

***MAESTRIA EN FINANZAS PUBLICAS PROVINCIALES Y  
MUNICIPALES***

***FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA***

***LA EVALUACION SOCIAL DE UNA  
UNIDAD PENITENCIARIA MODULAR  
EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES***

***Autor: Lic. Martín CAIRO***

***Director: Lic. Horacio G. ROURA***

## RESUMEN

El presente trabajo se desarrolla en base a la metodología aplicada para la evaluación socioeconómica de proyectos. En el mismo se exponen las condiciones de alojamiento de los detenidos, tanto en Comisarias como en el Servicio Penitenciario Bonaerense. Se analiza el hacinamiento en estos establecimientos, enumerando sus causas y consecuencias, como así también se aportan algunas de las posibles líneas de acción a seguir al respecto. Se enfatiza en el análisis de la inversión en infraestructura carcelaria por ser la solución que estimamos más cercana desde el punto de vista de la toma de decisiones políticas, posiblemente por su factibilidad técnica, física e Institucional en el corto-mediano plazo.

Entonces trataremos de responder ¿cómo hacer socialmente eficiente la inversión en cárceles?, se propone un modelo de Unidad Modular de bajo costo, replicable en distintas ubicaciones con mínimas modificaciones.

Se lleva a cabo la Evaluación Social del proyecto de la Unidad Modular, utilizando el criterio de Costo-Eficiencia. En esta etapa se calcula el ahorro de costos que se genera al construir y operar la Unidad Modular comparada con la Unidad 11 del Servicio Penitenciario Federal. Luego se estiman algunos beneficios de la Unidad Modular (Anexo II) y se menciona el resultado del VAN obtenido bajo el criterio de Costo Beneficio.

Las conclusiones obtenidas bajo el primer criterio utilizado son ratificadas por el resultado obtenido bajo el segundo criterio (Costo Beneficio) el cual arroja una Valor Actual de los Beneficios altamente positivo, indicando dicho valor el aumento en la riqueza social por el proyecto. Con estos resultados quedan a la vista las virtudes del proyecto en cuestión.

## INDICE GENERAL

**INTRODUCCIÓN.** Pág. 4.-

**CAPITULO I SITUACIÓN ACTUAL.** Pág. 5.-

a) Descripción de las principales causas. Pág.8.-

- 1) Atraso en el proceso de las causas penales. Pág. 8.-
- 2) Problemas de Infraestructura. Pág.8.-
- 3) Falta de presupuesto. Pág.9.-
- 4) Falta de incentivos al trabajo. Pág.10.-
- 5) Falta de tratamientos de resocialización y trabajos terapéuticos. Pág.10.-

b) Descripción de los principales efectos. Pág.11.-

- 1) Sobrepoblación en comisarías. Pág.11.-
- 2) Alto grado de propagación de enfermedades infecto-contagiosas. Pag. 11.-
- 3) No se logra una adecuada reinserción del Interno a la Sociedad. Pág.12.-
- 4) Precarias condiciones de trabajo para el personal. Pag. 12

**CAPITULO II IDENTIFICACIÓN DE COSTOS.** Pág.14.-

I Costos de Inversión. Pág.14.-

- a) Costos Directos del Proyecto. Pág.14.-
- b) Costos por localización del proyecto. Pág.16.-
- c) Costos de congestión. Pág.16.-

II) Costos de Operación. Pág.17.-

- 1) Alimentación. Pág.17.-
- 2) Personal. Pág.17.-
- 3) Vestuario. Pág.17.-
- 4) Higiene y Salud. Pág.17.-
- 5) Útiles de Oficina. Pág.18.-
- 6) Servicios no Personales. Pág.18.-
- 7) Mantenimiento del edificio y mobiliario. Pág.18.-

**CAPITULO III EVALUACIÓN ECONOMICO-SOCIAL** Pág. 19.-

Precios sombra, Tasa Social de Descuento

Aplicación del Criterio Costo Eficiencia. Pág.19.-

**CONCLUSIONES.** Pág.23.-

**BIBLIOGRAFÍA.** Pág.25.-

### ANEXOS

- I. Cuadro capacidad real de Unidades Penitenciarias. Pág.26.-
- II. Identificación y valoración de algunos Beneficios. Pág.27.-
- III. Nociones básicas de la evaluación de proyectos. Pág.30.-
- IV. Plano de la Unidad Modular. Pág.33.-

## INTRODUCCION

La crisis política económica y social por la que atraviesa nuestro país ha producido un fuerte aumento de la desigualdad social, del consumo de drogas, del desempleo, de asentamientos en el conurbano, etc., trayendo entre sus consecuencias el incremento de la criminalidad. Esta situación, sumada al atraso de la justicia para resolver causas, el endurecimiento de algunas penas, la mala inversión de fondos, la falta de seguridad y de una infraestructura adecuada, entre otros factores, conlleva *el hacinamiento de las unidades penitenciarias* y la consecuente sobrepoblación de las comisarias por insuficiencia de espacio físico. Esta crítica situación acrecienta el conflicto social con un alto costo económico: el interno no se resocializa, reincide en nuevos delitos, se producen fugas en las cárceles o comisarias, contagio de enfermedades, etc.-

En el presente trabajo se ilustran las condiciones actuales de alojamiento de los detenidos del Servicio Penitenciario y de las Comisarias de la Provincia de Buenos Aires, para luego incursionar en el desarrollo de la inversión en infraestructura carcelaria como una alternativa para paliar la alarmante y crítica situación carcelaria.

Sin una estructura edilicia adecuada no es factible que el Servicio Penitenciario cumpla con el rol que le ha sido asignado.-

Se pretende, entonces, proyectar una Unidad Penitenciaria Modular, es decir, un *módulo*, un conjunto de piezas que se repiten en una construcción de cualquier tipo, para hacerla más fácil, regular y económica. Ello permite que sea reproducida en distintas ubicaciones dentro de la Provincia con mínimas modificaciones y a un bajo costo de construcción.-

La mencionada Unidad nace como consecuencia de las necesidades de diseñar un modelo que compatibilice la posibilidad de dar a los internos un alojamiento digno y apto para la convivencia, y que al mismo tiempo constituya un hábitat seguro.

Es dable acotar que la situación económica financiera por la cual atraviesa el país y los recursos con que cuenta la Provincia de Buenos Aires para dar respuesta al aumento de la cantidad de detenidos, originaron por parte del Servicio Penitenciario la iniciativa de un proyecto de Unidades de Bajo Costo.

Lo acertado de la respuesta arquitectónica de bajo costo radica no sólo en la ventaja económica de su construcción, sino también en el escaso mantenimiento edilicio que requiere.

El mencionado proyecto tiene como objetivo brindar mejores condiciones de tratamiento a los internos alojados en las sobrepobladas Comisarias y Cárceles Bonaerenses y serviría como herramienta directa para:

1) Paliar el déficit de infraestructura carcelaria del Servicio Penitenciario de la Provincia de Buenos Aires.

2) Reubicar detenidos procesados actualmente alojados en dependencias policiales (comisarias) que carecen de infraestructura para albergar a personas en forma habitual y estable, haciéndolo bajo condiciones desfavorables y deteriorando los niveles de seguridad social.

3) Mejorar la relación celda – detenidos en los demás institutos penitenciarios existentes, disminuyendo el riesgo de motines por superpoblación.

4) Asegurar el cumplimiento de las condiciones mínimas de detención, requeridas para el alojamiento de personas.

La intención de este trabajo es realizar una evaluación económico social de la Unidad Penitenciaria Modular, lo que significa que se medirán y examinarán los costos del proyecto desde la óptica de toda la sociedad.

Para la evaluación del proyecto se utilizará el criterio de costo-eficiencia. El objetivo es comparar la obtención de similares beneficios al menor costo por plaza. Para ello realizaremos la comparación en términos de Valor Actual de Costos de distintas Unidades del Servicio Penitenciario Federal.

## CAPITULO I

### SITUACION ACTUAL

En el presente capítulo se ilustra la situación que esta atravesando el Servicio Penitenciario Bonaerense comparándolo con el fenómeno inherente en Latinoamérica y Estados Unidos en lo que se refiere al crecimiento de la Población Carcelaria. Se aportan datos estadísticos y se concluye el capítulo con las causas y efectos que produce el hacinamiento en las Unidades Penitenciarias.

Según lo expresado por Carranza (2001), dentro de las variables que inciden en el crecimiento de la población penitenciaria, se pueden diferenciar dos causas genéricas que son: a) el crecimiento demográfico; y, la que llamaremos b) por "mayor uso de la prisión". Este último concepto se explica por los siguientes aspectos: condenas más largas, demora en los procesos, aumento de la criminalidad, del consumo de drogas, de la desigualdad social, del consumismo y la pérdida de valores de la sociedad.

En Argentina entre el año 1992 y el 1999, el crecimiento de la cantidad de personas presas fue de 21.016 a 38.604 (17.588 personas más), el cual se explica en un 10 % (diez por ciento) por el crecimiento demográfico y en un 90 % (noventa por ciento) por el "mayor uso de la prisión".

En Chile en el mismo período, el crecimiento fue de 20.989 a 30.852 (9.863 personas más), el 23 % explicado por el crecimiento demográfico y el 77 % por "mayor uso de la prisión". (E. Carranza, 2001).

Basado en datos del CEDALE (Centro Latinoamericano de Demografía) para Argentina en el año 1992, la tasa de presos cada 100 mil habitantes era de 63, cuando Brasil tenía una tasa de 74 y Chile de 155; para el año 1999 las tasas habían crecido aceleradamente en toda América Latina. En Argentina era de 107, en Brasil de 113 y 205 en Chile.<sup>2</sup> En Estados Unidos se triplicó la cantidad de prisioneros en los últimos 10 años.

En Argentina, como en la mayoría de los países de la región, el aumento de la cantidad de detenidos no ha tenido como respuesta la construcción de nuevas unidades que contengan el aludido fenómeno de crecimiento poblacional. Esto ha generado, un problema de hacinamiento, con numerosas consecuencias negativas.

Por hacinamiento se entiende la circunstancia de amontonamiento que se da en un sitio cuyas dimensiones en relación con la cantidad de personas se encuentran por debajo del mínimo admisible. "El hacinamiento significa que hay más de una persona donde hay espacio solo para una, lo que implica una pena cruel, inhumana o degradante, como lo establece la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes" (Convención 1984:38).

El Consejo de Europa elaboró en 1999 un informe especial sobre la sobrepoblación en el viejo continente, y definió como casos de "sobrepoblación crítica" los de Unidades o sistemas penitenciarios con una densidad<sup>3</sup> igual o mayor al 120% (COMITÉ 1999:50). Para octubre del 2002, las comisarías de la Provincia de Buenos Aires soportaban una sobrepoblación del 181% , lo que equivale a decir una densidad de 281 %.

La tasa de crecimiento sostenida de la cantidad de internos alojados en el Servicio Penitenciario Bonaerense es verdaderamente alarmante. En los últimos 5 años, creció a una tasa anual promedio cercana al 9 %. A finales del año 1997 existían 11.527 internos, la cantidad de reos fue ascendiendo:12.460 para el año 1998, 13.190 para el año 1999, 15.012 para el 2000 y 16.181 para finales de 2001, para el mes de septiembre de 2002 la cifra ascendió a 18.551.

<sup>2</sup> Fuente: E. Carranza, ILANUD.(2001) Para Argentina datos obtenidos de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia. Las cifras de los años 92-95 no incluyen los presos en destacamentos policiales. Las cifras de los años 96-98 incluye las personas presas en las cárceles provinciales y en destacamentos policiales provinciales

<sup>3</sup> Nos referimos a la densidad carcelaria por cien plazas (número de personas privadas de libertad , dividido por el número de plazas previstas, por cien).Una densidad del 120% equivale a decir que existe un 20 % de sobrepoblación.

El Servicio Penitenciario Bonaerense cuenta con 35 Unidades para el alojamiento de sus detenidos, las más superpobladas son las que a continuación se detallan:

**CUADRO 1 Unidades con mayor superpoblación ( Resumen del Cuadro 2 Anexo 1)**

<b>UNIDADES DE REGIMEN CERRADO</b>			
<b>Unidad</b>	<b>Población</b>	<b>Capacidad</b>	<b>Superpoblación</b>
1	3435	2186	57%
2	1415	1326	7%
3	404	280	44%
4	529	450	18%
5	911	707	29%
6	338	326	4%
7	322	278	16%
8	188	142	32%
9	1415	1206	17%
13	510	496	3%
15	1172	1000	17%
<b>Total de Unidades</b>	<b>Total de int. SPB</b>	<b>Capacidad total</b>	<b>Déficit de plazas<sup>4</sup></b>
34	18581	15519	2892

Fuente : Dirección de Régimen Penitenciario del S.P.B. (24/09/02)

A la sobrepopulación existente en el Servicio Penitenciario Bonaerense, hay que sumarle la de las comisarías de la Provincia que como dijimos asciende a 181%.

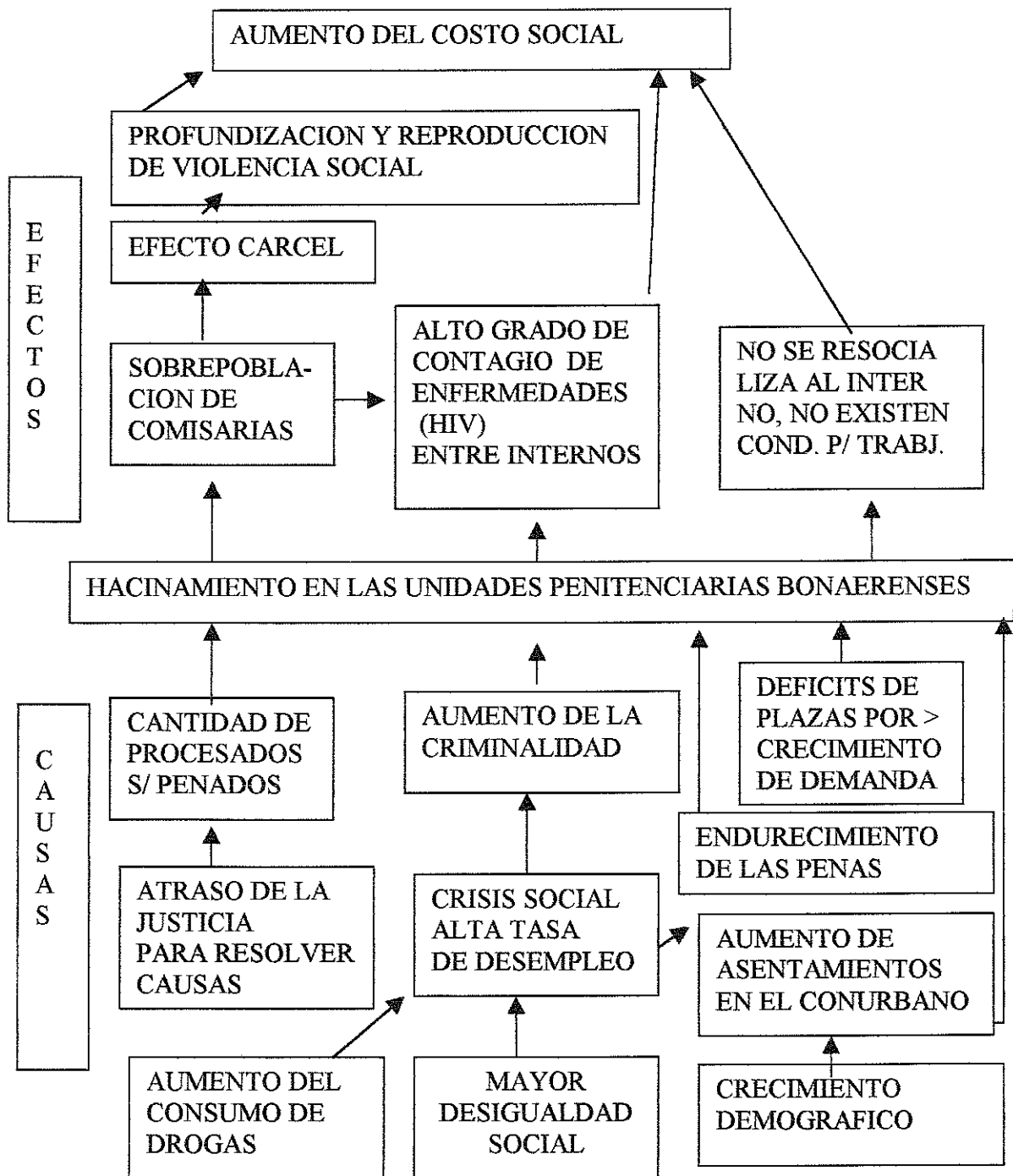
Para caracterizar la situación por la que atraviesa el Servicio Penitenciario Bonaerense utilizamos el "árbol del problemas"<sup>5</sup>, instrumento de utilidad, que permite detectar con claridad el encadenamiento de causas que originaron el problema y sus efectos posteriores.

A partir de una representación gráfica se ordenan tanto las causas (hacia abajo), como los efectos (hacia arriba) de manera secuencial estableciendo niveles de relación con el comienzo de esta construcción cual es el hacinamiento en las Unidades Penitenciarias Bonaerenses.

<sup>4</sup> Así, puede decirse que, sobre una capacidad total de alojamiento de 15.948 internos, existe una población de 18.581 detenidos entre procesados y condenados. Déficit de plazas sin contar los 8.000 detenidos en comisarías que deberían estar alojados en el S.P.B.

<sup>5</sup> SANIN Angel H. 1995. "Guía metodológica general para la preparación y evaluación de proyectos de inversión social".

**ESQUEMA 1 ARBOL DE PROBLEMAS**

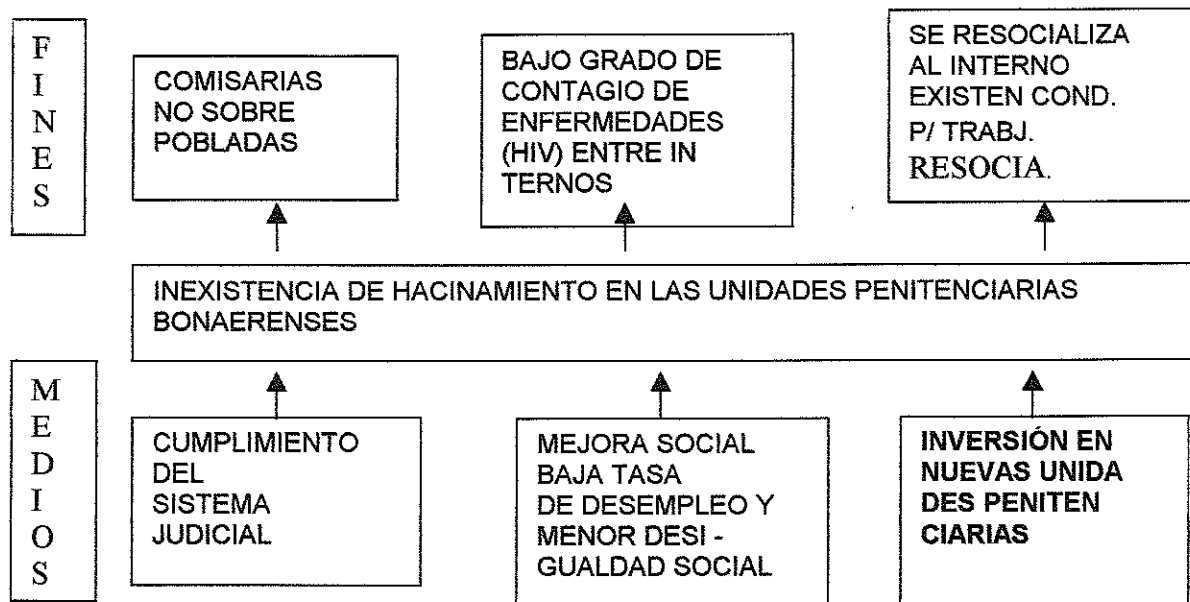


**Estudio de Alternativas.**

Si bien el problema de hacinamiento tiene una causalidad múltiple, la inversión en infraestructura carcelaria se torna imperiosa resultando un paliativo eminentemente conveniente tanto en el aspecto económico como social. A partir del "árbol de problema" desarrollado anteriormente, se plantea un "árbol de objetivos" en donde se formula la

secuencia equivalente de medios y fines, en que cada una de las causas y efectos encuentran su opuesto.

## ESQUEMA 2 ARBOL DE MEDIOS-FINES



En el nivel inferior del árbol se encuentran los medios fundamentales, que constituyen las raíces. En torno a ellas se encuentran las alternativas de solución al problema planteado. Con relación a cada medio fundamental se deben encontrar las estrategias o acciones que lo posibilitan, las que se enumerarán una vez detalladas las causas y consecuencias.

### a) Descripción de las principales causas:

#### 1) ATRASO EN EL PROCESO DE LAS CAUSAS PENALES

La sobrepoblación carcelaria afecta todo el sistema penitenciario provincial, principalmente a los establecimientos que cubren la máxima seguridad (ver cuadro 1). Cabe destacar que solo el 16% de los reos alojados en el Servicio Penitenciario Bonaerense son condenados, lo que pone de manifiesto una de las causas que contribuyen al problema de la superpoblación y al manejo de los internos (ya que los procesados según lo establecido en el Código de Procedimiento Penal no pueden ser obligados a trabajar).

La categoría más afectada del sistema penitenciario es la correspondiente a las unidades de máxima seguridad, las que se encuentran superpobladas en casi todos los establecimientos que la conforman, destacándose con mayor porcentaje las Unidades 1 (Lisandro Olmos), 3 (San Nicolás), 4 (Bahía Blanca), 5 (Mercedes), 7 (Azul), 8 (Los Hornos), 9 (La Plata) y 15 (Mar del Plata).

Frente a la importante demanda de cupos para el ingreso al sistema carcelario, (proveniente de comisarías) y ante la imposibilidad material para satisfacer la misma, se ha hecho necesario producir incorporaciones acotadas, restringidas, controladas, empleando una modalidad de ingresos programados y secuenciales, lo que ha traído aparejado un agravamiento en las condiciones de detención en las comisarías bonaerenses.

#### 2) PROBLEMAS DE INFRAESTRUCTURA

La infraestructura carcelaria creció en los últimos 10 años, pero no al ritmo en que se incrementó el número de internos, a esto le sumamos que tenemos Unidades que son más que centenarias y un bajo presupuesto para el mantenimiento.



Con respecto a la situación edilicia, nos encontramos con una gran diversidad de formas arquitectónicas, pero lo que más preocupa es la antigüedad y el escaso presupuesto para la conservación de la infraestructura. El gasto en mantenimiento edilicio para el año 2002 fue significativamente menor al del año anterior.

Para citar algún ejemplo la Unidad 4 ( Bahía Blanca), si bien ha tenido modificaciones, fue construida en 1905 (terminada en 1909).

La Unidad 5 de Mercedes data de febrero de 1877, posee un estilo arquitectónico en Forma de T, al cual se le adosaron pabellones en forma de doble peine en tres alturas.

La Unidad 6 de Dolores comenzó a funcionar en el año 1876 con una capacidad original de 80 internos, con un partido arquitectónico de Espina en P.B. y Primer piso. Luego de modificaciones se amplió su capacidad a 330 internos.

Las Unidades mencionadas anteriormente son las más antiguas del Servicio Penitenciario Bonaerense; por otro lado, existen Unidades como la Unidad 29 (Melchor Romero) de Máxima Seguridad con capacidad para 240 internos, la cual fue habilitada en el año 1998 y la Unidad 30 General Alvear que fue inaugurada en Marzo del año 2000.

Como es de suponer, bajo estas condiciones, muchos de los establecimientos carcelarios provinciales no se ajustan a los requerimientos básicos, tanto cuantitativos como cualitativos, para el alojamiento de personas. En varias unidades, en los sectores comunes, por razones de necesidad se le fueron agregando camas, sin que se correspondan con la superficie adecuada de los distintos ambientes. Para darnos una idea, en la Unidad 1 (L. Olmos) la superficie de dormitorio por interno es de 1,35 metros cuadrados, cuando la media internacional es de una superficie de 6 metros cuadrados por interno y las Condiciones Mínimas de detención exigen un mínimo de 5 metros cuadrados por interno.

### 3) LA FALTA DE PRESUPUESTO

Otro problema, relacionado indudablemente con la situación actual del país, es la falta de presupuesto. Se puede observar que mientras la cantidad de internos fue aumentando excesivamente año tras año, a una tasa de crecimiento ascendente, el presupuesto lo hizo en menor proporción por lo que se deterioró la relación costo por interno. Para mayor ilustración resulta prudente observar los siguientes datos:

**CUADRO 2**

Año	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Presupuesto ejecutado	175 millones	200 millones	214 millones	223 millones	224 millones	223 millones
Cantidad de internos	11527	12460	13190	15012	16181	18551
<b>Costo por interno</b>	<b>15205.46</b>	<b>16114.66</b>	<b>16284.35</b>	<b>14888.75</b>	<b>13883.44</b>	<b>12045.76</b>
gasto en personal	132 millones	155 millones	170 millones	177 millones	178 millones	179 millones
gasto en personal / cantidad de internos	11510.64	12436.40	12856.86	11777.91	10982.32	9677.86
gasto en salud/ cantidad de interno	s/d	s/d	s/d	s/d	101,70	52,27
gasto en mantenimiento edilicio/ cantidad de interno	s/d	s/d	s/d	s/d	232.40	152.00

Fuente: Dirección de Administración del Servicio Penitenciario Bonaerense.

El gasto por interno del Servicio Penitenciario Bonaerense es solo el 54 % del Gasto por interno del Servicio Penitenciario Federal, que para el año 2001 era de \$ 25.680 por interno, lo que casi duplica el gasto del Servicio Provincial para ese mismo año.

El Gasto en Personal sobre la cantidad de internos es también significativamente menor (26 %), el Servicio Penitenciario Federal gastó \$ 14.838 en personal por interno, para el año 2001.

Es de destacar que la relación Cantidad de Personal sobre Cantidad de Internos, para las Unidades de Máxima y Mediana seguridad de la Provincia en promedio es de 0,57 (es decir que por cada agente hay casi dos presos); relación dispar que no sucede en el ámbito Federal, que en promedio supera a la unidad (1,12) es decir un agente un preso. En las comisarias la relación Cantidad de Personal dedicado al cuidado de los detenidos / Cantidad de Detenidos, se estima que llega a ser de 2 agentes por detenido.

Como es sabido el Servicio Penitenciario Federal al igual que el Servicio Penitenciario Bonaerense tienen como rasgo característico la misión de custodia y resocialización de los internos que se encuentran bajo su guarda, tal como lo establecen las Leyes 24.660 y 12.256 respectivamente.

No obstante ello, existen diferencias entre ambas Instituciones en lo que se refiere a jurisdicción, competencia y materia. Lo expuesto tiene su razón de ser en lo siguiente: en cuanto a la jurisdicción el Servicio Penitenciario Federal abarca Ciudad Autónoma de Buenos Aires y todo el territorio nacional, mientras que el Servicio Penitenciario Bonaerense detenta la misma solamente en la Provincia de Buenos Aires. En relación a la competencia la primera de las Instituciones mencionadas alberga aquellos detenidos que han cometido delitos juzgados por la justicia federal, *verbi gratia*: tráfico de estupefacientes, contrabando, robo de órganos, etc. . Por su parte la segunda de las reparticiones aludidas aloja aquellos internos que cometen delitos contemplados en el Código Penal y que fueron perpetrados dentro del ámbito Bonaerense. En lo que hace a la materia, ésta se encuentra subsumida en tipo de delito y el lugar donde se comete.

#### 4) FALTA DE INCENTIVOS AL TRABAJO

Estaría demás, redundar sobre el tema de la falta de infraestructura, pero es necesario la construcción de talleres de trabajo, debido a que bajo las circunstancias imperantes en el sistema carcelario, no es posible brindarles la oportunidad laboral a todos aquellos internos que deseen trabajar.

Por lo cual las nuevas Unidades a construir, tienen que tener como atributo fundamental el desarrollo de una o más actividades. Según su ubicación se podría hablar de Dependencias con establecimientos agropecuarios, si la misma se ubica en una zona rural, o por ejemplo de Unidades con talleres destinados a la mecánica, herrería, carpintería, según su localización geográfica.

Otro punto a debatir es la remuneración de los internos por los trabajos que realizan; en la actualidad, no supera el \$1,39 por jornada, lo que seguramente conlleva a un desinterés por el trabajo. Si el mismo fuese correctamente remunerado, el interno podría acceder a un seguro y eventualmente a una jubilación en el futuro, o bien trabajar para reparar los daños y perjuicios causados como consecuencia del delito que cometió.

En este sentido, son muy interesantes las experiencias de cárceles de Alemania, Estados Unidos y Japón, en cuanto a la formación de empresas de penados, que producen bienes para el mercado.

#### 5) FALTA DE TRATAMIENTOS DE RESOCIALIZACION Y TRABAJOS TERAPÉUTICOS

Otro aspecto importante es que bajo las condiciones descriptas no es posible un adecuado tratamiento de resocialización. Como consecuencia de ello no se cumple con el espíritu de la Constitución Nacional y Provincial y Pactos Internacionales de Derechos Humanos, en el sentido que existan las modalidades adecuadas para el tratamiento terapéutico de los internos.

Los psicólogos y psiquiatras que desarrollan sus tareas en el ámbito de las Unidades Penitenciarias, no tienen las condiciones edilicias adecuadas para desarrollar correctamente sus labores (brindar terapias y seguimiento particularizado a cada interno).

Otro aspecto a superar, relacionado con el punto anterior, es que si bien a los penados se los puede inducir al trabajo, esta situación no se da con los procesados quienes no tienen obligación de trabajar. La no exigibilidad de trabajar para los procesados es una postura indefensible, que pesa sobre el propio perjuicio de los encausados.

Estimamos que la actividad laboral es un denominador común especialmente interesante para la deseada aproximación entre dos realidades (dos mundos) la del interior y la del exterior, por lo cual el trabajo debería ser el elemento nuclear, central de la vida en prisión.

Es la razón por la cual, como ya se dijo, las nuevas unidades a crearse tendrían que tener los ámbitos necesarios para talleres y cada especialidad a desarrollarse, para lograr los objetivos expuestos.

Esta causa, tiene un efecto directo en la alta tasa de reincidencia, ya que no se genera en los internos la cultura del trabajo, a cambio de una remuneración acorde.

## **b) Descripción de los principales efectos**

### **1) SOBREPOBLACION EN COMISARIAS**

Como ya mencionamos en las comisarias de la Provincia existen más de 8.000 detenidos, considerando que las mismas cuentan con una capacidad máxima de 2.846 plazas, existe un déficit de plazas para 5.154 detenidos, los cuales no pueden ingresar al Servicio Penitenciario por falta de cupos. Esto acarrea un alto costo social, afectando a la seguridad (mayor probabilidad de motines y fugas), debido a que se están detrayendo recursos tanto humanos como físicos de las comisarias, las cuales fueron creadas para otros fines y no para el alojamiento y atención de los detenidos.

En este sentido, autoridades del Ministerio de Justicia de la Nación, han manifestado que en la Policía de la Provincia de Buenos Aires el 40% de su dotación se dedica a tareas relacionadas con la guarda de presos.

La reclusión en las comisarias genera asimismo un importante "efecto cárcel" y el contagio de enfermedades, con la consecuente pérdida de valores humanos por parte del detenido, aumentando así el costo social.

### **2) ALTO GRADO DE PROPAGACION DE ENFERMEDADES INFECTO-CONTAGIOSAS**

A la superpoblación hay que agregar la falta de los servicios sociales y materiales psicológicos y educativos. La alimentación y la atención médica son de una cruel precariedad.

Si bien no existen datos oficiales, un 40% de los detenidos probablemente sean portadores de HIV, aun cuando no se ha desarrollado ningún relevamiento sistemático de la enfermedad.

La epidemiología indica que para conocer la real magnitud del impacto de la infección HIV/SIDA en el Servicio Penitenciario Bonaerense es necesario la realización de un estudio de prevalencia de corte transversal anónimo no ligado.(S.P.B.)

La población de las cárceles bonaerenses se puede tipificar como una de las más vulnerables por las siguientes características

- 1) Baja edad promedio
- 2) Escasa escolaridad
- 3) Provenientes de grandes conglomerados urbanos. (Gran Buenos Aires, La Plata y Mar del Plata) con mayor prevalencia de la infección HIV/SIDA, así también como las patologías tales como TBC (Tuberculosis).
- 4) Precario y casi nulo acceso a los sistemas de salud pública.
- 5) Anterior alojamiento en condiciones de superpoblación en comisarias.

Además se puede afirmar: a) que el 91 % de la población participa de algún hábito de riesgo para la infección HIV/SIDA (tatuajes, drogadicción con intercambio de jeringas, sexualidad promiscua, politransfusiones, enfermedades inmunodepresoras, etc.)

b) En las unidades, el recambio de la población es alto, oscilando en un 50 % de la población al año, salvo en las unidades de penados ( U.2 Sierra Chica).

c) El 95 % de los infectados tiene dos factores de riesgo asociados, por ejemplo drogadicción y tatuajes, drogadicción endovenosa con jeringas compartidas y sexualidad promiscua.

d) El 75 % de los infectados son drogadictos endovenosos.

Como conclusiones, de la entrevista sostenida con el Dr. Roberto Rodríguez. Jefe de la Secretaría de Prevención del HIV/SIDA, se puede afirmar que si bien no se conoce precisamente el porcentual de prevalencia de la infección HIV/SIDA en el Servicio Penitenciario Bonaerense de acuerdo a las proyecciones es alto. Se puede estimar que el

12,32 % de los internos HIV positivos, tienen criterios para ser considerados enfermos de SIDA.

La situación antes descrita, es aún más grave en los Estados Unidos; país este que cuenta con una de las tasas más altas del mundo de presos cada cien mil habitantes. En el año 2001, existían 690 internos por cada cien mil habitantes.

En 1992, los casos de SIDA en cárceles estatales o federales alcanzaron los 195 por cada 100.000 comparado con 18 por cada 100.000 existente entre la población EEUU en general. (Hammett, T. 1992)

### 3) AUMENTO ABRUPTO DE LA TASA DE REINCIDENCIA. NO SE LOGRA UNA ADECUADA REINSERCIÓN DEL INTERNO A LA SOCIEDAD.

La tasa de reincidencia indica el porcentaje de internos que al recuperar su libertad vuelven a cometer cualquier tipo de delito.

Según lo sostenido por Jorge Horacio Hadad, la tasa de reincidencia que para el año 1999 era del 35 %, semejante a la de los países desarrollados de Europa, para el año 2002 se estimaba en un 92,8%.

Esta elevada tasa demuestra que el Servicio Penitenciario no cumple con su rol resocializador.

En el último Congreso de Política Criminal de Naciones Unidas se destacó la importancia de tomar políticas tendientes a revertir esa tasa, las mismas son consistentes en que se considere al Estado con la obligación de dar los medios necesarios (ámbitos adecuados).

Es normal entender que los más brutales crímenes son cometidos por personas que recientemente han salido en libertad, debido a la pérdida de valores que le ocasionan las actuales condiciones de detención, cuando en realidad, es en ese ámbito donde se le deben inculcar valores al interno.

### 4) PRECARIAS CONDICIONES DE TRABAJO PARA EL PERSONAL.

El personal de las Unidades más superpobladas tiene que padecer semejantes condiciones a las descritas para los internos debido a que comparten a diario las mismas instalaciones, lo que acarrea un alto grado de ausentismo laboral. El cual es justificado dado el ámbito en que desempeñan su labor diaria.

Este incremento de enfermedades genera una disminución de la eficiencia de la administración del sistema, y propicia, por que no, un aumento de la violencia intra-carcelaria haciendo vulnerable la integridad física tanto del interno como del personal. Además hay que considerar que las enfermedades que se contraen en la Unidad son transmitidas hacia la sociedad por medio del agente y su núcleo familiar.

#### Acciones.

Analizadas las causas y consecuencias que acarrea el hacinamiento carcelario, resulta oportuno proponer aquellas acciones tendientes a mejorar la situación antes descrita.

A continuación se proponen tres acciones que ayudarían a paliar tal circunstancia:

AGILIZACIÓN DEL  
DEL SISTEMA  
PROCESAL-PENAL

MEDIDAS DE REACTI  
-VACION ECONOMICA,  
RE-DISTRIBUCIÓN  
DEL INGRESO

CONSTRUCCIÓN DE  
NUEVAS UNIDADES  
PENITENCIARIAS

#### AGILIZACIÓN DEL SISTEMA PROCESAL-PENAL:

Dicha acción consiste en resolver más rápidamente las causas de aquellas personas que se encuentran privadas de su libertad y que no cuentan con una sentencia firme. Para

lograr esto resulta necesario establecer mayor cantidad de Juzgados, más personal en los ya existentes y acelerar los pasos tendientes a agilizar la implementación del juicio oral en el ámbito penal.

#### **MEDIDAS DE REACTIVACION ECONOMICA, REDISTRIBUCION DEL INGRESO**

Sin lugar a duda la crisis por la cual atraviesa el país es una de las causales de la mayor comisión de delitos. Un aumento de la producción y del empleo como así también una distribución mas equitativa del Producto Nacional contribuirían a disminuir uno de los factores que contribuyen a la alta tasa de crecimiento del delito y su consecuente aumento en la población penitenciaria.

#### **CONSTRUCCIÓN DE NUEVAS UNIDADES PENITENCIARIAS**

Una alternativa paliativa al problema del hacinamiento consiste en la construcción de nuevas Unidades penitenciarias a fin de descomprimir la sobrepoblación existente en el Servicio Penitenciario Bonaerense y Comisarias.

Considerado el nivel de incidencia de cada una de las acciones propuestas y la factibilidad física, técnica, presupuestaria e Institucional concluimos que, si bien son complementarias, la más factible de realizar en el corto-mediano plazo, es la inversión en Infraestructura carcelaria.

Queda así identificado el problema planteado. Nos avocaremos a una de las acciones para paliar la situación de hacinamiento en las Unidades Bonaerenses.

## CAPITULO II

### IDENTIFICACIÓN DE COSTOS

Como se ha sostenido en el capítulo anterior, uno de los temas olvidados por nuestros gobernantes es el problema de las cárceles, quizá porque pierde magnitud frente a otros es que no se le han buscado soluciones adecuadas. Siendo que nos encontramos frente a una problemática compleja, pues intervienen distintos factores, ya enumerados, la construcción de nuevas cárceles no es la única solución al hacinamiento carcelario, sin embargo, resulta ser un ventajoso paliativo tanto a nivel económico como social. La crítica situación en las cárceles implora la necesidad de tomar decisiones políticas al respecto.

Pero ¿cómo hacer socialmente eficiente la inversión en cárceles? ¿Hay alguna alternativa más económica que la actual, que genere los mismos o mayores beneficios, y que además libere fondos para otros proyectos que ataquen otras de las causas de los problemas del sistema penitenciario actual?. Para responder a este interrogante por medio del presente trabajo se ha elaborado un proyecto para la Construcción de la Unidad Modular de Bajo Costo, es decir, una unidad penitenciaria que pueda ser reproducida en distintas ubicaciones dentro de la Provincia de Buenos Aires -por ser éste el ámbito seleccionado para este emprendimiento-, con mínimas modificaciones y un bajo costo de producción.

El énfasis se pone aquí en considerar todos los costos pertinentes al proyecto, tanto aquellos que corresponde sean asumidos por sus gestores como los costos relativos a servicios básicos o complementarios que, no siendo directamente pertenecientes al proyecto, son influidos por él y respecto a los cuales se recomienda la coordinación de inversiones, de modo de facilitar la adopción de las decisiones que sean más eficientes para la Provincia.

Antes de entrar con la descripción de cada costo, vale la pena diferenciar entre, los "costos económicos" que son los relevantes para evaluar el proyecto, y los "costos financieros o presupuestarios" que son los que requiere para funcionar la nueva Unidad.

Para obtener estos costos, en principio, se utilizan precios de mercado y luego se calculan a precios sociales. El objetivo del cálculo de los precios sociales de los factores es contar con valores que reflejen el verdadero costo para la sociedad de utilizar unidades adicionales de estos factores durante la ejecución y operación de un proyecto de inversión.<sup>6</sup>

Los costos de la Unidad Penitenciaria Modular están formados por:

#### I COSTOS DE INVERSION

a) Costos Directos del Proyecto; que corresponde a los costos de construir la Unidad en un Terreno determinado más todas las obras de Urbanización y equipamiento que deban construirse de forma interna al predio. Esto incluye el equipamiento necesario para que la Unidad se encuentre lista para funcionar.

b) Costos por localización del proyecto, que corresponde a los costos en que se debe incurrir para conectar al predio con redes y servicios existentes; se presentan cuando éstos no están disponibles en forma directa e inmediata, o cuando la instalación actual del predio a utilizar tiene un costo de oportunidad. (en este caso, usualmente, el costo de localización esta incluido en el precio del terreno).

c) Costos causados por el proyecto en su entorno, o costos de congestión; estos costos se presentan cuando el proyecto se ejecuta en una localidad en que ciertos servicios se están prestando de forma deficitaria o cercana a la capacidad instalada. El proyecto causará un aumento de la congestión que afectará no solo a los habitantes del lugar sino también a las nuevas personas que transiten por el mismo. También se debe tener en cuenta la congestión generada por el período de construcción, debido a la necesidad de redistribuir el tránsito, cerrar ciertas zonas de la ciudad o sus alrededores, etc.

a) Los costos directos de la unidad penitenciaria modular presentarían pequeñas variaciones dependiendo de la orientación y equipamiento que se le den a los talleres e instalaciones

<sup>6</sup> En el anexo III se describe la metodología elemental para la Evaluación Social de Proyectos.

secundarias, (por ejemplo talleres de herrería y carpintería o granja-agropecuaria). Para este trabajo consideramos que esas variaciones no son significativas. Tomamos como ejemplo una supuesta Unidad en la localidad de Saavedra (Pcia. de Bs. As.). Los costos directos están bien identificados en el cuadro siguiente, los cuales fueron obtenidos del pliego de bases y condiciones de la construcción de una Dependencia similar en el mencionado ámbito geográfico.

**CUADRO 3**

UNIDAD PENITENCIARIA MODULAR – Tipo: (Microgranja)- Capacidad 700 internos	
<b>OBRAS EXTERIORES</b>	
Limpieza, desmonte y nivelación	
Extensiones de Red	
Afambrosos perimetrales	
Sub-Total.....	\$822.494
<b>OBRAS PRINCIPALES</b>	
Mampostería, carpintería, revestimientos,	
Sub-Total.....	\$3.264.977
Estructuras	
Sub-Total.....	\$932.217
<b>INSTALACIONES</b>	
Eléctricas.....	\$1.139.500
Gas.....	\$350.969
Sanitarias.....	\$643.142
Tecno-Vigilancia.....	\$2.000.000
Sub-Total.....	\$4.133.611
<b>EQUIPAMIENTO:</b>	
Vehículos, Mobiliario, Computadoras, Armas, Herramientas.	
Sub-Total.....	\$1.250.000
<b>TOTAL</b> .....	<b>\$10.403.299</b>
<b>TOTAL POR INTERNO</b> .....	<b>\$14.862</b>

La mencionada Unidad, dentro de sus instalaciones, posee:

**Pabellón de máxima seguridad:** en el mismo se alojan a aquellos internos considerados de máxima peligrosidad, según los parámetros de conducta y perfiles psicológicos elaborados por profesionales de la Institución.

**Pabellón de mediana seguridad:** se alojan internos que poseen buena conducta, de acuerdo a la calificación efectuada en la Unidad en donde se encuentra alojado y de acuerdo al delito que se le atribuye

**Salón de Usos Múltiples:** Lugar destinado al esparcimiento del interno.

**Locutorios y Encuentros Familiares:** el primero de ellos es el lugar físico donde el interno recibe a su familia, mientras que el segundo consiste en el ámbito adecuado para mantener las visitas higiénicas.

**Oficina de Requisa:** lugar en donde se revisan a las personas que van a visitar a los internos.

Escuela: ámbito de enseñanza para los internos.

Casino de Oficiales: Lugar de reunión y descanso del personal superior penitenciario.

Talleres: espacio en donde los internos realizan labores variadas.

Servicios Generales de Sanidad: comprenden hospital, sector de odontología y cirugía.

Obras complementarias :

Planta depuradora de líquidos cloacales: la misma trata los efluentes de la Unidad, a fin de evitar la contaminación del medio ambiente.

Cámara de cloración: permite la depuración del agua destinada a consumo y limpieza en general.

Subestación reguladora de Gas.

Usina Grupo electrógeno.

Molino de viento y fanque australiano.

Items que se encuentran en su totalidad contemplados dentro del presupuesto general aludido.

b) Los costos por localización del proyecto van a variar dependiendo de los servicios existentes en el entorno de la zona donde se desarrolle el proyecto:

Suponemos: que para esta Unidad, el agua potable es extraída mediante perforación y almacenada en los tanques de la Unidad, cuyo valor igual que el de la planta depuradora de aguas servidas esta incluido en los costos directos.

En cuanto al gas la red de abastecimiento más cercana se encuentra a 500 metros, con un costo aproximado para acceder al servicio de \$ 100.000

La red de luz se encuentra también a 550 metros con un costo de \$ 180.000, incluyendo la iluminación de las calles, hasta llegar al predio.

Se tendría que pavimentar la calle de entrada a la Unidad, lo que lleva unos 100 metros de pavimento, un total de \$ 200.000

A tal fin se aclara que los costos privados que a continuación se enumeran son para la Unidad en su conjunto, suponiendo que la Unidad tiene una capacidad para 700 internos, el costo por interno se obtiene de dividir los costos privados por 700 internos:

Cuadro 4

Categoría de Costos	costos privados	costos por interno
Urbanización (Luz, gas y agua)	\$ 280.000	\$ 400
Vialidad	\$ 200.000	\$ 286
<b>Total de costo de localización</b>	<b>\$ 480.000</b>	<b>\$ 686</b>

c) Costos originados por el proyecto en su entorno (costos por congestión):

En el caso de los costos de congestión, el enfoque que le daremos es el siguiente: Si la Unidad se coloca en una población determinada, las posibilidades, para cada servicio (salud, educación y transporte.) son: o que esté cerca de la saturación o que no lo esté. Si no lo está, la congestión es = 0 y el costo asociado también (suponemos que si no existe congestión en el momento 1, tampoco existirá para el resto de los períodos). Si está congestionado, estimamos cuánto le costaría a la sociedad dar ese servicio adicional.

En cuanto a la Salud es de destacar que la Unidad cuenta con enfermería y servicios médicos, por lo cual los casos que no requieren una internación de cuidados intensivos son atendidos dentro de la Unidad. El número probable de aumento de la demanda del servicio de Salud de los Hospitales de la zona, dada la cantidad de internos de la Unidad (700) y atento la tasa de internación de Internos en Hospitales extra-muros es baja ( 1 cada 700), estimamos que dar una cama con atención médica adicional cuesta \$100 diarios, el costo incremental que tendría el sistema de salud de la población sería, al menos, \$100 diarios x 30 días = \$3000 al mes. Un costo de \$ 36.000 Anuales. (Esto es en condiciones normales, siempre y cuando no se produzcan motines.)



Suponemos que los establecimientos educacionales existentes no sufrirán congestión por el ingreso de los familiares de los nuevos empleados de la Unidad que no residían con anterioridad en el área. Por lo tanto el costo de congestión en educación la suponemos 0.

**Cuadro 5**

Categoría de Costos	Costos Privados	costos por interno
SALUD	\$ 36.000	\$ 51
<b>Costo total por congestión</b>	<b>\$ 36.000</b>	<b>\$ 51</b>

## II COSTOS DE OPERACIÓN

Para la obtención de dichos costos se han consultado la Dirección de Administración del Servicio Penitenciario (Departamento Contable y División Presupuesto), como así también a todas las secciones de contaduría de las Unidades del Servicio Penitenciario Bonaerense.

1) **PERSONAL:** El gasto operativo en este rubro es el más importante, la ventaja de esta nueva Unidad es que funciona de manera regular, sin descuidar la seguridad, con un 20 % menos de empleados, debido a la aplicación, en su construcción, de avanzada tecnología en cuestiones de seguridad, (barreras láser, cámaras de video, alarmas contra incendio, etc.). Por lo cual consideramos que con 280 agentes se cubrirían muy bien todos los servicios. Siempre y cuando no se sobrepase la capacidad instalada del número de plazas para el cual fue diseñada. Teniendo en consideración que la Unidad nueva, cuenta con gran porcentaje de sus empleados que son ingresantes (Guardias) cuyo sueldo no supera los 600 pesos mensuales (incluyendo Bonificaciones), anualmente percibirían cada uno de ellos \$7.800. El salario de un Suboficial con mayor jerarquía, es de aprox. \$1300 mensuales, y el de los Oficiales Jefes, en promedio no superan los \$ 2.000 por igual período, (y son pocos en relación a toda la dotación de personal necesario para un adecuado funcionamiento). Anualmente tendríamos un salario promedio de \$ 900 por agente., (12 sueldos, más un aguinaldo). = \$ 11.700, que multiplicado por toda la dotación para la Unidad ( 280 agentes), significaría un gasto anual de **\$ 3.276.000**. Hay que tener en cuenta que no todo el personal de la Unidad es nuevo, sino que existen agentes que son trasladados de otras Unidades existentes. Suponemos que el Gobierno nombrará a 280 agentes por cada Unidad de 700 internos que habilite.

2) **ALIMENTACION:** considerando tanto a los internos como al personal sería un costo presupuestario de (\$2 por comida X 3 comidas diarias = \$6 x por persona, x 30 días al mes \$ 180 x (700 internos + 100 agentes<sup>7</sup>)= \$144.000 mensuales, X 12 meses = \$ 1.728.000 pesos en alimento al año. Para nuestro proyecto solo debemos tener en cuenta los costos incrementales, debido a que los internos que se alojaron en la nueva Unidad son trasladados desde otras unidades o de comisarías, por lo cual el gasto en alimentación de los mismos no es un gasto incremental. En cuanto a los agentes que comen en la Unidad sí son costos incrementales, debido a que como aclaramos en el punto anterior se incorporará nuevo personal, ahora si consideramos que se alimenta a 100 agentes por día, y a (\$2 por comida X 3 comidas diarias = \$6 x por persona, x 30 días al mes \$ 180 X 100 agentes = \$ 18.000 mensuales por 12 meses = **\$ 216.000 anuales**.

3) **VESTUARIO:** en la mayoría de las Unidades son los internos los que se tienen que encargar de la compra o adquisición de las prendas de vestir, en el presente proyecto la tendría que proveer el estado. Las prendas deberían ser numeradas y uniforme para toda la población; con la ventaja de que los internos estén bien identificados (numerados). Se calcula que para 700 internos con 4 juegos completos de prendas, uno para cada estación del año, con un costo de \$ 100 por juego, sería **\$400 X 700 internos = \$ 280.000 anuales**.

4) **HIGIENE Y SALUD:** se debe disponer de los medicamentos necesarios. La falta de los mismos impediría un tratamiento adecuado conllevando al agravamiento de la salud, con el

<sup>7</sup> Se toma el número de 100 agentes como los que se alimentan a diario en el comedor de la Unidad, debido a que en la misma se suelen hacer turnos de (12 hs. X 36 hs), es decir 12 hs. de trabajo y 36 hs. de franco o de (24 hs X 48 hs), como así también existen empleados que cumplen 6 horas por día y no se alimentan en la Unidad.

consecuente aumento del gasto en este rubro. La higiene es un punto fundamental que también contribuye a un adecuado cuidado de la salud, tanto del interno como del agente. Según datos de la Organización Mundial de la Salud, para el año 1998, Argentina gastaba \$1.091 por persona al año. Estimamos, según surge de la entrevista mantenida con el Director de Sanidad, que si bien la privación de la libertad en las condiciones descriptas aumenta el riesgo de contraer enfermedades, con un gasto por interno de \$ 500 al año alcanzaría para cubrir estos costos. Cabe mencionar que en la actualidad los importes destinados presupuestariamente a estos rubros son diez veces inferiores a los propuestos. (Ver cuadro 2). Entonces,  $(\$500 \times 700) = \$ 350.000$  anuales.

5) UTILES DE OFICINA: Estimamos, que entre hojas, tonner, cartuchos, bolígrafos y otros insumos, tenemos **\$50.000** anuales.

6) SERVICIOS NO PERSONALES dentro de este ítem, incluimos los servicios tales como, energía eléctrica, gas, pasajes, viáticos. Se estima para estos rubros **\$ 450.000** anuales.

7) MANTENIMIENTO DEL EDIFICIO Y MOBILIARIO: Incluye las reparaciones menores al edificio y su mobiliario (Ej, sustitución de vidrios rotos, pintura, mantenimiento de desagües y varios.) **\$ 90.000**

Cuadro 6: COSTOS ANUALES DE OPERACIÓN PARA LA UNIDAD MODULAR  
(700 Internos).

Categoría de Costos	costos privados	costos por interno
Alimentación del personal	\$ 216.000	\$ 309
Personal	\$ 3.276.000	\$ 4.680
Vestuario	\$ 280.000	\$ 400
Higiene y Salud	\$ 350.000	\$ 500
Utiles de Oficina	\$ 50.000	\$ 71
Servicios no personales	\$ 450.000	\$ 643
Mantenimiento Edificio y Mobiliario	\$ 90.000	\$ 129
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 4.712.00</b>	<b>\$ 6.731</b>

## CAPITULO III

### EVALUACIÓN ECONOMICO-SOCIAL

En su gran mayoría los denominados proyectos de beneficio social generan ventajas de extraordinaria importancia cuyo verdadero valor es difícil de medir (v.gr. La educación de un niño, la prevención de una enfermedad, la contención y resocialización de un delincuente, etc). Los efectos derivados de este tipo de proyectos se aceptan como de bondad incuestionable, con lo que se evita la necesidad de acudir a artificios cuantitativos para demostrar, que son económicamente convenientes<sup>8</sup>. Queda por verificar que los impactos comúnmente aceptados por su bondad se puedan lograr mediante proyectos que sean económica -y socialmente- menos costosos que otros posibles. Esto implica acudir a algún criterio para la selección de la alternativa más eficiente.<sup>9</sup>

Ese criterio es el aportado por el análisis de costo-eficiencia, donde se toman decisiones basadas en minimizar el costo por beneficiario (cupó o plaza en nuestro caso).

En la construcción de los indicadores de costo/eficiencia sólo se valoran (monetariamente) los costos. Los beneficios basta con medirlos y sumarlos, pues se trata de unidades que brindan similares servicios. (María de la Luz Nieto, 1999). Sin embargo, en los proyectos sociales es muy difícil encontrar alternativas que sean perfectamente sustitutivas. Esto conspira contra la utilización de este método, pues nunca estamos seguros de que los beneficios son exactamente los mismos.(Cohen y Franco, 1999). Para simplificar toda discusión al respecto aquí supondremos que los beneficios que brindan las distintas prisiones son homogéneos.

En la evaluación de este proyecto se consignará el método "Costo-Eficiencia" obteniendo como indicador relevante el costo por plaza.

El horizonte económico para evaluar el proyecto será de 30 años, igual a la que estimamos la vida útil del mismo, tal como es de práctica en este tipo de evaluación social de proyectos.

Al término de su vida útil, consideramos que el valor residual del mismo es nulo.

#### TASA SOCIAL DE DESCUENTO.

La tasa social de descuento es la tasa que mide el costo en que realmente incurre la sociedad por utilizar recursos en un proyecto. Será tanto más diferente de la tasa de mercado cuanto más imperfectamente mida ese mercado los costos de uso de recursos.

Estos recursos provienen de las siguientes fuentes: de menor consumo (mayor ahorro), de menor inversión privada y del sector externo. Por lo tanto, depende de la tasa de preferencia intertemporal del consumo, de la rentabilidad marginal del sector privado y de la tasa de interés de los créditos externos.

La tasa social de descuento se ha estimado en un 12% anual, igual que la utilizada por el Ministerio de Economía de la Nación para evaluar proyectos de infraestructura pública. La misma tasa es la que recomienda utilizar el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (I.L.P.E.S.) para proyectos de esta índole. Por otra parte, el Banco Interamericano de Desarrollo ha requerido para los proyectos que ha financiado en el país una tasa anual similar, por lo que la misma será la que utilizaremos.

#### PRECIOS SOCIALES

Los precios sociales de los factores son obtenidos con el fin contar con costos que reflejen el verdadero valor para la sociedad de utilizar unidades adicionales de estos factores durante la ejecución y operación de un proyecto de inversión. Los mismos se obtuvieron, tomando precios de mercados y multiplicándolos, según el insumo que se trate, por el factor de corrección correspondiente. Para ello se utilizaron los valores que aplica el Ministerio de Economía de Nación, para evaluar proyectos de infraestructura de esta naturaleza.

<sup>8</sup> En el Anexo 2 se estiman algunos de los beneficios que acarrearía la realización del proyecto.

<sup>9</sup> En el Anexo 3 se desarrolla la metodología y conceptos básicos de estas técnicas.

Para la Mano de Obra se utiliza un factor de corrección del 0,6, y para el resto de los bienes se toma 0,8. Cabe aclarar que para obtener los precios sociales de cualquier Unidad se toman los mismos factores de corrección.

**Cuadro 7: TOTAL DE COSTOS DE UNIDAD MODULAR**  
(costos sociales para Unidad con 700 internos ).

Categoría de Costos	costos sociales	costos por interno
Alimentación del personal	\$ 172.800	\$ 247
Personal	\$ 1.965.600	\$ 2.808
Vestuario	\$ 224.000	\$ 320
Higiene y Salud	\$ 280.000	\$ 400
Utiles de Oficina	\$ 40.000	\$ 57
Servicios no personales	\$ 360.000	\$ 514
Mantenimiento Edificio y Mobiliario	\$ 72.000	\$ 103
<b>Total de costos Operativos</b>	<b>\$ 3.114.400</b>	<b>\$ 4.449</b>

Categoría de Costos	costos sociales	costos por interno
Urbanización (Luz, gas y agua)	\$ 224.000	\$ 320
Vialidad	\$ 160.000	\$ 229
<b>Total de costos de localización</b>	<b>\$ 384.000</b>	<b>\$ 549</b>

Categoría de Costos	costos sociales	costos por interno
Salud	\$ 28.800	\$ 41
<b>Costo total por congestión</b>	<b>\$ 28.800</b>	<b>\$ 41</b>

Categoría de Costos	costos sociales	costos por interno
Obras exteriores	\$ 657.995	\$ 939,99
Obras interiores	\$ 2.611.982	\$ 3.731,40
Estructuras	\$ 745.774	\$ 1.065,39
Instalaciones	\$ 3.306.889	\$ 4.724,13
Equipamiento	\$ 1.000.000	\$ 1.428,57
<b>Total de costo de Inversión</b>	<b>\$ 8.322.639</b>	<b>\$ 11.889,48</b>

El siguiente cuadro compara la Unidad Modular, con las construidas por el Servicio Penitenciario Federal, todo a valores sociales y para el mismo año.

Cuadro 8: COSTOS EN INFRAESTRUCTURA A PRECIOS SOCIALES Y DE MERCADO

UNIDAD	Nº de plazas	Costo Total	Costo por plaza	Costo oper. x int. (a Precios de Mercado)	Costo oper. x int. (a Precios Sociales)
Unidad 11 (Pcia de Sta. Fe) SPF	542	\$ 21.417.104	\$ 39.515	\$ 24.120	<b>\$ 15.437</b>
Comp. Penal I SPF	1.770	\$ 233.280.000	\$ 131.797	\$ 11.214	<b>\$ 7.177</b>
nComp. Penal II SPF	1.500	\$ 164.880.000	\$ 109.920	\$ 10.359	<b>\$ 6.630</b>
Dpto. Guemes SPF	508	\$ 24.790.400	\$ 48.800	s/d	<b>s/d</b>
UNIDAD MODULAR SPB	700	\$ 10.236.800	\$ 14.624	\$ 6.731	<b>\$ 4.308</b>

Fuente: Informe D.N. S.P.F. de 26/12/01

Con los datos del cuadro que precede, podemos armar un flujo de costos de las distintas Unidades, a simple vista se puede observar una importante diferencia entre las Unidades del Servicio Penitenciario Federal y la Unidad Modular.

Cuadro 9: FLUJO DE COSTOS DE UNIDADES DEL SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL

FLUJO DE COSTOS DE LAS DISTINTAS UNIDADES	12%									
	0	1	2	3	4	5	6	7	.....	30
\$39.915	\$15.437	\$15.437	\$15.437	\$15.437	\$15.437	\$15.437	\$15.437	\$15.437	\$15.437	\$15.437
VAC de U11 SPF	\$164.262,87									
\$131.797,00	\$7.177,00	\$7.177,00	\$7.177,00	\$7.177,00	\$7.177,00	\$7.177,00	\$7.177,00	\$7.177,00	\$7.177,00	\$7.177,00
VAC Complejo Penal I	\$189.609,06									
\$109.920	\$10.353	\$10.353	\$10.353	\$10.353	\$10.353	\$10.353	\$10.353	\$10.353	\$10.353	\$10.353
VAC Complejo Penal II	\$193.315,32									
\$14.624	\$4.308	\$4.308	\$4.308	\$4.308	\$4.308	\$4.308	\$4.308	\$4.308	\$4.308	\$4.308
VAC de la Unidad Modular	\$49.325,73									

Si tomamos la más económica de las citadas Unidades del Servicio Penitenciario Federal y la comparamos con la Unidad Modular, obtendremos el siguiente flujo de fondos:

Cuadro 11: VALOR ACTUAL DE COSTOS DE LA UNIDAD MODULAR VS. U.11 S.P.F

DIFERENCIAL DEL FLUJO DE COSTOS POR INTERNO DE LA U11 Y LA UM	12%									
	0	1	2	3	4	5	6	7	.....	30
U11 SPF	\$39915	\$15437	\$15437	\$15437	\$15437	\$15437	\$15437	\$15437	\$15437	\$15437
UM MOD	\$14624	\$4308	\$4308	\$4308	\$4308	\$4308	\$4308	\$4308	\$4308	\$4308
DFCOST	\$25291	\$11.129	\$11.129	\$11.129	\$11.129	\$11.129	\$11.129	\$11.129	\$11.129	\$11.129
VAC a 3 años		\$114.937,14								

Como se puede observar, comparando, los costos a valores actuales, se obtendría un ahorro de costo por interno de \$ 114.937,14 con la implementación del proyecto de la Unidad Modular. Esto a una tasa social de descuento del 12% y considerando una vida útil de la

Unidad de 30 años<sup>10</sup>. El ahorro de costos por interno mencionado, hace que el VAN Social del proyecto sea positivo, sin contar los beneficios que cuantificamos en el Anexo II, pues la evaluación nos dice cuanto se estaría ahorrando la sociedad por construir y operar una Unidad Modular en vez que la más barata de las Unidades alternativas estudiadas.

Por otro lado, si a los beneficios de la construcción del nuevo tipo de prisión (que son estimados bajo los supuestos descritos en el Anexo II), \$ 143.000 por interno se le restan los costos \$ 49.326, el proyecto generaría un VAN total por interno de \$ 93.708 a la misma tasa social de descuento y para el mismo período de tiempo.

En el análisis de estos resultados debe tenerse en cuenta que el número de internos se considera constante. A los efectos de solucionar el actual hacinamiento en las Unidades es válido asumir este supuesto. En los límites de este ejercicio la actitud asumida es conservadora.

En efecto, un aumento de la población carcelaria aumentaría los beneficios de la propuesta en análisis.

---

<sup>10</sup> Suponemos que el proyecto tiene una vida útil de 30 años, a su término el mismo carece de Valor Residual. Se adopta esta posición conservadora, atento al tipo de infraestructura y a los efectos de no excedernos en el optimismo brindado al proyecto

## CAPITULO IV

### CONCLUSIONES

En línea con lo descripto en el capítulo I, se desprende que la Provincia de Buenos Aires, presenta en la actualidad un grave déficit de plazas para alojar a sus detenidos. Ya sea en cárceles como en comisarias. Por otro lado, posee una infraestructura edilicia con un promedio de edad avanzada, la que requiere un alto costo de mantenimiento, el que no se condice con lo realmente ejecutado. A esto se le suma la sobreutilización de las instalaciones, debido al hacinamiento reinante en ellas. Éste, a su vez, condiciona negativamente el funcionamiento de los sistemas penitenciarios (y policiales), incidiendo negativamente sobre todas sus funciones y ámbitos: en materia de salud, higiene, alimentación, recreación, capacitación, trabajo, y seguridad, tanto de las personas privadas de libertad como del personal que atiende su guarda.

Problema que, mientras no se resuelva, limitará muy seriamente los esfuerzos que en otros ámbitos penitenciarios se realicen.

Los factores que integran la seguridad, están todos interrelacionados, no es una cuestión menor las condiciones en que se encuentran las prisiones y comisarias, que además de distraer recursos asignados para otros fines, generan incentivos a cometer nuevos ilícitos, lo que se demuestra con una alta tasa de reincidencia (de cada 100 internos que son liberados, 92 reinciden en delitos). Lo que pone en jaque una de las funciones para las cuales fue creado el Servicio Penitenciario, la reinserción social del reo.

Otro aspecto a tener en cuenta es que el 80 % del presupuesto del Servicio Penitenciario Provincial se destina a remuneraciones al personal, sucediendo lo mismo en el Servicio Penitenciario Federal.

La inversión en nuevas Unidades que sean de avanzada, tanto por su forma arquitectónica como en tecno-vigilancia (circuito cerrado de TV, barreras de microondas, iluminación estratégica, detectores de humo, planes de emergencia y sistemas de allanamiento tecnológico), ayudarían disminuir el número necesario de efectivos (agentes), disminuyendo de esa manera los altos costos operativos que tienen las prisiones en la actualidad.

De acuerdo con la información analizada, se concluye que el proyecto de la Unidad Penitenciaria Modular, queda justificado desde el punto de vista económico. Al demostrar que son Unidades de bajo costo y escaso mantenimiento.

Para la evaluación del proyecto, en principio, se utilizó el criterio de costo-eficiencia. El objetivo fué determinar la alternativa del proyecto que produce similares beneficios al menor costo directo por plaza. Para lo cual realizamos la comparación en términos de Valor Actual de Costos de distintos proyectos realizados por el Servicio Penitenciario Federal.

Al comparar los costos de la Unidad Modular con las Unidades del Servicio Penitenciario Federal, obtenemos una significativa diferencia de costos. Los costos por interno de la Unidad Federal más que triplican los costos de la Unidad propuesta.

Por otro lado, se han calculado, en el Anexo II los beneficios incrementales, de la implementación del proyecto, calculados según los supuestos que se establecen en el acápite referido. Esto nos permite utilizar el criterio Costo-Beneficio.

Con los resultados obtenidos podemos concluir que: la Unidad Modular tiene un VAN Positivo ( $VAN > 0$ ). Resultado que justifica la realización del proyecto. Es decir que el resultado obtenido bajo el criterio Costo-Eficiencia es ratificado rotundamente por el resultado que arroja el análisis utilizando el criterio Costo-Beneficio.

El objetivo principal de la evaluación socioeconómica realizada queda satisfecho, al identificar al proyecto como rentable, toda vez que se puede observar el aumento en la riqueza social generada por el mismo.

Esto lleva a preguntarse, ¿Cuántos delitos se evitarían, y cuántos costos privados y sociales (tanto para las víctimas como para los victimarios y para la sociedad), si el total de recursos utilizados para mantener recluidos a los delincuentes reales y presuntos se utilizara en actividades de prevención: educación, salud, seguridad, generación de empleo? Evidentemente, la sociedad hace un pésimo negocio al invertir poco en prevención.

Podemos concluir que para no incurrir en una mala asignación de recursos es necesario que el Estado efectúe una correcta evaluación social de los proyectos a realizar. Teniendo en consideración que los recursos del estado son escasos y todos los detenidos deben exigir similares condiciones de detención.



## BIBLIOGRAFÍA

- **Coloma Ferrá.** 1999. Evaluación socioeconómica de proyectos. Univ. Nac. De Cuyo.
- **De Carlo Pamela y Barry Zack.** 2000. Traducción Romy Benard-Rodríguez "Que necesitan las cárceles para la prevención del HIV."
- Expediente. 21211-275.254/02. "Pliego de Construcción de Módulos de Alojamiento en la Unidad 2 (Sierra Chica)".
- **Fontaine R. Ernesto,** Conferencia en Chile donde trata el tema "Aspectos Carcelarios y su Evaluación Social."
- **Hammett.** 1999. HIV/AIDS in correctional facilities. Abt Associates, Inc.: Cambridge, MA.
- **ILPES.** 2000. "Salud integral en cárceles". Documento presentado a la III Cumbre de Ministros de Justicia o Procuradores Generales de las Américas, San José.
- Informes provistos por las Direcciones de Administración, Régimen Penitenciario, Construcciones y Mantenimiento y Auditoría General del Servicio Penitenciario Bonaerense
- Informe en las Naciones Unidas. 2000 "Situación carcelaria en la Argentina".
- **Kriznik Irena.** 1998. "III Cumbre de Ministros de Justicia o Procuradores Generales de las Américas, San José".
- La Constitución Nacional.
- La Constitución de la Provincia de Buenos Aires.
- Ley 6.021 Ley Provincial de obras públicas.
- Ley 12.256 de Ejecución Penal de la Provincia de Buenos Aires.
- Ley 24 660 de Ejecución Penal Nacional.
- Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile. "Metodología de preparación y presentación de proyectos de Justicia".
- **Nieto María de la Luz.** Metodología de evaluación de proyectos de viviendas sociales. ILPES. Chile. 1999.
- Pliego de bases y condiciones de la licitación pública nacional e internacional Nro. 2/99 (Complejo Penitenciario III) Agote, Partido de Mercedes (Prov. de Bs As.)
- **Sanín Héctor Angel.** 1995 Guía metodológica general para la preparación y evaluación de proyectos de inversión social.
- **Sapag Chain, Nassir y Reinaldo.** 1995 Preparación y Evaluación de Proyectos. 3ª edición.
- "United Nations Programme Network Institutes Technical Assistance" Workshop Vienna, Austria - May. 10, 2001" [Online] (05/11/02) [http://www.unicri.it/pdf/un\\_workshop/Carranza\\_sp.pdf](http://www.unicri.it/pdf/un_workshop/Carranza_sp.pdf).
- Torche, Arístides, "Métodos para la evaluación de proyectos del sector salud", Trabajo Doc. 59

# ANEXO I

## CAPACIDAD REAL DE LAS UNIDADES PENITENCIARIAS, SOBREPOBLACION, CANTIDAD DE

UNIDAD Nro.	POBLACION TOTAL	CAPACIDAD REAL	SUPERPOBLACION	CANTIDAD DE PERSONAL	ANTIGÜEDAD	FECHA DE INAGURACION	PERSONAL/ INTERNOS
<b>REGIMEN CERRADO</b>							
1	3435	2186	57%	575	63	18/11/39	0.16
2	1415	1326	7%	454	120	4/03/1882	0.32
3	404	280	44%	266	51	21/05/51	0.65
4	529	450	17%	218	93	25/06/09	0.41
5	911	707	28%	338	125	25/02/1877	0.37
6	338	326	3%	273	125	28/01/1877	0.80
7	322	278	16%	216	71	14/10/31	0.67
8	188	142	33%	306	89	04/06/13	1.62
9	1415	1206	18%	418	42	21/09/60	0.29
13	510	496	3%	320	23	18/04/79	0.62
15	1172	1000	18%	389	22	29/11/80	0.33
21	500	500	0%	274	4	30/11/98	0.54
23	540	497	9%	284	5	15/04/97	0.52
24	540	517	5%	253	6	20/06/96	0.46
28	733	724	2%	297	5	01/04/97	0.40
29	146	240	0%	356	4	01/06/98	2.43
30	1720	1728	0%	690	2	06/04/00	0.40
31	462	472	0%	71	3	22/02/99	0.15
32	471	468	0%	80	3	22/02/99	0.16
33	276	268	3%	137	3	29/03/99	0.49
35	921	924	0%	137	3	26/04/99	0.14
	16948	14735	15%	6352	Prom 41 años	Prom. pers/int.	0.57
<b>REGIMEN SEMI ABIERTO</b>							
11	50	50	0%	53	34	16/07/68	1.06
12	98	97	1%	147	33	05/05/69	1.5
14	31	40	0%	55	23	05/01/79	1.77
16	100	100	0%	70	17	05/07/85	0.7
20	81	80	1%	108	15	23/01/87	1.33
25	91	90	1%	10	10	14/12/92	
27	127	130	0%	95	9	24/09/93	0.74
	Subtot 578	587					
<b>REGIMEN ABIERTO</b>							
19	6	6	0%	30	16	13/12/86	5
26	0		0%				
<b>HOSP. 10 Y 34</b>							
10	135	148	0%	213	37	15/09/65	1.57
17	71	76	0%	131	101	06/06/01	1.84
22	48	34	40%	150	101	27/11/91	3,12
34	412	362	14%	104	3	14/04/99	
	Subtot 666	620			33.25		0,74
	tot. R. A 1250	1213			Prom. 30 años		
<b>34 UNIDADES</b>	<b>18198</b>	<b>15948</b>	<b>Prom. R.C.15%</b>	<b>7508</b>	<b>Prom. 36 años</b>		<b>Prom. R.C.0.57</b>

Datos recopilados por el autor de distintas fuentes del Servicio Penitenciario Bonaerense. (No incluye internos contr. por M.E.)  
**PERSONAL POR UNIDAD Y ANTIGÜEDAD DE LAS UNIDADES**

## ANEXO II

### BENEFICIOS

Antes de empezar a enumerar los Beneficios del Proyecto cabe destacar que, dada la situación descrita en el capítulo 2, los beneficios serán proporcionales a la cantidad de Unidades que se logren construir, es decir, al construir una Unidad para 700 personas, no sólo los ocupantes de esta estarán en mejores condiciones de alojamiento sino también sus excompañeros de Unidad. El beneficio externo de cada unidad, sin embargo, no será homogéneo. Las primeras plazas tendrán una valoración Social Superior a las últimas a construir debido al descongestionamiento gradual que se da a medida que se incorporan nuevas plazas (la reducción de la congestión tiene beneficios marginales decrecientes). Dada la dificultad de cálculo, supondremos, sin embargo, que los beneficios se darán en forma proporcional a los cupos creados.

Suponemos que la cantidad de internos crece a una tasa constante del 12 % anual. Bajo estos supuestos el número necesario de cárceles modulares, para paliar el déficit de cupos del S.P.B. y descongestionar a las comisarías de la Provincia sería de 12 Unidades Modulares para el año 2002.

La mejora de las condiciones de alojamiento acarrearán:

#### 1) Disminución de cantidad de internos lesionados.

Si consideramos que en el período 2000-2002 la cantidad de internos lesionados (ya sean lesiones leves o graves) asciende a 8.422, llegamos a la conclusión que por año hubo 4.211 internos lesionados. Esto equivale a que un 23% de la población total de reos ha sufrido algún tipo de lesión.

Si tratamos de valorar el costo que implica la atención, obtenemos un costo promedio de \$200, sin tener en cuenta las secuelas y discapacidades de las distintas lesiones. Estimamos, que mejorando las condiciones de alojamiento, se podrá disminuir el porcentaje de lesionados a un 10% de la población. Entonces  $((23\% - 10\%) = 13\%) \times \$200 \times 700 = \$ 18.200$  de ahorro de costos al año.

#### 2) Disminución de mortalidad intra-carcelaria. Ahorro de costo en demandas Judiciales contra el Fisco.

Los casos de Juicios contra el Estado Provincial, iniciados por los familiares de internos alojados en el Servicio Penitenciario Bonaerense, tenderían a disminuir considerablemente. Los principales motivos de estos reclamos se deben a que: el Estado por imperio legal debe velar por la seguridad (guarda y custodia) del detenido, y en las condiciones descritas en el acápite anterior no es factible brindar el nivel de seguridad adecuada a los detenidos. Para darnos una idea en el año 2000 se produjeron 26 muertes traumáticas, en las distintas Unidades del Servicio Penitenciario Bonaerense. En el año 2001 hubo 28 muertes de estas características.

Para tratar de cuantificar cuanto debe pagar el Estado por la demandas Judiciales a los familiares de los internos fallecidos, nos remitimos a la Jurisprudencia imperante en el tema, de allí estimamos un promedio de \$ 90.000 pesos por interno (que usamos como variable proxy de costo social). El "valor vida" va a depender de su condición jurídica, si era procesado (la indemnización suele ser mayor que al estar condenado) o si era penado, como así también, su formación, oficio, cantidad de familiares a cargo, etc.

Si mejoramos las condiciones de alojamiento, suponemos que la cantidad de muertos violentos disminuirían, digamos del 0,15% al 0,10% (10 muertes violentas cada 10.000 presos al año). Lo que genera un ahorro de  $(\$90.000 \times (0,15\% - 0,10\%)) \times 700 = \$33.441$ .

#### 3) Disminuiría el costo de tener las comisarías sobrepobladas.

Que además de inducir a un alto costo por detenido genera: incentivos al personal policial a no aprender más delincuentes por no saber donde alojarlos, frecuentes fugas de detenidos en comisarías (más de 30 casos en el 2002), desvía recursos policiales disminuyendo la seguridad social. Según lo expresado por el Dr. Jorge Horacio Haddad

(Asesor del ex Ministro de Justicia de la Nación) en la Policía de la Provincia de Buenos Aires el 40% de su dotación se dedica a cuidar presos. Para no caer en una sobrevaloración de beneficios, suponemos que solo 10.000 agentes policiales cumplen servicios adicionales, para encargarse del cuidado de internos (hay que tener en cuenta que no solo es tenerlos alojados en las comisarías sino, también llevarlos a comparendos, hospitales y a donde el Juez competente lo ordene). Estos servicios adicionales que cumplen los efectivos policiales son llamados en la Provincia de Buenos Aires "Horas Cores", y se estima que cada agente cumple 30 horas mensuales destinado a prestar dichos servicios. Tendríamos (10.000 agentes x 30 horas) = 300.000 horas mensuales a \$ 7 la hora = 2.100.000 mensuales. Divido los 8.000 detenidos en comisarías tenemos. \$ 262,50 x 12 meses = \$ 3150 por año. Si consideramos la capacidad de la Unidad Modular (700 int.), tendríamos un ahorro de \$2.205.000.

#### 4) Disminución del ausentismo laboral.

Las condiciones bajo las cuales trabajan los agentes penitenciarios en las Unidades más superpobladas es inhumano, (por ejemplo en la Unidad 1 Olmos deben soportar, un fuerte olor típico a encierro, trato directo con enfermos de HIV y TBC, y falta de limpieza, constante riesgo de motines con el consecuente peligro de su integridad física; proliferación de enfermedades infecto contagiosas, entre otras, roturas de vidrios y caños cloacales, etc.).

Otro efecto directo de la cantidad de licencias médicas que toma el personal es, que el agente que se encuentra en servicio se tiene que quedar a remplazar al que no pudo venir.

Haciendo un esfuerzo para cuantificar el Beneficio de dar dignas condiciones de trabajo al personal, planteamos el promedio de días de carpetas médicas que se podrían ahorrar por agente es de 10 días al año. A un sueldo mensual promedio de \$900 (\$11.700 anuales) por agente tendríamos un costo anual por día de \$ 32,05, por lo tanto en 10 días al año sería de \$320,5. Suponiendo que tomamos solo el personal de las Unidades con una superpoblación significativa.

Tenemos 2726 agentes por \$ 320.5 = Sería un ahorro de \$ 873.814 al año. Que si, para ponderarlo proporcionalmente, lo dividimos por las doce unidades modulares que se deberían crear para eliminar la sobrepoblación existente tenemos. \$ 72.818 de ahorro por año por unidad.

#### 5) Disminuirán los casos de contagio de las enfermedades infecto-contagiosas y por tanto menor gasto en salud.

En condiciones de hacinamiento se agrava el problema de las enfermedades infecciosas. Un ejemplo internacional dramático es el de Rusia, país en el que el grave hacinamiento y las condiciones insalubres han ocasionado que el 50% de los presos esté infectado de tuberculosis (Egham, 1999). Si continúa el deterioro del ya grave panorama que hemos analizado podríamos transitar similar situación en materia de este tipo de enfermedades.

Las mejores condiciones de alojamiento traen aparejadas menor probabilidad de enfermarse, contribuyendo de esta manera a crear un mejor clima entre internos, debido a que, juntamente con la disminución del hacinamiento, se mejoraría la convivencia carcelaria.

Al tener en consideración lo expuesto en el apartado de los efectos del hacinamiento en el punto 2), donde se observa el alto grado de propagación de enfermedades infecto contagiosas, con el 40 % de la población que se estima que son portadores de HIV, y siendo optimistas el 22 % son infectados en las comisarías o cárceles, suponemos que sin hacinamiento este porcentaje podría ser reducido al 10% ( que igual sigue siendo un porcentaje elevado).

Una forma de valorar la disminución de probabilidad de contagio de enfermedades infecto contagiosas, sería estimando el costo promedio que tiene por año un tratamiento de H.I.V. o el de una T.B.C., que aproximadamente se estima en \$ 12.000 por interno. Con lo cual tendríamos un ahorro de costos por \$ 1.008.000 al año por unidad construida.

Existen otros costos que no incluimos en los cálculos, pero viene al caso mencionarlos, como es el incremento de la demanda de mano de obra derivado del proyecto. Es un uso de recursos, y por lo tanto un costo, tanto social como privado. Lo beneficioso de esa mayor demanda es, que el costo social de contratar un agente adicional es menor que el costo privado. Esto es, si al Estado le cuesta \$900 contratar a un obrero, a la sociedad, dado el nivel

de desempleo, le cuesta menos supongamos ( \$ 540), pues ese obrero estaría dispuesto a trabajar por esa suma.

Por otro lado, reducir el desempleo reduce las externalidades negativas asociadas, v.gr., costos de salud derivados de pérdida de ingresos y de autoestima, delincuencia asociada a la pérdida de ingresos . Esto quiere decir, el proyecto demanda recursos, y por lo tanto tiene un costo. Pero ese costo es menor que el privado, y además genera beneficios *indirectos* al reducir el desempleo .

Si armamos un flujo con los Beneficios que cuantificamos, y utilizando una Tasa Social de Descuento del 12% anual y a un plazo de 30 años (que suponemos igual a la vida útil del proyecto) y suponemos que al término de dicho plazo el Valor Residual del proyecto es 0<sup>11</sup>, vemos que obtenemos un valor muy interesante, que si lo llevamos a términos per-capita obtenemos algo como \$ 143.034 por interno. Este sería el Valor Actual de los Beneficios por interno, si le restamos el Valor Actual de los Costos de la Unidad Modular por Interno (\$49.325,73), obtenemos un VAN por interno de \$ 93.708. Es para tener en cuenta, que no se valoraron la totalidad de los beneficios, debido a su dificultad para calcularlos.

**VAN de la UM**

BENEFICIOS PARA UNA UNIDAD MODULAR	Beneficio unitario	1	2	3	4	5 ..... 30
Ahorro por menos lesionados	\$ 200	\$ 18.200	\$ 18.200	\$ 18.200	\$ 18.200	\$ 18.200
Ahorro por juicios contra el fisco (valor de la vida)	\$ 90.000	\$ 33.441	\$ 33.441	\$ 33.441	\$ 33.441	\$ 33.441
Ahorro por liberación de recursos	\$ 3.150	\$ 2.205.000	\$ 2.205.000	\$ 2.205.000	\$ 2.205.000	\$ 2.205.000
Disminución del ausentismo laboral		\$ 72.818	\$ 72.818	\$ 72.818	\$ 72.818	\$ 72.818
Ahorro por menor contagio por HIV o TBC	\$ 12.000	\$ 1.008.000	\$ 1.008.000	\$ 1.008.000	\$ 1.008.000	\$ 1.008.000
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 3.337.459</b>	<b>\$ 3.337.459</b>	<b>\$ 3.337.459</b>	<b>\$ 3.337.459</b>	<b>\$ 3.337.459</b>
Valor actual de beneficios de una UM a 30 años	\$ 100.123.760					
Valor actual por interno de beneficios de una UM	\$ 143.034					
VAC por interno	\$ 49.326					
<b>VAN POR INTERNO</b>	<b>\$ 93.708</b>					

<sup>11</sup> Idem. anterior

## ANEXO III

### NOCIONES BASICAS DE LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS

El término proyecto se deriva de los términos latinos "proicere" y "proiectare" que significan arrojar algo hacia delante. Entonces, proyecto en sentido genérico significa la planeación y organización de todas las tareas y actividades necesarias para alcanzar algo.

De manera general podemos decir que: un proyecto de inversión es una propuesta de acción que implica la utilización de un conjunto determinado de recursos para el logro de unos resultados esperados.

Un proyecto de inversión puede ser privado o público. Los primeros son llevados a cabo por un empresario particular para satisfacer sus propios objetivos.

Los proyectos de inversión pública son un instrumento de intervención del Estado en aquellas áreas que corresponden a su misión y naturaleza. El objetivo principal suele ser el de atender a una población carente de determinado servicio.

### EL CICLO DE VIDA DE LOS PROYECTOS

El ciclo del proyecto se suele iniciar con un problema al cual debe buscársele solución. Los proyectos de inversión atraviesan por cuatro grandes etapas: Preinversión, Inversión, Operación y Evaluación de Resultados, estas a su vez pueden desdoblarse en subfases, de las cuales varias o todas pueden ser recorridas por un proyecto dependiendo de ciertos factores: su naturaleza, su complejidad, el volumen de la inversión comprometida, etc.

1) **ETAPA DE PREINVERSIÓN:** Consiste en el proceso de elaboración y evaluación del proyecto que se llevaría a cabo para resolver el problema o atender las necesidades que le da origen. La preinversión se desagrega en las siguientes etapas:

- a. **IDEA:** en esta etapa, se identifica el problema o la necesidad que se va a satisfacer y se identifican las alternativas básicas mediante las cuales se resolverá el problema.
- b. **PERFIL:** en esta etapa se evalúan las diferentes alternativas, partiendo de información técnica, y se descartan las que no son viables. Se especifica y describe el proyecto en base a la alternativa seleccionada. Por lo general, la información en que se apoya la elaboración del perfil proviene de fuentes de origen secundario.
- c. **PREFACTIBILIDAD:** en esta etapa se realiza una evaluación más profunda de las alternativas encontradas viables, y se determina la bondad de cada una de ellas.
- d. **FACTIBILIDAD Y DISEÑO:** en esta etapa se perfecciona la alternativa recomendada, generalmente con información de carácter primario (recolectada especialmente para este fin). En primer lugar, se considera el diseño constructivo y demás detalles técnicos e institucionales requeridos para concretar la inversión, según la alternativa escogida en la etapa anterior, hasta lograr la puesta en marcha de las actividades, precisando concretamente, los cronogramas de ejecución y requerimientos de fondos así como la viabilidad del financiamiento. Si no surgen modificaciones sustanciales que invaliden la evaluación de la prefactibilidad el proyecto pasa a la siguiente etapa, estando decidida la ejecución del mismo. Se justificará efectuar el proyecto a partir del momento en que se cuente con el dictamen de viabilidad y con la decisión favorable de financiamiento.

2) **ETAPA DE INVERSIÓN:** Contempla todas las acciones destinadas a materializar el proyecto.

**EJECUCIÓN:** En esta etapa se materializa el proyecto. Es importante tener en cuenta una serie de actividades de preparación de la implantación, como las siguientes:

- a) Revisión y actualización del proyecto.
- b) Actualización y detalles de cronogramas para la ejecución del proyecto.
- c) Negociación de créditos y recursos destinados al proyecto, a fin, de garantizar que se provean en las condiciones más favorables y que se encuentren disponibles oportunamente para su ejecución.
- d) Organización institucional y administrativa del proyecto y definición sobre la responsabilidad de implantación. (ejecución directa o contratada)

- e) Gestión de recursos humanos ( reclutamiento, selección, incorporación, entrenamiento) y materiales (licitaciones, contrataciones y adquisiciones).

3) **OPERACIÓN:** Una vez instalado, el proyecto entra en operación. En esta etapa, también denominada funcionamiento, el proyecto adquiere su realización objetiva, es decir, que la Unidad productiva instalada inicia la generación del producto (bien o servicio) para el cumplimiento del objetivo específico orientado a la solución del problema que constituyó el origen del proyecto.

4) **EVALUACIÓN DE RESULTADOS:** Si el proyecto es la acción-respuesta a un problema, es necesario verificar después de un tiempo razonable de su operación que efectivamente el problema ha sido solucionado por la intervención del proyecto. De no ser así, se requiere introducir las medidas correctivas pertinentes. Además, el diseño del proyecto puede contemplar la generación de otros efectos en su ambiente, y se hace necesario, por tanto, constatar si tales efectos se han producido en la dirección e intensidad deseadas y qué tipo de nueva realidad se ha configurado como consecuencia del proyecto.

La evaluación de resultados tiene por lo menos dos objetivos importantes:

- Evaluar el impacto real del proyecto ya entrado en operación, para sugerir las acciones correctivas que se estimen convenientes.
- Asimilar la experiencia para enriquecer el nivel de conocimiento y de capacidad, para mejorar así los proyectos futuros.

## **LA EVALUACIÓN SOCIAL**

La evaluación social de proyectos compara los beneficios y costos que una determinada inversión pueda tener para la comunidad de un país en su conjunto. No siempre un proyecto que es rentable para un particular es también rentable para la comunidad y viceversa.

Tanto la evaluación social como la privada usan criterios similares para estudiar la viabilidad en un proyecto, aunque difieren en la valoración de las variables determinantes de los costos y beneficios que se le asocian. A este respecto, la evaluación privada trabaja con el criterio de precios de mercado, mientras que la evaluación social lo hace con precios sociales. Estos últimos, con el objeto de medir el efecto de implementar un proyecto sobre la comunidad, deben tener en cuenta los efectos indirectos o externalidades que los proyectos generan sobre el bienestar de la comunidad, como por ejemplo, la disminución de la contaminación ambiental.

Los precios privados de los factores se pueden corregir a precios sociales, ya sea por algún criterio particular a cada proyecto o aplicando los factores de corrección que varios países definen para su evaluación social.<sup>12</sup>

## **CRITERIO PARA LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS**

En general la evaluación comparará los beneficios proyectados asociados a una decisión de Inversión con su correspondiente flujo de desembolsos proyectados. Se debe analizar dicha información para poder evaluar su conveniencia económica. Para este objetivo se han desarrollado una serie de indicadores que facilitan y guían el proceso de toma de decisiones, que se denominan criterios de decisión.

A través de estos criterios de decisión se intenta valorizar las alternativas de inversión que enfrenta la unidad económica que llevará adelante la inversión, en relación al aporte que significan para la consecución de sus metas.

El **Valor Actual Neto (VAN)** es un indicador muy usado en la evaluación de todo tipo de proyectos de inversión, consiste en actualizar al momento cero todos los flujos netos de caja generados por el proyecto. La idea implícita detrás de dicho cálculo es determinar cual es la

---

<sup>12</sup> En el capítulo III, se analizó como se obtuvieron los precios sociales y la tasa social de descuento.

variación en la riqueza, medida en términos presentes, que genera el proyecto, con respecto a la alternativa que me genera la tasa de descuento utilizada. Es decir que la inversión es rentable sólo si el valor actual del flujo de ingresos es mayor que el valor actual del flujo de costos, cuando estos se actualizan haciendo uso de la tasa de interés pertinente para el inversor. Al descontar los flujos de caja estamos implícitamente, restándoles el costo alternativo sobre el capital invertido.

**El Valor Actual Neto Social (VANS)** se obtiene de la suma del valor neto de los efectos directos, indirectos y las externalidades del proyecto, actualizados a la tasa social de descuento. Este indicador determina la valoración de la contribución del proyecto al conjunto de la sociedad. Es decir es la medida del posible aumento de la riqueza social por efecto de la ejecución del proyecto.<sup>13</sup>

En la evaluación de ciertos tipos de proyectos sociales, la cuantificación de los beneficios se torna complicada básicamente por la inexistencia (o dificultad de calcular) los precios de mercado de los bienes que provee el proyecto. En estos casos una alternativa es utilizar el método Costo-Eficiencia, tal como se lo ilustra en el Capítulo III. Este método procura la mayor eficiencia económica en la asignación de los recursos, y atento que el nivel de satisfacción del conjunto de alternativas preseleccionadas es similar, se espera que la alternativa más conveniente económica y socialmente sea la que represente el menor costo por unidad de beneficio cubierta.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> En el proyecto de la Unidad Modular se expone el resultado del VANS en el Anexo II.

<sup>14</sup> Este es el método que utilizamos en el Capítulo III (menor Valor Actual de Costos).



**ANEXO III**

**PLANO UNIDAD PENITENCIARIA MODULAR  
PLANTA GENERAL. ESCALA 1:5000**

