Documento del Banco Interamericano de Desarrollo

**Brasil**

Programa de Apoyo a la Modernización de la Abogacía General de la Unión

(pro-agu)

**(BR-L1277)**

**Anexo de Análisis Económico**

|  |
| --- |
| Este documento fue preparado por Fernando Grafe, bajo la supervisión de Carlos Cordovez (ICS/CCH), Jefe de Equipo de Proyecto. |

Contenido

[1 Introducción 1](#_Toc303885499)

[1.1 Breve descripción del Programa 1](#_Toc303885500)

[1.2 Principales beneficios esperados 1](#_Toc303885501)

[1.3 Indicadores seleccionados 2](#_Toc303885502)

[1.4 Tipo de análisis aplicado para la valoración económica 4](#_Toc303885503)

[2 Supuestos y metodología 4](#_Toc303885504)

[2.1 Alternativas consideradas 4](#_Toc303885505)

[2.2 Supuestos 5](#_Toc303885506)

[2.3 Cuantificación de los costos y beneficios 5](#_Toc303885507)

[2.4 Tasa de descuento 6](#_Toc303885508)

[3 Beneficios económicos 6](#_Toc303885509)

[3.1 Identificación de los beneficios 6](#_Toc303885510)

[3.2 Beneficios estimados: supuestos de partida 8](#_Toc303885511)

[3.2.1 Cobranza de deudas: alternativa BID 8](#_Toc303885514)

[3.2.2 Cobranza de deudas: alternativa AGU 10](#_Toc303885515)

[3.2.3 Recuperación patrimonial (ambas alternativas) 11](#_Toc303885516)

[4 Costos considerados en el análisis costo-beneficio 12](#_Toc303885517)

[4.1 Criterios aplicados en el diseño de alternativas de costo 12](#_Toc303885518)

[4.2 Costos monetizados de la alternativa BID 14](#_Toc303885519)

[4.3 Costos monetizados de la alternativa AGU 14](#_Toc303885520)

[5 Resultados del análisis económico 15](#_Toc303885521)

[5.1 Alternativa con programa BID 15](#_Toc303885522)

[5.2 Alternativa con recursos AGU 16](#_Toc303885523)

[6 Análisis de sensibilidad 16](#_Toc303885524)

[7 Conclusiones 18](#_Toc303885525)

[Anexo A. Referencias 22](#_Toc303885526)

[Anexo B. Matriz de resultados 23](#_Toc303885527)

# Introducción

## Breve descripción del Programa

1. El Programa de Apoyo a la Abogacía General de la Unión (BR-L1277) tiene como objetivo lograr una gestión de la defensa legal de los intereses de la Unión crecientemente efectiva. Los objetivos específicos - alineados con los resultados que se espera lograr – son mejorar:
2. La gestión estratégica y del conocimiento;
3. La efectividad y la eficiencia en la gestión jurídica; y
4. La gestión administrativa y gerencial.
5. El programa debe permitir resolver los problemas detectados en AGU, actuando sobre las causas de los mismos. Para ello, en el diseño del programa se han incorporado todo un conjunto de acciones que inciden en los aspectos estratégicos de la institución, en la gestión de los procesos sustantivos (productos estratégicos) y en la gestión de los procesos de apoyo administrativo.
6. Dos grandes grupos de acciones, articuladas en los componentes 1 y 2 del Programa, inciden de manera directa en la corrección de las disfuncionalidades observada en la gestión estratégica institucional y en la gestión de los productos estratégicos institucionales, respectivamente. El componente 3, de rediseño de los procesos de apoyo administrativo, no tiene un impacto directo al no incidir sobre los procesos sustantivos de defensa legal, asesoría y cobranza, pero es relevante en la medida en que garantiza el adecuado funcionamiento de los servicios de apoyo y, por tanto, de la provisión de forma eficaz y eficiente de los recursos necesarios para la generación de los productos estratégicos.

## Principales beneficios esperados

1. Desde un punto de vista económico y patrimonial, pueden identificarse diversos beneficios potenciales directos como consecuencia de las acciones del programa sobre los procesos de trabajo sustantivos:

*Estado como demandado*

1. La mejora en la efectividad de los procesos y flujos de trabajo contenciosos en aquellos juicios en los que el Estado es demandado debería permitir aumentar las sentencias favorables para la Administración Pública y, por tanto, reducir los montos económicos que el finalmente se tienen que pagar a los demandantes. Es decir, una mejor gestión de las acciones preventivas del daño antijurídico y de la defensa en los procesos por parte de AGU debería suponer una reducción en la litigiosidad contra el Estado y un incremento de la tasa de éxito en tribunales.

El éxito o el fracaso de la acción de defensa ante los tribunales se miden por el sentido de la decisión judicial definitiva. Esta decisión puede ser condenatoria, total o parcialmente, o absolutoria. En el primer caso, el Fisco debe asumir el pago de las reparaciones establecidas en la sentencia, que pueden ser el 100% de la pretensión establecida en la demanda, o una fracción de la misma. En el segundo caso, el Fisco no debe pagar nada. Por tanto, una buena aproximación en términos fiscales a la acción de defensa jurídica es el monto de los pagos evitados sobre el total de montos pretendidos (o su inverso, los montos pagados sobre el total). Las acciones incluidas en el componente 1, y especialmente en el componente 2, están orientadas directamente a generar una mejora en la tasa de éxito por la acción ante los tribunales y a disminuir los costos fiscales asociados en caso de condena total o parcial en los juicios.

*Estado como demandante*

1. Si una persona física o jurídica infringe determinadas normas administrativas, por lo que es merecedora de multas o sanciones económicas por parte de la Administración Pública, los órganos especializados de la AGU son los responsable de instar el cobro por vía administrativa.[[1]](#footnote-2) En el caso de que esta vía no resulte, será la AGU la que deberá interponer las demandas en tribunales por impago para ejercer la acción de cobranza por la vía ejecutiva. Por tanto, cabría esperar como impacto que una mejora en el proceso de cobranza por parte de los órganos de AGU (PGF y PGFN, especialmente), debería aumentar los cobros por vía administrativa y judicial. El componente 2 actúa directamente sobre este impacto esperado.

Una vez que existe resolución definitiva de los tribunales a favor del Estado, la AGU tiene establecido por ley que deberá ejercer la recuperación de la deuda. Esto supone poner en marcha todo un conjunto de medidas con el fin de cobrar las deudas. Por tanto, cabría esperar que una mejora en los flujos de trabajo y en los sistemas relacionados con el cobro permitiera un incremento en la recuperación de las cantidades adeudadas, tanto por razones tributarias (PGFN) como por acciones en las autarquías y fundaciones públicas (PGF). En ambos casos, los impactos esperados serán como consecuencia de las actividades programadas en los componentes 1 y, especialmente, el componente 2.

1. Finalmente, la AGU también es responsable de la recuperación del patrimonio del Estado en los casos de improbidad de los funcionarios públicos. Una vez establecida por el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) la existencia de daños contra el Estado por actos de corrupción, la AGU debe promover las acciones necesarias para recuperar el patrimonio. Si por la vía del apercibimiento administrativo no lo puede hacer, deberá recurrir a la vía judicial. En el primer caso, se requieren capacidades específicas para lograr la restitución, y en el segundo caso es crucial contar con un buen modelo de acción en tribunales. Los impactos esperados provendrán básicamente de las actividades contempladas en los componentes 1 y 2.

## Indicadores seleccionados

1. Para la elaboración del análisis costo-beneficio se han seleccionado de la matriz de resultados del proyecto los dos indicadores de impacto, ambos directamente relacionados con los beneficios esperados (ver cuadro 1). El primer indicador seleccionado es “I.1. Montos pagados sobre el total de montos pretendidos en causas Estado demandado”, que mide la cuantía pagada como consecuencia de fallos total o parcialmente desfavorables sobre el total de la pretensión económica formulada en la demanda. Una reducción de valor en este indicador estaría mostrando un incremento de los pagos evitados por el Fisco (y viceversa). Puede observarse en el cuadro 1 que el valor estimado de la ratio “montos pagados sobre montos pretendidos en juicios Fisco demandado” fue del 54% en el año 2010, estando previsto que en el marco del proyecto evolucione al 52% en el año 2014 (punto intermedio) y al 50% en el año 50%.

**Cuadro 1. Indicadores de impacto analizados para el análisis costo-beneficio**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Indicadores de impacto** | **Unidad** | **2010** | **2014** | **2016** |
| I.1. Montos pagados sobre el total de montos pretendidos en causas Estado demandado | % anual | 54,0 | 52,0 | 50,0 |
| I.2. Montos ingresados en el Tesoro sobre el total de montos involucrados en todas las acciones Estado demandante | % anual | 4,8 | 9,0 | 13,5 |

1. En la matriz de resultados, este indicador está expresado en términos relativos (ratio anual, en porcentaje), aunque sería susceptible de ser monetizado si se conocieran las magnitudes de referencia, en especial el monto de las pretensiones en los juicios contra el Fisco. Sin embargo, este dato no está disponible en los sistemas de gestión de la AGU, por lo que para calcular la tasa se tuvo que recurrir a un análisis de una muestra simple y sistemática de 400 sentencias judiciales que fueron peritadas por el Departamento de Cálculos y Pericias de la Procuraduría General de la Unión (PGU) y registradas en su base de datos.[[2]](#footnote-3) Por tanto, se desconoce el valor monetario de la base y en consecuencia su monetización es imposible[[3]](#footnote-4). Es un indicador que debe ser rechazado para un análisis costo-beneficio.
2. En cuanto al otro indicador de impacto, éste es también una ratio que relaciona los montos ingresados (MI) en el Tesoro sobre el total de montos involucrados en todas las acciones Estado demandante (en porcentaje anual).

Donde MI = montos ingresados

MC = Montos de crédito activo ingresados en el año t

MPR = Montos patrimoniales recuperados en el año t

MCA = Montos totales registrados en el Sistema de Deuda Activa

MP = Montos totales patrimoniales pendientes de recuperación

1. Los montos ingresados proceden de los créditos activos y de las recuperaciones patrimoniales. En el caso de los montos de los créditos, la información está disponible en el Sistema de Deuda Activa de la PGF, aunque limitada a las 19 grandes agencias y fundaciones, que acaparan la gran mayoría de los créditos activos. El órgano responsable de su cobranza es la PGF. Los montos de las recuperaciones proceden de la base de datos de los procesos resueltos por el Tribunal de Cuentas del Estado y que la PGU debe recuperar.
2. Este indicador de impacto, compuesto de montos de deuda activa y de recuperación patrimonial es susceptible de ser monetizado en términos de beneficios esperados por el proyecto (ingresos y recaudación), por lo que es finalmente seleccionado para entrar en un análisis costo-beneficio.

## Tipo de análisis aplicado para la valoración económica

1. Dado que los impactos o beneficios que se deducen de la matriz de resultados son monetizables, para la valoración económica del programa se ha recurrido al análisis costo-beneficio (ACB). Este método compara el valor de los costos (inversiones y otros gastos vinculados) con el valor presente neto (VPN) de los flujos de los beneficios estimados por el programa. Si la diferencia de los beneficios descontados y los costos es positiva, entonces el programa tiene viabilidad económica y es eficiente. Por el contrario, es ineficiente en el caso de que la diferencia sea negativa. Sin embargo, el hecho de que la opción evaluada sea *per se* eficiente no cabe concluir que sea necesariamente la mejor y, por tanto, la elegible. Pueden existir otras opciones que deberían ser sometidas al mismo procedimiento de evaluación que la opción inicialmente considerada. Sólo bajo estas condiciones de comparación de un amplio rango de opciones debe operar el análisis costo-beneficio.
2. Estas consideraciones llevan a establecer las siguientes reglas decisionales: (i) nunca debe ser admitida una opción cuando el valor presente neto de los beneficios (VPB) menos el valor presente de los costos (VPC) sea negativo (NPV = NPB – NPC > 0); (ii) en el caso de restricciones presupuestarias, seleccionar el subconjunto de opciones que maximizan el VPN; y (iii) en el caso de opciones mutuamente excluyentes, elegir la que maximice el VPN.[[4]](#footnote-5)

# Supuestos y metodología

## Alternativas consideradas

1. La Abogacía General de la Unión (AGU) ha acometido en los últimos años diversas tentativas de mejorar la gestión, en especial, poniendo énfasis en lo que serían los aspectos relacionados con: (i) la mejora de la *prevención*, promoviendo las funciones de asesoramiento y consultoría en los ministerios, agencias y fundaciones; (ii) la mejora de la *defensa* en tribunales, impulsando estrategias de defensa más certeras mediante una mejor gestión del conocimiento y el cumplimiento cabal de los plazos procesales; (iii) el mejoramiento del proceso de cobranza de la deuda de terceros con las agencias y empresas públicas, para lo cual se considera imprescindible mejorar el sistema de gestión de deuda activa; y (iv) el mejoramiento de la gestión de la recuperación patrimonial. Estos dos últimos aspectos de la cobranza y la recuperación serán objeto de atención en el análisis económico.
2. Por tanto, parece razonable que las alternativas a considerar en el ACB a efectos comparativos sean las que se derive de las: (i) acciones por *iniciativa propia* en materia de cobranza y recuperación patrimonial; y (ii) acciones vinculadas al *programa BID* en la misma área de cobranza y recuperación patrimonial. Con el fin de facilitar la comprensión de estas dos alternativas, a continuación se expondrán las principales características de las mismas.
3. La primera de ellas es la resultante tras la implementación de las acciones del proyecto BID, es decir, la que refleja los impactos derivados tras la ejecución de la totalidad de las actividades y productos previstos en los tres componentes del programa BID. A este escenario se le denominará se le denominará alternativa BID. La línea de base y las metas corresponden a las contenidas en la propia matriz de resultados del proyecto.[[5]](#footnote-6)

**Cuadro 2. Alternativas con y sin proyecto BID (tasa en %)**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | **2010** | **2014** | **2016** |
| R.2. Montos recaudados por cobranza judicial sobre el total de deuda activa acumulada cada año | BID | 3,1 | 5,0 | 8,0 |
| AGU | 3,1 | 4,0 | 6,0 |
| R.3. Montos patrimoniales recuperados sobre el total de montos involucrados (TCU, convenios, acciones civiles, etc.) | BID | 7,5 | 13,0 | 22,0 |
| AGU | 7,5 | 11,0 | 15,0 |

1. La otra alternativa es la que surgiría en el supuesto de que la AGU persistiera con las acciones que por iniciativa propia tenía previsto desarrollar en los próximos años con recursos presupuestarios propios, no comprometidos todavía. Esta alternativa se denomina alternativa AGU. Como puede observarse, esta alternativa presenta metas inferiores a las que se consideran en la alternativa BID, o dicho de otra forma, la alternativa BID presenta mayores niveles de eficacia que la alternativa AGU.

## Supuestos

1. **Duración del proyecto y sus efectos**
2. Está previsto que el proyecto dure cinco años, comenzando el año 2012 y terminando la ejecución en el año 2016. A los efectos del análisis costo-beneficio, se ha supuesto que los efectos directos del proyecto se prolongan cinco años más, es decir, hasta el año 2021, con el fin de recoger los comportamientos inerciales que puedan generarse, tanto en los proyectos financiados bajo la alternativa BID como la AGU.
3. **Estabilidad institucional**
4. Dado el periodo tan largo de tiempo considerado para el análisis, es especialmente importante que no se produzcan modificaciones en el contexto institucional, especialmente en lo que serían los productos estratégicos de los distintos órganos de la AGU: (i) asesoramiento a los ministerios, agencias y fundaciones; (ii) defensa en tribunales en las causas Estado demandado y Estado demandante; (iii) cobranza de la deuda activa a favor del Estado; y (iv) recuperación patrimonial.
5. En el análisis de riesgos contingentes realizado no se aprecian eventuales cambios en el entorno legal de la AGU que puedan afectar a las funciones misionales de la institución, por lo que cabría pensar que al menos en el periodo de vigencia del proyecto no se producirían alteraciones significativas en sus productos estratégicos.

## Cuantificación de los costos y beneficios

1. Para la monetización de las variables de beneficios incorporadas al análisis se han utilizado precios de 2010. Los costos han sido igualmente valorados a precios de mercado del año 2010.

## Tasa de descuento

1. Para el análisis coste-beneficio del Programa de Apoyo a la Modernización de la AGU se ha aplicado una tasa de descuento del 12%, que puede considerarse elevada para un programa de estas características.
2. La razón para su utilización es básicamente la inexistencia de una tasa de descuento social que esté siendo utilizada en los proyectos del sector público en materia de inversión social o inversión en infraestructura. Se consultaron diversas entidades y organismos del sector público de Brasil, y en todos los casos no fue posible obtener una tasa de descuento social que fuera utilizada de forma oficial en los estudios y planes de inversión.[[6]](#footnote-7)
3. En el sector privado, las tasas de descuento oscilan entre el 4% y 12%, pero en estos casos los criterios de estimación de las tasas se basan, entre otros factores, en los costos de oportunidad de la inversión y en los riesgos implícitos (variaciones sobre las primas de riesgo).
4. Teniendo en cuenta todas estas circunstancias, finalmente se optó por utilizar la tasa de descuento del 12%, que es la que el Banco Interamericano de Desarrollo utiliza en sus proyectos en Brasil. Como se ha mencionado, el valor de esta tasa es elevado en relación con las tasas que se utilizan en otros países de la región.

# Beneficios económicos

## Identificación de los beneficios

1. Pueden identificarse los siguientes *beneficios directos* derivados del programa BID y susceptibles de ser incorporados al análisis del beneficio (ACB) en función del costo:
2. Ingresos para el Fisco por la mejora de la cobranza de deudas de las agencias y fundaciones públicas (PGF). Los datos disponibles en los sistemas de información de la AGU son suficientemente sólidos como para poder incorporar esta variable al análisis, y tiene estrecha relación con los indicadores de impacto y resultados de la matriz de resultados. Para los detalles sobre los supuestos en que se basa, ver la sección 3.2. a) más adelante.
3. Ingresos para el Fisco por recuperación de patrimonio del Estado en casos de corrupción (DPP/PGU). La información que entrega la AGU permite la inclusión de estos datos en la matriz de resultados y su posterior monetización. Por tanto, se incorpora al análisis. En la sección 3.2. b) pueden consultarse los criterios utilizados en su estimación.
4. Economías para el Fisco por reparaciones e indemnizaciones a no pagar como consecuencia de fallos favorables en los tribunales. Este indicador no puede utilizarse en el ACB al no disponerse de la información básica para la construcción del modelo causal y su posterior monetización.[[7]](#footnote-8)
5. Economías para el Fisco como consecuencia de las acciones de prevención del daño anti-jurídico. Este indicador no puede utilizarse en el ACB al no estar disponible la información básica para la especificación del modelo causal, su estimación y posterior monetización.
6. Economías para el Fisco como consecuencia de la adopción de estrategias de conciliación previa. Este indicador no puede utilizarse al no estar disponible la información básica para la especificación del modelo causal, su estimación y posterior monetización.
7. Además de estos beneficios directos, pueden identificarse los siguientes efectos *indirectos* positivos:
8. La ejecución del cobro efectivo de las deudas, así como la recuperación patrimonial en los casos de improbidad, permiten generar una percepción real de riesgo, frente a la percepción actual de impunidad. Muchas de las sanciones incluidas en la posición acreedora de las agencias y fundaciones públicas, y por tanto susceptibles de cobranza ejecutiva, provienen de incumplimientos de las normas que afectan a las condiciones de competencia en determinados mercados regulados (telecomunicaciones, por ejemplo). En ausencia de sanciones, cabe esperar que algunos agentes de esos mercados puedan tratar de aprovechar el costo cero que supone quebrar las regulaciones del mercado, perjudicando a aquellos agentes cumplidores con las condiciones de regulación.

Similar consideración se puede hacer en el caso de las sanciones por infracciones en materia medioambiental, de cuya vigilancia y supervisión tienen competencia directa determinadas agencias del Ejecutivo (IBAMA, por ejemplo) y cuya gestión judicial y cobranza de las sanciones recae en la AGU. Por tanto, pueden estar generándose externalidades negativas sobre bienes públicos altamente valorados (ecosistemas frágiles, aire no contaminado en las grandes ciudades, por ejemplo) como consecuencia de una escasa percepción de riesgo por parte de determinados agentes.

Sin embargo, estos efectos indirectos son de difícil medición. Básicamente el problema principal radicaría en establecer un modelo causal consistente entre ejecución de sanciones por parte de la AGU, percepción de riesgo entre los agentes y comportamiento probable de los agentes. Por esta razón, no se ha incorporado este beneficio potencial al análisis costo-beneficio.

1. Otro efecto indirecto positivo del programa BID está relacionado con la mejora en la cobranza de las deudas tributarias y de las sanciones a las entidades bancarias, responsabilidad de la Procuraduría General de la Hacienda Nacional (PGFN) y de la Procuraduría General del Banco Central (PGBC), respectivamente. La PGFN está integrada en la estructura orgánica del Ministerio de Hacienda pero sobre la que la AGU ejerce la supervisión técnica en materia de defensa jurídica y asesoramiento legal. Este órgano podría haberse incorporado al ACB, dado que va a poder beneficiarse de algunas de las actividades previstas en el proyecto BID (sistema de gestión de deuda activa), pero se ha considerado más conveniente no hacerlo dadas las incertidumbres que existen sobre su definitivo encaje institucional. Otro tanto puede mencionarse de la PGBC, que aunque organizativamente está inserta en el Banco Central, la AGU ejerce las funciones de seguimiento técnico. En ambos casos, productos del programa BID van a poder ser incorporados al modelo de gestión de estas dos instituciones, sin costos adicionales.
2. Teniendo en cuenta estos elementos, los indicadores directamente relacionados con la matriz de resultados, y que son seleccionados para su monetización en el marco del análisis costo-beneficio, son los siguientes:
3. Cobranzade deudas de agencias y fundaciones públicas (PFG); y
4. Recuperación de patrimonio del Estado en casos de corrupción (DPP/PGU).
5. A continuación se describe el proceso para estimar el valor monetario de los indicadores de beneficios finalmente seleccionados.

## Beneficios estimados: supuestos de partida

### Cobranza de deudas: alternativa BID

1. En el primer indicador seleccionado, cobranza de deudas, se ha partido de la información disponible en el Sistema Único de Deuda Activa gestionado por la PGF/AGU. En este sistema, aún en proceso de desarrollo e implementación, está inscrita la deuda de distintos agentes, públicos o privados, con las agencias y fundaciones públicas.[[8]](#footnote-9) Estas deudas tienen distintos orígenes, que van desde sanciones impuestas por determinadas agencias reguladoras por contravención de normas (en el mercado telefónico, energético, por ejemplo), hasta multas establecidas por daño a bienes públicos (medioambientales, por ejemplo).
2. Lo que es importante señalar es que desde el año 2007 cualquier acción de cobranza es competencia de la PGF, como órgano de la AGU, y requiere de forma expresa su registro en el mencionado Sistema Único de Deuda Activa (SUDA). Una vez registrada la deuda, pueden activarse los procedimientos administrativos y judiciales necesarios para efectuar su cobranza.
3. En la actualidad, el SUDA cubre una reducida fracción de la totalidad de los órganos que forman parte del sector de agencias y fundaciones públicas y de la deuda *real* existente. Durante el año 2010, coincidente con el proceso de formulación del programa BR-L1277, se logró obtener información de 23 agencias y fundaciones, sobre un total de 156 instituciones existentes. Estas dificultades para cubrir todo el universo de órganos son en parte atribuibles a que fue en el año 2007 cuando se le asignó a la PGF la competencia para centralizar la cobranza. A partir de ese año, los esfuerzos de la PGF y de la AGU en su conjunto se encaminaron a construir la institucionalidad necesaria para ejercer la mencionada competencia, lo que se ha venido haciendo no sin múltiples dificultades y bajo restricciones presupuestarias. En la actualidad, se está pretendiendo acelerar este proceso, para lo cual el programa BID pretende precisamente apoyar esta estrategia.
4. Según los *datos de gestión disponibles*, en el año 2010 tan solo el 24,5% del total de la deuda identificada en agencias y fundaciones públicas está inscrita en el SUDA. En términos monetarios, la inscripción supone R$ 10.854 millones, con una tasa de cobranza del 3,1% del total inscrito, es decir, R$ 336 millones.[[9]](#footnote-10)
5. En el cuadro 3 pueden observarse los beneficios esperados no descontados en materia de cobranza como resultado del programa BID (alternativa BID). Para el año 2016, al final del programa BID, la meta prevista es que la deuda de terceros inscrita en el SUDA, como paso prescriptivo y previo a su cobranza, ascienda al 70% del total de la deuda identificada (inscrita y no inscrita), y que la tasa de cobranza se sitúe en el 8%.[[10]](#footnote-11)

**Cuadro 3. Beneficios previstos en la alternativa BID**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Tasa de inscripción** | **Stock deuda activa inscrita** | **Tasa de cobranza** | **Montos cobrados** |
| 2010 | 24,5% | 10.854.011.274 | 3,1% | 336.474.349 |
| 2014 | 50,0% | 22.151.043.416 | 5,0% | 1.107.552.171 |
| 2015 | 60,0% | 26.581.252.099 | 6,0% | 1.594.875.126 |
| 2016 | 70,0% | 31.011.460.782 | 8,0% | 2.480.916.863 |
| 2017 | 71,0% | 31.454.481.651 | 10,0% | 3.145.448.165 |
| 2018 | 72,0% | 31.897.502.519 | 11,0% | 3.508.725.277 |
| 2019 | 73,0% | 32.340.523.387 | 12,0% | 3.880.862.806 |
| 2020 | 74,0% | 32.783.544.256 | 13,0% | 4.261.860.753 |
| 2021 | 75,0% | 33.226.565.124 | 14,0% | 4.651.719.117 |

Tasa de inscripción: deuda inscrita sobre el total de deuda identificada. Tasa de cobranza: deuda cobrada sobre el total de deuda inscrita. Montos en reales 2010. Fuente: PGF/AGU.

1. Para la monetización de estas tasas se ha supuesto que el stock de deuda identificada (monto conocido en el año 2010) permanece invariable en todo el periodo del programa (hasta el año 2021), y que el crecimiento del stock de deuda activa inscrita se produce exclusivamente como resultado del esfuerzo de inscribir la deuda ya identificada. Por tanto, esta hipótesis de trabajo no tiene en cuenta el más que probable registro en el SUDA de deuda identificada, lo que de alguna forma estaría *subestimando* el stock de deuda a inscribir en el SUDA. Este es un supuesto claramente conservador que afecta, como es obvio, a los montos potencialmente cobrables e infravalora los beneficios potenciales en términos de ingresos para el Fisco, dado que la mayor restricción para proceder a la ejecución del cobro es su inscripción previa.
2. Como se ha señalado, las metas de las tasas están expresadas en la matriz de resultados, que alcanza hasta el año 2016. Sin embargo, el análisis costo-beneficio (ACB) se extiende hasta el año 2021. Para la proyección al año 2021 de la tasa de inscripción se ha considerado que gran parte del esfuerzo de inscripción ha sido realizado en los años precedentes y que el proceso de inscripción de deuda identificada presenta rendimientos marginales decrecientes. El mismo comportamiento cabe atribuir a la proyección de la tasa de cobranza. A los efectos del ACB, los bajos ritmos de crecimiento de estas dos tasas inducen a que los beneficios económicos esperados a partir del año 2017 sean menores y, por tanto, se produzca una infraestimación de los mismos.
3. En resumen, los supuestos de partida utilizados para estimar los beneficios potenciales de la alternativa BID en materia de cobranza de la denominada deuda activa, expresados en términos de cantidades ingresadas al Fisco por acciones de cobranza, es muy probable que estén subestimados, pues no tiene en cuenta los flujos nuevos de deuda identificada. Los supuestos operan únicamente sobre el *stock de deuda activa inscrita*. Por otra parte, alcanzar la meta del 70% de inscripción en año final del programa BID (2016) es factible alcanzarla, pues dentro del programa BR-L1277 está previsto automatizar la interfaz entre la deuda identificada y su registro en el SUDA, lo que significaría la eliminación del retardo en el proceso de inscripción.

### Cobranza de deudas: alternativa AGU

1. En la alternativa AGU se supone que la AGU prosigue con sus trabajos de mejorar el proceso de trabajo en materia de cobranza de deuda activa, pero con menor intensidad en el ritmo y con metas menos ambiciosas, tanto en el caso de la tasa de inscripción como en lo que se refiere a la tasa de cobranza. En el cuadro 4 pueden verse las diferencias de comportamiento de estos dos indicadores en ambos escenarios.

**Cuadro 4. Diferenciales de tasas entre las alternativas AGU y BID**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Alternativa AGU** | | **Alternativa BID** | |
|  | **Tasa de inscripción** | **Tasa cobranza** | **Tasa de inscripción** | **Tasa cobranza** |
| 2010 | 24,5% | 3,1% | 24,5% | 3,1% |
| 2014 | 26,0% | 4,0% | 50,0% | 5,0% |
| 2015 | 26,3% | 5,5% | 60,0% | 6,0% |
| 2016 | 26,5% | 6,0% | 70,0% | 8,0% |
| 2017 | 26,8% | 7,0% | 71,0% | 10,0% |
| 2018 | 27,0% | 8,0% | 72,0% | 11,0% |
| 2019 | 28,0% | 9,0% | 73,0% | 12,0% |
| 2020 | 29,0% | 10,0% | 74,0% | 13,0% |
| 2021 | 30,0% | 11,0% | 75,0% | 14,0% |

Tasa de inscripción: deuda inscrita sobre el total de deuda identificada. Tasa de cobranza: deuda cobrada sobre el total de deuda inscrita. Montos en reales 2010. Fuente: PGF/AGU.

1. Estas metas fueron ampliamente discutidas con el equipo de AGU con el fin de que quedaran aislados los efectos sin programa BID y con programa BID. Para ello se analizaron los diversos planes actualmente en marcha en el interior de la AGU, y más concretamente en la PGF, poniendo una especial atención al proceso de consolidación del SUDA, factor crítico para poder activar la cobranza
2. En este sentido, los planes de la AGU previos al diseño del programa BID eran consolidar de *forma paulatina* un sistema de gestión informatizado (tipo SUDA), desarrollado en coordinación con la Dirección General de Tecnología (DGT) de la AGU, y reorganizar un equipo interno especializado en materia de cobranza. Como se ha señalado, la idea subyacente en el actual proceso de desarrollo del sistema de gestión que está impulsando la PGF/AGU es tratar de establecer un sistema que únicamente registre la deuda identificada por las entidades (fundaciones y agencias públicas) a través de un sistema ubicado en los órganos responsables de ello (PGF, PGFN y PGBC).
3. Este planteamiento contrasta con las actividades diseñadas en el marco del programa BID, mucho más orientadas a: (i) promover la rápida inscripción de la deuda identificada en las agencias y fundaciones a través de procesos automatizados; (ii) modificar todo el flujo de trabajo mediante una reingeniería de procesos, incluyendo la puesta en funcionamiento lo antes posible del Sistema Único de Deuda Activa; y (iii) mejorar la gestión estratégica mediante un sistema de información gerencial (inteligencia de negocios) que permita el diseño y la implementación de nuevas estrategias de cobranza.
4. Por tanto, en términos comparativos con respecto a la alternativa AGU, las acciones previstas en materia de cobranza en la alternativa BID permiten generar una mayor eficacia en la recaudación potencial debido a la instalación de sistemas de gestión más avanzados.
5. En el cuadro 5 puede observarse el flujo estimado de beneficios sin descontar en la alternativa AGU.

**Cuadro 5. Cobranza: beneficios previstos sin el programa BID (escenario EAGU)**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Tasa de inscripción** | **Stock deuda activa** | **Tasa cobranza** | **Montos cobrados** |
| 2010 | 24,5% | 10.854.011.274 | 3,1% | 336.474.349 |
| 2014 | 26,0% | 11.518.542.576 | 4,0% | 460.741.703 |
| 2015 | 26,3% | 11.629.297.793 | 5,5% | 639.611.379 |
| 2016 | 26,5% | 11.740.053.010 | 6,0% | 704.403.181 |
| 2017 | 26,8% | 11.850.808.228 | 7,0% | 829.556.576 |
| 2018 | 27,0% | 11.961.563.445 | 8,0% | 956.925.076 |
| 2019 | 28,0% | 12.404.584.313 | 9,0% | 1.116.412.588 |
| 2020 | 29,0% | 12.847.605.181 | 10,0% | 1.284.760.518 |
| 2021 | 30,0% | 13.290.626.050 | 11,0% | 1.461.968.865 |

Tasa de inscripción: deuda inscrita sobre el total de deuda identificada. Tasa de cobranza: deuda cobrada sobre el total de deuda inscrita. Montos en reales 2010. Fuente: PGF/AGU.

### Recuperación patrimonial (ambas alternativas)

1. La información existente en las bases de datos de la AGU acerca de las acciones de recuperación patrimonial comenzó a sistematizarse desde el año 2003. Sin embargo, la serie disponible presenta una baja calidad y no resulta recomendable su utilización, de acuerdo con las conversaciones mantenidas con los responsables del Departamento de Patrimonio y Probidad (en adelante DPP/AGU).[[11]](#footnote-12) Por tanto, se ha considerado más conveniente partir con la información disponible del año 2010. Para ello se ha procedido de la siguiente forma:
2. El DPP/AGU posee información de calidad aceptable acerca de los montos involucrados en resoluciones del Tribunal de Cuentas favorables para el Estado -principalmente sobre casos de corrupción e improbidad de funcionarios y servidores públicos-.
3. La AGU tiene la responsabilidad de ejecutar la recuperación de esos montos por vía ejecutiva. Los datos disponibles muestran que en el año 2010 tan solo se recuperaron el 7,5% del total de montos involucrados en sentencias favorables, equivalentes a R$530.001.323,32.[[12]](#footnote-13)
4. En el marco del programa BID está previsto que la meta de la tasa de recuperación se sitúe al final de la ejecución en el 22%, con una meta intermedia en el año 2014 del 13%. En las conversaciones mantenidas con los dirigentes del DPP/AGU pudo establecerse que en ausencia de programa BID, la tasa de recuperación prevista en el año 2016 con acciones emprendidas exclusivamente con recursos propios de la AGU se ubicaría en el 15%, es decir, 7 puntos porcentuales por debajo de la alternativa BID. La gran diferencia entre la alternativa BID y la AGU estriba en que en la primera está previstas acciones orientadas a la reingeniería del proceso de recuperación patrimonial, y a una mejora sensible de las herramientas para el manejo de la información, además de una capacitación en profundidad de los funcionarios de la DPP/AGU. En el cuadro 6 puede observarse el comportamiento previsto de la recuperación en las dos alternativas analizadas, así como su proyección hasta el año 2021.
5. A los efectos de este indicador no se han considerado los efectos *indirectos* que pudieran surgir, en especial aquellos que pudieran derivarse de un incremento de la percepción de riesgo como consecuencia de un aumento en la recuperación.[[13]](#footnote-14) Por tanto, los supuestos de proyección a partir del año 2016 hasta el año 2021 son muy conservadores en ambos escenarios. En la alternativa BID se espera que la tasa de recuperación crezca en este periodo entre un punto y medio punto porcentual cada año, lo que implicaría que en el año 2021 alcanzaría un nivel del 25%. En la alternativa AGU se considera que la tasa alcanza el 20%, es decir, que se recorta el diferencial entre ambos escenarios de siete puntos porcentuales (2016) a cinco puntos porcentuales.
6. Para la monetización de la recuperación patrimonial se ha supuesto que los montos involucrados son constantes durante todo el periodo, lo que significa que los flujos de entrada y de salida por recuperaciones saldan el balance. Este supuesto es muy conservador, pues cabría esperar que una mejor gestión de las acciones ante el Tribunal de Cuentas debiera generar entradas crecientes al registro de montos involucrados y, por otra parte, las salidas por recuperación son relativamente modestas como para recortar el stock acumulado.
7. En el cuadro 6 pueden consultarse los flujos no descontados de recuperación previstos en ambas alternativas.

**Cuadro 6. Recuperación patrimonial: beneficios previstos alternativa BID y alternativa AGU**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | **Alternativa BID** | | **Alternativa AGU** | |
|  | **Montos involucrados** | **Tasa recuper.** | **Montos recuperados** | **Tasa recuper.** | **Montos recuperados** |
| 2010 | 7.071.562.895 | 7,5% | 530.001.323 | 7,5% | 530.001.323 |
| 2014 | 7.071.562.895 | 13,0% | 919.303.176 | 11,0% | 777.871.918 |
| 2015 | 7.071.562.895 | 17,5% | 1.237.523.507 | 13,0% | 919.303.176 |
| 2016 | 7.071.562.895 | 22,0% | 1.555.743.837 | 15,0% | 1.060.734.434 |
| 2017 | 7.071.562.895 | 22,5% | 1.591.101.651 | 16,0% | 1.131.450.063 |
| 2018 | 7.071.562.895 | 23,0% | 1.626.459.466 | 17,0% | 1.202.165.692 |
| 2019 | 7.071.562.895 | 23,5% | 1.661.817.280 | 18,0% | 1.272.881.321 |
| 2020 | 7.071.562.895 | 24,0% | 1.697.175.095 | 19,0% | 1.343.596.950 |
| 2021 | 7.071.562.895 | 25,0% | 1.767.890.724 | 20,0% | 1.414.312.579 |

Tasa de recuperación: montos recuperados sobre total de montos involucrados. Montos en reales 2010. Fuente: DPP/PGU.

# Costos considerados en el análisis costo-beneficio

## Criterios aplicados en el diseño de alternativas de costo

1. A efectos del análisis costo-beneficio, se han definido dos escenarios diferentes, de forma similar a como se hizo en el caso de los beneficios. La primera alternativa es aquella que se deriva del programa BID, con exactamente los costos reflejados en el presupuesto del programa BR-L1277y el plan de adquisiciones. Los precios son de 2010 e incluyen los impuestos correspondientes.
2. En el caso de la alternativa AGU solamente se toma en consideración los gastos que realizaría la AGU con recursos propios provenientes de su presupuesto anual, para lo cual se han tenido en cuenta los costos de aquellos productos que formarían parte de la alternativa AGU. Los precios son de 2010 e incluyen los impuestos correspondientes. El detalle de los criterios utilizados en ambos escenarios es el siguiente:

| **Tipo de gasto** | **Alternativa BID** | **Alternativa AGU** |
| --- | --- | --- |
| **Gastos de inversión** | Costo de los tres componentes del programa BID, de acuerdo con lo establecido en el presupuesto y plan de adquisiciones.  En estos costos se incluyen los gastos de consultoría, gastos de inversión en equipos, gastos de inversión en licencias y gastos en capacitación.  Estos costos se han periodificado desde el año 2012 al año 2016, de acuerdo con lo previsto en el plan de adquisiciones y cronograma del proyecto.  Están incluidos los aportes BID y los aportes de contraparte local. | Se toman los costos de las siguientes actividades:   * Creación de la Oficina de Gestión de Proyectos (componente 1); * Creación de la Oficina de Gestión de Procesos (componente 1); * Sistema Integrado de Gestión Jurídica (componente 2) |
| **Gastos de administración del programa** | Bajo este concepto se han incluido todos los gastos indirectos asociados a la gestión de la unidad ejecutora y demás gastos de gestión del programa.  Se incluyen los gastos previstos por la contraparte.  Estos gastos se repartan de forma equitativa en los cinco años de ejecución del programa. | Para la ejecución y administración de los proyectos se considera:   * La contratación de 15 personas, con nivel técnico superior. Asumirán la gestión del proyecto estratégica y operativa de los proyectos; * Se contemplan los gastos de sustitución del personal de planta al dedicarse a los proyectos; * Se incluyen los gastos operacionales. |
| **Gastos imprevistos** | Se consideran los rubros de gasto incluidos en el programa BID.  Se periodifica de forma igual a lo largo de la duración del programa | Se aplica el 7% sobre el total de los gastos propios. |
| **Gastos de reposición** | Se incluyen los costos vinculados a la depreciación de los activos tecnológicos que forman parte del programa BID.  Se ha aplicada una tasa de depreciación del 33%, de tal manera que cada tres años se renuevan los equipos, sistemas y licencias.  Esta estimación sobrevalora los costos, pues aunque las prácticas contables habituales en materia de amortización de activos tecnológicos aconsejan aplicar la mencionada tasa, en la realidad de las administraciones públicas la tasa que finalmente se aplica es sensiblemente menor (cinco años podría ser un criterio alternativo). | Se incluyen los costos vinculados a la depreciación de los activos tecnológicos vinculados de forma exclusiva al Sistema Integrado de Gestión Jurídica (SIGA).  Se ha aplicada una tasa de depreciación del 33%, de tal manera que cada tres años se renuevan los equipos, sistemas y licencias.  Esta estimación sobrevalora los costos, pues aunque las prácticas contables habituales en materia de amortización de activos tecnológicos aconsejan aplicar la mencionada tasa, en la realidad de las administraciones públicas la tasa que finalmente se aplica es sensiblemente menor (cinco años podría ser un criterio alternativo). |

## Costos monetizados de la alternativa BID

1. En el cuadro 7 pueden observarse los flujos previstos, no descontados, de los costos bajo la alternativa BID. Hasta el año 2016 la práctica totalidad de los gastos cabe imputar a los gastos de ejecución de los distintos proyectos amparados en el programa de préstamo BID. A partir del año 2016, los gastos son de reposición de activos fijos, básicamente equipos informáticos, asumiendo por tanto que la administración de los nuevos equipamientos queda absorbida por la estructura administrativa regular de la AGU.

**Cuadro 7. Costos previstos en la alternativa BID**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Componentes** | **G. de Administración** | **Imprevistos** | **Reposición** | **Total** |
| 2012 | 15.490.818 | 401.322 | 147.836 |  | 16.039.977 |
| 2013 | 16.767.637 | 401.322 | 147.836 |  | 17.316.795 |
| 2014 | 17.554.950 | 458.922 | 147.836 |  | 18.161.708 |
| 2015 | 16.374.387 | 458.922 | 147.836 | 2.023.782 | 19.004.927 |
| 2016 | 8.623.408 | 129.131 | 147.836 | 4.722.158 | 13.622.533 |
| 2017 |  |  |  | 7.420.534 | 7.420.534 |
| 2018 |  |  |  | 10.118.910 | 10.118.910 |
| 2019 |  |  |  | 10.118.910 | 10.118.910 |
| 2020 |  |  |  | 10.118.910 | 10.118.910 |
| 2021 |  |  |  | 10.118.910 | 10.118.910 |

Montos en reales 2010.

## Costos monetizados de la alternativa AGU

1. Los costos previstos no descontados en la alternativa AGU se presentan en el cuadro 8. Puede observarse que el grueso de la inversión se localiza en el desarrollo e instalación del Sistema Integrado de Gestión Jurídica (SIGA), incluyendo los gastos de reposición, mientras que los gastos de personal asociados se extienden durante ocho años para financiar la carga de trabajo que supone la utilización de recursos propios.[[14]](#footnote-15)

**Cuadro 8. Costos previstos sin el programa BID (EAGU)**

|  | **SIGA** | **Personal** | **Imprevistos** | **Reposición** | **Total** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 2012 | 5.581.719 | 3.780.000 | 395.655 | 0 | 9.757.374 |
| 2013 | 5.581.719 | 3.780.000 | 395.655 | 0 | 9.757.374 |
| 2014 | 6.145.719 | 3.780.000 | 395.655 | 0 | 10.321.374 |
| 2015 | 5.581.719 | 3.780.000 | 395.655 | 2.023.782 | 11.781.156 |
| 2016 | 5.581.719 | 3.780.000 | 395.655 | 4.722.158 | 14.479.532 |
| 2017 | 5.581.719 | 3.780.000 | 395.655 | 7.420.534 | 17.177.908 |
| 2018 | 5.581.719 | 3.780.000 | 395.655 | 10.118.910 | 19.876.284 |
| 2019 | 5.581.719 | 3.780.000 | 395.655 | 10.118.910 | 19.876.284 |
| 2020 | 0 | 0 | 0 | 10.118.910 | 10.118.910 |
| 2021 | 0 | 0 | 0 | 10.118.910 | 10.118.910 |

Montos en reales 2010.

# Resultados del análisis económico

## Alternativa con programa BID

1. En el cuadro 9 puede observarse el flujo no descontado de beneficios y costos, así como el saldo entre ambos, para la alternativa con programa BID. Salvo en los dos primeros años, en el resto los resultados el saldo resultante muestra signo positivo.

**Cuadro 9. Flujos previstos con alternativa BID**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Beneficios** | **Costos** | **Saldo** |
| 2012 | 0 | 16.039.977 | -16.039.977 |
| 2013 | 0 | 17.316.795 | -17.316.795 |
| 2014 | 2.026.855.347 | 18.161.708 | 2.008.693.640 |
| 2015 | 2.832.398.633 | 19.004.927 | 2.813.393.706 |
| 2016 | 4.036.660.699 | 13.622.533 | 4.023.038.166 |
| 2017 | 4.736.549.816 | 7.420.534 | 4.729.129.282 |
| 2018 | 5.135.184.743 | 10.118.910 | 5.125.065.833 |
| 2019 | 5.542.680.087 | 10.118.910 | 5.532.561.177 |
| 2020 | 5.959.035.848 | 10.118.910 | 5.948.916.938 |
| 2021 | 6.419.609.841 | 10.118.910 | 6.409.490.931 |

Montos en reales 2010. Sin descontar.

1. Descontando los flujos, en el cuadro 10 se muestra que los beneficios igualan a los costos con una tasa interna de retorno del 1.041,9%, netamente superior a cualquiera de las tasas de descuento alternativas (6% y 12%). Por tanto, en relación con estas tasas de descuento y aplicando el criterio de Kaldor-Hicks, el proyecto bajo la alternativa BID es altamente eficiente y superior a las tasas de descuento de referencia que puedan aplicarse (6% y 12%). Por tanto, la alternativa BID se justificaría independientemente de su comparación con otras alternativas.[[15]](#footnote-16)

**Cuadro 10. Resultados con alternativa BID**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **TIR** | **1.041,9%** | |
|  |  |  |
| Tasa de descuento | 6,0% | 12% |
| Beneficios (VAB) | 24.305.378.227 | 16.710.232.308 |
| Costos (VAC) | 100.975.371 | 80.191.772 |
| Saldo neto (VAN) | 24.204.402.856 | 16.630.040.536 |
| Beneficios/Costos (VAB/VAC) | 24.070,6% | 20.837,8% |

Montos en reales 2010.

1. La principal explicación de este resultado se encuentra en que los esfuerzos que en la actualidad realiza la AGU en materia de cobranza y recuperación patrimonial son muy escasos a pesar del potencial recaudador que tienen. Por tanto, se parte de un nivel muy bajo y las ganancias pueden ser muy rápidas, como ha podido argumentarse en la sección 3.2.1. La puesta en marcha del programa BID supone *de facto* un impulso decisivo a la estrategia de potenciar estas dos macrofunciones de la AGU. Sin duda, ésta es una poderosa razón para recomendar que se realicen los trabajos necesarios cuanto antes.

## Alternativa con recursos AGU

1. Tomando ahora en consideración la alternativa AGU, el cuadro 11 muestra los flujos sin descontar de los beneficios, costos y el saldo entre ambos, de acuerdo con los criterios expresados en las secciones anteriores. En los dos primeros años del análisis, el saldo presenta valores negativos, cambiando de signo en los años siguientes hasta el final del periodo considerado en el análisis (2021).

**Cuadro 11. Flujos previstos en la alternativa AGU**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Beneficios** | **Costos** | **Saldo** |
| 2012 | 0 | 9.757.374 | -9.757.374 |
| 2013 | 0 | 9.757.374 | -9.757.374 |
| 2014 | 1.238.613.621 | 10.321.374 | 1.228.292.247 |
| 2015 | 1.558.914.555 | 11.781.156 | 1.547.133.399 |
| 2016 | 1.765.137.615 | 14.479.532 | 1.750.658.083 |
| 2017 | 1.961.006.639 | 17.177.908 | 1.943.828.731 |
| 2018 | 2.159.090.768 | 19.876.284 | 2.139.214.484 |
| 2019 | 2.389.293.909 | 19.876.284 | 2.369.417.625 |
| 2020 | 2.628.357.468 | 10.118.910 | 2.618.238.558 |
| 2021 | 2.876.281.444 | 10.118.910 | 2.866.162.534 |

Montos en reales 2010. Sin descontar.

1. En el cuadro 12 se presentan los resultados tras descontar los flujos. La tasa interna de retorno para esta alternativa es del 1.039,8%, inferior a la de la alternativa BID, netamente superior a cualquiera de las tasas de descuento (6% y 12%) para el cálculo de los valores actuales de los costos y beneficios. Por tanto, también bajo esta alternativa AGU el resultado es eficiente, pero tanto como la alternativa BID.

**Cuadro 12. Resultados en la alternativa AGU**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **TIR** | **1.039,8%** | |
|  |  |  |
| Tasa de descuento | 6,0% | 12% |
| Beneficios (VA) | 11.073.028.544 | 7.682.989.021 |
| Costos (VA) | 96.145.802 | 72.168.804 |
| Saldo neto (VAN) | 10.976.882.742 | 7.610.820.218 |
| Beneficios/Costos (VAB/VAC) | 11.516,9% | 10.645,9% |

Montos en reales 2010.

# Análisis de sensibilidad

1. Para la realización del análisis de sensibilidad, se han realizado dos ejercicios diferentes tomando como base la alternativa BID. Estos dos ejercicios suponen en esencia dos enfoques distintos, siguiendo dos de los criterios que se establecen en Drummond *et alia* (2005: 42 en adelante). El primer enfoque trata básicamente de conocer la robustez del análisis económico realizado. Para ello los resultados de la alternativa BID se han sometido a un análisis de sensibilidad muy estricto, consistente en que los beneficios descienden un 50% y los costos aumentan otro 50%, independientemente de la razonabilidad de los supuestos implícitos y explícitos.
2. En el cuadro 13 se presentan los resultados y puede observarse como en la práctica los resultados siguen mostrando valores altamente positivos, aunque como es obvio, menores. De este análisis de sensibilidad puede concluirse que en la alternativa BID no existen riesgos de pérdida de rentabilidad, lo que indica en todo caso el gran potencial que tiene iniciar acciones con determinación en materia de cobranza de deuda activa y recuperación patrimonial.

**Cuadro 13. Resultados del análisis de sensibilidad**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Alternativa BID** | |
| **TIR** | **568,3%** | |
|  |  |  |
| Tasa de descuento | 6,0% | 12% |
| Beneficios (VA) | 12.152.689.113 | 8.355.116.154 |
| Costos (VA) | 118.705.134 | 97.966.486 |
| Saldo neto (VAN) | 12.001.226.058 | 8.234.828.496 |
| Beneficios/Costos (VAB/VAC) | 10.237,7% | 8.528,5% |

1. El otro enfoque trata de establecer dos escenarios de la alternativa BID que pueden tener alguna probabilidad de ocurrencia, aunque en todos los casos es muy reducida.[[16]](#footnote-17) El primer escenario muy extremo, denominado escenario A, consiste en que pese al esfuerzo inversor mediante el programa BID, al finalizar la ejecución del programa (año 2021) no se han producido las mejoras previstas en las tres variables más significativas (ver cuadro 14):
2. Tasa de inscripción, que permanece invariable en el 24,5% de la deuda activa identificada ya observada en el año 2010.
3. Tasa de cobranza de deuda activa, que continúa en el 3,1% de la deuda activa inscrita del año 2010.
4. Tasa de recuperación patrimonial, que sigue en el 7,5% de los montos involucrados observados en el año 2010.

**Cuadro 14. Análisis de sensibilidad: escenario A**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Tasa de inscripción** | **Stock deuda activa** | **Tasa cobranza** | **Montos** | **Tasa recuper.** | **Montos** |
| 2010 | 24,5% | 10.854.011.274 | 3,1% | 336.474.349 | 7,5% | 530.001.323 |
| 2014 | 24,5% | 10.854.011.274 | 3,1% | 336.474.349 | 7,5% | 530.001.323 |
| 2015 | 24,5% | 10.854.011.274 | 3,1% | 336.474.349 | 7,5% | 530.001.323 |
| 2016 | 24,5% | 10.854.011.274 | 3,1% | 336.474.349 | 7,5% | 530.001.323 |
| 2017 | 24,5% | 10.854.011.274 | 3,1% | 336.474.349 | 7,5% | 530.001.323 |
| 2018 | 24,5% | 10.854.011.274 | 3,1% | 336.474.349 | 7,5% | 530.001.323 |
| 2019 | 24,5% | 10.854.011.274 | 3,1% | 336.474.349 | 7,5% | 530.001.323 |
| 2020 | 24,5% | 10.854.011.274 | 3,1% | 336.474.349 | 7,5% | 530.001.323 |
| 2021 | 24,5% | 10.854.011.274 | 3,1% | 336.474.349 | 7,5% | 530.001.323 |

Montos en reales 2010.

1. Los resultados en términos del resultado económico pueden observarse en el cuadro 15.

**Cuadro 15. Resultados del escenario A**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Alternativa BID** | |
| **TIR** | **630,7%** | |
|  |  |  |
| Tasa de descuento | 6,0% | 12% |
| Beneficios (VA) | 4.788.746.236 | 3.431.392.705 |
| Costos (VA) | 100.975.371 | 80.191.772 |
| Saldo neto (VAN) | 4.687.770.865 | 3.351.200.933 |
| Beneficios/Costos (VAB/VAC) | 4.742,5% | 4.279,0% |

1. El otro escenario considerado en el análisis de sensibilidad trata de poner tensión sobre los datos semilla observados en el año 2010, planteando los siguientes supuestos sobre las variables más críticas (ver cuadro 16):
2. La tasa de inscripción crece de acuerdo con las metas previstas en la matriz de resultados y en el ejercicio básico del análisis económico.
3. La tasa de cobranza de deuda activa parte de la mitad del nivel observado en el año 2010, y durante todo el periodo de ejecución del programa BID no sufre variación.
4. La tasa de recuperación patrimonial, que sigue arranca en el 2010 con un valor que es la mitad del observado realmente en el año 2010, y no mejora durante todo el periodo de ejecución del programa BID.

**Cuadro 16. Resultados del escenario B**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Tasa de inscripción** | **Stock deuda activa** | **Tasa cobranza** | **Montos** | **Tasa recuper.** | **Montos** |
| 2010 | 24,5% | 10.854.011.274 | 1,6% | 168.237.175 | 3,7% | 530.001.323 |
| 2014 | 50,0% | 22.151.043.416 | 1,6% | 343.341.173 | 3,7% | 265.000.662 |
| 2015 | 60,0% | 26.581.252.099 | 1,6% | 412.009.408 | 3,7% | 265.000.662 |
| 2016 | 70,0% | 31.011.460.782 | 1,6% | 480.677.642 | 3,7% | 265.000.662 |
| 2017 | 71,0% | 31.454.481.651 | 1,6% | 487.544.466 | 3,7% | 265.000.662 |
| 2018 | 72,0% | 31.897.502.519 | 1,6% | 494.411.289 | 3,7% | 265.000.662 |
| 2019 | 73,0% | 32.340.523.387 | 1,6% | 501.278.113 | 3,7% | 265.000.662 |
| 2020 | 74,0% | 32.783.544.256 | 1,6% | 508.144.936 | 3,7% | 265.000.662 |
| 2021 | 75,0% | 33.226.565.124 | 1,6% | 515.011.759 | 3,7% | 265.000.662 |

Montos en reales 2010.

1. Bajo este escenario, los resultados económicos son los siguientes (ver cuadro 17):

**Cuadro 17. Resultados del escenario A**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Alternativa BID** | |
| **TIR** | **518,0%** | |
|  |  |  |
| Tasa de descuento | 6,0% | 12% |
| Beneficios (VA) | 4.013.763.403 | 2.850.592.239 |
| Costos (VA) | 100.975.371 | 80.191.772 |
| Saldo neto (VAN) | 3.912.788.033 | 2.770.400.467 |
| Beneficios/Costos (VAB/VAC) | 3.975,0% | 3.554,7% |

# Conclusiones

1. Los resultados del análisis costo-beneficio no ofrecen dudas acerca de la contundencia de los beneficios a obtener en relación con los costos estimados en la alternativa BID, superiores a la alternativa AGU. Desde este punto de vista, siguiendo el criterio de Kaldor-Hicks de eficiencia absoluta, quedaría justificada la inversión prevista dentro del marco del programa BID.
2. Pero además de este resultado de eficiencia de la alternativa BID, en contraposición a la otra alternativa AGU existen dos respuestas que aconsejan optar por el programa BID. La primera de ellas tiene que ver con la probabilidad de ejecutar de forma efectiva los planes de trabajo:
3. En la alternativa BID existe un contrato de préstamo en el que ambas partes se comprometen a realizar una serie de actividades con desembolsos vinculados a ellas. Por tanto, el BID asegura una parte de la financiación (40% del total) requerida para la ejecución de las actividades y la contraparte local asegura la parte restante (60%). Es decir, el aseguramiento contractual de la financiación es hasta cierto punto un incentivo a realizar las tareas comprometidas, bajo riesgo de incumplimiento de contrato con todo lo que ello puede significar en términos costos económicos y de la reputación institucional.
4. En cambio, en el caso de optar por hacerlo con recursos propios, el financiamiento quedaría condicionado a negociaciones anuales con las autoridades de los ministerios de Planeamiento y Hacienda, con un mayor costo de transacción y, por tanto, con un mayor riesgo de que los fondos necesarios no estén disponibles. Los actuales recortes presupuestarios que por razones de mantenimiento de los equilibrios fiscales está implementando el Ministerio de Finanzas, y que ya están afectando al presupuesto disponible de la AGU, son una buena muestra de los mencionados riesgos de la alternativa AGU frente a la alternativa BID.
5. En segundo lugar, si bien en términos de eficiencia las dos opciones son muy próximas, no resulta así cuando se analiza más detenidamente la *eficacia* *comparada* de las dos alternativas, entendida como el logro anticipado de los resultados en el tiempo y el volumen de las recaudaciones:
6. En cuanto a la *prontitud* de los resultados, la alternativa BID es más ventajosa, porque los impactos se pueden percibir antes en el tiempo, frente a la alternativa AGU que dilata los logros a lo largo de más años: en la alternativa BID, la tasa de inscripción alcanza el 70% en el año 2016, mientras que en la alternativa AGU alcanza el 26,5% en el mismo año. En el año 2021, la tasa de inscripción en la alternativa BID es del 75%, mientras en la alternativa AGU es del 30%. Similar consideración cabría hacer para la tasa de cobranza y la tasa de recuperación patrimonial, que en todos los casos muestran para la alternativa BID trayectorias por encima de los que se presentan en la alternativa AGU.[[17]](#footnote-18)

Obviamente los *distintos costos* entre ambas alternativas son los que compensan e igualan la ventaja que en términos de eficacia tiene la alternativa BID para que en términos de eficiencia los resultados sean próximos.

1. En cuanto al *volumen* del flujo de recaudaciones, puede afirmarse que la alternativa BID muestra una mayor capacidad de recaudar que la alternativa AGU. En efecto, tal y como puede observarse en el cuadro 14, desde el año 2016 el flujo anual de beneficios en la alternativa BID es siempre superior en más de dos veces al flujo en la alternativa AGU. Si se consideran los flujos *descontados* de beneficios, al 6% y al 12%, esta ratio A/B entre los dos escenarios es del 2,20 y 2,17 respectivamente.[[18]](#footnote-19)

**Cuadro 14. Flujos de beneficios: Alternativa BID v. alternativa AGU**

|  | **A. Beneficios BID** | **B. Beneficios AGU** | **Ratio A/B** |
| --- | --- | --- | --- |
| 2012 | 0 | 0 |  |
| 2013 | 0 | 0 |  |
| 2014 | 2.026.855.347 | 1.238.613.621 | 1,64 |
| 2015 | 2.832.398.633 | 1.558.914.555 | 1,82 |
| 2016 | 4.036.660.699 | 1.765.137.615 | 2,30 |
| 2017 | 4.736.549.816 | 1.961.006.639 | 2,43 |
| 2018 | 5.135.184.743 | 2.159.090.768 | 2,40 |
| 2019 | 5.542.680.087 | 2.389.293.909 | 2,33 |
| 2020 | 5.959.035.848 | 2.628.357.468 | 2,27 |
| 2021 | 6.419.609.841 | 2.876.281.444 | 2,24 |

Montos en reales 2010. Sin descontar.

1. Finalmente, realizados los análisis de sensibilidad, los resultados obtenidos bajo escenarios muy extremos permiten concluir que la alternativa BID siempre tendrá una tasa interna de retorno dentro de un margen sensiblemente superior a cualquiera de las tasas de descuento aplicadas generalmente (6% y 12%).
2. Por tanto, existen razones fundadas de seguridad en implementación en el esfuerzo y de eficacia en los resultados de recaudación para entender que para el Ejecutivo brasileño la opción de tomar un préstamo del BID para financiar las actividades del programa BID es más ventajosa que recurrir a recursos presupuestarios propios.

ANEXOS

Anexo A. Referencias

Campbell H. y Richard Brown (2003). Benefit-Cost Analysis. Cambridge University Press.

Caplin A. y John Leahy (2004). The Social Discount Rate. New York University.

Consejo de Defensa del Estado – CDE (2010). Propuesta de indicadores de impacto de la calidad de la actividad jurídica del Consejo de Defensa del Estado.

Cowen T. (2001). What is the Correct Intergenerational Discount Rate?

DIPRES -- Dirección de Presupuestos (2010). Informe de Pasivos Contingentes 2010.

Drummond M., Mark Sculpher, George Torrance, Bernie O´Brian y Greg Stoddart (2005). Methods for the Economic Evaluation of Health Care Programmes. Oxford University Press.

Fuguitt D. y Shanton J. Wilcox (1999). Cost-Benefit Analysis for Public Sector Decision Makers. Quorum Books.

Graves, P. E. (2007). Environmental Economics. A Critique of Benefit-Cost Analyis. Rowman & Littlefield Publishers.

López H. (2008). The Social Discount Rate: Estimates for Nine Latin American Countries. Policy Research Working Paper 4639.

Pasqual J. (1999). La evaluación de políticas y proyectos. Icaria.

Petitti D. (2000). Meta-Analysis, Decision Analysis, and Cost-Efectiveness Analysis. Oxford University Press.

Anexo B. Matriz de resultados

**OBJETIVO DEL PROYECTO**: El objetivo general del programa es lograr una gestión de la defensa legal de los intereses de la Unión crecientemente efectiva. Los objetivos específicos son mejorar: (i) la gestión estratégica y del conocimiento; (ii) la efectividad y la eficiencia en la gestión jurídica; y (iii) la gestión administrativa y gerencial. Para generar acciones y productos que respondan a estos objetivos, se propone estructurar el programa en tres componentes referidos a las líneas de acción propuestas para la intervención, así como a la mejor gestión de los recursos humanos y económico-financieros.

**Impacto Esperado**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Indicadores | Unidad de medida | Línea de base | | Mediciones intermedias | | | | | | Metas | | Fuente/ Medio de verificación[[19]](#footnote-20) | Observaciones |
| Valor | Año | Valor | Año | Valor | Año | Valor | Año | Valor | Año |
| **IMPACTO ESPERADO**: Mejora del impacto fiscal de las acciones de defensa legal del Estado en Brasil | | | | | | | | | | | | | |
| 1. Tasa porcentual de los montos pagados sobre el total de montos pretendidos en causas Estado demandado | Tasa porcentual de cada año | 54,0 | 2010 |  |  | 52,0 | 2014 |  |  | 50,0 | 2016 | Muestra PGU/DCP para el año 2010. Al final del programa, los datos los suministrará el nuevo Sistema Integrado de Gestión Jurídica de la AGU | Montos pagados (precautorios) |
| 2. Tasa porcentual de los montos ingresados en el Tesoro sobre el total de montos involucrados en todas las acciones Estado demandante | Tasa porcentual de cada año | 4,8 | 2010 |  |  | 9,0 | 2014 |  |  | 13,5 | 2016 | PGF (datos de cobranza) y PGU/DPP (datos de patrimonio recuperado) | Datos PGF año 2010: 19 agencias y fundaciones.  El total de montos involucrados incluye cobranzas judiciales y recuperación patrimonial |

RESULTADOS ESPERADOS

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Indicadores | Unidad de medida | | Línea de base | | Mediciones intermedias | | | | | | Metas | | Fuente/ Medio de verificación | Observaciones |
| Valor | Año | Valor | Año | Valor | Año | Valor | Año | Valor | Año |
| **RESULTADO ESPERADO 1**: Mejora de la efectividad de la gestión jurídica en los procesos judiciales en los que el Estado es demandado o demandante | | | | | | | | | | | | | | |
| R.1.Tasa porcentual de sentencias desfavorables sobre total de sentencias | Tasa porcentual de cada año | 58,9 | | 2010 |  |  |  |  |  |  | 30,0 | 2016 | SICAU/ En el año 2016: Sistema Integrado de Gestión Jurídica | Desfavorable: Desafavorable+parcialmente desfavorble+parcialmente concedida. Criterios utilizados por el SICAU |
| **RESULTADO ESPERADO 2**: Mejora de la efectividad de la cobranza judicial y la recuperación patrimonial | | | | | | | | | | | | | | |
| R.2.Tasa porcentual de los montos recaudados por cobranza judicial sobre el total de deuda activa acumulada cada año | Tasa porcentual de cada año | 3,1 | |  |  |  | 5,0 | 2014 |  |  | 8,0 | 2016 | Informe PGF / En el año 2014: Sistema de Deuda Activa | Datos PGF 2010: 19 agencias y fundaciones |
| R.3.Tasa porcentual de los montos patrimoniales recuperados sobre el total de montos involucrados (TCU, convenios, acciones civiles públicas, etc.) | Tasa porcentual de cada año | 7,5 | | 2010 |  |  | 13,0 | 2014 |  |  | 22,0 | 2016 | Informe PGU/DPP / En el año 2016: módulo DPP del Sistema Integrado de Gestión Jurídica |  |
| **RESULTADO ESPERADO 3**: Mejora la gestión administrativa y financiera de apoyo a los procesos sustantivos de la AGU | | | | | | | | | | | | | | |
| R.4.Tasa porcentual de ejecución del presupuesto en función al aprobado en la Ley Anual de Presupuesto. | Tasa porcentual de cada año | 94,7 | | 2009 |  |  | 97,0 | 2014 |  |  | 99,0 | 2016 | Informe Sistema SIAF | , etc.) |

RESULTADOS INTERMEDIOS

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Indicadores | Unidad de medida | Línea de base | | Mediciones intermedias | | | | | | Metas | | Fuente/ Medio de verificación | | Observaciones |
| Valor | Año | Valor | Año | Valor | Año | Valor | Año | Valor | Año |
| **RESULTADO INTERMEDIO 1:** Mejora de los procesos de toma de decisión | | | | | | | | | | | | | | |
| * 1. Tasa porcentual del uso de la herramienta de *balanced scorecard* (BSC) por parte de los directivos de la AGU | Tasa porcentual de cada año | 0 | 2010 |  |  | 30,0 | 2014 |  |  | 100,0 | 2016 | Informe de DGE | | Cantidad de usuarios utilizando las herramientas/usuarios directivos áreas sustantivas (finalisticas) |
| * 1. Tasa porcentual del uso de la herramienta de monitoreo de los pasivos contingentes generados en juicios contra el Estado por parte de los directivos de AGU | Tasa porcentual de cada año | 0 | 2010 |  |  |  |  |  |  | 100 | 2016 | Informe de DGE | | Cantidad de usuarios utilizando las herramientas/ usuarios directivos áreas sustantivas (finalisticas) |
| **RESULTADO INTERMEDIO 2**: Mejora en la gestión jurídica de la AGU | | | | | | | | | | | | | | |
| * 1. Uso del Sistema Integrado de Gestión Jurídica de la AGU en todos los flujos de trabajo sustantivos por parte de los abogados y procuradores | Tasa porcentual de cada año | 0 | 2010 |  |  |  |  |  |  | 100 | 2016 | Informe de DGE | | Cantidad de usuarios utilizando el sistema /total de abogados y procuradores de las áreas contenciosas y consultivas |
| * 1. Grado de automatización de los flujos de trabajo sustantivos por el Sistema Integrado de Gestión Jurídica de la AGU | Tasa porcentual de cada año | 0 | 2010 |  |  |  |  |  |  | 100 | 2016 | Informe de DGE | | Cantidad de flujos de trabajos automatizados /total de flujos de trabajo identificados en los procesos sustantivos |
| * 1. Número de sentencias del Supremo Tribunal Federal (STF) cotejadas para verificar el rechazo/aceptación de las tesis de los abogados sobre el total de procesos registrados | Tasa porcentual de cada año | 0 | 2010 |  |  |  |  |  |  | 100 | 2016 | Informe SISCON / CGU | | STF: Supremo Tribunal Federal |
| * 1. Créditos inscritos en el Sistema de Deuda Activa sobre el total de créditos de agencias y fundaciones | Tasa porcentual de cada año | 24,5 | 2010 |  |  |  |  |  |  | 70,0 | 2016 | Informe de PGF | |  |
| * 1. Días promedio de respuesta en el enjuiciamiento de la acción o ejecución para la recuperación patrimonial (TCU) | Días | 90 | 2010 |  |  |  |  |  |  | 20 | 2016 | Informe PGU/DPP | |  |
| * 1. Montos bloqueados y afectados sobre el monto total de patrimonio involucrado | Tasa porcentual de cada año | 8,2 | 2010 |  |  |  |  |  |  | 25 | 2016 | Informe PGU/DPP | |  |
| **RESULTADO INTERMEDIO 3**: Mejora de la gestión administrativa de la AGU | | | | | | | | | | | | | | |
| 3.1. Número de procesos estandarizados sobre el total de procesos administrativos identificados | Tasa porcentual de cada año | 0 | 2010 |  |  | 70 | 2014 |  |  | 100 | 2016 | Informe de SGA |  | |
| 3.2. Recursos del presupuesto AGU asociados a centros de costo implementados | Tasa porcentual de cada año | 0 | 2010 |  |  | 60 | 2014 |  |  | 80 | 2016 | Informe de SGA |  | |

**PRODUCTOS[[20]](#footnote-21)**

| Producto | Unidad de medida | Línea de base | **Año 1** | **Año 2** | **Año 3** | **Año 4** | **Año 5** | Meta |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Componente 1: Fortalecimiento de la gestión estratégica** |  | | | | | | | |
| * 1. Plan de acción para la implementación de la estrategia a fin de mejorar la defensa jurídica del Estado y el papel de la AGU en la sostenibilidad jurídica de las políticas públicas, incluyendo la evaluación de los riesgos para el Estado (Directivas estratégicas 2008/2015). | Plan | 0 | 1 |  |  |  |  | 1 plan aprobado |
| * 1. Sistema para el monitoreo estratégico de los créditos activos y riesgos para el Estado | Sistema | 0 | 1 |  |  |  |  | 1 sistema informatizado aprobado e implantado |
| * 1. Estudio para el cálculo de la dimensión del costo fiscal implícito en los procesos contra el Estado. | Estudio | 0 |  |  | 1 |  |  | 1 estudio aprobado |
| * 1. Sistema de indicadores, metas y evaluación para la gestión por resultados. | Sistema | 0 |  | 1 |  |  |  | 1 sistema aprobado e implantado |
| * 1. Herramienta Sistema informático que permita verificar y monitorear la consistencia entre los lineamientos estratégicos y los resultados operativos. | Sistema | 0 |  |  | 1 |  |  | 1 Sistema instalada |
| * 1. Creación de una oficina de gestión del conocimiento. | Oficina | 0 | 1 |  |  |  |  | 1 Oficina Funcional Implementada |
| * 1. Instalación de una herramienta de BI incluyendo recursos para *text mining* y *data mining*. | Herramienta | 0 |  |  | 1 |  |  | 1 herramienta instalada |
| * 1. Creación de la Oficina de Gestión por Procesos. | Oficina | 0 | 1 |  |  |  |  | 1 Oficina Funcional Implementada |
| * 1. Modelo dinámico de gerencia, control, optimización, integración y sostenibilidad de los procesos operativos y de gestión. | Reingeniería | 0 | 1 |  |  |  |  | 1 reingeniería aprobada y puesta en aplicación |
| * 1. Oficina responsable de la definición y monitoreo de los proyectos institucionales (Oficina de Gestión de Proyectos). | Oficina | 0 | 1 |  |  |  |  | 1 Oficina Funcional Implementada |
| * 1. Diseño de políticas de comunicación de los cambios a los ciudadanos sobre las acciones previstas en el programa | Informe | 0 | 1 |  |  |  |  | 1 propuesta de diseño aprobada |
| * 1. Plan de comunicación interna de los cambios | Plan | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 5 planes anuales ejecutados |
| * 1. Diseño e implementación de plan de estrategias de gestión del cambio. | Plan | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 5 planes anuales ejecutados |
| **Componente 2: Mejoramiento de la gestión jurídica de la AGU** |  | | | | | | | |
| * 1. Reingeniería de los flujos de trabajo de los procesos contenciosos de la Administración Directa: | Reingeniería | 0 |  |  | 1 |  |  | 1 reingeniería aprobada y puesta en aplicación |
| * 1. Reingeniería de los flujos de trabajo de consultoría y asesoría de Administración Directa | Reingeniería | 0 |  | 1 |  |  |  | 1 reingeniería aprobada y puesta en aplicación |
| * 1. Plan de estrategias de prevención abarcando todos los órganos de la Administración Directa. | Plan | 0 |  | 1 |  |  |  | 1 plan aprobado y puesta en aplicación |
| * 1. Reingeniería de los flujos de trabajo contenciosos, de consultoría y asesoría jurídicas en la Administración Indirecta: | Reingeniería | 0 |  |  | 1 |  |  | 1 reingeniería aprobada y puesta en aplicación |
| * 1. Plan de estrategias de prevención abarcando todos los órganos de la Administración Indirecta | Plan | 0 |  |  | 1 |  |  | 1 plan aprobado y puesta en aplicación |
| * 1. Reingeniería de los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC) | Reingeniería | 0 |  |  |  | 1 |  | 1 reingeniería aprobada y puesta en aplicación |
| * 1. Plan de capacitación continúa de personal especializado en administración y recuperación de créditos. | Número de beneficiarios que reciben capacitación especializada | 0 | 30 | 80 | 80 | 80 | 30 | 300 beneficiarios |
| * 1. Plan de acción para perfeccionamiento de la integración interinstitucional entre los órganos responsables de la deuda activa (crédito público). | Plan | 0 | 1 |  |  |  |  | 1 plan aprobado |
| * 1. Sistema para la evaluación de riesgos del Estado y su integración en los sistemas corporativos de la AGU. | Sistema | 0 |  | 1 |  |  |  | 1 sistema informatizado instalado |
| * 1. Sistema para identificación y facilitación de la eliminación de los pagos indebidos en los procesos contra el Estado. | Sistema | 0 |  | 1 |  |  |  | 1 sistema informatizado aprobado e implantado |
| * 1. Sistema integrado de gestión jurídica de la AGU: | Sistema | 0 |  |  | 1 |  |  | 1 sistema informatizado aprobado e implantado |
| * 1. Reingeniería de los flujos de trabajo de cálculos y pericias | Reingeniería | 0 |  | 1 |  |  |  | 1 reingeniería aprobada y puesta en aplicación |
| **Componente 3: Mejoramiento de la gestión administrativa de la AGU** |  | | | | | | | |
| * 1. Plan estratégico de gestión de la Secretaría-General | Plan | 0 | 1 |  |  |  |  | 1 plan aprobado |
| * 1. Reingeniería de los flujos de trabajo en los procesos administrativos (excluidos los procesos Logística y RRHH). | Reingeniería | 0 |  | 1 |  |  |  | 1 reingeniería aprobada y puesta en aplicación |
| * 1. Estudio para la implementación de centros de costos | Estudio | 0 |  | 1 |  |  |  | 1 estudio aprobado e implantado |
| * 1. Estudio para la revisión del modelo de gestión logística territorial | Estudio | 0 |  |  |  |  | 1 | 1 estudio aprobado |
| * 1. Sistema integrado de gestión administrativa (SIGA), sincronizado al SIAFI en los aspectos presupuestarios y financieros | Sistema | 0 |  |  | 1 |  |  | 1 sistema informatizado aprobado e implantado |
| * 1. Modelo de gestión por competencias de la AGU | Modelo | 0 |  |  |  |  | 1 | 1 modelo diseñado, aprobado e implementado |

1. Estos órganos son la Procuraduría General Federal (PGF) para los créditos ubicados en las agencias y fundaciones públicas, la Procuraduría General de la Hacienda Nacional (PGFN) para los créditos tributarios y la Procuraduría General del Banco Central (PGBC) para los créditos de las entidades financieras y bancarias. [↑](#footnote-ref-2)
2. Precisamente, uno de los productos del componente 2 es el diseño e instalación de nuevo un sistema de gestión de causas ante los tribunales, poniendo especial atención a la inclusión de los montos pretendidos como campos de cumplimiento obligatorio por parte de los abogados. [↑](#footnote-ref-3)
3. En términos estrictos, se estaría hablando de un muestreo simple y sistemático sobre una población infinita (se desconoce su tamaño y su parámetros básicos, aunque se supone que presenta una distribución normal). Dado el tamaño de la muestra (n = 400), y en la peor de las hipótesis (p = q = 0,50), los resultados serían confiables a un nivel de significación del 95% y un margen de error de ± 5%. [↑](#footnote-ref-4)
4. Para un mayor detalle de estas reglas y sus distintas variantes, puede consultarse Fuguitt y Wilcox (1999: 82 y ss.). [↑](#footnote-ref-5)
5. Ver anexo B. [↑](#footnote-ref-6)
6. El BNDES aplica otros criterios en sus estudios de viabilidad de las inversiones, donde priman los factores de rentabilidad de muy largo plazo [↑](#footnote-ref-7)
7. Puede consultarse la sección 1.3 al respecto. [↑](#footnote-ref-8)
8. El Sistema Único de Deuda Activa debe ser compartido entre los distintos órganos responsables de la cobranza de la denominada deuda activa, estén o no integrados orgánicamente en la AGU: PGF, PGFN y PGBC. [↑](#footnote-ref-9)
9. En reales de 2010. Datos proporcionados por la PGF/AGU. [↑](#footnote-ref-10)
10. En materia de cobranza, el impacto esperado del programa BID es muy relevante por el conjunto de la inversión prevista. En el componente 1 se prevé el establecimiento de una herramienta de gestión estratégica de la deuda, de tal forma que pueda tenerse información gerencial que permita formular, entre otros aspectos, nuevas estrategias para mejorar la cobranza. Del componente 2 del programa se espera que proporcione herramientas *informáticas* para una gestión centralizada del SUDA, lo que sin duda deberá favorecer la inscripción de las deudas --en las sedes de las agencias y fundaciones-- y su posterior cobro por la vía ejecutiva. Siguiendo con el componente 2, está prevista una reingeniería del flujo de trabajo de cobranza, tratando de automatizar el vínculo entre deuda identificada y deuda inscrita en el SUDA. Para más detalle ver el anexo 2 con la matriz de resultados. [↑](#footnote-ref-11)
11. Desde un punto de estricto, la DPP forma parte de la Procuraduría General de la Unión (PGU), que a su vez forma parte de la estructura orgánica de la AGU. [↑](#footnote-ref-12)
12. Precios de 2010. Para tener una referencia en dólares norteamericanos, al tipo de cambio promedio de ese mismo año (1,76), los montos involucrados en la recuperación serían USD 301.324.215. [↑](#footnote-ref-13)
13. Acerca de la cautela en el tratamiento de los efectos indirectos en un ACB, puede consultarse Fuguitt y Wilcox (1999: 168 y ss.). [↑](#footnote-ref-14)
14. En sentido estricto, aquí se contabilizan los recursos económicos necesarios para pagar al personal sustituto. Es decir, está expresado como costo de oportunidad. [↑](#footnote-ref-15)
15. Fuguitt y Wilcox (1999: 82 y ss.). [↑](#footnote-ref-16)
16. Se sigue Drummond *et alia* (2005: 43). [↑](#footnote-ref-17)
17. En los cuadro 5 y 6 puede observarse la evolución de las tasas en ambas alternativas. [↑](#footnote-ref-18)
18. Fácilmente calculable con los datos de los cuadro 10 y 12. [↑](#footnote-ref-19)
19. Para un análisis detallado de todos los indicadores de impacto y de resultados, en el anexo 1 del documento Plan de Monitoreo y Evaluación se expone de forma exhaustiva: (i) la definición de todos los elementos que forman parte del indicador; (ii) la forma de cálculo de los mismos; (iii) el periodo que abarca; y (iv) las fuentes de obtención de los datos, tanto para el momento t=0 como para el final del programa. [↑](#footnote-ref-20)
20. Para todos los productos la verificación del cumplimiento deberá realizarse mediante el preceptivo informe de recepción aprobado por la Dirección de Gestión Estratégica (DGE) de la AGU. [↑](#footnote-ref-21)