRA), que promueve estrategias de inclusión social<sup>94</sup>.

### *Granjas penitenciarias*

128. Las cárceles de muchos países tienen granjas que permiten a los reclusos trabajar y aprender técnicas agrícolas, y que producen alimentos y generan ingresos. En algunos países de ingresos altos, el número de granjas ha disminuido —el Canadá, por ejemplo, cerró las seis granjas penitenciarias federales en 2010, aunque esa decisión se está revisando<sup>95</sup>. En 2016, el Servicio Penitenciario del Canadá llevó a cabo dos consultas en la zona de Kingston: un foro en línea y una reunión general. La mayoría de los participantes en las consultas estaba decididamente a favor de restablecer las granjas penitenciarias. Según las observaciones recibidas, los principales motivos de apoyo a la reapertura de las granjas eran que se estimaba que esos programas ayudaban a rehabilitar a los delincuentes, y que producían efectos positivos en las comunidades. Actualmente el Servicio Penitenciario está analizando esos resultados y estudiando opciones viables para reanudar su participación en la agroindustria<sup>96</sup>. Un análisis de la relación costo-beneficio en los Estados Unidos llegó a la conclusión de que 10 de 47 estados se beneficiarían con un sistema de granjas penitenciarias en lugar de un programa tradicional de servicios alimentarios<sup>97</sup>. En cuanto a los 37 estados restantes, un sistema de granjas penitenciarias en realidad aumentaría los costos. Debido al aumento de la mecanización y la disminución del número de puestos de trabajo en el sector agrícola, las granjas tradicionales son ahora menos viables.

129. En países de ingresos más bajos y de economía más agraria, suele haber oportunidades para que las granjas desempeñen un papel cada vez más importante. Sin embargo, para establecer las granjas, mantenerlas y maximizar su rendimiento se necesitan fondos para inversión y conocimientos especializados. Un estudio de una granja penitenciaria en el Camerún constató que faltaba planificación previa al cultivo, que las tierras estaban subutilizadas y que la ordenación del suelo era deficiente<sup>98</sup>. Otro estudio realizado en El Salvador constató que el uso de maquinaria era insignificante y que tanto el personal como los reclusos tenían escasos conocimientos de agricultura<sup>99</sup>. En ambos casos, las evaluaciones fueron decepcionantes. Si bien mantenían ocupado a un número relativamente grande de reclusos, las granjas no lograban materializar sus posibilidades.

130. En el “Modelo de buena gestión de las granjas penitenciarias en África” de la organización no gubernamental Penal Reform International<sup>100</sup> se hace hincapié en un proceso en tres etapas:

<sup>94</sup>Aportación del experto del Ministerio de Justicia de la Argentina durante la reunión del Grupo de Expertos de la UNODC sobre los programas de rehabilitación en las cárceles (Viena, 23 a 25 de enero de 2017).

<sup>95</sup>Thestar.com (2016): “Trudeau government considers reopening prison farms shut down in 2010”, 10 de julio.

<sup>96</sup>Aportación del experto del Departamento de Servicios Penitenciarios del Canadá durante la reunión del Grupo de Expertos de la UNODC sobre los programas de rehabilitación en las cárceles (Viena, 23 a 25 de enero de 2017).

<sup>97</sup>Winters, Robert (2013): “Evaluating the Effectiveness of Prison Farm Programs”, 23 de septiembre.

<sup>98</sup>Instituto Panafricano de Desarrollo/Departamento de Estudios del Desarrollo, “An Assessment of Farm Management Practices”, citada anteriormente.

<sup>99</sup>Hidalgo, Jaime (2014): “Agricultural Production and Labour in the Women’s Prison Farm of El Salvador”; Documento de investigación, Universidad de Ottawa.

<sup>100</sup>Penal Reform International (2002): “A model for good prison farm management in Africa”.

a) Para aumentar la producción alimentaria, es preciso reorganizar la planificación y ejecución del trabajo agrícola. La experiencia indica que se necesitarán por lo menos tres ciclos de cosecha antes de lograr algún progreso.

b) Para lograr el primer objetivo, es esencial una estructura financiera que asegure la autonomía financiera de la gestión de las granjas e impida que los fondos de estas sean objeto de robos o que lleguen a estar sujetos a necesidades y preocupaciones prioritarias contrapuestas.

c) La administración penitenciaria debe velar por que los alimentos producidos lleguen efectivamente a los destinatarios previstos, sean estos los reclusos, el personal u otros (por ejemplo, mediante la venta de los productos).



## 6.

# Seguimiento, evaluación y supervisión

131. Cuando se inicia un nuevo programa en una cárcel, sea este un programa de educación, formación profesional o trabajo, se requiere seguimiento para asegurarse de que las actividades se están realizando en la forma prevista y para adoptar medidas correctivas en caso contrario. Por consiguiente, el seguimiento constante de las actividades de rehabilitación en las cárceles es una tarea importante de las autoridades penitenciarias. El seguimiento se ha definido como “un proceso continuo mediante el cual las partes interesadas obtienen información periódica sobre los avances que se han hecho para alcanzar las metas y objetivos”<sup>101</sup>. Su propósito es generar información que pueda servir de base para la adopción de decisiones, mejorar el desempeño y alcanzar los resultados previstos. Cuanto más claros sean los objetivos establecidos para cualquier actividad, más sencillo será el seguimiento.

132. Se requiere información periódica para responder al menos a cuatro preguntas sobre un nuevo programa del tipo que sea. La primera de ellas es: *¿están funcionando bien los programas?* ¿Participa el número pronosticado de reclusos, es suficiente la cantidad de personal y ha funcionado el programa en la forma prevista en general? Si los reclusos no participan, ¿cuál es la razón? Cuando el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno de Maldivas llevaron a cabo una evaluación del sistema penitenciario en 2011, entre las recomendaciones se incluyó el establecimiento de una Dependencia de Formación Profesional para capacitar a cada recluso al menos en una habilidad profesional, con la expectativa de que en cualquier momento dado, el 75% de la población penitenciaria estuviera recibiendo formación profesional. Los indicadores se deberían medir habitualmente en esta forma, y habría que realizar nuevos análisis si el desempeño es sistemáticamente inferior a la meta.

133. En segundo lugar, *¿está produciendo el programa un efecto positivo en los reclusos?* En el caso de la educación y la formación profesional, ¿están logrando resultados los reclusos en cuanto a aprendizaje y, en su caso, aprobando los exámenes y obteniendo calificaciones? En el caso de los programas de trabajo, ¿están trabajando los reclusos al nivel requerido y cumpliendo las metas de producción previstas? El objeto inicial del plan estratégico del Departamento de Servicios Penitenciarios de Sudáfrica era aumentar el porcentaje de reclusos con derecho a participar en programas de alfabetización de acuerdo a los términos de su condena, que participan efectivamente en dichos programas<sup>102</sup>. Posteriormente se fijó una meta que establecía inicialmente una tasa de analfabetismo de referencia entre los reclusos, que posteriormente se iría reduciendo en un 2% anual. Esos objetivos específicos, medibles, viables, pertinentes y con plazos (SMART)

<sup>101</sup> <http://web.undp.org/evaluation/handbook>.

<sup>102</sup> [www.dcs.gov.za](http://www.dcs.gov.za).

se prestan al seguimiento, pero no se refieren únicamente a la participación. Se trata de determinar si la teoría del cambio ha dado resultado; en este caso, si el analfabetismo entre los reclusos ha disminuido gracias al programa de alfabetización.

134. En tercer lugar, *¿están resultando económicamente viables las actividades?* En el caso de las manufacturas, ¿hay pedidos de productos, corresponden las ventas a las metas fijadas y funciona satisfactoriamente la cadena de suministro? En el caso de la educación y la capacitación, ¿hay recursos disponibles para cumplir los objetivos de aprendizaje de los diversos cursos ofrecidos?

135. Por último, *¿está causando el nuevo programa problemas imprevistos?* Por ejemplo, ¿preocupa la salud y la seguridad de los reclusos en el empleo o hay problemas relativos a la seguridad u otras consecuencias imprevistas, como prácticas corruptas entre el personal o los reclusos?

136. La respuesta a estas preguntas puede requerir los conocimientos especializados no solo de las autoridades penitenciarias, sino también de los expertos en educación y capacitación, y de personas con experiencia en inspección de fábricas u otros lugares de trabajo. De hecho, la naturaleza y la frecuencia de las inspecciones técnicas realizadas, por ejemplo, por los inspectores de salud y seguridad, deberían ser las mismas que las inspecciones de actividades similares realizadas fuera de la cárcel, si no más frecuentes. Es conveniente algún tipo de representación pública en el proceso de seguimiento<sup>103</sup>. Independientemente de cuál sea el acuerdo preciso, es importante que los Estados Miembros establezcan un sistema de recopilación y seguimiento de los datos que cuente con fondos suficientes. Muchas de las cuestiones tratadas en el capítulo 2 de la presente hoja de ruta —en el que se examinó la necesidad de evaluar la situación actual— son aplicables también al seguimiento continuado de las actividades de rehabilitación en las cárceles.

137. Cuando se ha introducido una nueva iniciativa específica en forma de proyecto experimental, puede necesitarse algo más que un seguimiento de rutina. En ese caso se justifica una gestión más proactiva, por ejemplo, mediante la creación de un comité o grupo directivo, que se reúna periódicamente para examinar la información sobre seguimiento e inducir a la adopción de medidas correctivas en caso necesario. El comité debería estar integrado por representantes de los diversos organismos y organizaciones que participan en la actividad. Cuando un programa de trabajo o capacitación ha dado buen resultado, se puede considerar la posibilidad de extenderlo a otros establecimientos penitenciarios mientras continúa el seguimiento para determinar sus efectos en la rehabilitación de los reclusos. Antes de llegar a una decisión sobre la implantación de un programa, puede ser necesaria la evaluación global de un plan experimental. Esto permitirá un examen objetivo y riguroso de lo que se ha logrado y contribuirá a contrarrestar el sesgo optimista que puede existir a veces en los proyectos experimentales de todo tipo.

#### Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)

##### Regla 83

1. Habrá un sistema doble de inspecciones periódicas de los establecimientos y servicios penitenciarios, que se basará en:

<sup>103</sup>De conformidad con lo dispuesto en la regla 35 de las Reglas Nelson Mandela.

- a) inspecciones internas o administrativas realizadas por la administración penitenciaria central;
- b) inspecciones externas realizadas por un organismo independiente de la administración penitenciaria, que podría ser un organismo internacional o regional competente.

2. En ambos casos, el objetivo de las inspecciones será velar por que los establecimientos penitenciarios se gestionen conforme a las leyes, reglamentos, políticas y procedimientos vigentes, con la finalidad de que se cumplan los objetivos de los servicios penitenciarios y correccionales, y por que se protejan los derechos de los reclusos.

138. Además del seguimiento de la rehabilitación desde un punto de vista administrativo y técnico, se necesita una investigación más amplia que incluya una perspectiva de derechos humanos. En términos generales, las Reglas Nelson Mandela disponen claramente que se requiere un mecanismo de inspección *interna* a cargo de la administración penitenciaria central, así como inspecciones *externas* realizadas por un organismo independiente de la administración penitenciaria<sup>104</sup>. En ambos casos se debe prestar la debida atención a la medida y la forma en que se realizan los programas de rehabilitación en las cárceles —en particular los programas de trabajo, en los que las posibilidades de abuso son mayores— a fin de medir el desempeño general de un establecimiento penitenciario y de salvaguardar los derechos de los reclusos.

139. En cuanto a las inspecciones independientes, el mecanismo nacional de prevención estará en condiciones de asumir esta función en los Estados Miembros que han ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura. En Francia, la supervisión externa está a cargo del Controlador General de los Lugares de Privación de Libertad (CGLPL, por su sigla en francés) En Inglaterra y Gales, la Inspección de Prisiones de Su Majestad realiza visitas sin previo aviso a las cárceles para realizar evaluaciones amplias de la medida en que estas cumplen con las normas nacionales e internacionales. Asimismo, publica los criterios sobre los que basa sus expectativas con respecto a los distintos tipos de instituciones que visita<sup>105</sup>. Por ejemplo, espera que todos los reclusos estén ocupados en actividades útiles durante gran parte del día. Los indicadores que se examinan en relación con esta expectativa son los siguientes:

- a) Las necesidades individuales se determinan con rapidez y exactitud y se registran efectivamente planes para satisfacer esas necesidades.
- b) La población penitenciaria tiene acceso a una cantidad suficiente de lugares en que se desarrollan actividades útiles.
- c) Los reclusos están ocupados en actividades que les benefician, aumentan su autoestima, y mejoran su bienestar y las posibilidades de un reasentamiento satisfactorio.
- d) La asignación a los lugares en que se realizan actividades es oportuna, equitativa, transparente y apropiada.
- e) Los establecimientos registran con exactitud las horas en que los reclusos participan en actividades útiles.

<sup>104</sup>Véase la Lista de verificación de la UNODC para la evaluación del cumplimiento de las Reglas Nelson Mandela, publicada en septiembre de 2017.

<sup>105</sup><http://www.justiceinspectores.gov.uk/prisons/wp-content/uploads/sites/4/2014/02/adult-expectations-2012.pdf>.

- f) No se impide a los reclusos participar en las actividades ni se les disuade de hacerlo mediante desincentivos, castigos extraoficiales o discrepancias con sus calendarios personales.
- g) Las tasas de remuneración son equitativas.

140. Por último, en la medida de lo posible es importante reunir información sobre los efectos a más largo plazo de los programas de rehabilitación en las cárceles. Con el tiempo, debería ser posible determinar si los reclusos que participan en esas actividades se benefician de ellas al salir de la cárcel. ¿Se mantienen al margen de la delincuencia, y son capaces de utilizar los conocimientos adquiridos en la cárcel para ganarse la vida honradamente? La recopilación de esos datos no es un proceso sencillo, pero puede ayudar a mejorar considerablemente las pruebas en las que se debe basar la necesidad de realizar programas de educación, formación profesional y trabajo en las cárceles.

## 7.

# Resumen y conclusiones

141. Junto con velar por el encarcelamiento de los reclusos en condiciones de seguridad, una de las misiones básicas de las administraciones penitenciarias consiste en apoyar en forma proactiva su rehabilitación y su reintegración social satisfactorias, la cual sin embargo presenta numerosas dificultades. Puede haber *dificultades a nivel político*. Cuando los recursos son escasos, el público en general y los políticos tal vez no crean que los reclusos merecen recibir un buen trato. Tal vez se espere que las cárceles sean lugares de castigo y no de reforma. Sin embargo, a todos interesa que los reclusos regresen a la comunidad mejor preparados para llevar una vida autosuficiente y respetuosa de la ley.

142. Puede haber obstáculos financieros, además. Si bien se requiere algo de inversión en este tipo de rehabilitación, el establecimiento de un régimen equilibrado en el que se incluyan actividades remunerativas puede ayudar a financiar un enfoque más constructivo del encarcelamiento. A más largo plazo, la rehabilitación puede compensar con creces el desembolso inicial al reducir los costos de una nueva victimización, el procesamiento por parte del sistema de justicia penal y el encarcelamiento. Pero la obtención de fondos, por modestos que sean, para la rehabilitación en las cárceles puede ser una batalla en los países donde los servicios básicos para las personas que respetan la ley cuentan con muy pocos recursos.

143. Si los *obstáculos financieros* y políticos se pueden superar, todavía queda una serie de *obstáculos técnicos*. Ofrecer a los reclusos oportunidades de educación, capacitación y trabajo puede ser la forma más sencilla de ayudarlos a abandonar la delincuencia, pero encontrar las formas más económicas de hacerlo no siempre es sencillo. Requiere un análisis exhaustivo, una planificación racional y una gestión sólida. Este es el terreno que la presente hoja de ruta ha pretendido cubrir. Si las autoridades penitenciarias están dispuestas a fortalecer su sistema de gestión penitenciaria centrado en la rehabilitación y en condiciones de hacerlo, las normas, las cuestiones que se han de considerar, los modelos de prácticas y los ejemplos de casos que figuran en la presente publicación han sido concebidos para ayudarles en esa tarea.

144. La hoja de ruta comprende cuatro etapas principales. La primera consiste en una *evaluación de las actuales actividades de rehabilitación* en las cárceles y de la necesidad de su expansión y el alcance de esta. La evaluación debería consistir en un examen de las necesidades y aspiraciones de los reclusos, la capacidad del sistema penitenciario y la forma en que se selecciona a los reclusos para las distintas actividades y se los asigna a ellas. Las principales preguntas que es preciso formular se refieren a la medida en que las necesidades de los reclusos se evalúan satisfactoriamente, el nivel de matriculación y participación en los

programas existentes y el espacio disponible para nuevas iniciativas. En lo que respecta a la educación y la formación profesional, la evaluación debería examinar la idoneidad del personal, el plan de estudios y los recursos. Debería analizar la naturaleza y el propósito de las oportunidades de trabajo ofrecidas a los reclusos, la remuneración y las condiciones de trabajo, y la función, si la hubiera, que desempeñan las empresas del sector privado, en cuyo caso se requieren salvaguardias específicas contra la explotación.

145. La segunda etapa de la hoja de ruta es *la planificación de nuevas iniciativas, programas y actividades* para subsanar las deficiencias señaladas en la evaluación. En la hoja de ruta se recomienda la elaboración de una estrategia general de rehabilitación para el servicio penitenciario. La estrategia debería prepararse tras un cuidadoso proceso de análisis del entorno externo e interno y de un examen exhaustivo de las partes interesadas. La estrategia debería establecer objetivos claros. En la hoja de ruta se recomienda el uso de un marco lógico y de objetivos específicos, medibles, viables, pertinentes y con plazos (SMART). En esta etapa, también es importante determinar qué autoridad o entidad institucional será la principal responsable de poner en práctica la estrategia.

146. La tercera etapa consiste en el *desarrollo detallado de las nuevas iniciativas*. Los planes detallados de actividades específicas en las cárceles deben contener una descripción clara del lugar en que se llevarán a cabo (espacio), quiénes participarán en su gestión (funcionarios y otras personas), las consecuencias que tendrán para la gestión general del establecimiento penitenciario (sistema) y los recursos necesarios para la ejecución (suministros). Si se trata de actividades de educación y formación profesional, es necesario considerar formas de motivar a los reclusos, velar por que tengan acceso a cursos pertinentes que estén acreditados y que puedan ayudarles a obtener empleo tras su puesta en libertad. En lo que respecta al trabajo, las actividades deben evitar la explotación y la corrupción, y pagar salarios justos.

147. En la hoja de ruta se incluyen varios modelos de funcionamiento; por ejemplo, la educación dirigida por los pares y la asociación con universidades; el aprendizaje y la capacitación empresarial; los programas de trabajo penitenciario ofrecidos por las administraciones penitenciarias o en los que participa en distinta medida el sector privado; el autoempleo y las granjas penitenciarias. Como ocurre con muchas cosas en la hoja de ruta, estos modelos no son aptos para todos los países, pero ofrecen ejemplos de los tipos de métodos que han dado buenos resultados en algunas instituciones penitenciarias.

148. La cuarta etapa de la hoja de ruta se refiere al *seguimiento y evaluación de los programas de rehabilitación* en las cárceles. La obtención de información periódica acerca de los resultados que están dando las nuevas iniciativas y de los efectos de estas es esencial. Es importante que la administración penitenciaria sepa si las nuevas medidas están dando los resultados previstos y si se han producido efectos inesperados, tanto positivos como negativos. Ello permite que se adopten medidas correctivas cuando sea necesario.

149. En el anexo, las principales etapas del proceso están resumidas en una serie de listas de verificación.

- La primera lista de verificación “maestra” abarca, a grandes rasgos, las etapas que deben cumplir los Estados Miembros que deseen mejorar la rehabilitación en las cárceles.
- En la lista de verificación 2 se detalla lo que se debe tener en cuenta al determinar el punto de partida de toda nueva iniciativa.

- En la lista de verificación 3 se indican los principales elementos necesarios para la elaboración de una estrategia de rehabilitación.
- En la lista de verificación 4 se tratan las medidas necesarias para su aplicación.
- En la lista de verificación 5 se proponen las principales esferas que deben ser objeto de seguimiento.

El grado de detalle de las listas de verificación no tiene por objeto abarcar todas las situaciones, sino más bien indicar las cuestiones más importantes que deberán tenerse en cuenta.



# Anexos

## Lista de verificación 1: Lista de verificación maestra – Las principales etapas de la iniciación o mejora de los programas de rehabilitación en las cárceles

Tareas	No realizadas	Parcialmente realizadas	Realizadas
1.1 El Gobierno apoya la promoción de la administración penitenciaria de conformidad con las Reglas Nelson Mandela	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.2 El Servicio Penitenciario y el Ministerio competente entienden la importancia de la educación, la formación profesional y el empleo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Realización de una evaluación global de:</i>			
2.1 Los niveles de educación y de competencia de los reclusos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.2 Los niveles de matriculación (por categoría de recluso)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.3 Los procesos de asignación	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.4 La organización, supervisión y financiación	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.5 La gama de programas de rehabilitación, incluida la idoneidad de los planes de estudios utilizados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.6 La organización, supervisión y financiación	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.7 La verificación de antecedentes en materia de derechos humanos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Elaboración de una estrategia que comprende:</i>			
3.1 La participación de todas las partes interesadas (el Gobierno, la sociedad civil, el sector privado), los donantes, los reclusos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3.2	Un análisis ambiental, así como un análisis de las partes interesadas, un análisis institucional y un análisis de fuerzas, debilidades, oportunidades y amenazas (SWOT, por su sigla en inglés)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.3	Un marco lógico con una teoría del cambio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.4	Objetivos específicos, medibles, viables, pertinentes y con plazos e indicadores de progreso	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

*Los acuerdos sobre gestión comprenden:*

4.1	La determinación de la autoridad o entidad responsable	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.2	Un concepto claro de la función de la administración penitenciaria	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.3	Planes de trabajo presupuestados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.4	Valoraciones financieras	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.5	Una estrategia de recaudación de fondos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.6	Contratos o memorandos de entendimiento con los asociados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.7	Un registro de riesgos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.8	Una estrategia de comunicaciones	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.9	Mecanismos de supervisión	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.10	Procedimientos operacionales necesarios	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

*Los programas y proyectos de rehabilitación:*

5.1	Se basan en una evaluación de las necesidades de los reclusos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.2	Incluyen formas de motivar a los reclusos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.3	Abordan los obstáculos al aprendizaje	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.4	Cuentan con recursos y personal suficientes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.5	Comprenden modelos operacionales apropiados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.6	Son adecuados y están acreditados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.7	También están a disposición de las reclusas, así como de los reclusos con necesidades especiales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.8	Tienen en cuenta las consecuencias de la participación del sector privado	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.9	Incluyen planes de apoyo tras la puesta en libertad o los complementan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

---

*Los acuerdos de seguimiento proporcionan información sobre:*

6.1	Aportes: lo que sucede diariamente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.2	Resultados: lo que están logrando los programas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.3	Sostenibilidad financiera	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.4	Verificación de antecedentes en materia de derechos humanos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## Lista de verificación 2: Determinación de las deficiencias mediante una evaluación exhaustiva

1.1	Evaluaciones individuales de los reclusos realizadas lo antes posible después de su ingreso
1.2	Información más detallada sobre el nivel de competencias de la población penitenciaria mediante una encuesta
2.1	Porcentaje calculado de todos los reclusos que participan en programas de educación, trabajo o formación, entre ellos:
2.2	Los detenidos en prisión preventiva
2.3	Las reclusas
2.4	Los reclusos jóvenes (18 a 25 años)
2.5	Los reclusos en establecimientos de seguridad alta, media y baja
2.6	Número de plazas disponibles (a tiempo completo o a tiempo parcial)
3.1	Procesos razonables y transparentes
3.2	Las preferencias de los reclusos tenidas en cuenta, en la medida de lo posible
4.1	Espacio suficiente para las actividades
4.2	Personal suficiente para la enseñanza, la instrucción y la supervisión
4.3	Utilización de los reclusos
4.4	Utilización de voluntarios
4.5	Suficiencia de recursos didácticos
4.6	Oportunidades de aprendizaje a distancia
4.7	Oportunidades de actividades fuera de la prisión
4.8	Seguridad y mantenimiento de equipo e instrumentos
4.9	Acuerdos claros con las organizaciones responsables
4.10	Sostenibilidad de la financiación
5.1	Tipo de educación (primaria, secundaria y terciaria), incluido el número de plazas
5.2	Tipo de formación profesional (habilidades), incluido el número de plazas
5.3	Acreditación y certificación de los cursos
5.4	Calidad de la enseñanza y la instrucción
5.5	Tipo de trabajo, incluido el número de plazas
6.1	Evaluación realizada de las oportunidades de trabajo prometedoras en la comunidad
6.2	Frecuencia del examen de las oportunidades del mercado de trabajo
6.3	Ajuste de los programas de formación profesional y trabajo a la evaluación del mercado de trabajo
7.1	Nivel de remuneración
7.2	Condiciones de trabajo
7.3	Supervisión e inspección internas
7.4	Supervisión e inspección externas
7.5	Participación y consideración adecuadas de los reclusos con necesidades especiales

### Lista de verificación 3: Elaboración de una estrategia para los programas de rehabilitación en las cárceles

1.1	Consultas con los departamentos y organismos gubernamentales competentes y con:
1.2	Las organizaciones de la sociedad civil
1.3	El sector privado
1.4	Los donantes
1.5	Los reclusos
1.6	Otras organizaciones pertinentes, incluidas las que puedan ayudar a los reclusos tras su puesta en libertad
2.1	Análisis ambiental de la educación, en particular sus aspectos políticos, económicos, sociales y tecnológicos
2.2	Análisis ambiental de la formación profesional y el trabajo
2.3	Análisis de las organizaciones interesadas externas con las que el establecimiento penitenciario podría tener o tiene relaciones con respecto a los programas de rehabilitación
2.4	Las partes interesadas clasificadas por orden de impacto e importancia
2.5	Análisis institucional interno de la infraestructura del sistema penitenciario
2.6	Análisis institucional interno de los recursos humanos del sistema penitenciario
2.7	Análisis institucional interno de la gestión del sistema penitenciario
2.8	Evaluación realista de las ventajas del sistema penitenciario
2.9	Evaluación honesta de las deficiencias del sistema penitenciario
2.10	Enumeración de las oportunidades realistas de mejora
2.11	Detección de las amenazas y los riesgos para el sistema penitenciario
3.1	Declaración de la misión del servicio penitenciario, su función, sus metas y su enfoque
3.2	Visión a largo plazo del sistema penitenciario
3.3	Prioridad asignada a la elaboración de actividades de rehabilitación en las cárceles, conjuntamente con otras prioridades, como la seguridad
3.4	Atención prestada a la población penitenciaria en general y a las categorías especiales de reclusos, en particular las mujeres, los adultos jóvenes, los reclusos mayores, los reclusos con discapacidad, entre otros
3.5	Atención prestada a todas las cárceles, incluidas las de seguridad alta, mediana y baja y las cárceles abiertas, así como a los centros de detención preventiva
3.6	La estrategia incluye el apoyo y la supervisión tras la puesta en libertad en cooperación con los proveedores de apoyo tras la puesta en libertad, según proceda
4.1	Vínculos claros entre las actividades y los resultados (marco lógico)
4.2	Teoría del cambio con base empírica como fundamento de la estrategia
4.3	Indicadores SMART fiables y válidos para medir los avances
4.4	Los objetivos son alcanzables y realistas
4.5	Los objetivos son acordados por los encargados de la ejecución
4.6	Los objetivos tienen un calendario de consecución
4.7	Plan de seguimiento establecido (véase la lista de verificación 5)

## Lista de verificación 4: Realización de los programas de rehabilitación en las cárceles

1.1	Responsabilidades claras asignadas para la rehabilitación penitenciaria, ya sea a una entidad de organización dentro del servicio penitenciario o a un órgano asociado
1.2	Claridad sobre las responsabilidades de la gestión estratégica, el desarrollo y las operaciones cotidianas
2.1	Una división clara de funciones y responsabilidades entre los directores de las cárceles y la sede
2.2	Claridad de las responsabilidades de gestión de contratos con los proveedores de educación y formación profesional, así como con las organizaciones y empresas que suministren trabajo
3.1	Planes de trabajo detallados y presupuestados para cada actividad
4.1	Evaluaciones financieras establecidas para cada programa, a saber:
4.2	Costos de capital necesarios
4.3	Estimaciones realistas de los ingresos
4.4	Plan de sostenibilidad
Estrategia de recaudación de fondos	
5.1	Plan de actividades elaborado para los fondos internos
5.2	Métodos planificados y personalizados para solicitar fondos externos (donantes internacionales)
6.1	Con respecto a los asociados, contratos o memorandos de entendimiento elaborados, que incluyen:
6.2	Las responsabilidades respectivas de la institución penitenciaria y el asociado
6.3	Acuerdos financieros
6.4	Rendición de cuentas y obligaciones
6.5	Acuerdos de gobernanza (por ejemplo, juntas de las asociaciones)
7.1	Principales riesgos enumerados y clasificados en función de la probabilidad y los efectos
7.2	Medidas para mitigar los riesgos más importantes
7.3	Planes de contingencia si se presentan problemas
8.1	Principales grupos destinatarios señalados (el personal penitenciario, los interesados gubernamentales, el público en general, los donantes, y otros)
8.2	Principales mensajes positivos y de justificación
8.3	Posibles campañas publicitarias consideradas
9.1	La supervisión incluye los controles de gestión interna necesarios (inspecciones internas)
9.2	La supervisión incluye el examen por un órgano independiente (inspecciones externas)
9.3	La supervisión abarca los aspectos técnicos y de derechos humanos (véase la lista 5)
10.1	Procedimientos establecidos para cubrir:
10.2	La selección y asignación de los reclusos
10.3	El traslado de los reclusos hacia y desde las actividades
10.4	Registros y otras precauciones de seguridad durante los programas de rehabilitación

- 
- 10.5 Registro de la asistencia y participación de los reclusos

---

  - 10.6 Salud, seguridad y requisitos de seguro

---

  - 10.7 Remuneración de los reclusos por el trabajo que realicen

---

  - 10.8 Acreditación a los reclusos de una reducción de la pena, según proceda

---

  - 10.9 Certificación de los logros

---

  - 10.10 Gestión de incidentes

---

## Lista de verificación 5: Seguimiento continuado de los programas de rehabilitación en las cárceles

1.1	Número de reclusos que participan en programas de rehabilitación
1.2	Las actividades se llevan a cabo según lo previsto (por ejemplo, número de cancelaciones)
1.3	El personal participa de acuerdo a lo previsto
2.1	Se otorgan certificados de educación y formación profesional, y los exámenes son gratuitos
2.2	Productividad del trabajo
2.3	Metas alcanzadas (por ejemplo, alfabetización)
2.4	Opiniones de los reclusos sobre las actividades
3.1	Recursos necesarios preparados (materiales, equipos, espacio)
3.2	Ingresos de acuerdo al objetivo
3.3	Pedidos de acuerdo al objetivo
4.1	Cumplimiento de los asociados con los contratos o memorandos de entendimiento
4.2	Problemas de salud y seguridad
4.3	Reclusos remunerados con arreglo a reglamentos o políticas
4.4	Reducciones de las penas aplicadas, según proceda
4.5	Problemas disciplinarios
4.6	Accidentes
4.7	Incidentes relacionados con la seguridad
4.8	Efectos de los programas de rehabilitación en la gestión penitenciaria en general
5.1	Quejas
5.2	Condiciones de aprendizaje y trabajo
5.3	Selección y asignación de los reclusos
5.4	Riesgos de corrupción y aplicación de medidas de lucha contra la corrupción
6.1	Planes experimentales
6.2	Evaluación (independiente) realizada





# UNODC

Oficina de las Naciones Unidas  
contra la Droga y el Delito

Centro Internacional de Viena, Apartado postal 500, 1400 Viena, Austria  
Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-3389, [www.unodc.org](http://www.unodc.org)