

# JUSTICE TRENDS //

ISSUE / EDICIÓN NR. 3 JUNE / JUNIO 2018

## JUSTICE SYSTEMS IN TRANSITION SISTEMAS DE JUSTICIA EN TRANSICIÓN

FEATURED INTERVIEW / ENTREVISTA DESTACADA

**Koen Geens**

Minister of Justice, Belgium  
Ministro de Justicia, Bélgica

“Strategic planning and the development  
of the Belgian correctional system

Planificación estratégica y desarrollo  
del sistema correccional belga”



INNOVATIVE  
PRISON SYSTEMS



## CASE STUDY: THE OHIO STRATEGIC PLANNING PROCESS

ESTUDIO DE CASO: EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE OHIO

STEPHEN A. CARTER

**M**any factors drive the need for strategic plans. Decades ago, in America, this need was often driven by a public that expressed ‘zero tolerance’ for most criminal activity, especially drug-related. Also, the pressure of mandatory minimum sentencing practices that tended to lengthen the time an inmate would be incarcerated compounded the “war on drugs”. This impact was exacerbated by an “interventionist” approach of the federal and state courts in the enforcement of constitutionally protected conditions of confinement. For one of America’s larger prison systems, the State of Ohio, these actions resulted in a prison rise of more than 20,000 inmates, over twenty-five years, to the current 50,000.

### The need for strategic planning

In response to these factors, during the decade of the 1980’s and into the early 1990’s, Ohio experienced a major growth resulting in a large capital investment in prisons. These facilities were designed and constructed using generous space guidelines that are difficult to accomplish today. However, that considerable investment, more than 25 years ago, in an adequate space per prisoner and sound construction methods served the State well as the pressures to accommodate many more inmates into existing prisons intensified.

Prisons’ ageing is exacerbated because of their 24-hour per day operation. Deterioration is particularly evident where doors are unlocked and locked and toilets flushed literally hundreds of times each day. Ohio did not ignore the need for regular maintenance of the prison system, but under the pressure of a doubled population with a different profile and a reduction in spending on preventative maintenance, the prison system required a strategic review.

Most maintenance capital investment models suggest that 30 years is a good benchmark for the typical life cycle of a prison. Every system exceeds this target but evidence demonstrates that life beyond 30 years in a prison is more expensive as systems require replacement. Of Ohio’s thirty prisons, eight (27%) exceed 30 years in operation.

The notion that “plans are useless but planning is essential” is valid prior to a strategic examination of any prison system. One has to only consider the dramatic shift in operating and design approaches over the past two decades to understand that before the ink dries on a comprehensive plan, public policy regarding the purpose of prisons has changed. But the process of planning, examining the evidence that is driving needs, is essential to responding effectively.

The Ohio strategic plan first examined how well investments made in prisons decades ago resulted in a prolonged use of the asset, and thus the system capacity. The examination of the prisoner profile and the dramatic increase in population that followed yielded an evidence basis for projecting future needs that considered changes in sentencing practices, among other factors. Translating the capacity assessment and the projected need for profile-specific responses to the future prisoner population provided the “creative leap” for developing options. The strategic planning process resulted in a definition of priorities for capital investment.

**M**uchos factores impulsan la necesidad de planes estratégicos. Hace décadas, en Estados Unidos, esta necesidad a menudo era impulsada por un público que expresaba una “tolerancia cero” para la mayoría de las actividades delictivas, especialmente las relacionadas con las drogas. Además, la presión de las prácticas de sentencia mínima obligatoria, que tendían a alargar el tiempo de encarcelamiento del recluso, agravó la “guerra contra las drogas”. Este impacto fue exacerbado por el enfoque “intervencionista” de los tribunales federales y estatales en la aplicación de las condiciones de reclusión protegidas por la Constitución. Para uno de los sistemas carcelarios más grandes de Estados Unidos, el del estado de Ohio, estas acciones resultaron en un aumento de más de 20 000 reclusos, en 25 años, hasta alcanzar los 50 000 actuales.

### La necesidad de la planificación estratégica

En respuesta a estos factores, durante la década de los 80 y principios de los 90, Ohio experimentó un gran crecimiento que resultó en una gran inversión de capital en materia de prisiones. Estas instalaciones fueron diseñadas y construidas utilizando generosas pautas de espacio que son difíciles de seguir hoy en día. Sin embargo, esa inversión considerable – hecha hace más de 25 años – en un espacio adecuado por preso y en métodos de construcción sólidos benefició al Estado, al tiempo que se intensificaban las presiones para alojar a muchos más reclusos en las cárceles existentes.

El envejecimiento de las cárceles se ve exacerbado por su funcionamiento las 24 horas del día. El deterioro es particularmente evidente cuando las puertas se abren y cierran con llave y cuando se tira de las cadenas de los inodoros literalmente cientos de veces al día. Ohio no ignoró la necesidad de realizar un mantenimiento regular del sistema penitenciario, pero bajo la presión de una población duplicada y con un perfil diferente, y con una reducción del gasto en mantenimiento preventivo, el sistema penitenciario requirió una revisión estratégica.

La mayoría de los modelos de inversión de capital de mantenimiento sugieren que 30 años son un buen punto de referencia para el ciclo de vida típico de una prisión. Todos los sistemas superan este objetivo, pero la evidencia demuestra que, más allá de los 30 años, la vida en una prisión es más costosa, ya que los sistemas requieren ser reemplazados. De las treinta prisiones de Ohio, ocho (27 %) superan los 30 años de funcionamiento. La noción de que “los planes son inútiles pero la planificación es esencial” es válida antes de realizar un examen estratégico de cualquier sistema penitenciario. Basta con considerar el dramático cambio en los enfoques operativos y de diseño en las últimas dos décadas para comprender que antes de que la tinta se seque en un plan integral, la política pública con respecto al propósito de las prisiones habrá cambiado. Pero el proceso de planificación, el que examina la evidencia que está impulsando las necesidades, es esencial para responder eficazmente.

El plan estratégico de Ohio examinó primero qué tan bien resultaron las inversiones hechas en las prisiones hace décadas en materia del uso prolongado del activo y, por lo tanto, de la capacidad del sistema.

## A process before a plan

The strategic planning approach for Ohio first examined the financial implications of the life cycle and deferred maintenance costs, followed by the examination of capital needs to address evolving and emerging changes in policies that will impact the number and type of prisons that will be required over future decades. Through effective leadership at the executive, legislative, and agency levels, Ohio recognised that a renewed focus on the types of care and treatment must be given priority if the high cost of reoffending is to be reduced. The operational and capital implications of this trend are massive.

Responding to disturbing increases in admissions and the consistently high rate of reoffending, the Department of Rehabilitation and Correction (DRC) began a comprehensive assessment of how the correctional system could become more effective in reducing both of these trends while assuring public and staff safety. As with all effective and sustainable change, the strategic plan was grounded in three underpinning fundamentals:

### A Measurable Vision

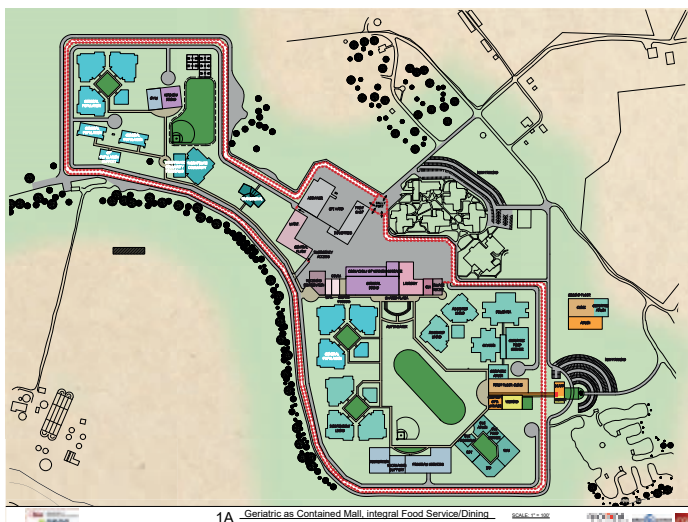
The planning process began with a clear vision statement from the Director (interviewed in this edition) for change in eight specific areas (women, medical/mental health, programs and treatment, reception, restrictive housing, dormitory crowding, community corrections, and special needs population). The means and methods of implementing the vision will change over time, but the vision of a system that stresses social and economic reintegration from the first to the last day of incarceration formed a fundamentally defensible basis for the strategic plan.

### A Quantifiable Evidence Basis

The historical practice of relying upon empirical evidence to make operational, programmatic, and capital decisions was the foundation for the development of the strategic plan. Each recommended capital project response was based on a quantifiable data basis. Using quantifiable variables to respond to social, political, and economic fluctuations are the reason to continually monitor and update the key indicators.

### The Confluence of Opportunities

For the strategic plan to have a chance for success, a number of inter-related factors must align, creating the condition for acceptance. Incarceration is a result of criminal activity that is traditionally characterised by a period of confinement as retribution to the victim and the community. Similar to most states in America, the crime rate in Ohio has been falling for decades. However, the application of laws requiring sentencing behavior to be controlled by mandatory practices shifted much of the sentence discretion – that once resided with the presiding judge – to the hands of the prosecutor which is an elected position.



1A Geriatric as Contained Mail, Integral Food Service/Dining

La evaluación del perfil de los reclusos y el drástico aumento de la población que se produjo a continuación proporcionaron una base empírica para proyectar las necesidades futuras, en la que se tuvieron en cuenta, entre otros factores, los cambios en las prácticas de imposición de penas. El traslado de la evaluación de capacidad y la necesidad proyectada de respuestas específicas al perfil de la futura población reclusa proporcionó el “salto creativo” para desarrollar opciones. El proceso de planificación estratégica dio lugar a una definición de prioridades para la inversión de capital.

## Un proceso antes de un plan

En el enfoque de planificación estratégica para Ohio se examinaron, en primer lugar, las consecuencias financieras del ciclo de vida y los costes de mantenimiento diferidos, seguidos de la evaluación de las necesidades de capital para hacer frente a los cambios variables y emergentes en las políticas que repercutirán en el número y el tipo de cárceles que se necesitarán en las próximas décadas. A través de un liderazgo efectivo a nivel ejecutivo, legislativo e institucional, Ohio reconoció que se debe dar prioridad a un enfoque renovado centrado en los tipos de atención y tratamiento si se quiere reducir el alto coste de la reincidencia. Las implicaciones operativas y de capital de esta tendencia son masivas.

En respuesta al inquietante aumento de los ingresos y a la constantemente alta tasa de reincidencia, el Departamento de Rehabilitación y Corrección (DRC, por sus siglas en inglés) inició una evaluación exhaustiva para determinar cómo el sistema penitenciario podría ser más eficaz en la reducción de ambas tendencias, al tiempo que se garantiza la seguridad del público y del personal. Al igual que con todos los cambios efectivos y sostenibles, el plan estratégico se basó en tres principios fundamentales:

### Una visión medible

El proceso de planificación comenzó con una clara declaración del enfoque del Director (entrevistado en esta edición) sobre el cambio en ocho áreas específicas (mujeres, salud médica/mental, programas y tratamiento, recibimiento, aislamiento, hacinamiento en los dormitorios, correccionales comunitarios y población con necesidades especiales). Los medios y métodos utilizados para poner en práctica el enfoque cambiarán con el tiempo, pero la visión de un sistema que haga hincapié en la reintegración social y económica, desde el primer hasta el último día de encarcelamiento, constituyó una base fundamentalmente defendible para el plan estratégico.

### Una base de evidencia cuantificable

La práctica histórica de confiar en la evidencia empírica para tomar decisiones operativas, programáticas y de capital fue la base para el desarrollo del plan estratégico. Cada respuesta recomendada para los proyectos de capital se basó en datos cuantificables. El uso de variables cuantificables para responder a las fluctuaciones sociales, políticas y económicas es la razón para monitorear y actualizar continuamente los indicadores clave.

### La confluencia de oportunidades

Para que el plan estratégico tenga una probabilidad de éxito, un número de factores interrelacionados deben alinearse, creando la condición para la aceptación. El encarcelamiento es el resultado de una actividad delictiva que tradicionalmente se caracteriza por un período de confinamiento como retribución a la víctima y a la comunidad. Al igual que en la mayoría de los estados de los Estados Unidos, el índice de criminalidad en Ohio ha estado disminuyendo durante décadas. Sin embargo, la aplicación de leyes que requieren que el comportamiento al dictar sentencia sea controlado por prácticas obligatorias transfirió gran parte de la discrecionalidad jurídica –que una vez le correspondió al juez presidente– a las manos del fiscal, que es un cargo electo.

## Establecimiento de prioridades

El principal objetivo del plan estratégico era determinar las necesidades de capital para mejorar las condiciones y los servicios que representaban los ocho ámbitos específicos de las necesidades identificadas en el proceso de elaboración del enfoque.

# STRATEGIC PLANNING / PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

## Establishing priorities

The major focus of the strategic plan was to identify the capital requirements to improve conditions and services represented by eight specific areas of need identified by the visioning process. Specific operational and capital recommendations were made for changes in each of these eight specific areas. With this process, the total needs for the system were known and first priorities for capital investment established, including:

### Women

The State operates three prisons for women, the Ohio Reformatory for Women (ORW) being the primary institution. Two of the three women's prisons are unable to expand, therefore the ORW campus represented the best opportunity to replace and provide additional bedspaces in a manner that improves the efficiency and order of the campus. The strategic master plan identified the need for new prototype structures for housing, a severely mentally ill (SMI) unit, an expanded mothers and babies program, and additional program space for education, job training, and counseling for 1,000 women.

### Medical/Mental Health

Prisoners with acute and chronic medical problems continue to increase in the population. The foundation for a concentrated medical response proposed the expansion and upgrade of the existing central prison hospital to provide 370 medical beds and reduce the reliance on contracted medical beds.

### Geriatric/Special Needs

The prisoner population of those over 50 years of age is second only to the increase in the number of inmates with mental illness issues. The strategic plan recommended concentrating housing and services for the most needful elderly inmates at a single location by constructing 2,352 new specialised bedspaces and repurposing 950 bedspaces.

### Status of the plan

At this writing, work has commenced on all three of the strategic plan priorities with a new housing building completed for women. Funding has been authorised for the design of the expanded campus for geriatric and mentally disturbed prisoners. This large prison is being divided into identifiable communities within one campus. Design work has also begun on the first elements of the expanded centralised medical complex. Returning to the idea that plans are useless but planning is essential, Ohio is an example of how a strategic approach to identifying needs and priorities can sustain changes that continue to occur in political leadership and the public's perception of crime and criminals. Since the completion of the plan, in 2015, a number of legislative actions have rendered portions of the plan less important than others, but the process of evaluating the policy changes within a vision, evidence, and capacity context has allowed the DRC to manage change. At the end of the day, that is the purpose of planning. //

---

**Stephen A. Carter is the founder of CGL Companies and serves as the Executive Vice-President for Global Strategic Development. Through his comprehensive experience in justice systems, he directs technical studies in the areas of needs assessment, operational and architectural programming, design review, program management, and policy evaluation. He is a charter board member of the International Corrections and Prisons Association (ICPA) where he also chairs the Planning & Design Committee. He holds a B.A in Architecture and a Master's degree in Urban Design and Planning.**

Se hicieron recomendaciones operativas y de capital específicas para cambios en cada una de estas ocho áreas específicas. Con este proceso se conocieron las necesidades totales del sistema, y se establecieron las primeras prioridades para la inversión de capital, incluyendo:

### Mujeres

El estado opera tres prisiones para mujeres, siendo el Reformatorio de Ohio para Mujeres (ORW, por sus siglas en inglés) la institución principal. Dos de las tres prisiones de mujeres no pueden expandirse, por lo tanto, el campus de ORW representó la mejor oportunidad para reemplazar y proporcionar camas adicionales de tal manera que mejore la eficiencia y el orden del campus. El plan maestro estratégico identificó la necesidad de contar con nuevas estructuras prototipo para la vivienda, una unidad de enfermos mentales graves, un programa ampliado para madres y bebés, y espacio adicional para programas de educación, capacitación laboral y consejería para mil mujeres.

### Salud médica/mental

La población de prisioneros con problemas médicos agudos y crónicos sigue aumentando. La base de una respuesta médica concentrada propuso la ampliación y mejora del actual hospital penitenciario central con el objetivo de proporcionar 370 camas médicas y reducir la dependencia de las camas médicas contratadas.

### Geriatría/Necesidades especiales

La población de prisioneros mayores de 50 años está solo por detrás del aumento del número de reclusos con problemas de enfermedades mentales. El plan estratégico recomendaba concentrar en una sola ubicación el alojamiento y los servicios para los reclusos de edad avanzada más necesitados mediante la construcción de 2352 nuevas plazas especializadas y la readaptación de 950 plazas.

### Estado del plan

Al momento de escribir este artículo, se ha comenzado a trabajar en las tres prioridades del plan estratégico mediante la construcción de un nuevo edificio de alojamiento para mujeres. Se ha autorizado la financiación para el diseño del campus ampliado para los reclusos ancianos y con trastornos mentales. Esta gran prisión se está dividiendo en comunidades identificables dentro de un mismo campus. También se han iniciado los trabajos de diseño de los primeros elementos del complejo médico centralizado ampliado. Volviendo a la idea de que los planes son inútiles, pero la planificación es esencial, Ohio es un ejemplo de cómo un enfoque estratégico para identificar las necesidades y prioridades puede sostener los cambios que siguen ocurriendo en el liderazgo político y la percepción pública de la delincuencia y los delincuentes. Desde la finalización del plan, en 2015, una serie de acciones legislativas han hecho que algunas partes del mismo sean menos importantes que otras, pero el proceso de evaluación de los cambios de política dentro de un enfoque, una evidencia y un contexto de capacidad ha permitido que el DRC gestione el cambio. A fin de cuentas, ese es el propósito de la planificación. //

---

**Stephen A. Carter es el fundador de CGL Companies dónde es el Vicepresidente Ejecutivo para el Desarrollo Estratégico Global. A través de su experiencia integral en sistemas de justicia, dirige estudios técnicos en las áreas de evaluación de necesidades, programación operacional y arquitectónica, revisión de diseño, gestión de programas y evaluación de políticas. Es miembro de la junta directiva de la Asociación Internacional de Correccionales y Prisiones (ICPA) donde también preside el Comité de Planificación y Diseño. Tiene una Licenciatura en Arquitectura y una Maestría en Diseño Urbano y Planificación.**