

Análisis Costo-Beneficio para el Nuevo CERESO en San Pedro Cholula **Cost-Benefit Analysis for the New CERESO in San Pedro Cholula**

Gerardo Reyes Guzmán¹, Abraham Sánchez Ruíz², Perla Esperanza Rostro Hernández³ y Alfredo Alfonso Nava Morales⁴

Palabras clave: análisis costo-beneficio; ceresos; corrupción; San Pedro Cholula

Keywords: cost-benefit analysis; state prisons; corruption; San Pedro Cholula

Recepción: 08-01-2019 / Aceptación: 27-03-2019

Resumen

Introducción: El presente documento tiene como propósito elaborar un análisis costo-beneficio para avalar la construcción de un nuevo centro penitenciario en el municipio de San Pedro Cholula, en el estado de Puebla.

Método: Se empleó un modelo de costo-beneficio para proyectos sociales. Consiste en estimar los beneficios, directos e indirectos, obtenidos por los sujetos involucrados: gobierno, familias y sociedad.

Resultados: El análisis costo-beneficio de construir un nuevo penal arrojó una TIR de 48% y una relación costo-beneficio de 1.77, lo que nos dice que la construcción de un nuevo penal es rentable y benéfica en los términos planteados en el ejercicio.

Conclusiones: La sobrepoblación de las instalaciones actuales, la operación de una poderosa red de corrupción al interior y la permanente violación a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad impiden el cumplimiento de la reinserción. Por eso, la construcción de un nuevo CERESO es urgente para establecer las condiciones más adecuadas para su operación. Además a mediano y largo plazo más rentable porque disminuye costos. Por el contrario, postergar su construcción consumirá cada vez más recursos, mantendrá inalterado el autogobierno del CERESO, no impactará en la disminución de la incidencia delictiva y ocurrirán más violaciones a los derechos humanos.

Abstract

Introduction: The aim of this paper to elaborate a cost-benefit analysis to estimate the convenience of investing in a new prison within San Pedro Cholula, a municipality located in the Mexican Federal State of Puebla.

¹ Universidad De La Salle Bajío, Facultad de Negocios. E-mail: greyes@delasalle.edu.mx

² Universidad De La Salle Bajío, Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades

³ Universidad De La Salle Bajío, Directora de la Facultad de Negocios, Campus Salamanca

⁴ Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Complejo Regional Centro San José Chiapa

Method: We use a methodology proposed by Canavagh P. David and Mark A.R. Kleinman (1990) who develop a cost-benefit analysis of building a prison in the United States considering four concerning participants: government, families, enterprises and society.

Results: Based on an Internal Rate of Return of 48% and a cost-benefit relation of 1.77, it turns out that the construction of a new facility is convenient and recommendable under the present tenets.

Conclusion: Overpopulation and precarious conditions prevail in most Mexican prisons nowadays. Corruption, violence and permanent violations of human rights are business as usual and the Cholula prison is not the exception. That is why, a new facility, away from the urban area is not only necessary but urgent, in order to improve the general conditions of the local population.

Introducción

El presente documento tiene como propósito elaborar un análisis costo-beneficio para avalar la construcción de un nuevo centro penitenciario en el municipio de San Pedro Cholula en el estado de Puebla. La estructura de este estudio se basa en los lineamientos publicados por Diario Oficial de la Federación, Sección VI Del Análisis Costo Beneficio, adaptada a las necesidades el proyecto en cuestión. Este escrito está dividido en cinco apartados y las conclusiones. En el primero se detalla el marco normativo en el que se circunscriben los centros penitenciarios en México. Aquí se aborda el tema a través de sus objetivos en los tres niveles de gobierno, documentos fundantes y normativa. Asimismo, resalta la parte de los derechos humanos de los internos, de la forma en que deben ser tratados y procesados. En el segundo apartado se describe la situación penitenciaria en México desde los 90 hasta 2017. Se enfatiza sobre las tendencias, los problemas de sobrepoblación en los centros penitenciarios, así como la diferencia entre centros los federales y estatales. Es aquí donde se identifica la oferta y la demanda en el tema de justicia penal. En el tercer apartado se describe la situación actual del Penal de San Pedro Cholula, haciendo hincapié en los problemas que presenta y en sus características generales. El cuarto apartado se ocupa de describir la metodología utilizada para llevar a cabo un análisis costo-beneficio aplicada por Cavanagh y Kleinman (1990) para este tipo de proyectos, pero también la especificada por el DOF para obra pública en México. En el quinto apartado se muestran los

resultados mediante un análisis costo-beneficio contrastando el penal actual vs el nuevo penal. Finalmente se formulan las conclusiones a la luz los objetivos planteados.

Marco Normativo de los Centros penitenciarios en México

El marco normativo en que se circunscribieron los centros penitenciarios durante la Administración de Enrique Peña Nieto (EPN) se ubicó en primer lugar en El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en su apartado VI. 1., México en Paz, se propone como objetivo 1.3 Mejorar las condiciones de Seguridad Pública y como Estrategia 1.3.2 Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de la fuerzas de seguridad; Línea de Acción 5. Promover en el Sistema Penitenciario Nacional la reinserción social efectiva. En segundo lugar y a nivel estatal se tiene el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Puebla en su apartado 4.3 titulado Firmeza en el combate a la delincuencia, y postula en el punto 7 como objetivo, Fortalecer el Sistema Penitenciario Estatal para lograr la reinserción social efectiva. Así mismo, está el Artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su primer párrafo, dice: “ Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto”.

Por otro lado, los penales penitenciarios se encuentran obligados a adoptar el marco normativo de los derechos humanos, luego de la reforma constitucional del 2011, donde el estado mexicano se comprometió a cumplirlos con base en lo dispuesto en la legislación nacional y fuentes internacionales del derecho. Esto implica atender, además de las leyes federales y estatales, 12 instrumentos internacionales sobre derechos civiles y políticos que garanticen la certeza jurídica de las personas privadas de la libertad. Entre esos destacan: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Reglas Mínimas Para el Tratamiento de los Reclusos, Conjunto de Principios Para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, etc. En específico interesan aquí los siguientes aspectos:

- a) Control judicial para la ejecución de las penas.
- b) Separación entre internos procesados y sentenciados, siendo reclusos en sitios distintos según categorías.
- c) Posibilidad de que mexicanos que cumplan sus sanciones en otros países, sean trasladados a México para cumplir su condena con base en los sistemas de reinserción social.
- d) Posibilidad (con restricciones que establezca la ley) de cumplir la condena en centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social; así como la de los traslados voluntarios.
- e) Reglamentación específica sobre la prisión preventiva y de forma diferenciada el internamiento de menores infractores.
- f) Los requisitos para establecer e informar el tiempo de reclusión con certeza jurídica.

Situación actual del Sistema Penitenciario en México

Edgardo Buscaglia, especialista en temas de seguridad, afirma que según Miguel Ángel Osorio Chong, durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (FCH) quedaron impunes 99% de los delitos: “Entre 2006 y 2011 se cometieron 10.6 millones de delitos a nivel nacional. Ocho de cada diez delitos son denunciados. Y de éstos 15% son resueltos. Se estima que solo uno de cada cien delitos se castiga” (Buscaglia, 2013: 55-56). Esto nos lleva a preguntarnos lo que sucede con el sistema penitenciario en México. Bergman y Azola (2007: 76), señalan que para 2004 había 453 centros de reclusión en todo el país: 6 federales, 10 en el DF, 367 en los diferentes Estados de la República y 70 en los municipios. La capacidad era de 151,000 y había 191,000 de más; para 2006 el sobre cupo era ya de 58,000. De 430 de los que se tenía información, 176 fueron inaugurados en 1970, otros 176 entre 1971 y 1990 y otros 78 entre 1991 y 2004. Explican que la población penitenciaria creció a una tasa media de crecimiento anual (TMCA) de 9% de 1992 a 2002, acelerándose a partir de 1996. El incremento se debió según los autores a tres factores: a) incremento de los índices delictivos; b) reformas a los códigos que endurecieron las penas y c) medidas administrativas que prolongaban la estancia en prisión. Otro hallazgo importante en su investigación fue que la gran mayoría de los internos estaban ahí por delitos menores y por carecer de recursos que les hubieran permitido evitar la cárcel mediante sobornos. Bergman y Azola (2007) concluyen que quienes terminan en las cárceles son personas carentes de recursos y sin influencias, que tuvieron la desgracia de incurrir en delitos menores. Ello se traduce en un

gran número de pobres en las prisiones y una elevada proporción de delincuentes profesionales que quedan impunes. Por ejemplo y en cuanto a secuestro, los investigadores hallaron que solo el 4% de la población carcelaria se hallaba cumpliendo condena por el delito de secuestro. El mayor nivel de corrupción se encontró en la policía preventiva y la policía judicial. Existe también una violación sistemática de los estándares mínimos del debido proceso legal desde el momento de la detención hasta la sentencia, de tal modo que la mayoría de las veces el acusado se percibe como injustamente castigado. Concluyen que la falta de recursos y personal calificado propiciaba altos niveles de corrupción en los reclusorios que se manifestaban en tráfico de influencias, rezago en la revisión de expedientes, introducción, venta y consumo de drogas, prostitución, impunidad, violencia y hacinamiento. En este contexto, el documental del Reclusorio Norte que lanzó el periodista Ciro Gómez Leyva (2017), resulta ilustrativo.

La Tabla 1 nos da testimonio de los problemas estructurales de los que padece el sistema penitenciario mexicano. De 2007 a 2014 el número de centros penitenciarios pasó de 445 a 387, lo que equivale a una disminución del 13%. Mientras tanto, los espacios disponibles aumentaron a una tasa media anual de crecimiento (TMAC) del 2.94% anual de 165 mil 970 a 203 mil 254; es decir, si bien disminuyeron los centros penitenciarios en número, se incrementó la capacidad, lo cual habla de la anulación de viejos y la puesta en marcha de nuevos y/o acondicionamiento de los ya existentes. Sin embargo, ya en 2007 había un problema de sobre población de 28% y en el mismo lapso, la población de internos subió de 212 mil 841 a 255 mil 638, lo que se traduce en una TMAC de 2.64%. Es decir, que los espacios aumentaron ligeramente más que la población, con lo cual se redujo el problema de población solo en un 9%. Llama la atención que si bien las cifras en términos relativos acusaron cierta mejora, en términos absoluto no; ya que la sobrepoblación de internos pasó de 46 mil 871 a 52 mil 383, un incremento del 12%. Como se puede apreciar en la Tabla 1, este problema se presenta en los CERESOS. En estos centros penitenciarios estatales, la capacidad instalada solo creció en una TMAC 1.06%, mientras que la población de internos lo hizo en una TMAC 1.42%; ello explica que la sobrepoblación creciera en una alarmante TMAC de 2.53%. En los CEFERESOS, penales federales, la situación es contraria. En 2007 la capacidad instalada era de 6 mil 226 lugares y la población de 3 mil 804, es decir, existía una subocupación de 39%. En 2014 había ya 31 mil 170 espacios para una población de 24 mil 776, con lo cual la subocupación había disminuido a 20.5%. La capacidad

instalada en los CEFERESOS creció de manera importante a una TMAC de 25.7% mientras que la población lo hizo en 30.48% en el periodo que cubre la tabla.

Tabla 1. Población Penitenciaria de CERFERESOS Y CERESOS 2014

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	%
Infraestructura penitenciaria									
Centros penitenciarios	445	438	431	429	418	419	389	387	-13%
Espacios disponibles (ED)	165970	171437	173060	181876	187752	194062	197993	203254	22%
Población penitenciaria (PP)	212,841	219754	224749	219027	230943	239089	246334	255638	20%
Sobrepoblación (%)	28	28.2	29.9	20.4	23	23.2	24.4	25.8	-9%
Sobrepoblación (internos)	46871	48317	51689	37151	43191	45027	48341	52384	12%
Subtotal CEFERESOS	6	6	7	8	12	15	16	17	183%
Capacidad instalada	6,226	6595	9423	13220	17680	25350	28708	31170	401%
Población	3,804	4251	6623	12405	18283	24492	24997	24776	551%
Sobrepoblación	-2,422	-2344	-2800	-815	603	-858	-3711	-6394	164%
Porcentaje de sobrepoblación	-39	-35.5	-29.7	-6.2	3.4	-3.4	-12.9	-20.5	-47%
Subtotal CERESOS	439	432	424	421	406	404	373	370	-16%
Capacidad instalada	159744	164842	163637	168656	187752	194062	169285	172084	8%
Población	209,037	215503	218126	206622	230943	239089	221337	230862	10%
Sobrepoblación	49,293	50661	54489	37966	43191	45027	52052	58778	19%
Porcentaje de sobrepoblación	31	30.7	33.3	22.5	23	23.2	30.7	34.2	11%

Fuente: Secretaría de Gobernación. Sistema Nacional Penitenciario. Auditoria de Desempeño: 14-0-04100-07-046. GB014:

11.http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014_0046_a.pdf

Un documento subido a la red por la Secretaría de Gobernación (2016), denominado Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria, publica para agosto de 2015 las siguientes cifras: población total 254,469, de los cuales 80.81% eran del fuero común y 19.9% del fuero federal. El 94.72% eran hombres y 5.28% mujeres. La sobrepoblación fue de 51,373 distribuida en 200 centros, de los cuales 52 centros son del fuero común y 148 tenían población tanto del fuero común como del fuero federal.

El problema de sobrepoblación es uno de los obstáculos más importantes que enfrenta el sistema penal mexicano, porque impide el principal objetivo del castigo: la posibilidad de reinserción del inculcado a la sociedad. Zepeda (2011) señala que $\frac{3}{4}$ de la población penitenciaria en México se encuentra en condiciones de hacinamiento, destacando tres entidades federativas:

Distrito Federal, Estado de México y Jalisco. Éstas muestran cifras de 252% en el centro penitenciario preventivo sur, 233% en el oriente y 220% en el norte; en Guadalajara, el de Puente Grande Jalisco tenía 258% y el preventivo de 234%; en el Estado de México destaca el de Ecatepec con 298%. Puebla se coloca por arriba de la media con 143%. Según el documento publicado por la Secretaría de Gobernación (2014:13), se observó en relación a los CERESOS que en el 75% (24) de las 32 entidades federativas, presentaban problemas de sobrepoblación, el 58.3%(14) presentó hacinamiento crítico y 47% (10) sobrepoblación moderada. Así mismo, el 25%(8) de las 32 entidades reportaron una subocupación traducida en espacios libres de entre 8.1% y 39.9%. El presupuesto ejercido pasó de 41 millones 102 mil 400 pesos en 2007 a 186 millones 800 mil 700 pesos en 2014, es decir 354.5% más, equivalente a una TMCA de 24.14%. Estos recursos permitieron incrementar la capacidad instalada en los CEFERESOS al pasar de 6 mil 226 espacios en 2007 a 31 mil 170 en 2014; no obstante, la población creció de 3 mil 804 internos en 2007 a 24 mil 776 en 2014, es decir 551% más. Durante este mismo periodo, los internos del fuero federal fueron ubicados en centros penitenciarios estatales, contribuyendo así a agudizar el problema de sobrepoblación en los mismos. Así, de los 58 mil 778 internos que representaron la sobrepoblación en 2014, 44.5% (26,140) correspondió a internos del fuero federal.

La situación de hacinamiento deteriora las condiciones de reclusión. En celdas construidas para 6 u 8 personas se alojan 14 o 20 internos. Con ello, los programas de reinserción se dificultan puesto que los servicios se vuelven deficientes. Surge entonces la corrupción, la lucha por los espacios y el autogobierno. Comienza la mercantilización de todo tipo de servicios, incluso aquellos que por norma deberían ser transparentes y gratuitos. Se ha documentado ampliamente las redes de corrupción que operan en los centros penitenciarios en las que no en pocos casos incluyen la participación de funcionarios públicos, así como acciones de extorsión realizadas por grupos dominantes. En este ambiente violento y enrarecido, pulula la violencia. Tan solo en 2014, México Evalúa (2016) computa para centros penitenciarios de hombres 2,588 riñas, 6 intentos de fuga, 410 fugas y 1 motín; mientras que en aquellos para mujeres, solo hubo 5 riñas y un motín. Alberto Najjar (2015) estima que un preso puede desembolsar hasta 5 mil pesos al mes. Los cobros comienzan desde el momento en que pisan la cárcel. Primero para que te entreguen una muda de ropa, 20 pesos; luego hay que pagar por ocupar una plancha de cemento para dormir y por una cobija 100 pesos; por entrar la baño; por litro de agua 12 pesos; 15 pesos

por recibir comida en prisión; por rentar mesa de plástico para recibir familiares 100; por introducir una tarjeta telefónica 80 pesos; un teléfono móvil mil 500 pesos; etc. Con estas condiciones, no se puede cumplir con el precepto constitucional de separar completamente a los procesados; tampoco se realiza la adecuada clasificación y separación de los internos de acuerdo a estudios técnicos de personalidad, lo cual hace que convivan internos de alta peligrosidad con aquellos de baja.

La proporción está sesgada hacia los hombres; de cada 10 internos 9.5 son hombres. Según Zepeda (2011), la edad de los internos está dominada en un 58% por personas que tienen entre 30 y 60 años de edad, seguidas por un 37% de aquellas que tienen entre 22 y 30 años -un estudio más reciente publicado por el INEGI (2017) confirma que la edad del 36% de los reclusos oscilaba entre los 18 y 20 años-; de manera que conjuntamente, el 95% de internos están en edad productiva de los 22 a los 65 años y tienen una escolaridad promedio de 6-9 años. Esto se traduce en individuos que podrían percibir hasta 3 salarios mínimos en caso de estar laboralmente en activo y en la formalidad.

No se ha podido revertir la incidencia delictiva. Se supone que al privar de la libertad al inculcado se le incapacita para seguir delinquir al separarlo de la sociedad. Sin embargo, las fuentes aquí consultadas (Zepeda, México Evalúa 2016, etc.) coinciden en que se ha abusado del castigo penitenciario preventivo, contribuyendo a agravar el problema de hacinamiento. Con ello se fomenta la corrupción, el autogobierno y la criminalidad en los centros penitenciarios y se promueve indirectamente el crecimiento del índice delictivo.

Son tres razones las que se esgrimen como causa del desequilibrio entre centros penitenciarios con problemas de sobrepoblación y otros con subocupación: a) el uso excesivo de prisión preventiva, b) la jurisdicción para juzgar el delito cometido, y c) (por normativa) procurar que el inculcado cumpliera su condena cerca de su lugar de origen, toda vez que propiciaría un favorable proceso de reinserción al estar cerca de su familia. Según la Secretaría de Gobernación (2014:18) a través de la Auditoría Superior de la Federación, el índice de reincidentes en los centros penitenciarios del país se incrementó. En 2007, se registraban mil 484 reincidentes, mientras que para 2014, eran ya 10 mil 901. Esta dependencia notó además que las políticas de reinserción aplicadas a procesados y sentenciados, no estaban funcionando. Por ejemplo, en 2014 de los 21 mil 874 internos participaron en actividades de reinserción social, 10 mil 901 reincidió en la comisión de uno o más ilícitos, lo que se traduce en un 44%.

Con datos publicados por de Zepeda (2012), se pudo percibir que 80% del tipo de delitos se concentran en los diez primeros: otros robos (21%), homicidio (17%), robo a casa habitación (8.3%), delitos del fuero común (7.8%), robo de vehículo (6.6%), violación simple (6.1%), secuestro (3.8%), lesiones (3.4%), otros delitos contra el patrimonio (3.0%) y violación equiparada (2.9%). Según el ENVIPE, en Puebla, los delitos más comunes son en primer lugar, el robo en la calle o transporte público, segundo por extorsión y en tercer lugar, robo parcial de vehículo. En la gráfica 3 se percibe que el 30% de las sentencias de prisión son 1.11 meses en promedio, siguiéndole 24% de 1 a 3 años, 21% de 3 a 5 años y 8.3% de 5 a 7 años. Las sentencias de 17 años o más son de 3.7%. En el documento de Zepeda (2011), nos podemos dar una idea de la distribución de los centros penitenciarios. El autor partía de un total de 420 de los cuales el 72% (303) eran estatales, 22% (91) municipales, 3% (11) en el Distrito Federal y 4% (15) de gobiernos Federales. En cuanto a su capacidad, el autor afirma que existen 195 mil 278 espacios, los centros penitenciarios a cargo de gobiernos estatales ostentan la mayor capacidad 73%, seguidos de los federales 13%, el Distrito Federal con 12% y por último un 2% de los gobiernos municipales.

Otro dato importante de Zepeda (2011) es que el presupuesto de operación del sistema penitenciario fue en 2013 de 5,604 millones de pesos, equivalentes al 6% del total de gasto federal para la seguridad Ciudadana y Justicia penal. En el rubro estatal, el presupuesto para las áreas de readaptación social ascendió aproximadamente a 14 mil 173 millones, 47 mil 231 pesos con 50 centavos. Si esa cifra la dividimos entre los 303 centros estatales que registra el autor, nos arroja un estimado de 46.775 millones de pesos anuales, que a pesos del 2017 podría estar en 54.720 millones de pesos. En este mismo tenor, el autor estima que cada interno le cuesta al sistema penitenciario local 176 pesos (cifra dada por el gobierno de Jalisco). Otra estimación ronda en los 130 pesos por interno que incluyen salarios de los custodios, alimentos, medicinas, uniformes, energía eléctrica, combustibles, trabajos de mantenimiento de los inmuebles, labores educativas, artísticas, deportivas y culturales. Así, el costo diario promedio en el país andaba en 2013 alrededor de 150 pesos, es decir 182 pesos de 2017 que multiplicados por una población de 255 mil internos costarían a la hacienda pública 46.4 millones de pesos diarios. El INEGI (2017) estimaba el costo por recluso a nivel nacional en 196.71; el más caro Yucatán: 449.46 y el más barato Sinaloa: 3.92. A nivel internacional, el costo diario por interno lo tiene en primer lugar Inglaterra con 166 dólares y el más bajo Bolivia con 0.87 dólares. Para 2013, México andaba

aproximadamente en 15.79 dólares a un tipo de cambio de 13 pesos por dólar. Bajo la situación actual y con un costo de 182 pesos diarios, en términos de dólares americanos el costo por interno se redujo a 8.22 dólares.

Según información de la prensa y basados en datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (ENVIPE), en 2015 se registraron en Puebla 1 millón 36 víctimas del delito. Del total de estos casos, 987 mil 651 no se denunciaron y 142 mil 384 si lo hicieron. De ellos 61.5% inició una averiguación previa. Las pérdidas según la fuente ascendieron a 15 mil millones 491 mil de pesos durante todo el 2015. El 70% (10 mil millones 886 mil pesos) fue lo que perdieron 981 mil 149 víctimas, ya sea en efectivo o bienes materiales, es decir 11 mil pesos por cabeza. Las pérdidas pasaron de 7 mil 515 millones en 2013 a 8 mil 314 millones en 2014 hasta 15 mil millones en 2015 (Cambio, 2016).

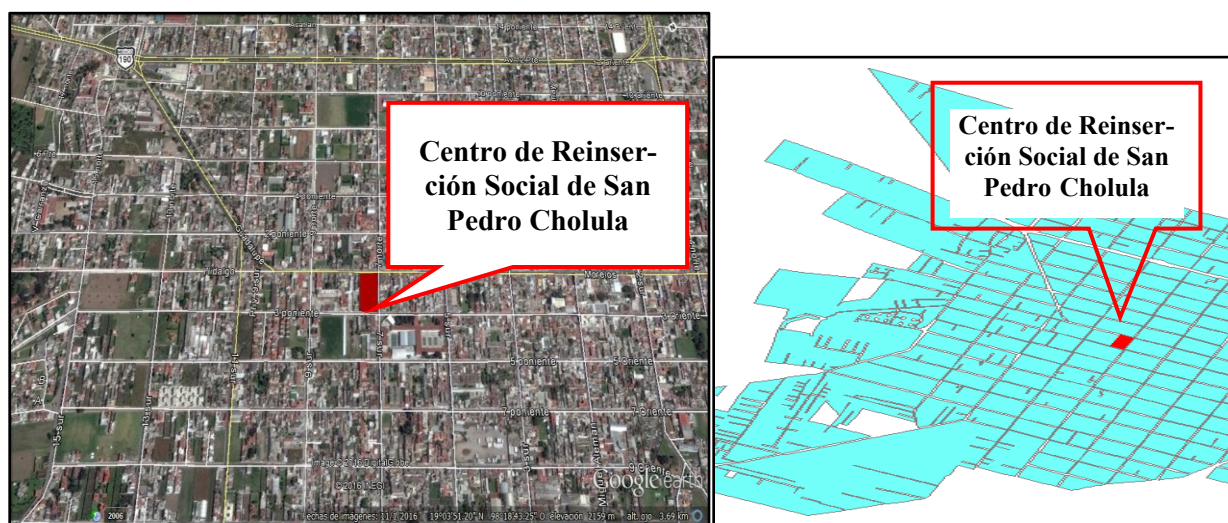
Situación penitenciaria en el CERESO de San Pedro Cholula

Carballo Cruz (2004), expone algunos criterios normativos para el proyecto, diseño, construcción, operación o mantenimiento de un Centro de Reinserción Social. Destacando: el Marco normativo, las Normas urbanísticas, las Normas arquitectónicas y el Proceso de diseño.

El punto que hay que destacar son las Normas urbanísticas para la ubicación de un Centro de Reinserción Social, de los cuales resaltamos los siguientes:

- 1) La ubicación de una prisión o centro de readaptación social para convictos hombres y mujeres deberá estar fuera del perímetro urbano.
- 2) Deberá estar bien comunicada con las ciudades y las regiones a las que dará servicio.
- 3) No deberá estar cerca de límites internacionales o fronteras.
- 4) No deberá estar cerca de estaciones de pasajeros (ferrocarriles, autobuses, aeropuertos, etcétera).

Imagen/Mapa 1. Ubicación del Centro de Reinserción Social de San Pedro Cholula

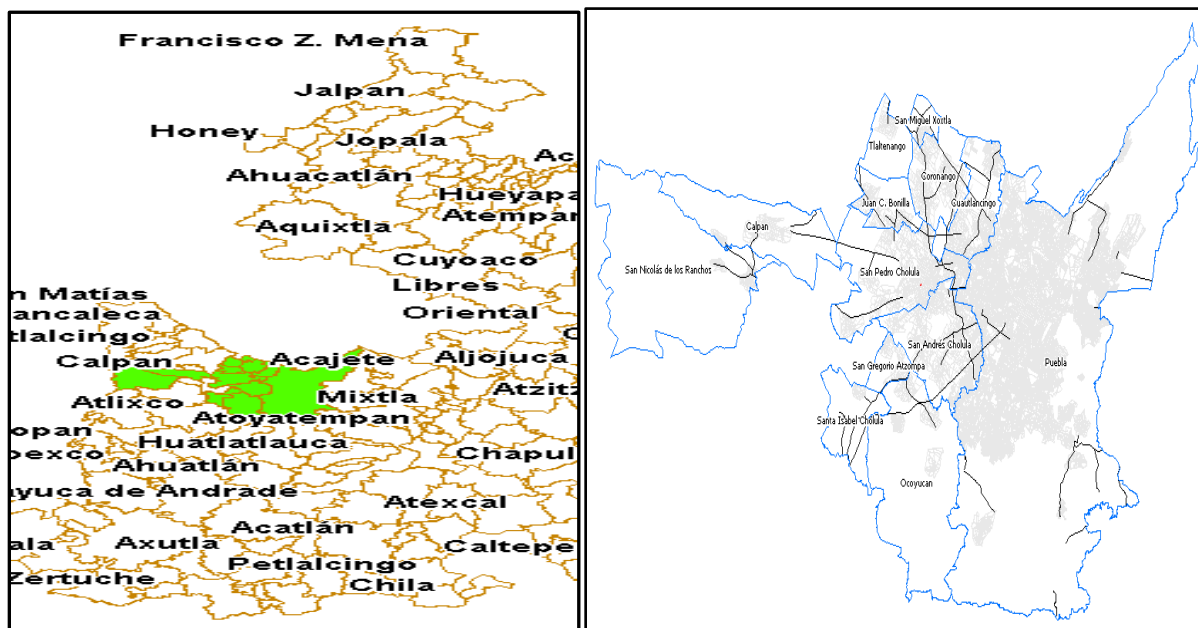


Fuente: Google Earth

A partir de la Imagen/Mapa 1, se observa el incumplimiento a las normas urbanísticas descritas anteriormente. En un radio de 1 km viven cerca de 6876 familias equivalente 27 mil 506 habitantes. El Centro de Reinserción Social de San Pedro Cholula, da servicio a un total de 13 municipios de estado de Puebla, los cuales son: Calpan, Coronango, Cuautlancingo, Juan C. Bonilla, Ocoyucan, Puebla, San Andrés Cholula, San Gregorio Atzompa, San Miguel Xoxtla, San Nicolás de los Ranchos, San Pedro Cholula, Santa Isabel Cholula y Tlaltenango. Estos municipios aparecen sombreados y detallados en el Mapa 2/3 respectivamente.

A partir de la Imagen/Mapa 1, se observa el incumplimiento a las normas urbanísticas descritas anteriormente. En un radio de 1 km viven cerca de 6876 familias equivalente 27 mil 506 habitantes. El Centro de Reinserción Social de San Pedro Cholula, da servicio a un total de 13 municipios de estado de Puebla, los cuales son: Calpan, Coronango, Cuautlancingo, Juan C. Bonilla, Ocoyucan, Puebla, San Andrés Cholula, San Gregorio Atzompa, San Miguel Xoxtla, San Nicolás de los Ranchos, San Pedro Cholula, Santa Isabel Cholula y Tlaltenango. Estos municipios aparecen sombreados y detallados en el Mapa 2/3 respectivamente.

Mapa 2/3. 13 Municipios que da servicio el Centro de Reinserción Social de San Pedro Cholula



Fuente: Elaboración propia con apoyo del mapa digital de México

Estos municipios representan prácticamente el 6% del total que integran el estado de Puebla. En cuanto a la población, con base en las Proyección de la población de los municipios a mitad de año por sexo y grupos de edad 2010-2030 de CONAPO, para el 2016 el estado de Puebla contaba con 6 millones 254 mil 597 habitantes, de los cuales 2 millones 147 mil 743 se concentran en los 13 municipios en estudio y representan el 34.33% de la población poblana.

Actualmente, el centro penitenciario de San Pedro Cholula, ubicado en el centro del municipio en la avenida Hidalgo 701. Tiene una extensión de 3,026.80 m² y un total de 2,943.62 m² construidos. Cuenta con una población de 555 internos, de los cuales el 94% son hombres (522) y 6% (33) son mujeres. De los hombres procesados, el 66% (365) del fuero común y 1% (6) del fuero federal; del total de 151 sentenciados 94% (142) son del fuero común y 6% (9) del fuero federal. Del total de las 33 mujeres, 17 son del fuero común y procesadas, mientras que las 16 restantes son sentenciadas, la mitad del fuero común y la otra mitad del fuero federal (ver Tabla 2).

Tabla 2. Distribución de los internos en el CERESO Regional San Pedro Cholula

Hombres procesados		Hombres sentenciados		Mujeres procesadas		Mujeres sentenciadas	
Fuero común	Fuero federal	Fuero común	Fuero federal	Fuero común	Fuero federal	Fuero común	Fuero federal
365	6	142	9	17	0	8	8
66%	1%	26%	2%	3%		1%	1%

Fuente: Autoridades del Municipio San Pedro Cholula

La construcción data desde 1810, creado originalmente como hospital bajo el nombre de “Hospital Hidalgo”. En 1910 se restauró y posteriormente, en 1978 se habilitó como reclusorio para ser inaugurado el 26 de enero de 1981. A pesar de recibir un mantenimiento estandarizado, este centro penitenciario se ve rebasado en la actualidad por el incremento del alto índice delictivo y nuevas formas de criminalidad organizada. La capacidad instalada es de 147 espacios, pero alberga 555 internos, equivalente a 378% por ciento. Con ello, este CERESO destaca como uno de los más sobrepoblados de México. Hay boletines de prensa que han mencionado una población total de hasta 663 internos: 608 hombres y 55 mujeres. De éstos, 637 cometieron delitos del fuero común y 26 del orden federal. La prensa local ha reportado que en una celda han llegado a convivir hasta 18 personas, este problema de hacinamiento se traduce en un fenómeno que se presenta de manera recurrente en penales con sobrepoblación: corrupción, autogobierno, indisciplina, riñas y fugas. Tal fue el caso de los 11 reos que se fugaron de este penal el 27 de noviembre de 2011; de la denuncia publicada en la prensa local en donde se acusaba a custodios de extorsionar a prisioneros o del caso del interno Marco del Callejo Pérez Salazar, apodado el “Gerber”, quien se decía, controlaba a la población desde hace varios años en complicidad con las autoridades. De esa forma se generan cobros por permisos de visita, visita íntima, protección, venta de espacios, negocios como cigarrillos, droga, etc. y va de la mano con violencia, motines y riesgos de fugas masivas.

La infraestructura del penal hasta 2017 era precaria. De acuerdo a informes de la prensa (E-consulta, 2016), en el dormitorio A que divide a los procesados y sentenciados, se requerían labores de mantenimiento como reparación de lámparas y red eléctrica. En el dormitorio B, que concentra a los internos por delito de alto impacto, necesitaba no solo del mantenimiento de la red eléctrica sino de la hidráulica, así como de pintura. En el dormitorio C, que aloja a los internos con tratamiento psiquiátrico también presentaba condiciones deplorables. Las torres de vigilancia carecían de sanitario, agua, luz, mantenimiento general, faros de localización y

búsqueda. Hasta 2017, el edificio, no contaba con espacio para hacer ampliaciones y modificaciones significativas, ya que se encuentra en el corazón del centro de la ciudad, rodado de zonas de pequeños negocios, bancos, escuelas, centros turísticos y casa habitación. Los vecinos se han quejado de las molestias que representan para ellos tener el reclusorio cerca de sus actividades cotidianas.

Ahora bien, el Centro de reinserción Regional de San Pedro Cholula fue evaluado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2017: 278) como el más bajo de la entidad, con 5.14 en 2017; valor por debajo de la media nacional de 6.35 y la media de Puebla 6.99. En particular los rubros con más bajos registros son: a) aspectos que garantizan una estancia digna con un puntaje de 3.2, b) grupos de internos con requerimientos especiales con 4.94, c) condiciones de gobernabilidad con 5.74 y d) reinserción social del interno con 5.71. Además, mantiene una tendencia a la baja respecto al año previo donde obtuvo una evaluación general de 6.12. Esos resultados implican que los internos en general mantengan un riesgo permanente a su dignidad; en particular que los grupos vulnerables al interior como adultos mayores, personas LGBTTTIQ, con discapacidad e indígenas padezcan las situaciones más adversas; se mantenga un lucrativo negocio derivado de las actividades delictivas al interior y se incumpla con el objetivo de readaptación. Dentro del informe destaca como punto crítico el tema de la “insuficiencia de vías para la remisión de quejas de probables violaciones a los derechos humanos” (CNDH, 2017 pp. 278), es decir, que pese a los progresos en materia de tutela de los derechos en México, este penal funciona bajo condiciones poco transparentes en la materia. Si bien la situación es similar a la de otros centros penitenciarios en el país aquí se identificó un riesgo a la transgresión de los derechos humanos contemplados en la legislación internacional relacionado a las condiciones precarias de las instalaciones e infraestructura.

Método

El primero en proponer un análisis costo-beneficio para proyectos sociales fue Jules Dupuit que en 1844 publicó su obra titulada “On the Measurement of the Utility of Public Works”. No obstante, el análisis costo-beneficio consiste en la aplicación de la economía clásica aplicada al campo de las decisiones públicas. Por tanto, se basa en el análisis microeconómico y en forma de expresar los costos y beneficios en términos monetarios. De modo que no solo se incluyen los aspectos financieros, sino todos aquellos factores implicados en el proyecto que se puedan

expresar en dinero Dupuis (1985). El DOF (2013), en la sección VI, apartado 10 establece que “El análisis costo-beneficio, es una evaluación socioeconómica del programa o proyecto a nivel de prefactibilidad, y consistirá en determinar la conveniencia de un programa o proyecto de inversión mediante la valoración en términos monetarios de los costos y los beneficios asociados directa e indirectamente, incluyendo externalidades, a la ejecución y operación de dicho programa o proyecto de inversión”.

Para el caso de las prisiones, existen varias metodologías para llevar a cabo un análisis costo-beneficio, pues se trata de un proyecto social en donde el beneficio tiene ese carácter: social. Para la elaboración de este análisis nos inspiramos en Cavanagh y Kleinman (1990), quienes proponen enunciar los costos y beneficios que tiene la construcción de un penal para actores involucrados: gobierno, familias, sociedad. Según los autores, los beneficios más obvios que resultan de controlar la criminalidad son dos: a) directos, que consisten en evitar que más víctimas de la sociedad sean presa de la delincuencia, lo que se traduce en ahorros en pérdidas económicas, lesiones y temor derivadas de haber sido afectadas por infractores; b) indirectos, que tienen que ver con un efecto de disuasión que permea en su entorno. Es decir, al notar que se hace justicia y quienes infringen la ley son encarcelados, las personas más cercanas a ellos, ya sean amigos, conocidos o familiares, se desanimarán a continuar una carrera delictiva. Otros costos sociales asociados con la criminalidad son lo que tienen que ver con gastos en chapas, candados, cerraduras, alarmas, sistemas de circuito cerrado, de monitores, armas de fuego y blancas, etc. Así mismo podemos considerar el hecho de que el ciudadano evita frecuentar partes de la ciudad donde se concentra la criminalidad; se trata de costos en que incurren personas que no han sido víctimas de la delincuencia, pero que gastan en seguridad por puro motivo precautorio.

Por otro lado, los costos de encarcelamiento son diversos y van desde la operación, amortización etc. En el caso de los Estados Unidos, un presupuesto de las prisiones puede incluir el apoyo a las familias quienes tienen un familiar recluso. En este tenor, las familias que viven cerca de la prisión incurren en afectaciones económicas que no pueden evitar, como por ejemplo la depreciación del valor de su propiedad así como aquellos vinculados a su seguridad.

Cavanagh y Kleinman (1990) consideran tres componentes principales dentro de los costos de operación: planeación y construcción; costos de operación y costos de las familias. El principal costo en que incurren los infractores es la pérdida de ingresos por no poder trabajar. Los beneficios directos se estiman a través del daño material que los delincuentes hubieran podido

causar a las víctimas en caso de seguir libres en términos anuales. A ello se le suman los beneficios que tiene que ver con lo que las víctimas se ahorran en costos de atención médica, devaluación de la propiedad, el dolor y el sufrimiento, incluyendo la posible pérdida de la vida (homicidio). Por su parte, las familias de los prisioneros incurren en gastos adicionales, tales como el transporte para realizar las visitas, apoyo económico al familiar interno, etc. que a su vez puede vulnerar la capacidad de los familiares de generar ingreso o de cuidar a menores. Estos gastos en que incurren las familias pueden ir desde la proveeduría de medicamentos, aparatos eléctricos, ropa, comida, etc. Hay otros costos que son menos obvios, pero que pueden vulnerar la unidad familiar, por ejemplo, divorcios, separaciones, etc. Desde el punto de vista macroeconómico, se habla de la pérdida de productividad al neutralizar fuerza de trabajo potencial, aunque este aspecto es el menos importante por las características que suelen tener los infractores. De manera que los costos indirectos del crimen podrían ser 5: a) altos costos de seguros contra la criminalidad, b) inversión de tiempo y dinero en seguridad (aparatos, guardias, perros, seguros, etc.) c) cambios en el estilo de vida, como evitar pasar por ciertas calles, evitar permanecer en las calles a altas horas de la noche, evitar el uso del transporte público, etc. d) empobrecimiento de la calidad de vida, situaciones de estrés, enfermedades asociadas al estrés, tensión racial, etc. y e) costos en que incurren las empresas por operar en zonas de alta criminalidad, instalación de equipos de seguridad, guardias, salarios más altos para compensar mayores riesgos, cierre de negocios por la criminalidad, mayores costos de seguro por resguardo y/o transporte de mercancía, y en general costos de transporte más altos.

Otros costos secundarios de la criminalidad consisten en el deterioro de la propiedad y con ello la caída aún mayor del precio del inmueble, lo cual se traduce en concentración de vecindarios viviendo en precariedad de servicios. La falta de oportunidades fomenta un círculo vicioso; menos ingresos, mayor abandono escolar, pandillerismo, criminalidad, devaluación de la propiedad y empobrecimiento de la zona. La capacidad de la autoridad de recaudar impuestos se reduce y la necesidad de subsidiar aumenta, lo que se traduce en una tendencia al déficit público. Cavanagh y Kleinman (1990) proponen que el análisis costo-beneficio contemple incluir los factores que se enumeran en la Tabla 3.

Tabla 3. Análisis costo-beneficio de la construcción de un penal

Costos		Beneficios	
Gobierno	Construcción	Gobierno	Disminución de la impunidad
	Costos de operación		Aplicación del gasto público
	Costos de Seguro y atención med.		Impartición de justicia
Familias	Cuotas	Familias	Disminución de homicidios
	apoyos		Disminución de temor
	Ingresos perdidos		Disminución en gastos en seguridad
Empresas	Extorsión y cobro de piso	Empresas	Aumento de la calidad de vida
	Inversiones no concretizadas		Aumento de las inversiones
	Seguridad privada		Aumento del valor de la propiedad
Sociedad	Costos de la criminalidad	Sociedad	Disminución de la deserción escolar
	Gastos en Seguridad		Disuasión de mayores delitos
	Gastos en Seguros		Reinserción de los inculpadados
	Gastos en transporte privado		Delitos no concretados

Fuente: Cavanagh P. David and Mark A. R. Klienman (May, 1990). A cost Benefit Analysis of Prison Cel Construction and Alternative Sanctions. BOTEC. Analysis Corporation, Cambridge, Massachusetts, 02138. http://botecanalysis.com/wp-content/uploads/2014/07/BOTEC_A-Cost-Benefit-Analysis-of-Prison-Cell-Construction-and-Alternative-Sanctions_Cavanagh_Mark-Kleiman_for-NIJ_May-June-1990.pdf

Resultados

Análisis costo-beneficio de mantener el CERESO actual (sin el proyecto)

Con base a la metodología anterior, se hace el ejercicio para aplicarla y adaptarla al caso del CERESO de San Pedro Cholula estimando lo siguiente. Según las cifras proporcionadas por las autoridades en turno (2016), se estimaba que el presupuesto anual para operar el penal era de 17 millones de pesos, de los cuales 13.7 los aportan 13 municipios incluyendo el de San Pedro Cholula. Si esta cantidad la dividimos entre de 555 internos y después entre 365 días ($17 \text{ millones} / 555 / 365$), nos arroja un costo diario por interno de 84.2 pesos. Como se mencionó anteriormente, en el penal existe tres fenómenos asociados a la sobrepoblación: corrupción, autogobierno y problemas de orden. De manera que hay que agregar un costo anual estimado de 200 mil pesos por motines. Entendiendo que éstos se pueden dar en momentos de un a tres episodios y requieren un uso de la fuerza pública extraordinario que implica movilización de equipo, transporte y personal por el monto estimado. Se añaden 100 mil pesos por concepto de violencia consistente en riñas que tenga repercusión en la destrucción de instalaciones y/o gastos médicos extraordinarios. Añadimos 200 mil pesos por concepto de fugas que implica la movilización del personal especializado en la recaptura desde el momento en que tiene lugar

hasta finiquitar la tarea. También se consideró los gastos de abogados que atienden las denuncias por violaciones a los derechos humanos. Así, entre motines, violencia, fugas y denuncias por violación a los derechos humanos se calculan un aproximado de 650 mil pesos anuales (ver Tabla 4).

Tabla 4. Costos adicionales de operación

Motines	\$ 200,000.00
Violencia	\$ 100,000.00
Fugas	\$ 200,000.00
Observaciones de CNDH	\$ 150,000.00
Subtotal	\$ 650,000.00

En seguida estimamos el monto de gastos en que incurren las familias por tener a un miembro de la familia en el penal. Tomando en consideración la existencia de corrupción y autogobierno, en donde todos los servicios tienen un costo que va desde la compra de cigarrillos, comida, visitas, llamadas con celular, baños, etc., estimamos que cada interno gasta un promedio de 18 mil 250 pesos al año que resultan de multiplicar 50 pesos por 365 días; 40 mil 651 pesos que el recluso ganaría en un año sin estar preso ello con base a estadísticas que señalan un promedio de escolaridad de 6-9 años, tomando en consideración un ingreso de mil 450 pesos semanales; gastos médicos de mil 500; muerte por causas diversas, 20 mil pesos; y por último transporte 2 mil 600 pesos. En suma son 83 mil 1 pesos 15/100 MN anuales.

Tabla 5. Costos de un recluso

Costos de las familias		Capacidad y población	
Sobornos por servicios	\$18,250.00	Capacidad	147
Ingresos perdidos por la reclusión	\$40,651.15	Población actual	547
Gastos Médicos	\$1,500.00	Sobrepoblación	400
Deceso	\$20,000.00	% sobrepoblación	272.11%
Trasporte	\$2,600.00	Tasa de crecimiento anual de la población	1.21%
Subtotal	\$83,001.15	\$83,001.15 X 547 = \$45,401,629.97	

Estos 83 mil 1 pesos debemos multiplicarlos por una población estimada de 547 reos, con lo cual obtenemos la cantidad de 45 millones 401 mil 629.97 pesos. En seguida tomaremos en cuenta algunos índices que nos servirán para estimar los costos y los beneficios.

Tabla 6. Índices utilizados para llevar a cabo las estimaciones

Porcentaje sobre el presupuesto anual de operación	25.0%
Porcentaje de presupuesto anual por gastos de operación	2.0%
Porcentaje de incremento de población delictiva	1.2%
Porcentaje anual de depreciación del inmueble	5.0%
Indica Nacional de Precios al consumidor	3.4%
Vida útil de un bien	5 años
Número de individuos disuadidos a delinquir por reo	1
Tasa de interés de referencia	7.0%

A continuación iniciaremos los cálculos de sostener el penal actual por un periodo de 15 años. Al año cero se considera como primer rubro los “Costos de mantenimiento correctivo de las instalaciones” estimados en un 25% de los gastos de operación (Tabla 6 y Tabla 7), es decir, $17,062,006.90 \times 0.25 = 4,265,501.73$. Como segundo rubro aparece el gasto hecho por las familias que viven a 1 km a la redonda del penal que resulta de multiplicar 300 pesos x 6800 familias = 2,040,000.00.

Tabla 7. Costos de mantenimiento del penal actual

Concepto	Año 0
Mantenimiento correctivo de las actuales instalaciones	\$ 4,265,501.73
Gastos de operación del Centro de Reinserción Social de San Pedro Cholula	
Costos derivados por sobrepoblación	
Depreciación del inmueble (base de 2,943.62 m ² por \$7,000)	
Gastos por parte la familia del recluso	
Gastos por pago de vigilancia	
Inversión en equipo de seguridad por parte de la ciudadanía	\$ 2,040,000.00
Depreciación de equipo de seguridad por parte de la ciudadanía	
Total inversión	\$ 6,305,501.73
Total gasto	
Delitos evitados al recluir a los delincuente	
Efecto de disuasión al delito	
Total beneficios	

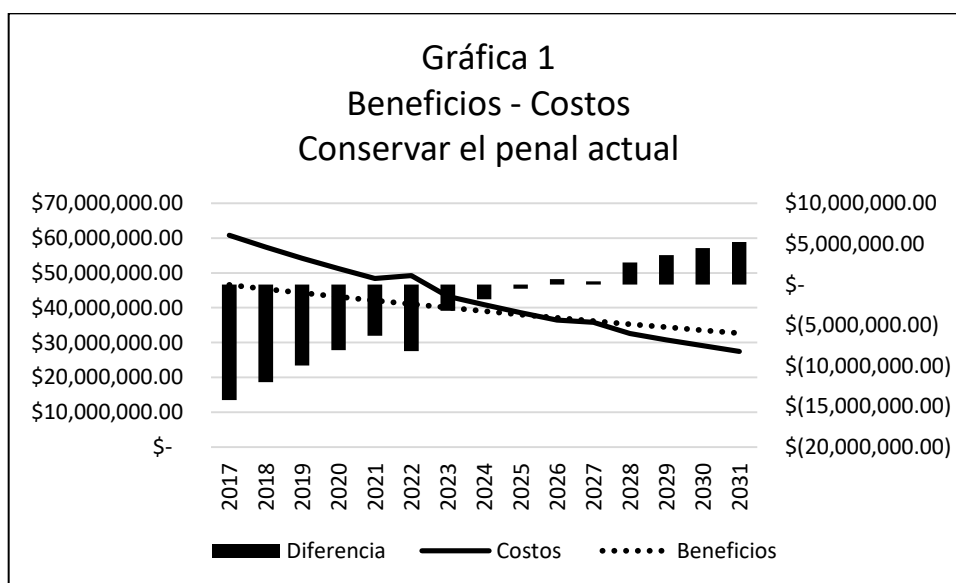
Como se aprecia en la Tabla 8, a partir del año 1 comenzamos por incluir primeramente los costos de mantenimiento que equivalen al presupuesto de operación del penal: 17, 062,006.90. Esta cantidad estará incrementándose a una tasa del 2% anual. En segundo término, tenemos los Costos derivados de la Sobrepoblación que resultan de un gasto estimado anual de 200,000.00 pesos por concepto de motines, 100,000.00 de violencia física, 200,000.00 fugas y 150,000.00 por gastos de despacho de abogados atendiendo demandas por violación de Derechos Humanos. Todo ello suma 650,000.00. En tercer lugar aparece la depreciación del inmueble que resulta de aplicar un 5% al valor del predio estimado ($2943.2 \text{ m} \times 7000.00 = 20,605,340.00 \times 0.05 = 1,030,267$). En cuarto lugar se consideran los gastos que ejercen las familias de los reclusos que se componen de 18,250.00 sobornos por servicios + ingresos perdidos por estar en reclusión 40,651.15 (derivados de un promedio ponderado de lo que podría ganar un recluso en el mercado laboral formal con su promedio de educación) + 1,500.00 gastos médicos + 20,000.00 deceso + 2600.00 transporte = 83,001.15 pesos anuales. Esta cantidad se multiplica por un número de reclusos de 547, para obtener $83,001.15 \times 547 = 45,401,629.97$. Esta cantidad cambia anualmente a una tasa del 1.2% equivalente al incremento de la población delictiva. En quinto lugar aparecen los gastos que ejercen las familias viviendo a un 1km a la redonda por concepto de vigilancia, que pueden ir desde vigilantes, cuidadores de autos, perros, etc. $100 \text{ pesos} \times 6800 = 680,000.00$. En sexto lugar, se calcula la depreciación del equipo de seguridad, 20% de 2,040,000.00 = 408,000.00. Eso equivale a que cada cinco años, las familias modernicen sus equipos de seguridad, lo cual se incluye en el cálculo a 15 años. Sumando todos estos rubros, llegamos a un total de 65,231,903.87.

Como beneficios representan los delitos no cometidos por un infractor en reclusión. Aquí se consideran 9000.00 pesos por víctima $\times 5$ delitos promedio = $45,000 \times 555$ reclusos = 24 millones 975 mil. Esta cantidad también se incrementa a una tasa de 1.2% anual equivalente tanto al índice de criminalidad como al crecimiento del número de internos. Sumamos el factor de disuasión, es decir, las personas que dejan de delinquir por percatarse que su amigo terminó tras las rejas. Es la misma cantidad, pues se asume que cada recluso disuade por lo menos a una persona de su círculo de conocidos a delinquir.

Tabla 8. Costos de mantenimiento del penal actual a partir del primer año

Concepto	Año 1
Mantenimiento correctivo de las actuales instalaciones	
Gastos de operación del Centro de Reinserción Social de San Pedro Cholula	\$ 17,062,006.90
Costos derivados por sobrepoblación	\$ 650,000.00
Depreciación del inmueble (base de 2,943.62 m ² por \$7,000)	\$ 1,030,267.00
Gastos por parte la familia del recluso	\$ 45,401,629.97
Gastos por pago de vigilancia	\$ 680,000.00
Inversión en equipo de seguridad por parte de la ciudadanía	
Depreciación de equipo de seguridad por parte de la ciudadanía	\$ 408,000.00
Total inversión	\$ -
Total gasto	\$ 65,231,903.87
Delitos evitados al recluir a los delincuentes	\$ 24,975,000.00
Efecto de disuasión al delito	\$ 24,975,000.00
Total beneficios	\$ 49,950,000.00

Conservar el penal actual arroja el siguiente resultado a 15 años (2031):



Valor presente neto	-\$53,662,128.37
TIR	-13%
Relación Costo Beneficio	0.92

La gráfica 1 muestra que mantener el penal implica mayores costos que beneficios; por lo menos hasta 2026. El valor presente neto es negativo y la tasa interna de retorno también, lo cual nos indica que no es rentable, que los costos superan a los beneficios.

Análisis Costo-beneficio de la construcción del nuevo penal

Imagen 2



Fuente: Ayuntamiento de San Andrés Cholula

Para el nuevo penal se consideraba hasta 2017 una inversión inicial de 116, 370,466.88 pesos con una capacidad de albergar 800 internos. El conjunto, cuya bosquejo se percibe en la Imagen 2, contempla la construcción de dos crujías de celdas, de las cuales una es para internos en proceso y otra para internos sentenciados; 1 edificio de talleres, 2 aulas escolares, 1 edificio para visita conyugal, 1 edificio de guardia, 1 edificio de administración, 1 módulo de centro de observación y clasificación, 1 área de visitas con mesas y silla, 2 canchas multiusos, 1 patio central para actividades al aire libre y aparatos de ejercicios, 4 torres de vigilancia, zona de exclusión de seguridad perimetral, estacionamiento y un área libre para futuro crecimiento. Como se observa en la Tabla 9, para el nuevo penal se considera una inversión inicial de 116, 370,466.88. En segundo término consideramos un monto de 1, 360,000.00 como gasto anual de (6800×200.0) las familias. Nótese que aunque ya no se consideran los 300 pesos como en el primer caso, se calcula un gasto de 100 pesos menos. Ello obedece a que, a pesar de la puesta en marcha del nuevo penal, las familias seguirán gastando en seguridad, ya que el problema es nacional. Estos dos rubros arrojan total de 117, 730,466.88. Como beneficios, tomamos el valor del inmueble actual, estimado en 43, 306,340.00.

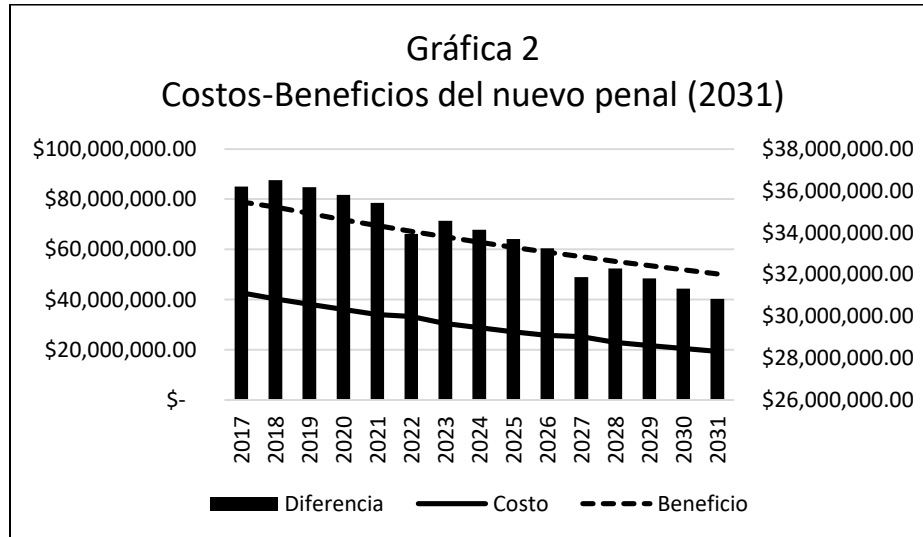
Tabla 9. Costo estimado de la puesta en marcha de un nuevo penal (año 0)

Concepto	Año 0
Construcción de nuevo penal	\$ 116,370,466.88
Gastos de operación del Centro de Reinserción Social de San Pedro Cholula	
Costos derivados por sobrepoblación	
Depreciación del inmueble (base de \$116'370466.88)	
Gastos por parte la familia del recluso	
Gastos por pago de vigilancia	
Inversión en equipo de seguridad por parte de la ciudadanía	\$ 1,360,000.00
Depreciación de equipo de seguridad por parte de la ciudadanía	
Total inversión	\$ 117,730,466.88
Total gasto	
Delitos evitados al recluir a los delincuentes	
Efecto de disuasión al delito	
Ingresos ganados por los reclusos	
Valor del predio e inmueble (reclusorio actual)	\$ 43,306,340.00
Total beneficios	\$ 43,306,340.00

Como aparece en la Tabla 10, en el año 1 tenemos en primer lugar los Gastos de operación del penal, cifrados en 17, 062,006.90. Nótese que ya no hay problemas de sobre población, pues el nuevo penal cuenta con espacios para 800 internos y en 2017 se estimaban alrededor de 550, es decir todavía con una capacidad de 30%. En segundo lugar tenemos una depreciación del inmueble de 3% anual que resulta en 3, 491,114.01. En tercer lugar tenemos los gastos en que incurren las familias. Por falta de información específica para el periodo analizado, aquí no se cuantificaron los costos derivados de los procesos de tutela de los derechos humanos ejercidos por los organismos garantes, pero una disminución en el número de quejas supone una reducción de los gastos de operación del sistema no jurisdiccional para atenderlas.

Tabla 9. Costo estimado de la puesta en marcha de un nuevo penal (año 1)

Concepto	Año 1
Construcción de nuevo penal	
Gastos de operación del Centro de Reinserción Social de San Pedro Cholula	\$ 17,062,006.90
Costos derivados por sobrepoblación	\$ -
Depreciación del inmueble (base de \$116'370466.88)	\$ 3,491,114.01
Gastos por parte la familia del recluso	\$ 24,300,789.98
Gastos por pago de vigilancia	\$ 680,000.00
Inversión en equipo de seguridad por parte de la ciudadanía	
Depreciación de equipo de seguridad por parte de la ciudadanía	\$ 272,000.00
Total inversión	\$ -
Total gasto	\$ 45,805,910.89
Delitos evitados al recluir a los delincuente	\$ 24,975,000.00
Efecto de disuasión al delito	\$ 37,462,500.00
Ingresos ganados por los reclusos	\$ 22,236,179.97
Valor del predio e inmueble (reclusorio actual)	
Total beneficios	\$ 84,673,679.97



Valor presente neto	\$ 433,378,182.37
TIR	48%
Relación Costo Beneficio	1.77

La gráfica 2 muestra que los beneficios exceden a los costos por todo el periodo analizado. El valor presente neto es positivo, la tasa de interna de retorno es de 48% y la relación costo beneficios de 1.77, lo que nos dice que la inversión de un nuevo penal es rentable y benéfico en términos de los objetivos planteados. Además, las nuevas instalaciones favorecen las condiciones para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el estado mexicano en materia de respeto a los derechos fundamentales de personas privadas de la libertad.

Conclusiones

La situación en los centros penitenciarios en México es deplorable y supone un alto riesgo para la dignidad de las personas privadas de la libertad. El estudio mostró que en la mayoría de los casos, las autoridades se ven rebasadas, no solo por el abuso del encarcelamiento como medida de castigo a los infractores, sino porque las condiciones que prevalecen en los mismos, lejos de ayudar a la reinserción social de los internos, los pervierte. Los propósitos y objetivos que señala la normatividad que va desde el Plan Nacional de Desarrollo hasta los Planes Estatales y Municipales en cuanto a la administración de centros penitenciarios, se aleja de los resultados reales y con ello de poder garantizar la justicia y la seguridad que demanda el ciudadano en la actualidad.

Las condiciones más precarias, peligrosas y volátiles son las que prevalecen en los CERESOS con índices de sobrepoblación por arriba de 124% considerada como la media nacional. En estos centros penitenciarios pulula una economía subterránea, que opera en el marco de la ilegalidad generando ganancias tan extraordinarias que las autoridades poco pueden hacer además de terminar coludidas. El autogobierno derivado de la lucha por espacios se convierte con el paso del tiempo en bazares del crimen, mercantilizando todo tipo de drogas, servicios, extorsiones, etc. para terminar como centros de operación de la delincuencia organizada, con actores trabajando fuera del penal y en perjuicio de la ciudadanía. En este contexto y para el municipio de San Pedro Cholula, la construcción de un penal nuevo es un proyecto de suma importancia y urgente porque se registra un aumento en el riesgo de violación a los derechos humanos de los internos. Este análisis muestra que seguir operando en el actual es contraproducente y a la larga inviable, no solo desde el punto de vista de recursos públicos y privados sino desde la seguridad misma del municipio y su posibilidad de crecer como “Pueblo Mágico”. No hay argumentos que bajo estas condiciones, avalen continuar como hasta ahora más

que las restricciones de presupuesto. Al verse la oportunidad de contar con un recurso, la construcción del nuevo penal promete de manera inmediata solucionar el problema de sobrepoblación y hacinamiento. El análisis costo-beneficio resultó ser positivo, pues aquellos gastos derivados del autogobierno y de la cercanía del penal a las zonas habitacionales, escolares y de negocios, disminuyen de manera sustancial. A ello se suma la posibilidad de éxito en los programas de reinserción, ya que con mayor espacio e instalaciones modernas, las actividades recreativas, de capacitación y de educación se vuelven más apropiadas y prometedoras. Hasta finales de la Administración del gobernador Gali Fayad, la construcción del nuevo penal era todavía incierta por diversas razones, entre otras, el presupuesto; aun cuando ya se habían donado 12 hectáreas en San Andrés Calpan. La experiencia en obras públicas es que la conclusión de las mismas requiere recursos adicionales que inclusive podrían duplicar la cantidad original estimada.

Agradecimientos

Este artículo es producto del Proyecto de investigación Financiado por la Universidad De La Salle Bajío, aprobado en la Convocatoria de Investigación e innovación tecnológica 2018: Factores que determinan la violencia en México: 1997-2016.

Referencias

- Astorga, L. (2012). *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del porfiriato al nuevo milenio*. México: Grijalbo.
- Azaola, E. (2007). Las condiciones de vida en las cárceles mexicanas. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol. XLIX, No. 200: 87-97.
- Bergman M. y E. Azaola. (2007). “Cárceles en México. Cuadros de una crisis”. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. No. I, Quito, Mayo, p. 76.
- Buscaglia, Edgardo (2013). *Vacíos del poder en México*. México: Debate.
- Cambio (2016). Puebla, debajo de la media nacional en cifra negra: INEGI. <http://www.diariocambio.com.mx/2016/secciones/codigo-rojo/item/24783-puebla-debajo-de-la-media-nacional-en-cifra-negra-inegi> Extraído el 17 de enero de 2017.

- Carballo Cruz, J.M. (2004). La arquitectura penitenciaria. Un proceso interdisciplinario. Diseños y Sociedad. *Revista internacional de investigación científica sobre los campos del diseño*. Issue 17: 74-79.
- Cavanagh P. D. y Mark A. R. K. (1990). *A cost Benefit Analysis of Prison Cel Construction and Alternative Sanctions*. BOTEC. Analysis Corporation, Cambridge, Massachusetts, 02138.http://botecanalysis.com/wp-content/uploads/2014/07/BOTEC_A-Cost-Benefit-Analysis-of-Prison-Cell-Construction-and-Alternative-Sanctions_Cavanagh_Mark-Kleiman_for-NIJ_May-June-1990.pdf
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2017). *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria*, Ciudad de México: CNDH. Extraído en 23 de marzo de 2019.
http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2017.pdf
- Comisión Nacional de Seguridad. (2016). *Evaluación de Procesos Programa Presupuestario*. E904 Administración del Sistema Federal Penitenciario. Extraído el 23 de marzo de 2019
<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/programas/sed/evaluaciones/2016/04e904phpr16.pdf>
- Conjunto De Principios Para La Protección De Todas Las Personas Sometidas A Cualquier Forma De Detención O Prisión (9 De diciembre De 1988)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convención Americana Sobre Derechos Humanos “Pacto De San José De Costa Rica” - OEA, San José De Costa Rica, 22 De noviembre De 1969
- Convención Contra La Tortura Y Otros Tratos O Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes - ONU, Nueva York, E. U. A., 10 De diciembre De 1984
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura -OEA, Cartagena de Indias, Colombia, 9 de diciembre de 1985
- Declaración Universal De Derechos Humanos (10 De diciembre De 1948)
- Dupui, X. (1985). Applications and limitations of cost-benefit analysis as applied to cultural development. <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000819/081977eo.pdf>. Recuperado el 19 de enero de 2017.
- Dupuit, J (1844). “On the measurement of utility of public works. Annales des Ponts et Chaussées, Ser.2, No. 8.

- E-Consulta (Marzo, 6,2016). Hasta 18 reos meten por celda en el Cereso de San Pedro Cholula.
<http://www.e-consulta.com/nota/2016-03-06/gobierno/hasta-18-reos-meten-por-celda-en-cereso-de-san-pedro-cholula> Extraído el 19 de enero de 2017.
- Gobierno del Estado de Puebla. Actualización Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017.
www.Puebla.gob.mx
- Gómez Leyva C. (2017). Las graduaciones del infierno. Venta de drogas y extorsión.
<https://www.youtube.com/watch?v=qWmTHcpALO4> Extraído el 20 de enero de 2017.
- INEGI. (2017). En números: Estadística sobre el sistema penitenciario estatal en México. Documentos de Análisis y Estadísticas. Justicia. Extraído el 27 de marzo de 2019.
http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en_numeros2.pdf
- Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión (30.12.2013).
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328458&fecha=30/12/2013&print=true
- México Evalúa (2016). Privatización del sistema penitenciario en México. Fundación para el Debido Proceso. Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría. UIA-P.
- Najar A. (2015). México: ¿Cuánto pagan los presos por sobrevivir en las cárceles? BBC Mundo. Ciudad de México, 30, noviembre. bbc.com Extraído el 19 de enero de 2017.
- Pacto Internacional De Derechos Civiles Y Políticos - ONU, Nueva York, E. U. A., 16 De diciembre De 1966
- Peña Nieto E. (2012). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República.
- Primer Protocolo Facultativo Del Pacto Internacional De Derechos Civiles Y Políticos - ONU, Nueva York, E. U. A., 16 diciembre De 1966
- Protocolo A La Convención Americana Sobre Derechos Humanos Relativo A La Abolición De La Pena De Muerte - OEA, Asunción, Paraguay, 6 De agosto De 1990
- Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
- Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas Privativas de la Libertad para Mujeres Delincuentes
- Reglas Mínimas Para El Tratamiento De Los Reclusos (30 De agosto De 1955)

Secretaría de Gobernación (2014). Sistema Nacional Penitenciario. Auditoria de Desempeño: 14-0-04100-07-046. GB014:

11.http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014_0046_a.pdf

Secretaría de Gobernación, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. (2016). Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional del mes de diciembre de 2015.

Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Destinado a Abolir la Pena de Muerte - ONU, Nueva York, E. U. A., 15 De diciembre De 1989

Zepeda Leucona G. (s/f). Situación y desafío del sistema penitenciario mexicano. México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas.