

**Universidad Nacional de La Plata**  
**Facultad de Ciencias Económica**  
**Especialización en Costos para la Gestión Empresarial**

**Análisis económico de las alternativas de prestar el  
servicio de alimentación de internos en la Unidad N° 9 de  
La Plata, del Servicio Penitenciario Bonaerense,  
en forma directa o tercerizando el servicio**

**Autor: Andrea Verónica Puglisi**  
**Director del Trabajo: José María Alessandro**

**La Plata, agosto de 2019**

## **Índice**

1. Introducción_____	3
2.- Marco Teórico General del Sector Público Provincial_____	5
3.- Encuadre Teórico y Normativo del Ministerio de Justicia y el Servicio Penitenciario Bonaerense_____	11
4.- Descripción y Características de la Unidad Penitenciaria N° 9 – La Plata_____	15
4.1.- Estructura Orgánico – Funcional de la Unidad_____	18
4.2.- Condiciones edilicias_____	19
5.- Situación Presupuestaria de los últimos años del Ministerio de Justicia_____	20
6.- Situación Presupuestaria de los últimos años correspondiente a la Unidad Penitenciaria N° 9 – La Plata_____	23
7.- ¿En qué consiste el Servicio de Alimentación del Servicio Penitenciario Bonaerense?___	27
8.- Conveniencia económica de prestar el servicio de alimentación de internos en forma directa o tercerizando el servicio_____	35
8.1.- Cálculos para la Unidad N° 9 bajo la modalidad actual de prestación del Servicio (Contratación) – Racionamiento Crudo Asistido_____	37
8.2. - Cálculos para la Unidad N° 9 bajo la modalidad de Restauración Tradicional con Abasto Directo por insumo (Elaboración a cargo de la propia Unidad)_____	38
9. – Conclusión _____	45
10. – Planillas Anexas_____	47
Planilla Anexa 1 – Organigrama del Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires_____	48
Planilla Anexa 2 – Organigrama de la Subsecretaria de Política Penitenciaria_____	49
Planilla Anexa 3 – Organigrama del Servicio Penitenciario Bonaerense_____	50
Planilla Anexa 4 – Unidad Penitenciaria N° 9 _____	51
Planilla Anexa 5 – Cálculo del Costos de la Ración testigo_____	52
11.- Bibliografía_____	53

## **1.- Introducción**

Los profesionales de las ciencias económicas, en particular contadores y licenciados en administración, estamos acostumbrados a hablar de contabilidad y presupuesto en la gestión de una gran variedad de entes productores de bienes y servicios, pero no es lo mismo cuando nos enfocamos en el Sector Público.

Resulta preciso resaltar lo que dicen los Contadores Públicos Claudio A. Biset y Diego O. Di Renzo (2019) en su artículo “Costos, materia pendiente en la gestión municipal” que: *“La disciplina de los costos es sin duda una herramienta de gran importancia para la gestión de las empresas en el contexto actual. Sin embargo, cuando nos adentramos en la realidad del Estado, vemos que su uso es prácticamente inexistente. Muchos hablan de la necesidad de los costos en la gestión pública, pero muy pocos son los que los utilizan”*. Y podría decirse que en la gestión pública provincial resulta prácticamente nula la utilización de herramientas de costos a la hora de gestionar.

El presente trabajo pretende acercar a estos profesionales ciertas particularidades del Sector Público de la Provincia de Buenos Aires y en particular trabajar sobre los costos en que incurre el Sistema Penitenciario Bonaerense. Para lo cual, resulta necesario conocer las características de la gestión estatal y su normativa. Por lo tanto, en primera instancia se hará una breve reseña del contexto normativo de la Provincia de Buenos Aires y el Servicio Penitenciario Bonaerense, para luego llevar a cabo un análisis de costos dentro de la Unidad Penitenciaria N° 9 – La Plata.

Como se dijo antes, dentro del gran universo de la gestión estatal, este trabajo busca poner la lupa sobre las Unidades Penitenciarias del Servicio Penitenciario Bonaerense, en particular intenta describir los diferentes sistemas de alimentación de internos que sostiene actualmente; ellos son: Racionamiento en Cocido y Catering, Racionamiento en Crudo Asistido y Restauración tradicional con abasto directo por insumo.

Es preciso señalar que en los últimos años el Servicio Penitenciario Bonaerense está migrando de un abasto tradicional brindado por los propios internos al servicio de catering en todas sus variantes, es decir, que la tendencia es tercerizar el servicio.

**“Análisis económico de las alternativas de prestar el servicio de alimentación de internos en la Unidad N° 9 de La Plata, del Servicio Penitenciario Bonaerense, en forma directa o tercerizando el servicio”**

Especialización en Costos para la Gestión empresarial

Cra. Andrea Puglisi

---

A raíz de esta migración en la metodología de prestación del Servicio resulta interesante analizar la conveniencia económica de la actual política penitenciaria en materia alimenticia. Por lo tanto, partiendo de la descripción y características de cada sistema se pretende analizar cuál de ellos resulta económicamente más conveniente para las finanzas públicas provinciales.

## **2.- Marco Teórico General del Sector Público Provincial**

La función principal del Sector Público es la prestación de servicios públicos a fin de satisfacer las diversas necesidades sociales. Posee numerosos objetivos que a su vez resultan ser muy heterogéneos, consecuentemente el Sector Público está integrado por unidades multifuncionales las cuales tienen una gran complejidad y responsabilidad para la ejecución de esos servicios tan diferentes. Por lo tanto, concluimos que dichos servicios tienen como particularidad su heterogeneidad, intangibilidad, simultaneidad, siendo generalmente intensivos en el uso de los recursos humanos.

Teniendo en cuenta lo antes dicho, no hay que perder de vista que los proyectos a los que se enfrenta el Sector Público Provincial son de muy difícil medición dado que los mismos pueden no tener mediciones concretas de cuantas unidades producir o servicios prestar, sino que la mayoría de las carteras ministeriales u organismos provinciales tienen incluidos criterios sociales que complejizan y/o dificultan su medición. Esto se debe, en parte, a una decisión del sector público no afecta solamente al área específicamente asistida, sino que en forma indirecta repercute en toda la población bonaerense.

Al gestionar en el Sector Público se debe tener presente el concepto de Hacienda Pública; es por eso que tomando lo desarrollado por Rodríguez Roberto M. en su libro “Los Costos en el Sector Público” (Primer Edición, año 2006), concluimos que: “la Hacienda Pública, es el conjunto de entes u organismos del sector público que tiene como finalidad lograr el bienestar común”.

El objetivo perseguido por la Hacienda Pública es obtener un equilibrio entre el costo de las necesidades públicas a satisfacer y los recursos con que pudiera disponer para lograrlo. Por lo expuesto, estos entes no van en busca del lucro y existe en función a las necesidades públicas a satisfacer con lo que adquiere la característica de ser perdurable en el tiempo.

A raíz de esto surge como pregunta, ¿cuál es el principal recurso de la Hacienda Pública?

El principal recurso de una Hacienda Pública se origina con los pagos obligatorios que se le exigen a los ciudadanos, a través de sus diversas formas como ser, impuestos, tasas y contribuciones. Esa diversidad de ingresos se convierte en las diferentes fuentes de financiamiento, complejizando la estructura orgánica e implicando diferente grado de responsabilidad; lo cual se debe tener en cuenta al momento de evaluar una gestión pública.

Atento a que el sector público no perseguir el propósito de lucro, se dificulta medir los beneficios para evaluar la gestión. Es por ello, que ante la imposibilidad de una medición global de los rendimientos, nos enfrentamos a uno de los mayores problemas para el desarrollo del Sistema de Gestión.

La tendencia mundial en materia de gestión pública es el desarrollo del Modelo de Control Integral e Integrado de las Haciendas Públicas, el cual tiende a prestar el mejor servicio posible con los recursos disponibles, de una manera Eficiente, Económica y Eficaz, permitiendo una más justa redistribución de los Ingresos Públicos aportados por la comunidad, en un marco de legalidad determinado.

Como sintetiza Rodriguez Roberto M. en su libro “Los Costos en el Sector Público” (Primer Edición, año 2006) este Modelo de Control Integral e Integrado es un concepto moderno que pretende consolidar en una sola opinión los juicios de valor sobre distintos aspectos a informar y sobre los alcances de los diferentes sistemas que existen, a la luz de los principios de L/E/E/E (legalidad, eficiencia, economía y eficacia) en el manejo de los recursos públicos.

A fin de establecer un buen Sistema Integrado de Información Financiera, la Provincia de Buenos Aires comenzó hace años a aplicar el Presupuesto por Programa, para lo cual es imprescindible contar con un conjunto de clasificadores de cuentas que, a partir de sus diferentes combinaciones y posibilidades de agregación, concedan el manejo integral de la información financiera.

Por lo antes dicho, la Provincia de Buenos Aires diseñó un Manual de Clasificaciones Presupuestarias con el objeto de contar con un documento en el cual se encuentren todos los conceptos y definiciones de las cuentas del sector público, como así también las distintas formas de clasificar los ingresos y gastos públicos. Con este manual se logra el registro de todas las transacciones que tienen incidencia económica financiera de los organismos públicos, logrando un análisis pormenorizado de los efectos presupuestarios para todas las instituciones del sector Público Provincial. Permitiendo a los responsables del proceso presupuestario, tener a su disposición una herramienta que haga posible mejorar su participación en las etapas del tratamiento presupuestario, facilitando el análisis de la información económico financiera que generen dichas clasificaciones.

Estas clasificaciones presupuestarias resultan ser una herramienta normativa que agrupan los recursos y gastos de acuerdo a ciertos criterios, organizando todos los aspectos posibles

referentes a las transacciones públicas, posibilitando un análisis objetivo de las acciones ejecutadas por el sector público.

Tenemos que tener en cuenta que este sistema de clasificaciones presupuestarias considera como "ingresos" toda transacción que implica la utilización de un medio de financiamiento y, como "gasto" toda transacción que implica una aplicación financiera.

¿Por qué resulta de vital importancia este Manual de Clasificaciones para la Provincia? Pues resulta de importancia porque los mismos se utilizan tanto para la formulación del presupuesto, como para la programación de la gestión presupuestaria, su seguimiento y la evaluación de la gestión económico-financiera de las instituciones públicas.

Es importante señalar que su diseño permite presentar la información a nivel sintética o si uno lo desea con mayor grado de apertura.

En este sentido, su mayor desagregación se emplea en los niveles donde se administra dicha gestión y su mayor grado de síntesis en los máximos niveles políticos y de decisión de la gestión pública.

Cabe señalar, que cada clasificador responde a un propósito u objetivo determinado; no obstante ello, en su diseño se considera las necesarias interrelaciones que existen entre todos ellos. Siendo la base fundamental para instrumentar un Sistema Integrado de Información Financiera del sector público y permita realizar un adecuado análisis de las transacciones públicas y sus correspondientes efectos.

El Manual de Clasificaciones Presupuestarias de la Provincia de Buenos Aires, se confeccionó teniendo en cuenta los principios de amplitud, universalidad, unicidad e integralidad.

Este Manual cuenta con clasificadores analíticos a través de los cuales se lleva a cabo la registración de todas las transacciones con incidencia económica de la Provincia de Buenos Aires.

Estos clasificadores analíticos son:

- **Institucional;** conforme a la estructura organizativa del sector público y reflejando las instituciones responsables de los créditos y recursos presupuestarios.

- **Por rubros de recursos**, identificando el origen, naturaleza y las transacciones que permiten obtener cada ingreso y disponer de ellos. Organizando esas transacciones en categorías homogéneas, a fin de identificar las características distintivas de los medios de financiamiento para poder agruparlos, medirlos y autorizar sus efectos.
- **Por objeto del gasto**, consiste en las diversas formas de ordenar, resumir y presentar los gastos a fin de proporcionar información acerca del comportamiento de la economía pública en el sistema económico.

Ejemplo:

Inciso 3 – Servicios no Personales

Inciso 3 – Principal 5 – Servicios Comerciales y financieros.

Inciso 3 – Principal 5 – Parcial 6 – Servicios Contratados de Alimentación

En esta Partida se imputan los gastos para atender los servicios contratados de alimentación por unidad de ración que contemplan las distintas dietas, bajo las distintas modalidades de contratación, sean diarias o periódicas. Luego haremos especial énfasis en el gasto que se imputa en esta partida.

- **Por localización geográfica**, permite establecer la distribución espacial de las transacciones económica financieras que realizan los entes provinciales, tomando como unidad básica de clasificación la división política (partidos) de la Provincia de Buenos Aires.
- **Por Finalidad y Función** La finalidad consiste en identificar el objetivo primario de una determinada política presupuestaria, mientras que la función es una representación de la articulación programática del presupuesto.  
La clasificación por finalidades y funciones se constituye en un instrumento fundamental para la toma de decisiones por parte del poder político.

Ejemplo:

2.0.0 Servicios de seguridad y Justicia

2.2.0 Sistema Penitenciario (Corresponde a acciones inherentes a la reclusión de personas en cumplimiento de órdenes de prisión preventiva o de condena, incluso el mantenimiento y atención de la salud psicofísica de los reclusos).

- **Por Fuente de financiamiento** consiste en presentar los gastos según los tipos de recursos empleados, permitiendo identificar la fuente de origen de los ingresos, como así también la orientación de los mismos hacia la atención de las necesidades públicas
- **Por Categorías de Programa** acá se asignan los recursos para cada una de las categorías de programa del presupuesto: programa, subprograma, proyecto, actividad y obra.

Ejemplo: En el Ministerio de Justicia

PRG 7 – Jefatura del Servicio Penitenciario Bonaerense

PRG 7 – ACT 9 – Unidad 9 – La Plata

Más allá de las ventajas que el Manual de Clasificaciones Presupuestarias le otorga al Sector Público Bonaerense, reuniendo en un único documento todos los conceptos de vital importancia para la gestión, y permitiendo unificar las distintas formas de clasificar los ingresos y gastos públicos, contribuyendo al análisis y control, en la implementación del Presupuesto por Programa, se deben tener presente ciertas dificultades a la hora de presupuestar y evaluar la gestión.

Hay que tener en cuenta que la apertura programática para el Presupuesto Provincial de cada Jurisdicción se establece en función a su Organigrama y dado a que las diversas direcciones o dependencias jurisdiccionales presentan diferente relevancia dentro del mismo, no resulta administrativamente conveniente realizar una apertura programática para cada una de ellas. Es por ese motivo, que no todas las Dependencias se encuentran plasmadas en la apertura programática del presupuesto dificultando la medición de gastos y servicios prestados.

Otra cuestión a considerar es que las categorías programáticas que se definen al momento de presupuestar, y no necesariamente representan centros de costos, con lo cual se dificulta aún más el análisis de gestión.

Quien se desempeña en el ámbito del Estado Provincial no puede desconocer el contenido de la Ley N° 13767 - **Ley de Administración Financiera de la Provincia de Buenos Aires**, en adelante LAF.

La LAF establece y regula la Administración Financiera y el Sistema de Control de la Administración General del Estado de la Provincia de Buenos Aires.

La Administración Financiera Bonaerense comprende el conjunto de subsistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado Provincial.

El Sistema de Control de la Provincia de Buenos Aires está a cargo de tres (3) organismos, a saber:

- Fiscalía de Estado
- Contaduría General de la Provincia
- Tribunal de Cuentas de la Provincia.

La LAF garantiza la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economía, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos. Principios estos fundamentales para la implementación de un Modelo de Control Integral e Integrado.

Asimismo, la citada ley pretende sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos del Sector Público Provincial.

Dentro de los objetivos perseguidos por la LAF nos encontramos con los siguientes:

- El desarrollo de sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero de la Provincia, para evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas competentes.
- El establecimiento de responsabilidades propias de los órganos superiores del Sector Público Provincial, la implementación y mantenimiento de:
  - 1- Un subsistema contable adecuado a las necesidades del registro e información y acorde con su naturaleza jurídica y características operativas.
  - 2- Un eficiente y eficaz sistema de control previo y posterior, normativo, financiero, económico y de gestión.
  - 3- Procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones.

Esta responsabilidad se extiende al cumplimiento del requisito de contar con un personal calificado y suficiente para desempeñar con eficiencia las tareas que se le asignen en el marco de esta Ley.

A su vez la LAF establece que la Administración Financiera Bonaerense estará integrada por un 4 Subsistema denominados Presupuestario, de Crédito Público, de Tesorería y Contabilidad, que se encuentran interrelacionados entre sí.

### **3.- Encuadre Teórico y Normativo del Ministerio de Justicia y el Servicio Penitenciario Bonaerense**

La Ley de Ministerio (Ley N° 14989), establece cuáles serán los Ministros Secretarios que asistirán al Poder Ejecutivo. La asistencia será individual en las materias que la Constitución de la Provincia y la citada ley determinan como de sus respectivas competencias o en conjunto, en los casos allí establecidos o autorizados.

Dentro de la diversidad de carteras Ministeriales que fija la Ley antes mencionada se encuentra el Ministerio Secretario de Justicia a fin de que asista al Gobernador en todo lo inherente al ejercicio de los derechos, principios y garantías constitucionales, como así también en lo referente a política de justicia, procedimientos judiciales y medios alternativos de resolución de conflictos. Además, se ocupa de las políticas de acceso a la Justicia y asistencia a la víctima, lleva adelante el vínculo con el Consejo de la Magistratura, todo lo referente a las personas jurídicas, al régimen notarial y de designación de Escribanos, las políticas de transparencia y fortalecimiento institucional a los Régimen institucional de las profesiones, en lo referente al registro de antecedentes judiciales y defensa del consumidor y en materia del **Servicio Penitenciario**.

A su vez el Decreto 170/18 establece la estructura orgánico – funcional del Ministerio de Justicia, delineando las funciones y atribuciones de cada una de sus dependencias.

En la Planilla Anexa 1 se presenta un organigrama reducido del citado Misterio.

Si hacemos foco en la Subsecretaria de Política Penitenciaria podemos ver como el Servicio Penitenciario Bonaerense se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Justicia, vinculándose con el Ministro de la cartera a través de la citada Subsecretaria (Planilla Anexa 2 – Organigrama de la Subsecretaria de Política Penitenciaria)

En este sin fin de normas y leyes que regulan el Sector Público, el Decreto 913/15 establece la estructura orgánico – funcional del Servicio Penitenciario Bonaerense. La cual se plasma en el Organigrama desarrollado en la Planilla Anexa 3.

Como se observa en la Planilla Anexa 3 la máxima autoridad dentro del Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB) es la Jefatura del Servicio.

La Jefatura del Servicio es quien coordina y ejecuta las políticas, planes y programas contemplados en la Ley de Ejecución Penal Bonaerense y/o los aprobados por el Ministerio de Justicia, destinados al control de las obligaciones impuestas judicialmente, a la asistencia de los procesados y/o tratamiento de los procesados, de los condenados y/u otras medidas de seguridad.

Asimismo, se encarga de otras cuestiones como la organización y control del tratamiento integral de personas que deban cumplir penas en prisión y/o en ámbitos de su dependencia. También implementa el plan permanente de evaluación de necesidades de la población carcelaria, en relación a las condiciones edilicias de las Unidades Penitenciarias. Además, realiza estudios e investigaciones para la elaboración de proyectos, propuestas y programas tendientes a la ejecución de acciones afirmativas destinadas a los procesados y condenados, entre otras cosas.

Por su parte la Subjefatura del SPB es la encargada de proponer a la Jefatura las medidas tendientes a mejorar los servicios penitenciarios y las modificaciones legales que para ello fuera indispensable. Como así también, es la responsable de coordinar en forma directa las actividades relativas a la “Capellanía”, el “Museo Histórico y Archivo” y la “Banda de Música”.

La Dirección General de Coordinación es la encargada de asistir a la Jefatura del SPB en el cumplimiento de los objetivos y en la ejecución de las acciones a cargo de la misma.

Esta Dirección General entre otras cosas organiza y ejecuta acciones de seguimiento sobre el cumplimiento de las instrucciones impartidas por la jefatura, evaluando el grado de cumplimiento de los objetivos. Asimismo, es quien coordina las actividades que indique la Jefatura con y entre las distintas áreas de la jurisdicción y/o con otros Organismos Públicos y Privados.

Otra de las funciones de esta Dirección General consiste en asistir y coordinar el desarrollo de toda actividad administrativa, técnica y profesional de la Jefatura del SPB, como así también reunir los requerimientos de los diversos Complejos Penitenciarios a fin de proponer a la Jefatura del Servicio las acciones y medidas necesarias a fin de atender los mismos.

El personal que se desempeña en el SPB cuenta con una legislación laboral específica (Ley 9578 y su decreto reglamentario N° 342/81 regula al personal del SPB) y acorde al tipo de tareas que desarrolla, diferenciándose del resto del personal de la administración pública bonaerense.

El personal de carrera del Servicio Penitenciario se distribuirá de acuerdo a sus condiciones y méritos en sus diferentes escalafones (Cuerpo General, Profesional y Técnico, Administrativo y Auxiliar).

A su vez cada uno de los escalafones se subdivide en Personal Superior y Subalterno, conforme se describe a continuación.

- ✓ Personal Superior: quienes desempeñan funciones de Conducción, organización, supervisión y ejecución de las áreas de seguridad, relacionadas con técnica Penitenciaria, tratamiento de los internos, así como en todas las relaciones con inteligencia y comunicaciones de la institución y toda aquella tarea que no sea específica de otro escalafón.

Los agentes que sean designados para ocupar las jefaturas de las Subunidades, Unidades, Departamentos, Subdirectores y Directores de Organismos de conducción de la Institución, deberán poseer, además de los requisitos y recaudos establecidos en la presente Ley, título universitario de carrera afín a las mencionadas funciones.

Estos agentes serán Oficiales Superiores (Inspector General – Inspector Mayor – Prefecto Mayor), Oficiales Jefes (Prefecto – Subprefecto) y Oficiales Subalternos (alcaide Mayor – Alcaide – Subalcaide – Adjutor)

- ✓ Personal Subalterno: estos agentes desempeñan funciones ejecutivas y subordinadas propias del personal comprendido en el Escalafón Cuerpo General. Aquellos agentes que cuenten con título secundario o equivalente tendrán acceso a la capacitación superior siempre que reúnan los demás requisitos de admisibilidad.

Estos agentes serán Suboficiales Superiores (Suboficial Mayor – Suboficial Principal – Sargento), Suboficiales Subalternos (Sargento – Cabo - Guardia)

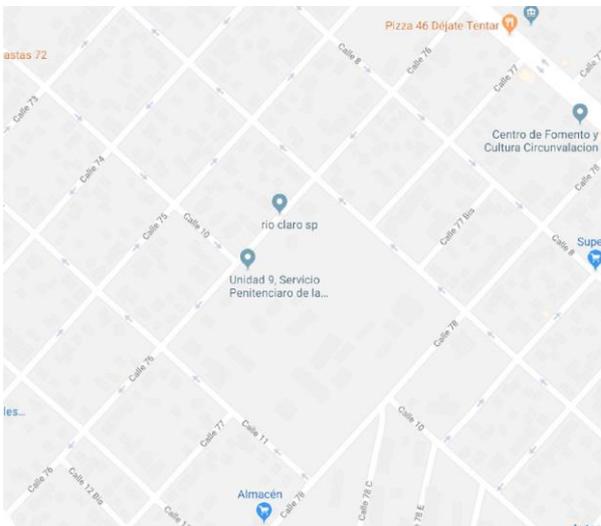
Como puede verse el Servicio Penitenciario tiene una gran magnitud y complejidad, que para muchos les resulta impensada.

El Servicio Penitenciario Bonaerense se organiza en Unidades y Alcaldías Penitenciarias distribuidas en todo el territorio de la Provincia, a saber:

- Unidad 1 – Complejo Lisandro Olmos
- Unidad 2 - Sierra Chica
- Unidad 3 - San Nicolás
- Unidad 4 - Bahía Blanca
- Unidad 5 - Mercedes
- Unidad 6 - Dolores
- Unidad 7 - Azul
- Unidad 8 - Los Hornos
- **Unidad 9 - La Plata**
- Unidad 10 – Complejo Melchor Romero
- Unidad 11 - Baradero
- Unidad 12 - Joaquín V. Gorina
- Unidad 13 - Junín
- Unidad 14 - General Alvear
- Unidad 15 - Mar del Plata
- Unidad 16 - Junín
- Unidad 17 - Urdampilleta
- Unidad 18 - Joaquín V. Gorina
- Unidad 19 - Saavedra
- Unidad 20 - Trenque Lauquen
- Unidad 21 – Complejo Campana
- Unidad 22 – Complejo Lisandro Olmos
- Unidad 23 – Complejo Florencio Varela
- Unidad 24 – Complejo Florencio Varela
- Unidad 25 – Complejo Lisandro Olmos
- Unidad 26 – Complejo Lisandro Olmos
- Unidad 27 - Sierra Chica
- Unidad 28 – Complejo Magdalena
- Unidad 29 – Unidad de Tránsito
- Unidad 30 - General Alvear
- Unidad 31 – Complejo Florencio Varela
- Unidad 32 – Complejo Florencio Varela
- Unidad 33 - Los Hornos
- Unidad 34 – Complejo Melchor Romero
- Unidad 35 – Complejo Magdalena
- Unidad 36 – Complejo Magdalena
- Unidad 37 - Barker
- Unidad 38 - Sierra Chica
- Unidad 39 - Ituzaingó
- Unidad 40 - Lomas de Zamora
- Unidad 41 – Complejo Campana
- Unidad 42 – Complejo Florencio Varela
- Unidad 43 - La Matanza
- Unidad 45 – Complejo Melchor Romero
- Unidad 46 - General San Martín
- Unidad 47 - General San Martín
- Unidad 48 - General San Martín
- Unidad 50 - Mar del Plata
- Unidad 51 – Complejo Magdalena
- Unidad 52 - Azul
- Unidad 54 – Complejo Florencio Varela
- Unidad 56 - Virrey del Pino
- Unidad 57 - Campana
- Unidad 58 - Lomas de Zamora
- Unidad 44 - Alcaldía Penitenciaria Batán
- Unidad 49 - Alcaldía Penitenciaria Junín
- Unidad 53 - Alcaldía Penitenciaria Malvinas Argentinas
- Complejo Penitenciario Conurbano SO
- Alcaldía Departamental San Martín
- Alcaldía Departamental Pettinato
- Alcaldía Departamental Lomas de Zamora
- Alcaldía Departamental La Plata II
- Alcaldía Departamental La Plata III
- Alcaldía Departamental José C. Paz
- Alcaldía Departamental Avellaneda
- Alcaldía Departamental Campana

#### **4.- Descripción y características de la Unidad Penitenciaria N° 9 – La Plata**

A los fines del desarrollo del presente trabajo pondremos la lupa en la Unidad Penitenciaria N° 9 – La Plata, desarrollada en un predio de 4 manzanas ubicadas en calle 76 a 78 y de 9 a 11 de la Ciudad de La Plata. La misma tiene una antigüedad de 58 años ya que fue inaugurada el 21 de septiembre de 1960, bajo el régimen cerrado de alojamiento.



**Ubicación Geográfica  
Unidad Penitenciaria  
N° 9 – La Plata**

La Unidad N° 9 – La Plata presenta un sistema de doble peine, esto es un pasillo central con pabellones a los laterales enfrentados entre sí, en planta baja y primer piso, separados por sus correspondientes patios de recreo.



**Frente de la Unidad Penitenciaria N° 9 – La Plata**



**Cerco Perimetral  
Unidad Penitenciaria N° 9 – La Plata**



**Ingreso para vehículos con detenidos  
Unidad Penitenciaria N° 9 – La Plata**



**Pasillo central con pabellones  
Unidad Penitenciaria N° 9 – La Plata**

El total de metros que ocupa el terreno correspondiente a la Unidad es de cincuenta y seis mil metros cuadrados (56.000 m<sup>2</sup>), destacando que su muro perimetral posee una longitud de novecientos metros (900 m), en el que se encuentran nueve (9) garitas de vigilancia además del Sector de la Guardia de Seguridad Exterior.

En cuanto a la estructura dentro del muro perimetral, cuenta con 21 pabellones, para alojar a internos de diferentes características, asimismo posee diferentes sectores que contribuyen al tratamiento de internos, cumpliendo un rol fundamental para posibilitar la reinserción en la sociedad de los mismos. Estos Sectores son: el Colegio, los Talleres, el sector de Automotores, los Salones de usos múltiples para visitas, las Aulas correspondientes al Centro de Formación Profesional N° 404, el Sector de Depósito y Cocina de Internos, la Panadería, la cancha y los patios de recreo, el Taller de reparación de PC “María de las Cárces”, el gimnasio de uso exclusivo para internos, la huerta, reciclado de residuos, Unidad Sanitaria, y las oficinas de los Jefes de cada área.

También cuenta con una Sala de Armas, la Brigada de Lucha contra Incendios, Grupo de Intervención ante Emergencias y Grupo de Comparendo.

Dentro del Establecimiento funcionan 18 Oficinas Administrativas: Departamento Técnico Criminológico, Contaduría, Sumarios Administrativos, Clasificación, Informática, Registro de Internos, Personal, Mesa de Entradas, Secretaria, Grupo de Admisión y Seguimiento, Asistencia de Personal, Documentación Civil de Internos, Oficina de Archivo, Oficina de Inteligencia, Ayudantía de Dirección, Ayudantía de Vigilancia y Tratamiento, Administración de

**“Análisis económico de las alternativas de prestar el servicio de alimentación de internos en la Unidad N° 9 de La Plata, del Servicio Penitenciario Bonaerense, en forma directa o tercerizando el servicio”**

Especialización en Costos para la Gestión empresarial

Cra. Andrea Puglisi

Talleres, Administración de Guardia de Seguridad Exterior, Administración de Guardia de Seguridad Exterior. Las cuales se encargan de todas las cuestiones administrativas referentes al funcionamiento de la unidad. Desarrollando tareas tales como dar respuesta a oficios de diferentes jurisdicciones, expedientes disciplinarios, sanciones administrativas, etc. Dichas oficinas ocupan un total aproximado de ochocientos metros cuadrados (800 M2).

La Cocina de Internos, cuenta con dos cámaras de frío, una para carnes y otra para verduras, además de heladera comercial para diferentes productos, en la misma se instaló una Empresa de Catering privada.

También se cuenta con una cocina y comedor para el personal, equipada con una heladera comercial y un freezer.

Otro sector con el que cuenta el establecimiento es la biblioteca para internos.

El Sector de Colegio para los estudiantes.

En relación a la parte académica estudiantil, se cuenta con cinco niveles educativos:

Nivel	Cantidad de Estudiantes
Primario	405
Secundario	309
Terciario	72
Universitario	138
Centro de Formación Profesional	120
<b>TOTAL</b>	<b>1044</b>

Por lo tanto, de un total de 1760 internos, el 59% de los mismos se encuentra cursando alguno de los niveles de formación académica.

Es preciso señalar que el sistema educativo es intramuro casi en su totalidad, egresando a las diferentes facultades aquellos internos que rinden materias libres, como aquellos internos que cuentan con salidas con monitoreo electrónico y/o salidas transitorias otorgada por los estamentos judiciales.

En el ámbito de talleres se cuenta con lavadero de vehículos, sector de reparación de chapa de vehículos, sector de pintura de vehículos, taller de reparación de electrodomésticos, tv y dispositivos tecnológicos, reparación de pc, carpintería en madera, herrería artística, bobinado

de motores, Convenio de carpintería en aluminio, taller mecánico de automóvil, armado de elementos de seguridad (guantes, protectores etc.) y tapicería.

**4.1.- Estructura Orgánico – Funcional de la Unidad:**

En la Planilla Anexa N° 4 “Unidad Penitenciaria N° 9”, se desarrolla, a modo de síntesis, un organigrama reflejando la estructura orgánico – funcional de la Unidad Penitenciaria que nos compete.

La Unidad N° 9 cuenta con 600 cargos disponibles para personal, pero actualmente tiene 555 ocupados entre su amplia escala jerárquica, a continuación se presenta un cuadro detallando la composición de la actual planta de la Unidad N° 9.

Jerarquía	Cantidad de Agentes
<b>Oficiales</b>	
Prefecto Mayor (Oficial Superior)	1
Prefecto (Oficiales Jefes)	3
Subprefecto	13
Alcaide Mayor (Oficial Subalteno)	25
Alcaide	13
Subalcaide	25
Adjutor	55
<b>TOTAL de Oficiales</b>	<b>135</b>
<b>Personal Subalterno</b>	
Suboficiales	357
Guardias	63
<b>TOTAL Personal Subalterno</b>	<b>420</b>
<b>TOTAL PERSONAL</b>	<b>555</b>

Al 31 de diciembre de 2018 la Unidad aloja a un mil setecientos sesenta (1760) internos. Los cuales, como se dijo anteriormente, tienen la posibilidad de realizar una gran variedad de actividades educativas, culturales y deportivas, tales como las que se detallan a continuación:

- ✗ Cursan estudios primarios y secundarios.
- ✗ Cursan estudios de nivel terciario, en la actualidad hay 74 internos cursando las carreras de analista de sistema y programador.
- ✗ Estudios Universitarios (145 internos en total)
- ✗ Dictado de cursos de formación profesional, en los cuales se los capacita en diferentes oficios (cursos de Braille, porcelana en frio, peluquería, alfabetización jurídica, madera, pintura y dibujo entre otros).
- ✗ Se realizan diferentes labores tales como albañilería, plomería, electricidad, pintura, carpintería, herrería, parquización, cocina para interno, tareas de mantenimiento en general, limpieza, mecánica de automotor, chapa pintura, etc..

- × Participan de diversas actividades deportivas como fútbol, rugby, pelota paleta, y juegos de mesa.

#### 4.2.- Condiciones edilicias

La Unidad N° 9 – La Plata funciona en un edificio con una antigüedad de más de 50 años, con lo cual las condiciones edilicias del mismo han sufrido deterioros propios del paso del tiempo y de la vida útil, a pesar de que constantemente se realizan mejoras, las mismas no resultan suficientes para mantener en perfectas condiciones de las diversas áreas del predio. Además, no se puede dejar pasar que el deterioro normal por el paso del tiempo se ve agravado por cierto maltrato o mala utilización de las instalaciones por parte de los internos.

La Unidad que nos ocupa, no siendo una excepción al resto de las Unidades Penitenciarias cuenta con una gran variedad de costos necesarios para su funcionamiento.

La gran mayoría de los gastos, según fuentes del Servicio Penitenciario Bonaerense, corresponden a arreglos y mantenimiento de estructura edilicia, materiales para la construcción e instalaciones eléctricas, todo ello producto del desgaste natural como así también y en mayor medida, a roturas y daños producidos por los internos, como se dijo anteriormente.

Asimismo, la Unidad cuenta con un parque automotor compuesto por una (1) ambulancia marca fiat IVECO y un (1) automóvil marca Peugeot 205, cuya antigüedad supera los cinco (5) años, motivo por el cual también requieren grandes gastos de mantenimiento.

También cuenta con todos los servicios: luz, gas, teléfono, TV por cable. Dicho costo se imputa en la partida 3.1 – Servicios Básicos.

A su vez, es preciso señalar que tanto la Unidad N° 9 como el resto de las unidades penitenciarias deben cubrir las necesidades alimentarias de los internos, y su personal, para lo cual se utilizan dos formas de aprovisionamiento: Alimentos a granel y Servicio de Racionamiento en Cocido – Catering cuyas características y particularidades se desarrollaran más adelante.

**5.- Situación Presupuestaria de los últimos años del Ministerio de Justicia**

El Gobierno Provincial año tras año ve incrementado su presupuesto, específicamente para el caso del Ministerio de Justicia el Presupuesto anual, entre el 2016 y 2017 se ha visto incrementado en un 53,1%, y del 2017 al 2018 el incremento fue del orden del 26%

**Cuadro 1**

Inciso	en Millones de \$				
	Crédito Ley			Variación %	
	2016	2017	2018	2017 vs 2016	2018 vs 2017
1 - Gastos en Personal	7.170,84	10.540,54	13.342,77	47,0%	26,6%
2 - Bienes de Consumo	461,23	723,61	721,56	56,9%	-0,3%
3 - Servicios no Personales	874,62	1.340,37	2.100,77	53,3%	56,7%
4 - Bienes de Uso	439,47	1.101,36	1.104,02	150,6%	0,2%
5 - Transferencias	1,94	1,94	1,94	0,0%	0,0%
7 - Servicios de la Deuda	25,11	30,90	36,47	23,1%	18,0%
<b>Total General</b>	<b>8.973,21</b>	<b>13.738,71</b>	<b>17.307,52</b>	<b>53,1%</b>	<b>26,0%</b>

Analizando el Cuadro N° 1, se observa que el mayor gasto del Ministerio se origina en Personal, el cual representa entre un 75 y 80 % de su Presupuesto y el 25 o 20% restante se destina a otras erogaciones este es un común denominador en las jurisdicciones de carácter público, esto se debe a, como se dijo al principio de este trabajo, que la función principal del Sector Público Provincial es la prestación de servicios con el objetivo de cubrir las diversas necesidades sociales de la población bonaerense, teniendo la particularidad de que poseen una gran heterogeneidad, intangibilidad, simultaneidad, y con un uso intensivo de los recursos humanos.

Una cuestión que se torna habitual en la gestión pública, es que durante el año los créditos presupuestarios se van modificando en función a las necesidades de ejecución que van teniendo las Jurisdicciones, es por eso que, concluidos los ejercicios contables, la ejecución no concuerda con los valores originalmente presupuestados, la variación entre lo presupuestado y lo realmente ejecutado obedece a un gran abanico de causales, como ser presupuestos subestimados, nuevas medidas políticas que alteran el desarrollo de la gestión, la burocracia

**“Análisis económico de las alternativas de prestar el servicio de alimentación de internos en la Unidad N° 9 de La Plata, del Servicio Penitenciario Bonaerense, en forma directa o tercerizando el servicio”**

Especialización en Costos para la Gestión empresarial

Cra. Andrea Puglisi

administrativa provincial que genera retrasos en las contrataciones dilatando la ejecución presupuestaria, entre otras.

En el Cuadro N° 2 pueden verse los niveles de ejecución con los que culminó el ejercicio el Ministerio de Justicia en los últimos 3 años. En el mismo se observa que entre el 2016 y 2017 el gasto del Ministerio de Justicia creció en un 28,3% siendo el mayor impacto en gastos de infraestructura y otros bienes durables y la partida bienes de consumo, mientras que del 2017 al 2018 el crecimiento fue del 36.6% disminuyendo el gasto en bienes durable e incrementado el consumo de Servicios.

**Cuadro 2**

Partida Principal	en Millones de \$				
	Ejecución			Variación %	
	2016	2017	2018	2017 vs. 2016	2018 vs. 2017
1 - Gastos en Personal	9.008,84	11.710,29	14.803,41	30,0%	26,4%
2 - Bienes de Consumo	441,77	697,14	690,88	57,8%	-0,9%
3 - Servicios no Personales	1.006,51	1.273,63	2.050,51	26,5%	61,0%
4 - Bienes de Uso	223,67	1.019,11	1.178,46	355,6%	15,6%
5 - Transferencias	0,24	0,28	0,29	16,6%	4,7%
7 - Servicios de la Deuda	24,76	32,35	38,73	30,7%	19,7%
<b>Total General</b>	<b>10.705,79</b>	<b>13.738,71</b>	<b>18.762,27</b>	<b>28,3%</b>	<b>36,6%</b>

A pesar de la apertura que puede lograrse gracias a los Nomencladores presupuestarios con que cuenta la Provincia muchas veces ese grado de apertura carece de mucha información, sobre todo de carácter físico, que a la hora de los análisis de gestión resulta insuficiente, pues nos faltan datos físicos de los niveles ejecutados.

De la información hasta aquí presentada resulta interesante analizar cuáles son los conceptos que más impacto tienen en la ejecución de la Jurisdicción. De este análisis se desprende, como se dijo anteriormente, que el mayor gasto se da en personal, y específicamente en el personal de planta permanente, fenómeno que se replica en todas las Jurisdicciones Provinciales, producto de las grandes estructuras organizativas, y que a cada gestión le resulta tan difícil y

complicado reducir. Entendiendo que para lograr una verdadera reducción del gasto en personal, es necesario realizar un análisis minucioso y pormenorizado de las diferentes áreas y funciones con que cuenta cada jurisdicción dejando de lado los intereses y compromisos políticos de quienes llevan adelante la gestión estatal.

Otro de los grandes gastos con que cuenta el Ministerio de Justicia es en Alimento, dicho gasto se puede visibilizar en dos partidas diferentes: por un lado, en la partida 2 – Bienes de Consumo, esto es 2.1 Productos Alimenticios, agropecuarios y forestales, referente a bebidas y productos alimenticios, manufacturados o no, incluidos los animales vivos para consumo, aceites y grasas animales y vegetales; productos agrícolas, ganaderos y de la silvicultura, caza y pesca. Incluye el pago de gastos de comida, refrigerio, almuerzos o cenas de trabajo y el reintegro de erogaciones en concepto de racionamiento o sobre-ración, liquidado de acuerdo con las normas vigentes.

Y por otro lado, en la Partida 3 – Servicios no Personales, en este caso sería 3.5 Servicios Comerciales y Financieros el cual comprende Servicios de transporte (terrestre, fluvial, marítimo o aéreo) de bienes muebles y semovientes; servicios de peaje, servicios portuarios, de estibaje y almacenamiento. Primas y gastos de seguros, como así también **Servicios contratados de alimentación** (Gastos para atender servicios contratados de alimentación por unidad de ración que contemplan las distintas dietas, bajo distintas modalidades de contratación, sean diarias, unitarias o periódicas).

De lo descripto surgen una serie de interrogantes a saber: ¿a qué obedece un gasto tan elevado en Alimento distribuido en esas dos (2) grandes partidas como son 2.1.1 Productos Alimentarios y 3.5.6 Servicios contratados de alimentación? ¿La misma situación se refleja dentro de la Unidad Penitenciaria N° 9 – La Plata?

Para poder contestar los interrogantes mencionados tenemos que explayarnos aún más en el desarrollo del presente trabajo.

Pues, hasta aquí tenemos niveles de presupuestados y de ejecución a nivel ministerial, pero ¿cuál es la situación presupuestaria de la Unidad Penitenciaria que concierne a nuestra labor? Por este motivo, es que en el apartado siguiente se desarrollará la situación presupuestaria de la citada Unidad.

**6.- Situación Presupuestaria de los últimos años correspondiente a la Unidad Penitenciaria N° 9 – La Plata**

Hasta el momento vimos y analizamos la ejecución a nivel Ministerio, pero ¿Qué pasa si ponemos la lupa en la Unidad Penitenciaria N° 9 – La Plata? ¿Qué podemos detectar?

En el Cuadro N° 3 se refleja el presupuesto destinado a la Unidad Penitenciaria N° 9 aprobado por ley para los últimos 3 años. Mientras que en el Cuadro N° 4 se presentan los niveles de ejecución de la Unidad en cuestión.

**Cuadro 3**

en Millones de \$

Concepto	Crédito Ley			Variación %	
	2016	2017	2018	2017 vs 2016	2018 vs 2017
1 - Gastos en Personal	173,60	255,55	227,86	47,2%	-10,8%
2 - Bienes de Consumo	6,79	0,37	1,37	-94,5%	270,3%
3 - Servicios no Personales	64,50	62,77	108,75	-2,7%	73,2%
4 - Bienes de Uso	0,03	0,07	0,10	133,3%	42,9%
5 - Transferencia	0,00	0,00	0,05		
<b>TOTAL</b>	<b>244,92</b>	<b>318,77</b>	<b>338,13</b>	<b>30,2%</b>	<b>6,1%</b>

**Cuadro 4**

en Millones de \$

Concepto	Ejecución			Variación %	
	2016	2017	2018	2017 vs 2016	2018 vs 2017
1 - Gastos en Personal	123,37	180,39	359,77	46,2%	99,4%
2 - Bienes de Consumo	1,72	1,37	1,22	-20,5%	-11,3%
3 - Servicios no Personales	78,14	102,43	110,37	31,1%	7,7%
4 - Bienes de Uso	0,03	0,14	0,18	298,0%	31,1%
5 - Transferencia	0,00	0,02	0,00		-100,0%
<b>TOTAL</b>	<b>203,27</b>	<b>284,35</b>	<b>471,54</b>	<b>39,9%</b>	<b>65,8%</b>

Haciendo foco en los niveles ejecutados en los últimos tres años por la Unidad Penitenciaria N° 9 – La Plata, observamos que se repite el mismo paradigma que se da a nivel ministerial, en cuanto al gran consumo de recursos humanos en pos de la prestación del servicio,

observándose que la partida Gastos en Personal representa entre un 60% y 73%. Luego de Gastos en Personal, la partida de mayor consumo es Servicios no Personales, esto obedece a que la citada Unidad cuenta con servicio de racionamiento en crudo asistido desde mediados del año 2014. Con lo cual, si segregamos aún más el detalle de los cuadros 3 y 4 se puede visualizar que aproximadamente el 70 % del gasto de la partida 3 - Servicios no Personales, corresponde al concepto Servicios Comerciales y Financieros (Partida 3.5) el cual incluye a los Servicios Contratados de Alimentación. Lo descripto puede verse claramente en el Cuadro N° 5, se presenta más adelante.

Por otra parte, aproximadamente el 20% de la Partida 3 – Servicios no Personales, corresponde al consumo de Servicios Básicos (esto es gas, agua, luz, teléfono). Por lo tanto, el 10% restante se consumen otros servicios.

En el Cuadro N° 5 además, puede verse que resulta casi nulo el gasto en mantenimiento edilicio y de equipos, como así también en el reemplazo de Bienes de Uso. Tenemos que tener en cuenta que la Unidad tiene una antigüedad aproximada de 60 años, se requieren de ciertas tareas de mantenimiento debido al desgaste natural y en mayor medida por roturas y daños producidos por los propios internos, tal como lo manifiesta los propios agentes de la Jefatura del Servicio Penitenciario. El mantenimiento que actualmente implementa la Unidad es de tipo correctivo.

**“Análisis económico de las alternativas de prestar el servicio de alimentación de internos en la Unidad N° 9 de La Plata, del Servicio Penitenciario Bonaerense, en forma directa o tercerizando el servicio”**

Especialización en Costos para la Gestión empresarial

Cra. Andrea Puglisi

**Cuadro 5**

Concepto	Ejecución			Variación %	
	2016	2017	2018	2017 vs 2016	2018 vs 2017
1 1 PERSONAL PERMANENTE	117,35	172,20	348,66	46,7%	102,5%
1 3 ASIGNACIONES FAMILIARES	1,80	2,24	2,19	24,5%	-2,3%
1 4 SERVICIOS EXTRAORDINARIOS	4,22	5,96	5,08	41,3%	-14,7%
1 6 BENEFICIOS Y COMPENSACIONES			3,84		
<b>Total Gastos en Personal</b>	<b>123,37</b>	<b>180,39</b>	<b>359,77</b>	<b>46,2%</b>	<b>99,4%</b>
2 1 PROD.ALIMENTICIOS,AGROPEC.Y FORESTALES	1,18	1,01	1,10	-14,4%	8,8%
2 2 TEXTILES Y VESTUARIOS	0,00	0,02	0,00		-100,0%
2 3 PROD.DE PAPEL,CARTON E IMPRESOS	0,00	0,01	0,00	511,1%	-100,0%
2 4 PRODUCTOS DE CUERO Y CAUCHO	0,00				
2 5 PROD.QUIMICOS Y MEDICINALES	0,07	0,08	0,05	8,6%	-41,6%
2 6 PRODUCTOS METALICOS	0,03	0,03	0,00	2,3%	-81,2%
2 7 PROD.DE LA MINERIA,PETROLEO Y DERIVADOS	0,07	0,07	0,02	-6,9%	-67,3%
2 9 OTROS BIENES DE CONSUMO	0,37	0,16	0,04	-57,4%	-74,8%
<b>Total Bienes de Consumo</b>	<b>1,72</b>	<b>1,37</b>	<b>1,22</b>	<b>-20,5%</b>	<b>-11,3%</b>
3 1 SERVICIOS BASICOS	13,80	15,43	11,85	11,8%	-23,2%
3 2 ALQUILERES Y DERECHOS	0,00	0,00			
3 3 MANTENIMIENTO,REPARACION Y LIMPIEZA	0,05	0,01	0,01	-80,6%	26,2%
3 4 SERVICIOS TECNICOS Y PROFESIONALES	0,11	0,26	0,00	130,0%	-100,0%
3 5 SERVICIOS COMERCIALES Y FINANCIEROS	56,86	78,58	90,87	38,2%	15,6%
3 7 PASAJES Y VIATICOS	7,11	7,85	7,40	10,4%	-5,7%
3 9 OTROS SERVICIOS	0,21	0,31	0,24	48,7%	-21,9%
<b>Total Servicios no Personales</b>	<b>78,14</b>	<b>102,43</b>	<b>110,37</b>	<b>31,1%</b>	<b>7,7%</b>
4 3 MAQUINARIA Y EQUIPO	0,03	0,14	0,18	298,0%	31,1%
4 8 INSTALACIONES	0,00	0,00			
<b>Total Bienes de Uso</b>	<b>0,03</b>	<b>0,14</b>	<b>0,18</b>	<b>298,0%</b>	<b>31,1%</b>
5 1 TRANSF.SEC.PRIV.P/FINANC.GTOS.CTES		0,02	0,00		-100,0%
<b>Total Transferencias</b>	<b>0,00</b>	<b>0,02</b>	<b>0,00</b>		<b>-100,0%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>203,27</b>	<b>284,35</b>	<b>471,54</b>	<b>39,9%</b>	<b>65,8%</b>

Asimismo, del Cuadro N° 5 surge que aproximadamente entre un 70% y 85% de la partida Servicios no Personales obedece a Servicios Comerciales y Financieros, lo cual obedece que en dicho concepto se imputa los Servicios Contratados de Alimentación los cuales representan el 99.9% del gasto en Servicios Comerciales y Financieros, en el Cuadro N° 6 se presenta una mayor desagregación del Inciso 3 – Servicios no Personales dado que el presente trabajo hará especial análisis del costo correspondiente a Servicios contratados de alimentación.

**“Análisis económico de las alternativas de prestar el servicio de alimentación de internos en la Unidad N° 9 de La Plata, del Servicio Penitenciario Bonaerense, en forma directa o tercerizando el servicio”**

Especialización en Costos para la Gestión empresarial

Cra. Andrea Puglisi

**Cuadro 6**

Concepto	en Millones de \$		
	2016	2017	2018
<b>3 - Servicio no Personales</b>	<b>78,14</b>	<b>102,43</b>	<b>110,37</b>
<b>3.1 - Servicios básicos</b>	<b>13,80</b>	<b>15,43</b>	<b>11,85</b>
3.1.1 - Energía Eléctrica	4,89	6,74	9,34
3.1.2 - Agua	8,46	8,55	2,45
3.1.3 - Gas	0,40	0,08	0,00
3.1.4 - Teléfonos, Telex y Telefax	0,00	0,00	0,04
3.1.5 - Telefonía Celular	0,00	0,00	0,00
3.1.6 - Correos y Telégrafos	0,06	0,05	0,02
<b>3.2 - Alquileres y Derechos</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
3.2.2 - Alquiler de Maquinaria y Equipo	0,00	0,00	0,00
<b>3.3 - Mantenimiento, Reparación y Limpieza</b>	<b>0,05</b>	<b>0,01</b>	<b>0,01</b>
3.3.1 - Mantenimiento y Reparación de Edificios y Locales	0,02	0,00	0,00
3.3.2 - Mantenimiento y Reparación de Vehículos	0,00	0,00	0,00
3.3.3 - Mantenimiento y Reparación de Maquinaria y Equipo	0,03	0,01	0,01
3.3.5 - Limpieza, Aseo y Fumigación	0,00	0,00	0,00
3.3.9 - Otros no Especificados Precedentemente	0,00	0,00	0,00
<b>3.4 - Servicios Técnicos y Profesionales</b>	<b>0,11</b>	<b>0,26</b>	<b>0,00</b>
3.4.1 - Estudios, Investigaciones y Proyectos de Factibilidad	0,00	0,00	0,00
3.4.9 - Otros no Especificados Precedentemente	0,11	0,25	0,00
<b>3.5 - Servicios Comerciales y Financieros</b>	<b>56,86</b>	<b>78,58</b>	<b>90,87</b>
3.5.3 - Imprenta, Publicaciones y Reproducciones	0,00	0,02	0,01
3.5.4 - Primas y Gastos de Seguro	0,00	0,00	0,00
3.5.6 - Servicios Contratados de Alimentación	56,84	78,56	90,84
3.5.9 - Otros no Especificados Precedentemente	0,03	0,00	0,01
<b>3.7 - Pasajes y Viáticos</b>	<b>7,11</b>	<b>7,85</b>	<b>7,40</b>
3.7.1 - Pasajes	0,10	0,21	0,03
3.7.2 - Viáticos	0,00	0,00	0,01
3.7.3 - Movilidad	0,12	0,04	0,02
3.7.4 - Compensación de Gastos	6,89	7,60	7,34
<b>3.9 - Otros Servicios</b>	<b>0,21</b>	<b>0,31</b>	<b>0,24</b>
3.9.4 - Peculios y Premios Estimulo por el Trabajo	0,21	0,31	0,24

Ahora bien, a partir de la información aportada por los cuadros anteriores, observamos claramente que la presente Unidad no utiliza la modalidad Restauración Tradicional con Abasto Directo por Insumo, sino que, la modalidad de alimentación se realiza mediante la tercerización del servicio, el cual se detallará más adelante.

Para poder continuar con el análisis en la Unidad, resulta necesario conocer en que consiste el Servicio de alimentación, que actualmente es prestado por un ente externo al SPB, por lo tanto, dedicaremos un apartado específico para desarrollar el mismo.

### **7.- ¿En qué consiste el Servicio de Alimentación del Servicio Penitenciario Bonaerense?**

Actualmente el universo de Unidades Penitenciarias y Alcaldías, tienen el deber de cubrir las necesidades alimentarias de sus alojados. Ante esta necesidad el Servicio de Alimentación en las Cárceles con destino tanto a la población carcelaria, como al personal penitenciario se puede brindar a través de diferentes modalidades, que desarrollaremos a continuación:

**1. Racionamiento en Cocido y Catering:** esta modalidad consiste en la tercerización del servicio de alimentación, mediante la compra de viandas de manera tal que se cubre el desayuno, el almuerzo, la merienda y la cena. Bajo esta metodología se evita la elaboración de los alimentos dentro de la Unidad.

A su vez, esta modalidad se subdivide en:

- Racionamiento en cocido:** esto es la distribución desde la cocina central en el mismo lugar de elaboración (“*in situ*”) para consumo inmediato.



- Catering diferido:** este sistema consiste en la distribución de la vianda desde la cocina central; para consumir en un lugar distinto al de elaboración.



2. **Racionamiento en Crudo Asistido:** en este caso se trata de un servicio asistido de racionamiento para la cocción de alimentos destinados a la elaboración de desayuno, almuerzo, merienda y cena en las Unidades Penitenciarias.

3. **Restauración tradicional con abasto directo por insumo:** vulgarmente conocido como Alimentos a Granel. Mediante esta modalidad el Ministerio compra los insumos (carne, vegetales, frutas, queso mantecoso, leche, harina de trigo y maíz, legumbres, entre otros) en forma separada y abastece las Unidades en forma descentralizada, mediante un sinnúmero de contrataciones y licitaciones. Luego el personal penitenciario administra las despensas de cada unidad y la población carcelaria elabora sus comidas y la del personal. Bajo este tipo de alimentación se presentan algunos inconvenientes, tales como la necesidad de una infraestructura que permita realizar las contrataciones de los diversos alimentos, la necesidad de control de calidad de los alimentos, la necesidad de contar con las adecuadas medidas de conservación y determinar quiénes son los encargados de la confección de los platos del día.

Por lo tanto, las modalidades descriptas en los puntos 1 y 2 encuadran dentro de la Partida 3 – Servicios no Personales, específicamente en Servicios Contratados de Alimentación, mientras que la modalidad 3 se encuadra en la Partida 2 – Bienes de Consumo.

Resulta necesario señalar que en la actualidad el Servicio Penitenciario Bonaerense, cuenta con las tres modalidades de Servicios de Alimentación, en función a las particularidades de la diversas Unidades Penitenciarias; sin embargo, la tendencia es reducir a su mínima expresión el Servicio de Restauración Tradicional con Abasto Directo por Insumo y pasar al abastecimiento mediante el Servicio Contratado de Alimentación (ya sea por el Sistema de Racionamiento en Crudo Asistido, o el Sistema de Racionamiento en cocido y catering).

Esta tendencia se basa en que se carece de un adecuado control de calidad de los alimentos y la dificultad de conservación de los mismos, motivo por el cual en las Unidades han tenido reiteradas quejas y motines por el estado en que se encontraban los alimentos.

Específicamente la Unidad N° 9 cuenta con el Sistema de Racionamiento en Crudo Asistido tanto para los internos como para su personal desde el año 2014.

Las necesidades de alimentación en la unidad es la siguiente:

- Para internos se racionan 1760 viandas por día
- Para el personal del SPB 160 raciones diarias (sujeta a variaciones de presentismo)

Ahora bien, se generan grandes interrogantes a saber: ¿Resulta económicamente conveniente pasar de un servicio de alimentación a granel a un servicio contratado de alimentación cuando contamos con instalaciones que permiten la elaboración en la misma unidad, cuando los mismos internos pueden encargarse de preparar los alimentos, sin necesidad de contratar nuevos agentes?. ¿Es más económico para el Estado Provincial esta forma de aprovisionamiento, cuando la alimentación a granel solo requeriría de un adecuado control de calidad para evaluar que los alimentos que llegan a destino, se correspondan con las características y calidad requerida de las contrataciones que se realizan centralizadamente por la Dirección de Compras y Contrataciones del Ministerio?

Mediante el sistema de Racionamiento en Crudo Asistido la empresa prestadora del servicio realiza un análisis y planificación de los menús; asimismo en la propia Unidad se almacenan las provisiones de materia prima necesaria para preparar las raciones de almuerzo y cena en la cocina de la propia Unidad.

Este sistema además garantiza los controles que seguidamente se detallan, al momento de la manipulación de los alimentos:

Controles:

- Auditorias higiénico – sanitarias
- Controles organolépticos de las materias primas en el proceso de recepción
- Controles y análisis bromatológicos de las muestras
- Control de los procesos desarrollados en el Modelo de Gestión
- Auditorías de Seguridad e Higiene

Es de destacar que estos controles al momento de la preparación de los alimentos no necesariamente es una característica única del sistema de Racionamiento en Crudo Asistido, pues nada imposibilita efectuar los mismos controles en caso de llevar un sistema de Servicio de Restauración Tradicional con Abasto Directo por Insumo.

Actualmente el servicio de racionamiento cocido, catering o en crudo asistido de las Unidades Penitenciarias que emplearon estas modalidades para la alimentación de sus internos es brindado por una empresa que ganó la última licitación pública.

La empresa contratada brinda 2 menús diferentes según la época del año, por lo tanto, cuenta con un menú para verano y otro para invierno, a fin de cubrir todos los nutrientes necesarios que requiere una adecuada alimentación. La elaboración de estos menús se realiza teniendo en cuenta las buenas prácticas nutricionales, pues estos menús cuentan con una variedad de 94 ingredientes por semana a saber:

<b>Legumbres</b>	<b>Pasta</b>	<b>Lácteos</b>	<b>Legumbres</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arvejas</li> <li>• Lentejas</li> <li>• Porotos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tapa empanada</li> <li>• Tapa para tarta rectangular</li> <li>• Fideo tallarín</li> <li>• Fideo tirabuzón</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dulce de leche</li> <li>• Manteca</li> <li>• Margarina</li> <li>• Queso barra</li> <li>• Queso fresco</li> <li>• Queso mozzarella</li> <li>• Ricota</li> <li>• Yogur</li> <li>• Leche en polvo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arvejas</li> <li>• Lentejas</li> <li>• Porotos</li> </ul>

<b>Huevos</b>	<b>Infusiones</b>	<b>Harinas</b>	<b>Enlatados</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Huevos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mate cocido</li> <li>• Te</li> <li>• Yerba mate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Harina 000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Choclos en lata</li> <li>• Duraznos en almíbar</li> <li>• Puré de tomate</li> </ul>

**“Análisis económico de las alternativas de prestar el servicio de alimentación de internos en la Unidad N° 9 de La Plata, del Servicio Penitenciario Bonaerense, en forma directa o tercerizando el servicio”**

Especialización en Costos para la Gestión empresarial

Cra. Andrea Puglisi

<b>Farináceos</b>	<b>Fiambre</b>	<b>Frutas</b>	<b>Postres</b>	<b>Galletitas / Golosinas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pan</li> <li>• miñón blanco</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chorizo colorado</li> <li>• Paleta cocida</li> <li>• Panceta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banana</li> <li>• Limón</li> <li>• Mandarina</li> <li>• Manzana</li> <li>• Naranja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flan de chocolate</li> <li>• Flan de vainilla</li> <li>• Gelatina con sabor</li> <li>• Postre de chocolate</li> <li>• Postre de vainilla</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Galletitas de agua</li> <li>• Alfajor</li> </ul>

<b>Almacén</b>	<b>Verduras</b>	<b>Aves y Granja / Carnes</b>	<b>Condimentos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aceite mezcla</li> <li>• Aceitunas verdes</li> <li>• Aditivo para pan</li> <li>• Almidón de maíz</li> <li>• Arroz parborizado</li> <li>• Azúcar</li> <li>• Ciruelas secas</li> <li>• Dulce de batata</li> <li>• Dulce de membrillo</li> <li>• Edulcorante</li> <li>• Esencia de vainilla</li> <li>• Levadura</li> <li>• Pan rallado</li> <li>• Queso sardo</li> <li>• Vinagre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acelga</li> <li>• Ajo</li> <li>• Batata</li> <li>• Berenjenas</li> <li>• Cebolla</li> <li>• Cebolla de verdeo</li> <li>• Chauchas</li> <li>• Lechuga</li> <li>• Morrón rojo</li> <li>• Morrón verde</li> <li>• Papa blanca</li> <li>• Perejil</li> <li>• Puerro Remolacha</li> <li>• Repollo blanco</li> <li>• Tomate</li> <li>• Zanahoria</li> <li>• Zapallito</li> <li>• Zapallo anco</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medallón de pollo</li> <li>• Pollo</li> <li>• Asado de tira</li> <li>• Carne picada especial</li> <li>• Chorizo criollo</li> <li>• Cuadril</li> <li>• Milanesa de cuadrada</li> <li>• Nalga feteada</li> <li>• Paleta sin tapa</li> <li>• Roast beef</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ají molido</li> <li>• Condimento para arroz</li> <li>• Laurel</li> <li>• Mayonesa</li> <li>• Mostaza</li> <li>• Nuez moscada</li> <li>• Orégano</li> <li>• Pimentón</li> <li>• Pimienta</li> <li>• Sal</li> </ul>

Presentados los ingredientes utilizados para la elaboración de los diferentes platos se exhiben las dos variedades de menú conjuntamente con sus respectivos gramajes:

Menú de Verano	
Pan de carne napolitano con vegetales C	0,654
Guiso de arroz	0,570
Pollo arrollado con ensalada Jardinera	0,966
Albondigas con pure de vegetales C	0,717
Pastel de papa	0,638
Guiso de fideos	0,570
Milanesa con ensalada de Vegetales Ay B	0,590
Arroz con pollo	0,660
Medallón de pollo con ensalada de vegetales A y B	0,390
Tallarines con salsa estofado	0,552
Hamburguesas con pure de vegetales B y C	0,848
Salpicon de pollo con arroz	0,646
Pollo al horno con arroz primavera	0,730
Guiso carrero	0,765
Pan, desayuno y Merienda (diaria)	0,390

Peso medio en kilos de ración (almuerzo)	0,688
Peso medio en kilos de ración (cena)	0,640

Por lo tanto, la ración diaria ofrecida por la empresa, para el menú de verano tiene un peso promedio de 1.718 Kg.

Peso promedio por Almuerzo	0,688
Peso promedio por Cena	0,640
Peso Promedio por Desayuno y Merienda	0,390
Peso promedio por ración diaria	1,718

Menú de Invierno	
Carne al Hono con salsa de puerroa con ensalada jardinera	0,654
tallarines con salsa estofado	0,500
Pollo arrollado con ensalada jardinera	0,966
albondigas con pure de vegetales C	0,717
Guiso de lentejas	0,465
Pastel de papa	0,660
Milanesa con ensalada de vegetales Ay B	0,590
aArroz con pollo	0,660
Medallon de pollo con pure de vegetales A y B	0,390
Guiso de fideos	0,550
Hamburguesas con pure de vegetales B y C	0,843
Polenta con salsa bolognesa	0,522
Pollo al horno con arroz primavera	0,730
Guiso carrero	0,765
Pan, desayuno y Merienda (diaria)	0,390

Peso medio en kilos de ración (almuerzo)	0,663
Peso medio en kilos de ración (cena)	0,625

Mientras que del menú ofrecido para el período invernal se concluye que la ración diaria ofrecida por la empresa contiene un peso promedio de 1.677 Kg.

Peso promedio por Almuerzo	0,663
Peso promedio por Cena	0,625
Peso Promedio por Desayuno y Merienda	0,390
Peso promedio por ración diaria	1,677

**“Análisis económico de las alternativas de prestar el servicio de alimentación de internos en la Unidad N° 9 de La Plata, del Servicio Penitenciario Bonaerense, en forma directa o tercerizando el servicio”**

Especialización en Costos para la Gestión empresarial

Cra. Andrea Puglisi

A partir de estos datos y los niveles de ejecución de los últimos años que presenta el Ministerio de Justicia en la Unidad N° 9 – La Plata, y la población promedio a abastecer en cada período logramos arribar al Costo unitario por ración diaria de Racionamiento en crudo asistido.

Concepto	2016	2017	2018	2019
Ejecución	\$ 56.837.570,40	\$ 78.556.525,80	\$ 90.843.956,05	\$ 134.371.392,00
Costo de Ración Diaria	\$ 93,05	\$ 120,40	\$ 148,10	\$ 191,74
Poblacion Promedio	1674	1788	1681	1920

Cabe señalar, que el Costo unitario de la ración para el ejercicio 2019 corresponde al importe de la última contratación vigente a junio de 2019.

A raíz de esto, resulta interesante analizar cuánto saldría la ración diaria de no contar con los servicios tercerizados, es decir, cuánto pagaría el Servicio Penitenciario por abastecer la Unidad N° 9 mediante el sistema Restauración tradicional con abasto directo por insumo.

Analizando los insumos necesarios para una alimentación adecuada y balanceada llegamos a la conclusión que en caso de utilizarse el abasto directo los costos serían los siguientes:

Concepto	2016	2017	2018	2019
Costo de Ración Diaria	\$ 60,24	\$ 78,31	\$ 97,65	\$ 122,06
Poblacion Promedio	1674	1788	1681	1920

Estos cálculos surgen de las cantidades establecidas por el Servicio Penitenciario para la Ración Testigo, análisis desarrollado en la **Planilla Anexa 5 – Cálculo del Costos de la Ración testigo.**

Cabe señalar que para calcular el costo del “abastecimiento directo por insumo” se incluyeron solo los costos directos de los insumos, no incluyéndose otros costos indirectos tales como: mantenimiento preventivo y/o correctivo de las instalaciones de cocina, logística, capacitación, personal, etc. Muchos de los cuales resultan costos de carácter inevitables, como es el caso del personal de planta.

Hay que tener en cuenta que dentro de las particularidades de la contratación el SPB no debe ocuparse de las instalaciones y utensilios de cocina.

En las bases de la contratación se establece claramente que la empresa adjudicataria será la encargada de proveer el equipamiento de la cocina necesario para la correcta prestación del servicio, quedando a cargo de la misma los gastos de reparación y/o reposición de los equipos cuando estos resulten defectuosos, sustituyéndolos por otros de similares características, cuando falleren por el uso normal del mismo.

Asimismo, se establece que el resguardo y conservación de los equipos será responsabilidad del organismo contratante, una vez recepcionados los mismos.

Por otro lado, se establece que todo el equipamiento referido permanecerá en la dependencia aun una vez extinguida la relación contractual.

La cocina cuenta con:

- 1 Hornos
- 1 Anafe
- 2 Cámaras frigoríficas (carnes y verduras)
- 1 Extractor de aire para pared
- 1 Freezers
- 1 Heladeras industriales

Los gastos de Servicios Básicos (tales como electricidad y gas) generados por la utilización de las instalaciones de la cocina, están a cargo del Servicio Penitenciario Bonaerense

### **8.- Conveniencia económica de prestar el servicio de alimentación de internos en forma directa o tercerizando el servicio**

A fin de analizar la conveniencia económica de ambas alternativas para la prestación del servicio de alimentación en la Unidad Penitenciaria en cuestión, se volcará en números y se utilizará la metodología del análisis marginal, ya que la misma resulta de gran utilidad para la toma de decisiones.

Teniendo en cuenta que el análisis marginal es una herramienta de suma utilidad y apoyo en los procesos de toma de decisiones de numerosas situaciones, tales como: decisiones acerca

de fabricar o comprar, venta en bruto o procesamiento adicional, supresión de líneas de productos o productos, aprovechamiento de capacidad ociosa, entre otros.

Para el caso de decisiones tales como la de contratar un servicio o realizarlo con recursos propios, que en nuestro caso particular sería, la decisión de continuar con los servicios prestados por la empresa (quien presta un servicio de Racionamiento Crudo Asistido) o pasar al Servicio de Restauración Tradicional con Abasto Directo por Insumo.

Por lo tanto, si se contrata la prestación del servicio, se tratará de un costo variable, y las cantidades a comprar dependerán de los niveles de actividad de la Unidad. Para nuestro caso la cantidad de raciones dependerá de la cantidad de internos alojados en la Unidad. Mientras que si la decisión es fabricarlo, deberá organizar un sector para tal fin, debiendo incurrir en costos variables (principalmente los insumos para la fabricación) y costos fijos (recursos humanos y mantenimiento de equipos serían los conceptos más importantes), para el caso que estamos analizando los costos variables estarán dados por los ingredientes de la ración testigo y los costos fijos por amortizaciones de instalaciones y personal a cargo del sector.

Dicho esto, planteamos las ecuaciones de las dos alternativas a analizar

Costos de contratar el servicio

Costo de contratar el servicio = Precio unitario de la ración \* cantidad de raciones

$$CCS = Pr \times Q$$

Costo de Prestar el servicio desde la Unidad

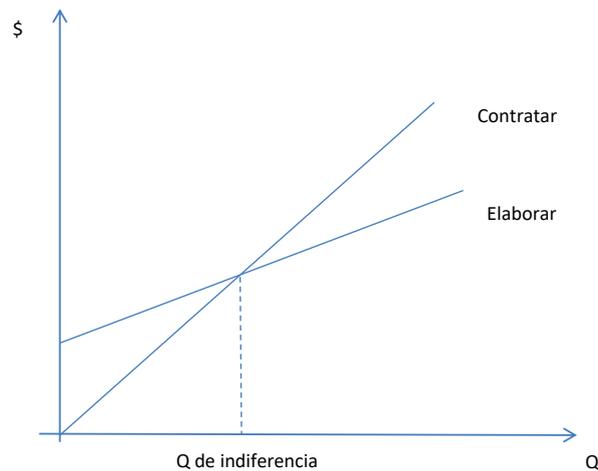
Costo de prestar el servicio desde la Unidad = Costo unitario de la ración testigo x cantidad de raciones + costo fijo de elaboración

$$PSU = (Cr \times Q) + CFE$$

El punto de indiferencia de ambas alternativas será:

$$Q = CFE / (Pr - Cr)$$

Por lo tanto, para cantidades superiores a  $Q$  siempre convendrá fabricar, y para cantidades inferiores resultará económicamente conveniente contratar.



A partir de toda la información con la que contamos hasta aquí intentaremos volcar en números la situación actual de la Unidad Penitenciaria N° 9.

### **8.1.- Cálculos para la Unidad N° 9 bajo la modalidad actual de prestación del Servicio (Contratación) – Racionamiento Crudo Asistido**

Sabemos que el costo de la Ración bajo el servicio de Racionamiento Crudo Asistido para el año 2019 es de \$ 191,74, y que la Unidad cuenta con 1760 internos y 160 agentes del SPB a los cuales se debe proveer de raciones diarias. Con lo cual, el costo anualizado de la contratación asciende a la suma de \$ 134,4 millones.

En el siguiente cuadro se presenta los cálculos efectuados a fin de calcular el costo anual que implica la contratación de los servicios de alimentación.

**Costo del Servicio Contratado de Alimentación  
(Racionamiento en Crudo Asistido)**

Costos de la Ración a valores 2019 \$ 191,74

Cantidad de raciones diarias	1.920
internos	1.760
personal	160

Cantidad de raciones anuales 700.800

Costo Anual de Contrar el Servicio de Racionamiento en Crudo Asistido	\$ 134.371.392,00
---	-------------------

La pregunta que nos venimos haciendo en el desarrollo de este trabajo es: ¿realmente resulta económicamente conveniente mantener este sistema de aprovisionamiento o convendría pasar a prestar el servicio desde la propia Unidad bajo la modalidad de Restauración Tradicional con Abasto Directo por Insumo?.

Para poder dar respuesta a dicho interrogante, debemos analizar cuáles serían los costos que se deberían asumir en caso de pasar a prestar el servicio a través de abasto directo.

**8.2. - Cálculos para la Unidad N° 9 bajo la modalidad de Restauración Tradicional con Abasto Directo por insumo (Elaboración a cargo de la propia Unidad)**

Contamos con la siguiente información:

Costo por ración testigo en el año 2019 es de \$ 122,06

Cantidad de raciones diarias es la misma 1920 (1760 internos y 160 agentes del SPB).

Pero ¿cuáles serían los costos fijos que debería afrontar la unidad de pasar a prestar ella misma el servicio de alimentación?

Para dar respuesta al interrogante planteado se plantean dos (2) posibles escenarios, los cuales se desarrollarán a continuación.

### **ESCENARIO 1**

En este escenario entendemos que con el objeto de prestar los servicios de alimentación desde la propia Unidad (esto es la modalidad de abasto directo por insumo), será necesario contratar con: 1 Nutricionista, 6 Cocinero/Chef y 6 ayudantes de cocina, lo cual permitiría cubrir los diferentes horarios y los descansos semanales. El resto de personal que ayudará en la cocina, serán internos. Para ello las psicólogas de la Unidad serán las responsables de elegir un total de 16 internos, quienes deberán ser los más aptos para realizar dicha actividad y serán quienes, bajo las indicaciones del cocinero y su ayudante, elaborarán y servirán los platos de cada día.

El hecho de que, en la elaboración de los alimentos se utilice como mano de obra a los propios internos de la Unidad, permitiría además la formación de los mismos en el rubro gastronómico otorgándoles una herramienta que les puede resultar de gran utilidad, para la reinserción laboral, al momento de concluir su pena y salir en libertad. Sin embargo, no se tiene que perder de vista que todas las labores que cumplan los reclusos dan derecho a una remuneración, fijada en Unidad de Peculio Formación o Unidad de Peculio Producción.

Por otra parte, a fin de llevar un buen control de calidad de los insumos adquiridos a utilizarse en la elaboración de los platos, se deberá contar con personal encargado de dicho control. Para esa tarea el Director de la Unidad será el encargado de redistribuir las tareas y funciones entre los agentes penitenciarios que llevan adelante tareas administrativas dentro de la Unidad, con lo cual no sería necesario el ingreso de más agentes.

Por último, dado que las instalaciones de la cocina quedarán en manos de la Unidad se deberá contar con personal de mantenimiento. Dicha tarea será cubierta también con los agentes que actualmente cuenta la unidad. No obstante, se deberá incurrir en costos de repuestos y demás elementos necesarios para las tareas de mantenimiento.

En cuanto a las tareas administrativas por las contrataciones de alimento a granel, se utilizará el mismo personal de administración de la Unidad quienes elevarán, a través de la Jefatura del SPB, las necesidades a la Dirección de Contrataciones del Ministerio de Justicia, quienes realizarán licitaciones que cubrirán períodos anuales, por lo tanto no tendríamos costos incrementales por esta tarea administrativa.

Ahora bien, a partir de las condiciones planteadas en este Escenario (Escenario 1), se llevaron a cabo los cálculos matemáticos, teniendo en cuenta los salarios vigentes para el ejercicio 2019 en el SPB conforme cada una de las jerarquías que tendrían los agentes a ingresar y respecto del costo de los insumos para las tareas de mantenimiento, se ha consultado a especialistas en el tema.

El citado cálculo arroja que el costo de la prestación del Servicio mediante la modalidad de Restauración Tradicional con Abasto Directo por Insumo es de \$ 93.9 millones.

A continuación, se presentan los cálculos efectuados

<b>Costos del Servicio de Restauración Tradicional con Abasto Directo por Insumo</b>	
Costos por ración testigo	\$ 122,06
<b>Cantidad de raciones diarias</b>	<b>1.920</b>
internos	1.760
personal	160
<b>Cantidad de raciones anuales</b>	<b>700.800</b>
<b>Costo Anual de Ración Testigo</b>	<b>\$ 85.542.186,94</b>
<b>Costos Fijos</b>	
Concepto	\$ Anual
<b>Personal de Cocina</b>	<b>\$ 7.795.993,83</b>
1 Nutricionista	\$ 662.131,04
6 Cocineros o Cheff	\$ 3.791.464,16
6 Ayudante de Cocina	\$ 3.300.587,43
16 internos (Peculios)	\$ 41.811,20
<b>Insumos para el Mantenimiento de equipos de cocina</b>	<b>\$ 539.100,00</b>
<b>Total de Costos Fijos</b>	<b>\$ 8.335.093,83</b>
<b>Costos total por Servicio de Restauración Tradicional con Abasto Directo por Insumo</b>	<b>\$ 93.877.280,77</b>

Si comparamos ambas alternativas, arribamos a la conclusión que la modalidad de Restauración Tradicional con Abasto Directo por insumo resulta claramente más conveniente

Seguidamente calculamos el punto de indiferencia entre ambas alternativas para el presente escenario.

$$\text{Comprar} = P \times Q$$

$$\text{Elaboración en el SPB} = (Q \times Cr) + CFE$$

Datos	\$
Precio de Contratar (P)	\$ 191,74
Costo de la ración testigo (CV)	\$ 122,06
Costos Fijo	\$ 8.335.093,83

**Entonces:**

**Comprar**

$$Q \times 191,74$$

**Elaboración en el SPB**

$$(Q \times 122,06) + 8.335.093,83$$

**Si igualamos las ecuaciones**

$$Q \times 191,74 = (Q \times 122,06) + 8.335.093,83$$

$$Q (191,76 - 122,06) = 8.335.093,83$$

$$Q = 8.335.093,83 / 69,68 =$$

119.626	Raciones anuales
---------	------------------

Ante los supuestos planteados para el presente escenario, hasta 119.626 raciones anuales es económicamente conveniente contratar los servicios de alimentación, y a partir de esa cantidad lo más conveniente es la elaboración de las raciones diarias por el propio SPB.

Por lo tanto, 119.626 raciones anuales es el punto de indiferencia entre las dos alternativas planteadas. Y dado que la cantidad de raciones anuales consumidas por la Unidad Penitenciaria N° 9 - La Plata es de 700.800 resulta económicamente conveniente la elaboración de los alimentos desde la propia unidad.

## **ESCENARIO 2**

Este escenario plantea ¿cómo afectaría a la situación económica si además de la necesidad de contratar 1 nutricionista, 6 Chef / cocinero y 6 ayudantes de cocina, se debería contratar a otros agentes debido a la imposibilidad de reasignación de tareas?

Entonces en el Escenario 2 se deben contratar a: 1 Nutricionista, 6 chef / cocineros y 6 ayudantes de cocina al igual que en el Escenario 1. Además de los 16 internos que se seleccionarán para colaborar y capacitarse en la cocina.

Pero además se debería incorporar 1 responsable de área de control de calidad de alimentos, esto es a fin de llevar un adecuado control y conservación de los ingredientes que se compran a granel para la elaboración de los diferentes platos. Asimismo, deberá ingresar 1 subresponsable y 3 agentes encargados de recibir, controlar y almacenan los alimentos a granel que ingresen a la unidad. Quienes cumplirán con la jornada laboral del SPB.

Por último, para las tareas de mantenimiento de las instalaciones de la cocina deberán ingresar al menos dos agentes.

Planteado el Escenario 2, pasamos a realizar los cálculos matemáticos, bajo iguales premisas que en el Escenario 1, es decir que para el caso de las incorporaciones de personal se tuvieron en cuenta los salarios vigentes para el ejercicio 2019 en el SPB conforme cada una de las jerarquías que tendrían los agentes a ingresar y respecto del costo de los insumos para las tareas de mantenimiento se ha consultado a especialistas en el tema.

El resultado obtenido en el nuevo escenario es un costo de \$ 98,3 millones para la prestación del Servicio mediante la modalidad de Restauración Tradicional con Abasto Directo por Insumo.

A continuación, se presentan los cálculos realizados.

<b>Costos del Servicio de Restauración Tradicional con Abasto Directo por Insumo</b>
--

Costos por ración testigo a vslores 2019	\$	122,06
--	----	--------

Cantidad de raciones diarias	1.920
internos	1.760
personal	160

Cantidad de raciones anuales	700.800
------------------------------	---------

Costo Anual de Ración Testigo	\$ 85.542.186,94
-------------------------------	------------------

Costos Fijos		
Concepto	\$ Anuales	\$ Anuales
<b>Personal de Cocina</b>		<b>\$ 7.795.993,83</b>
1 Nutricionista	\$ 662.131,04	
6 Cocineros o Cheff	\$ 3.791.464,16	
6 Ayudante de Cocina	\$ 3.300.587,43	
16 internos (Peculios)	\$ 41.811,20	
<b>Personal para Control de calidad de los alimentos a granel</b>		<b>\$ 3.315.050,79</b>
1 Responsable de Contral de Calidad	\$ 992.132,04	
1 Subresponsable de Control de Calidad	\$ 672.625,04	
3 Agentes para el Control	\$ 1.650.293,72	
<b>Personal de Mantenimiento</b>		<b>\$ 1.100.195,81</b>
2 agentes de Mantenimiento	\$ 1.100.195,81	
<b>Insumos para el Mantenimiento de equipos de cocina</b>		<b>\$ 539.100,00</b>
<b>Total de Costos Fijos</b>		<b>\$ 12.750.340,44</b>

Costos total por Servicio de Restauración Tradicional con Abasto Directo por Insumo	\$ 98.292.527,38
--	------------------

Una vez más, y con un escenario menos ventajoso, al enfrentar ambas alternativas, arribamos a igual conclusión. El sistema de Restauración Tradicional con Abasto Directo por insumo, conviene económicamente al Estado Provincial.

Al igual que en el Escenario 1, se realiza el cálculo del punto de indiferencia entre ambas alternativas para el presente escenario, arrojando el siguiente resultado:

**“Análisis económico de las alternativas de prestar el servicio de alimentación de internos en la Unidad N° 9 de La Plata, del Servicio Penitenciario Bonaerense, en forma directa o tercerizando el servicio”**

Especialización en Costos para la Gestión empresarial

Cra. Andrea Puglisi

$$\text{Comprar} = \text{Pr} \times \text{Q}$$

$$\text{Elaboración en el SPB} = (\text{Q} \times \text{Cr}) + \text{CFE}$$

<b>Datos</b>	<b>\$</b>
Precio de Contratar (P)	\$ 191,74
Costo de la ración testigo (CV)	\$ 122,06
Costos Fijo	\$ 12.750.340,44

**Entonces:**

**Comprar**

$$\text{Q} \times 191,74$$

**Elaboración en el SPB**

$$(\text{Q} \times 122,06) + 12.750.340,44$$

**Si igualamos las ecuaciones**

$$\text{Q} \times 191,74 = (\text{Q} \times 122,06) + 12.750.340,44$$

$$\text{Q} (191,74 - 122,06) = 12.750.340,44$$

$$\text{Q} = 12.750.340,44 / 69,68 =$$

182.994	Raciones anuales
---------	------------------

Para el análisis del Escenario 2, hasta 182.994 raciones anuales es económicamente conveniente contratar los servicios de alimentación, y a partir de esa cantidad lo conveniente es la elaboración de las raciones diarias por el propio SPB.

Por lo tanto, 182.994 raciones anuales es el punto de indiferencia entre las dos alternativas planteadas. Y dado que la cantidad de raciones anuales consumidas por la Unidad Penitenciaria N° 9 - La Plata es de 700.800 no resulta económicamente conveniente la tercerización del servicio.

## **9.- Conclusión**

Luego de todo el análisis efectuado arribamos a la conclusión que para cualquiera de los dos posibles Escenarios planteados, el punto de indiferencia entre contratar o elaborar desde la propia Unidad se encuentra muy por debajo de la cantidad de raciones anuales que se consumen en la Unidad N° 9, por lo tanto, económicamente resulta más ventajoso que la prestación del servicio alimentario en la Unidad se lleve a cabo bajo la modalidad de Servicio de Restauración Tradicional con Abasto Directo por Insumo.

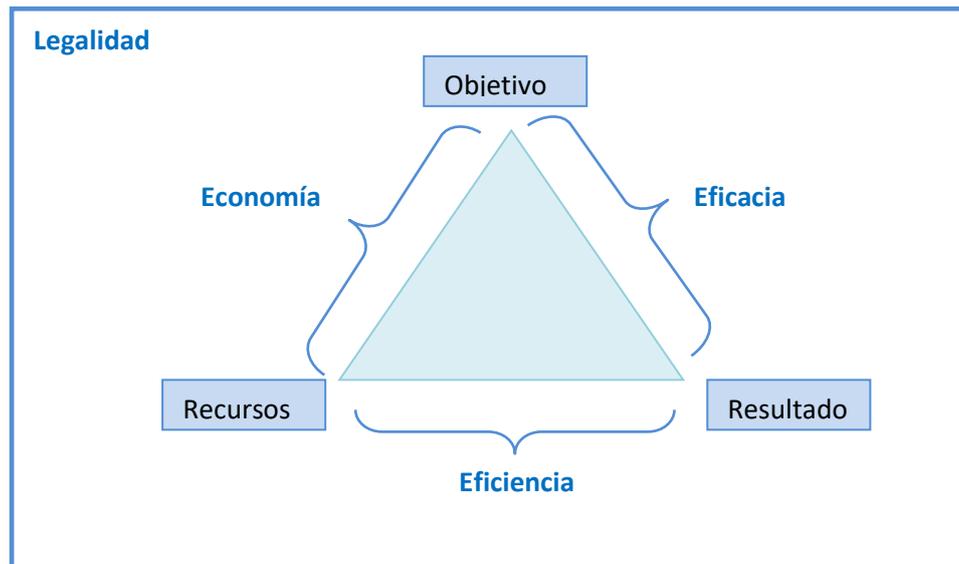
Ante la ventaja económica evidenciada, nos preguntamos ¿no vale la pena, en pos de cuidar las finanzas de la Provincia de Buenos Aires, hacer el esfuerzo para que los controles efectivamente se realicen y pasar a prestar un servicio de alimentación desde la propia Unidad, que además permitiría capacitar a las personas privadas de su libertad, brindándoles otras oportunidades laborales al momento de cumplir su pena?.

Este cambio, claramente implica una gestión y logística diferente a la que actualmente se lleva a cabo en la Unidad, pero no por eso imposible de poner en marcha.

Además, se debe tener en cuenta que en todo el Servicio Penitenciario actualmente conviven las tres modalidades en la prestación del servicio alimentario (Sistema de Racionamiento en Crudo Asistido, Sistema de Racionamiento en cocido y catering y Servicio de Restauración Tradicional con Abasto Directo por Insumo) siendo tendencia llegar a tener todas las Unidades Penitenciarias y Alcaldía bajo la modalidad de Contratación del Servicio. Con lo cual si consideramos la ventaja económica que evidenciamos en los cálculos efectuados para la Unidad N° 9 a todo el universo de Unidades y Alcaldías Penitenciarias se modificaría considerablemente el presupuesto del Ministerio de Justicia, generando un gran ahorro.

Dado las dificultades financieras por las que atraviesa la Provincia resulta sumamente imprescindible mejorar la gestión de los recursos, para lo cual los funcionarios deben tener a disposición toda la información que les permita tomar las mejores decisiones, siendo el análisis de costos una herramienta fundamental a la hora de elaborar la información requerida para la toma de decisiones. Luego del análisis realizado en el presente trabajo queda claro que la administración provincial no gestiona adecuadamente los costos de funcionamiento.

No se debe perder de vista que la tendencia en gestión pública es la implementación del Modelo de Control Integral e Integrado regido por los principios de legalidad, eficacia, economía y eficacia.



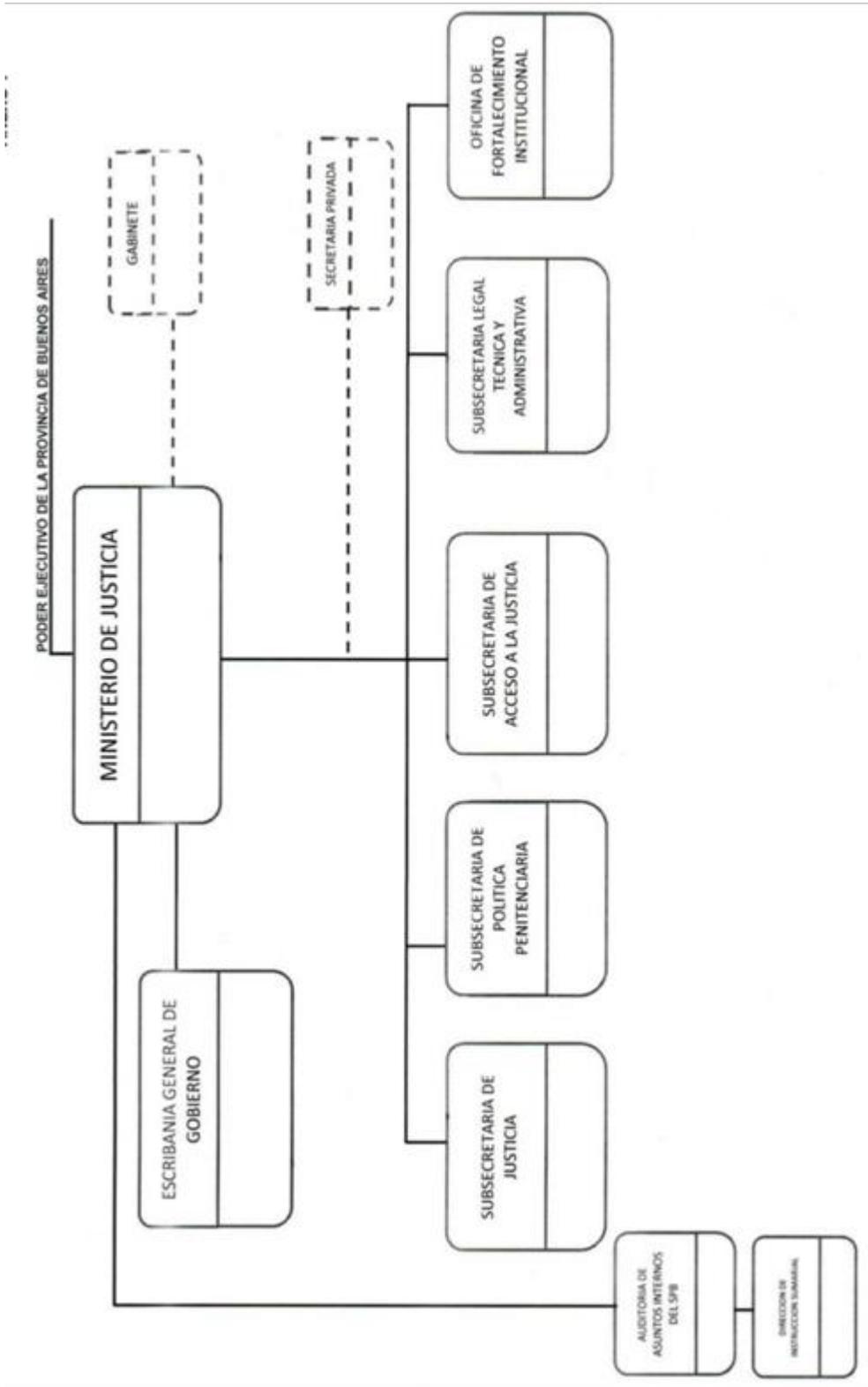
Por lo tanto, para la prestación de los servicios de alimentación que brinda el Servicio Penitenciario deberían replantearse el cumplimiento de los citados principios, y no solamente enfocarse en las cuestiones jurídicas como se hace en el Modelo Tradicional.

Del presente trabajo, se evidencia como la falta de utilización de las herramientas de costos puede llevar a tomar decisiones equivocadas para las finanzas provinciales.

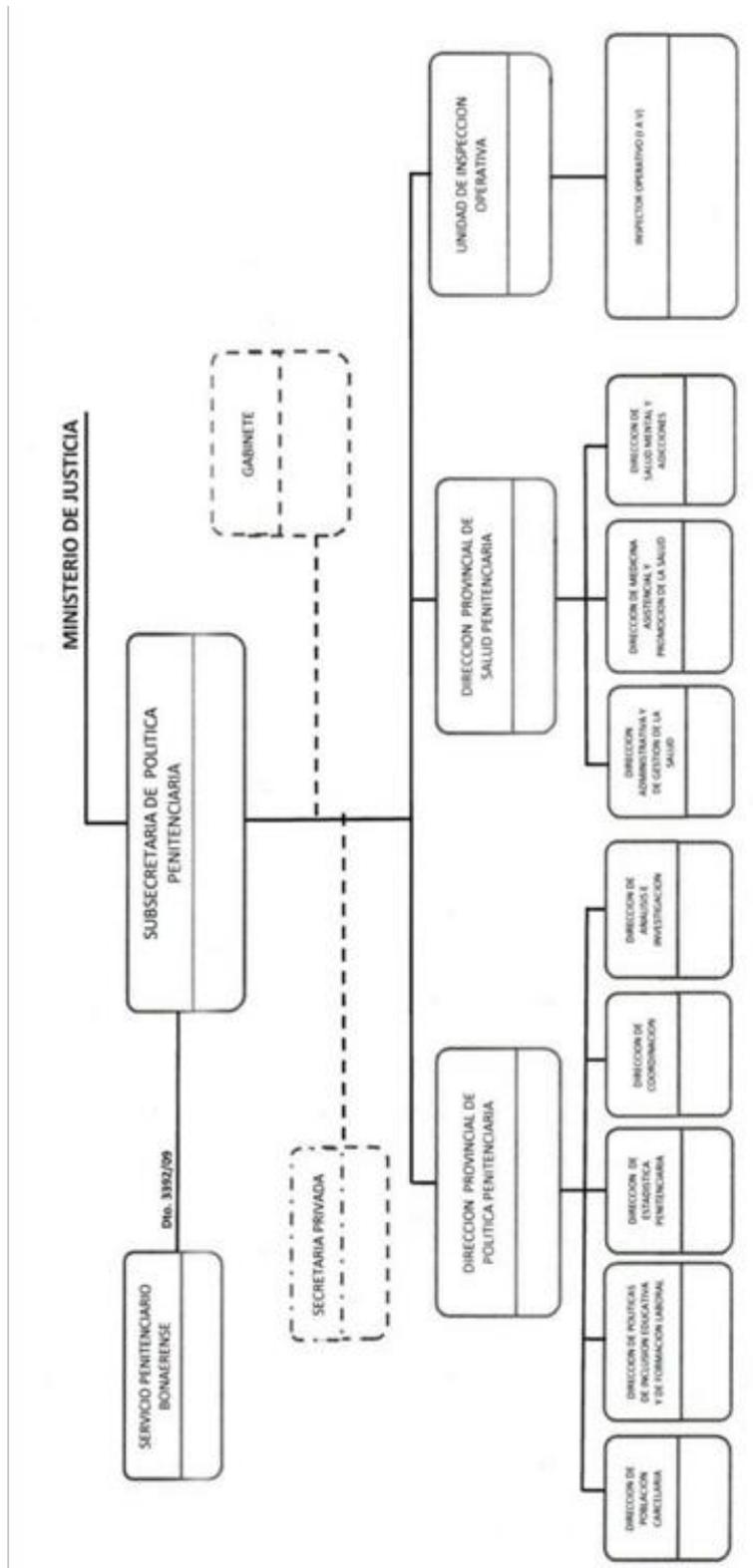
Con lo cual resulta relevante citar la frase de los Contadores Públicos Biset y Di Renzo en su artículo “Costos, materia pendiente en la gestión municipal”: **“La Administración Pública debe solucionar los problemas públicos, pero no a cualquier costo”**.

## **10.- Planillas Anexas (1 a 5)**

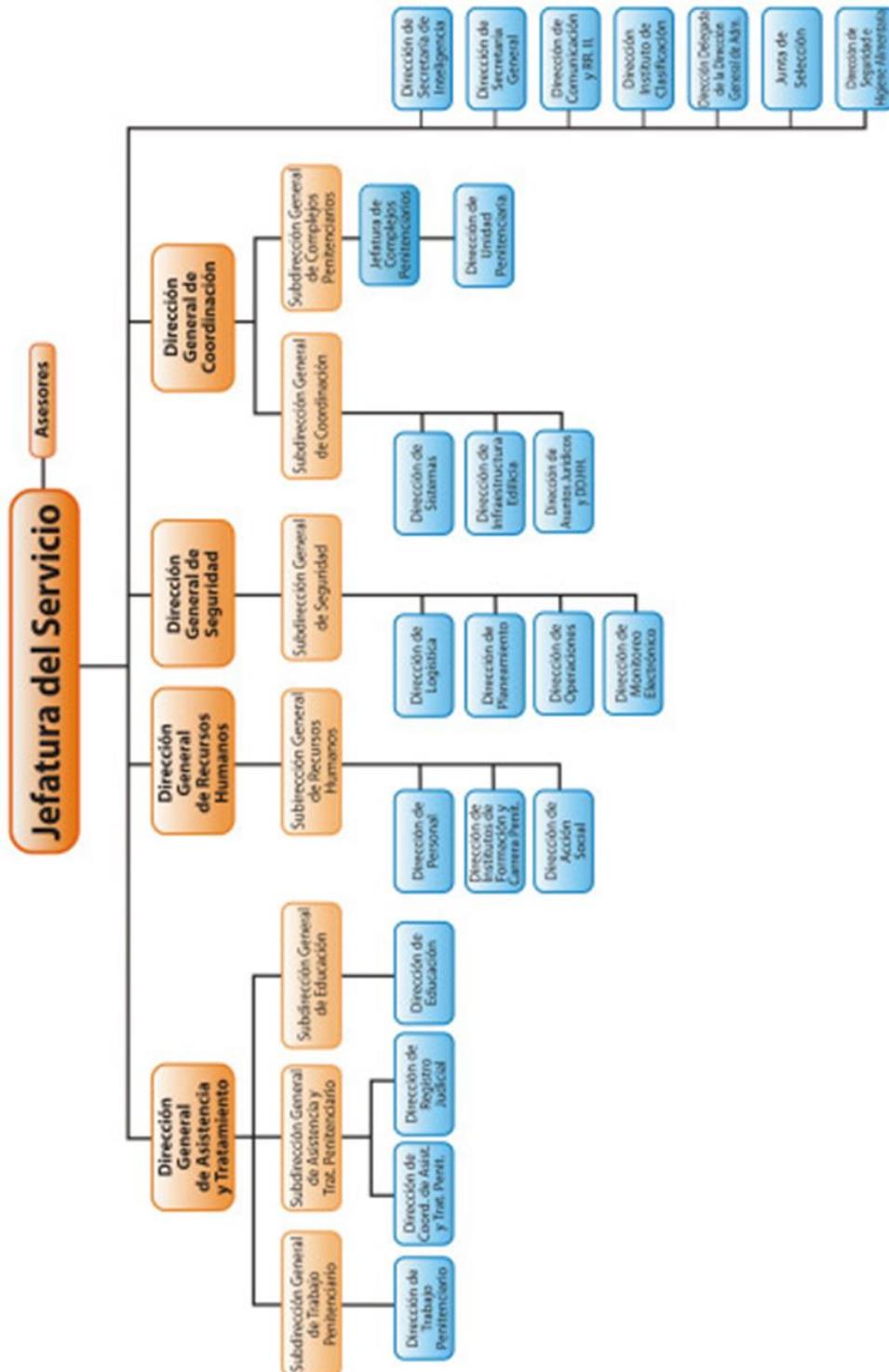
Planilla Anexa 1 – Organigrama del Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires



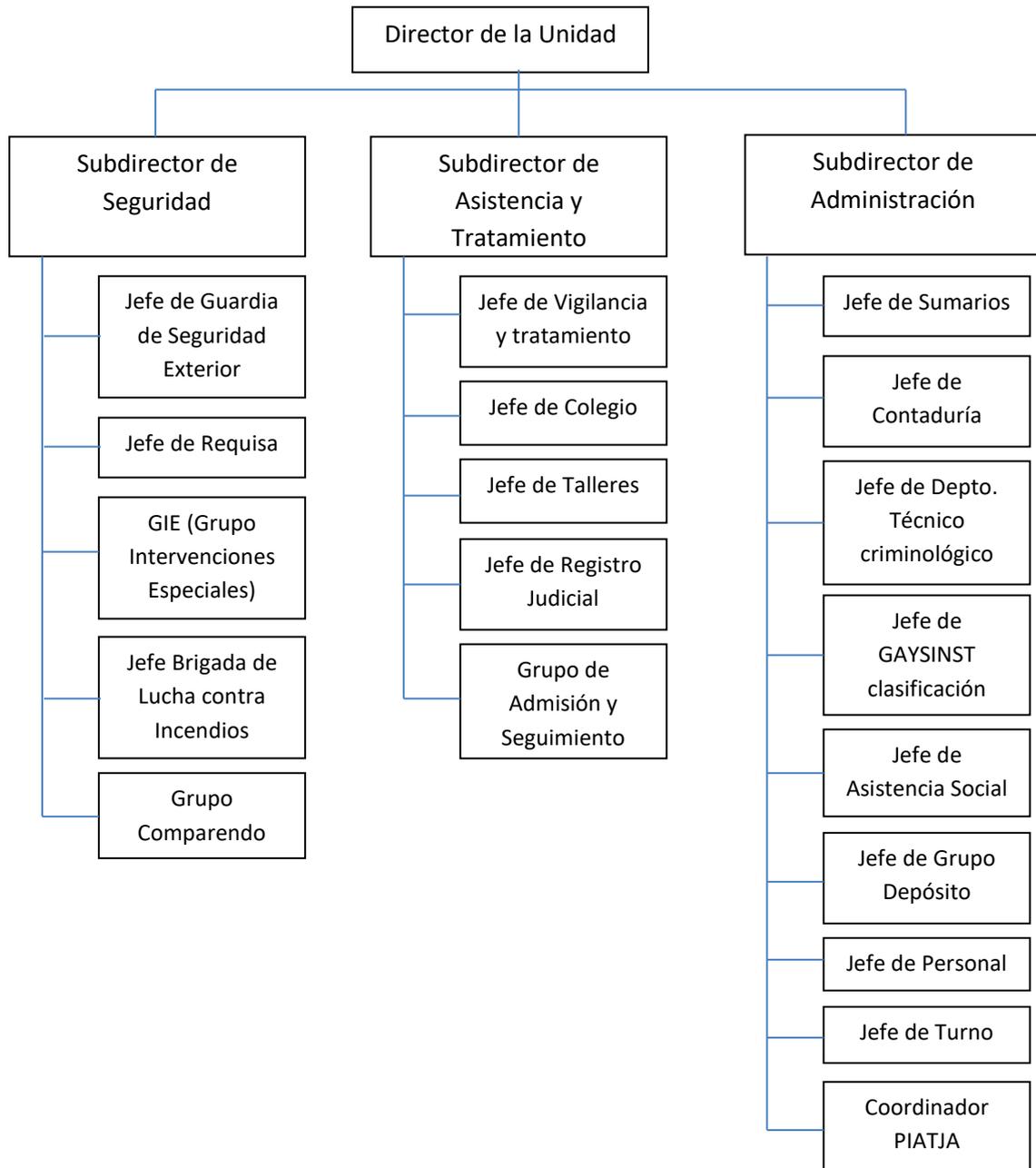
**Planilla Anexa 2 – Organigrama de la Subsecretaria de Política Penitenciaria**



**Planilla Anexa 3 – Organigrama del Servicio Penitenciario Bonaerense**



**Planilla Anexa 4 – “Unidad Penitenciaria N° 9”**



**“Análisis económico de las alternativas de prestar el servicio de alimentación de internos en la Unidad N° 9 de La Plata, del Servicio Penitenciario Bonaerense, en forma directa o tercerizando el servicio”**

Especialización en Costos para la Gestión empresarial

Cra. Andrea Puglisi

**Planilla Anexa 5 – Cálculo del costo de la Ración Testigo**

Rubro	Cantidad		2016		2017		2018		Cálculo 2019	
	Internos Comunes	Unidad	Precio Unitario 2017	Costo Ración 2017	Precio Unitario 2018	Costo Ración 2018	Precio Promedio	Costo Ración	Precio Unitario	Costo Ración
CARNE VACUNA	380	grs.	64,4300	24,4834	82,9900	31,5362	129,9000	49,3620	162,3750	61,7025
VEGETALES C	380	grs.	9,3800	3,5644	14,5900	5,5442	7,9000	3,0020	9,8750	3,7525
FRUTAS A-B	300	grs.	14,2000	4,2600	14,2000	4,2600	14,2000	4,2600	17,7500	5,3250
VEGETALES A-B	310	grs.	9,1800	2,8458	7,0000	2,1700	7,0000	2,1700	8,7500	2,7125
HARINA 000 PAN	264	grs.	12,3100	3,2498	42,9000	11,3256	42,9000	11,3256	53,6250	14,1570
CARNE DE AVE	135	grs.	32,6000	4,4010	34,4500	4,6508	47,1200	6,3612	58,9000	7,9515
ARROZ	60	grs.	20,9600	1,2576	28,9000	1,7340	28,9000	1,7340	36,1250	2,1675
AZUCAR	60	grs.	19,1600	1,1496	25,9000	1,5540	25,9000	1,5540	32,3750	1,9425
FIDEOS	50	grs.	19,0800	0,9540	19,0800	0,9540	38,5000	1,9250	48,1250	2,4063
TOMATE TRITURADO	50	grs.	17,6400	0,8820	17,1000	0,8550	17,1000	0,8550	21,3750	1,0688
LECHE EN POLVO	37,5	grs.	140,4700	5,2676	157,9000	5,9213	157,9000	5,9213	197,3750	7,4016
ACEITE COMESTIBLE	30	c.c.	50,4100	1,5123	25,5225	0,7657	25,5225	0,7657	31,9031	0,9571
SAL GRUESA	30	grs.	14,1100	0,4233	14,5000	0,4350	14,5000	0,4350	18,1250	0,5438
DULCE DE BATATAS	25	grs.	28,9500	0,7238	28,9500	0,7238	28,9500	0,7238	36,1875	0,9047
DULCE DE LECHE	25	grs.	35,3800	0,8845	52,8000	1,3200	52,8000	1,3200	66,0000	1,6500
DULCE DE MEMBRILLO	25	grs.	28,9500	0,7238	28,9500	0,7238	28,9500	0,7238	36,1875	0,9047
HARINA DE MAIZ	20	grs.	6,5660	0,1313	6,5660	0,1313	6,5660	0,1313	8,2075	0,1642
HARINA DE TRIGO "000"	20	grs.	10,6700	0,2134	10,6700	0,2134	20,3000	0,4060	25,3750	0,5075
MERMELADA	20	grs.	18,2900	0,3658	18,2900	0,3658	18,2900	0,3658	22,8625	0,4573
YERBA MATE	20	grs.	30,7300	0,6146	32,9900	0,6598	32,9900	0,6598	41,2375	0,8248
LENTEJAS	8	grs.	28,0900	0,2247	28,0900	0,2247	59,9000	0,4792	74,8750	0,5990
ARVEJAS	6	grs.	11,4400	0,0686	11,4400	0,0686	53,5000	0,3210	66,8750	0,4013
POROTOS DE SOJA	6	grs.	3,9400	0,0236	3,9400	0,0236	34,8000	0,2088	43,5000	0,2610
SAL FINA	5	grs.	10,5700	0,0529	38,0000	0,1900	38,0000	0,1900	47,5000	0,2375
CACAO EN POLVO	4	grs.	32,0300	0,1281	32,0300	0,1281	32,0300	0,1281	40,0375	0,1602
VINAGRE	4	c.c.	13,5000	0,0540	13,5000	0,0540	13,5000	0,0540	16,8750	0,0675
TE	2	grs.	18,9000	0,0378	18,9000	0,0378	18,9000	0,0378	23,6250	0,0473
ADOBO P/PIZZA	1	grs.	360,0000	0,3600	360,0000	0,3600	360,0000	0,3600	450,0000	0,4500
HUEVOS	0,5	uni.	33,2300	1,3846	33,2300	1,3846	44,9000	1,8708	56,1250	2,3385
<b>TOTAL</b>				<b>60,24</b>		<b>78,31</b>		<b>97,65</b>		<b>122,06</b>

## **11.- Bibliografía**

- Rodríguez Roberto Mario: “Los Costos en el Sector Público”, 1º Edición, Editorial Errepar, Buenos Aires, Argentina. Año 2006.
- Yardín Amaro: “El Análisis Marginal”, Segunda Edición, Editorial Omar Buzatti, Buenos Aires. Argentina. Año: 2010.
- Ley N° 13767 – Ley de Administración Financiera de la Provincia de Buenos Aires.
- Ley N° 14989 – Ley de Ministerio de la Provincia de Buenos Aires.
- Decreto Ley N° 9578/80 - Régimen del Personal del Servicio Penitenciario.
- Decreto N° 342/81 reglamentario del Decreto Ley 9578/80.
- Decreto N° 913/15 – Estructura Orgánico – Funcional del Servicio Penitenciario Bonaerense.
- Decreto 170/18 – Estructura Orgánico – Funcional del Ministerio de Justicia.
- Manual de Clasificadores Presupuestario de la Provincia de Buenos Aires.
- Decreto 41862/47 Organiza el trabajo en los institutos penitenciarios y carcelarios de la Provincia.
- Resolución N° 1537/19 del SPB – Peculio.
- Claudio A. Biset y Diego O. Di Renzo: “Costos, materia pendiente en la gestión municipal”: REPRO Digital. Edición N° 108 – Marzo / abril 2019