Documento del Banco Interamericano de Desarrollo

**Colombia**

Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la Defensoría del Pueblo

(CO-L1236)

**Análisis Económico**

Este documento ha sido preparado por: Martin Rossi (Consultor).

1. **Introducción**
   1. Este documento presenta el análisis económico ex-ante del Programa de fortalecimiento de la capacidad institucional de la Defensoría del Pueblo de Colombia (CO-L1236), cuya ejecución se tiene prevista para el período 2018‑2021. El análisis se lleva a cabo mediante la metodología de costo‑beneficio.
   2. El Programa de fortalecimiento de la capacidad institucional de la Defensoría del Pueblo de Colombia (“El Programa”, en adelante) tiene como objetivo general el mejorar la efectividad de la gestión institucional de la Defensoría del Pueblo de Colombia (DPC). Esto comprende: (i) incrementar la eficiencia y eficacia en la gestión institucional; (ii) mejorar la calidad y eficiencia en los servicios que presta la DPC; y (iii) fortalecer la rendición de cuentas y la participación ciudadana.
2. **Metodología**

Descripción de la intervención

* 1. El Programa puede caracterizarse a través de los 3 componentes que lo conforman:
  2. **Componente 1. Fortalecimiento de la Gestión y Planeación Estratégica. (US$8,5 millones).** Busca mejorar la eficiencia y eficacia de la DPC mediante el fortalecimiento de capacidades de planeación y gestión estratégica. Actividades: (i) diseño e implementación de un Modelo de Gestión Defensorial por Resultados (MGDR)[[1]](#footnote-2) que incluya los sistemas de planeación estratégica, presupuestación, monitoreo y evaluación. El MGDR incluirá una línea de generación de resultados y mecanismo de medición de impacto en materia de género. Esto reforzará la atención al enfoque de género y poblaciones vulnerables como parte integrante de la planificación en toda la entidad recomendando la inclusión de esta perspectiva en los Planes Operativos estratégicos de las Defensorías Delegadas; (ii) diseño e implementación de una metodología para gestionar alertas y/o recomendaciones incluyendo criterios de priorización, monitoreo y seguimiento poblacional, temático y territorial[[2]](#footnote-3); (iii) diseño e implementación de una herramienta de monitoreo, análisis y seguimiento de alertas y/o recomendaciones y que soporte la metodología diseñada; (iv) diseño e implementación de un Modelo de Arquitectura Empresarial, Arquitectura de Software y Gobierno de TI y Datos conforme a los lineamientos de MINTIC; (v) diseño e implementación de un Modelo de Inteligencia de Negocios y Analítica; (vi) diseño e implementación de un Sistema Integrado para la Gestión defensorial, incluyendo un tablero de control de soporte al MGDR y un instrumento de reportes internos[[3]](#footnote-4) y externos[[4]](#footnote-5); (vii) diseño e implementación de una plataforma[[5]](#footnote-6) de visualización y georreferenciación de la gestión de la DPC (Mapa Defensorial). La plataforma contará con mecanismos para la participación ciudadana y tendrá una interface específicamente diseñada para canalizar requerimientos ciudadanos en materia de género y poblaciones vulnerables; (viii) adquisición de servicios, infraestructura y software[[6]](#footnote-7); (ix) capacitación y gestión del cambio para la asimilación del MGDR, nuevos procesos y TICs[[7]](#footnote-8); y (x) diseño e implementación de un piloto para fortalecer la coordinación institucional con la PGN y las Personerías[[8]](#footnote-9). Los lineamientos y políticas para el diseño e implementación de TICs tendrán en consideración especificaciones orientadas a gestionar información y conocimiento con perspectiva de género poblaciones vulnerables[[9]](#footnote-10).
  3. **Componente 2.** **Atención y Servicio al Ciudadano (US$4,6 millones).** Busca mejorar la calidad y eficiencia en la atención y prestación de servicios al ciudadano. Actividades: (i) diagnóstico de procesos de gestión de requerimientos ciudadanos identificando brechas que afectan su desempeño. Este diagnóstico comprenderá un análisis de brechas en la gestión de requerimientos en materia de género y poblaciones vulnerables; (ii) diseño e implementación de un modelo de atención de requerimientos ciudadanos con base en el diagnóstico realizado. El modelo incorporará lineamientos y herramientas que permitan gestionar requerimientos ciudadanos en materia de género y poblaciones vulnerables; (iii) diseño, implementación y evaluación de una estrategia[[10]](#footnote-11) para ampliar la cobertura en la prestación de servicios y la atención a poblaciones vulnerables a nivel territorial[[11]](#footnote-12); (iv) diseño e implementación de un sistema de relacionamiento con los ciudadanos con diversos canales de acceso[[12]](#footnote-13); y (v) diseño e implementación de una herramienta tecnológica para la gestión de conocimiento en defensoría pública[[13]](#footnote-14).
  4. **Componente 3.** **Rendición de cuentas y Participación Ciudadana (US$4 millones).** El objetivo es mejorar la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Actividades: (i) fortalecimiento de la estrategia de rendición de cuentas, participación ciudadana e incidencia en políticas públicas a nivel nacional. Esto incluye: (a) un diagnóstico del estado actual de los mecanismos de rendición de cuentas, participación ciudadana e incidencia en políticas públicas existentes. Esta estrategia concebirá una línea de trabajo específica con enfoque de género y poblaciones vulnerables; (b) el levantamiento de la línea base sobre rendición de cuentas, participación ciudadana e incidencia en políticas públicas de la gestión defensorial; (c) el diseño e implementación de la estrategia de rendición de cuentas, participación ciudadana considerando una revisión del marco institucional existente, ajustes operativos necesarios para su institucionalización, protocolos y mecanismos para el involucramiento del sector público, privado y sociedad civil en la gestión defensorial e indicadores para el monitoreo y evaluación de la misma; (ii) rediseño e implementación del portal web[[14]](#footnote-15) para el acceso y promoción de la oferta multi-canal habilitando mecanismos interactivos para la administración y consulta de contenidos. Este nuevo portal web, así como el resto de la oferta multi-canal de la DPC, permitirá una participación con enfoque de género y que consiga también acomodar la participación de otras poblaciones vulnerables; y (iii) diseño e implementación de un modelo de promoción, divulgación y comunicaciones de la oferta institucional que comprende: (a) un diagnóstico del estado actual de los procesos y mecanismos de promoción, divulgación y comunicaciones existentes; (b) el diseño y aplicación de encuestas de percepción tanto a agentes públicos y privados como a la ciudadanía, con el objetivo de recabar información sobre la evolución de las demandas ciudadanas a la DPC, que le permita a la entidad tomar decisiones para mejorar sus prácticas operativas, su imagen frente a la sociedad y para el diseño del modelo de promoción, divulgación y comunicaciones; y (c) el diseño e implementación del modelo considerando una revisión del marco institucional existente, ajustes operativos necesarios para su institucionalización, una metodología de priorización y focalización de audiencias y la definición de protocolos que permitan tomar decisiones estratégicas y establecer contenidos pedagógicos y comunicacionales con base en datos.
  5. **Beneficios esperados 1**
  + El primer grupo de beneficios se asocia al fortalecimiento de la gestión y planificación estratégica. Se espera que la implementación de esta actividad, que también incluye la incorporación de nuevas tecnologías de información y comunicación, mejore la eficiencia de toda la planta de la Defensoría del Pueblo, para atender las distintas tareas que implican, en general, el control de la actividad de la institucionalidad pública y de algunos particulares a quienes se les ha delegado funciones de carácter público, respecto de los derechos fundamentales y las garantías para ejercerlos. La evidencia empírica avala estas expectativas: Deckler, Möhlen y Varela (2011)[[15]](#endnote-2) encontraron que la mejora de procesos, capacitación y control de calidad implementados en el sector judicial de Holanda, permitió un incremento del 8% de la producción de sus dependencias. Chemin y Mc Gill (2010) hallaron que las reformas tendientes a la implementación de tribunales rápidos disminuyó el incumplimiento de contratos (en 1,25%) por parte de las firmas analizadas en la India, así como los déficits de capital (4,6%) que, aunque no son porcentajes directamente aplicables al componente, tienen la fortaleza de estas basados en la metodología semi-experimental de diferencias en diferencias, que eliminan los problemas se sesgo asociados a variables inobservables que permanecen constantes en el tiempo. Cristini, Moya y Powell (2001), también mediante la utilización de datos de panel para provincias en Argentina, obtuvieron una fuerte relación entre mejoras del sistema judicial y el radio de créditos sobre PBI provincial, con diferencias de hasta un 11% entre las que tuvieron mejor y peor ranking.
  + La productividad de la Defensoría del Pueblo será estimada a través de los salarios correspondientes a la totalidad de su planta. Esto es, la estrategia es medir las ganancias de eficiencia sobre la productividad de la planta y, para ello, se plantea al salario como una medida del valor del producto marginal.

Supuestos

* 1. El cálculo de los beneficios se efectúa utilizando los siguientes supuestos:
  + La tasa de descuento utilizada es del 12%, según el estándar del Banco.
  + Los salarios de la totalidad de la planta de la Defensoría del Pueblo correspondientes al año 2017 ascendieron a 111.514.518.552,68 pesos colombianos.
  + En base a Deckler, Möhlen y Varela (2011), se asume que las mejoras de gestión y planificación estratégica, junto con las correspondientes a tecnologías de información, permitirán un aumento del 8% en la eficiencia de la planta de la Defensoría del Pueblo.
  + El tipo de cambio utilizado para la conversión de pesos colombianos a dólares es de 2.864 pesos colombianos por dólar, según la cotización del 7/03/2018 de la página [www.themoneyconverter.com](http://www.themoneyconverter.com) .
  + Como es estándar en este tipo de programas, el horizonte a partir del cual se calculan beneficios es de 10 años, a partir de la finalización de la implementación del Programa. Si el verdadero horizonte fuese mayor a 10 años, este supuesto lleva a que el resultado encontrado sea una cota inferior. Vale aclarar, sin embargo, que a la tasa de descuento utilizada por el Banco, un horizonte mayor a 10 años en la práctica no generaría cambios sustantivos en los resultados del análisis económico.

Cálculos

* El primer cálculo necesario para el análisis consiste en la estimación de los beneficios anuales derivados de las actividades del Programa. Luego, esta fórmula será replicada para cada año (los 10 años a partir de la finalización del programa), aplicándose sobre ella una tasa de descuento del 12%.
* Teniendo en cuenta un horizonte de beneficios de 10 años, y una tasa de descuento del 12%, los beneficios totales se calculan mediante la siguiente fórmula:

donde denota los beneficios y indica el año corriente.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Tabla 2. Cálculo los beneficios anuales por ganancias de eficiencia en US$ para el año 2022[[16]](#endnote-3)** | | | |
|  | **Variable** | **Valor** | **Fuente** |
| 1 | Salarios de la Defensoría del Pueblo pesos colombianos | 111.514.518.552,68 | Datos del Programa |
| 2 | Salarios de la Defensoría del Pueblo US$ | 39.030.081 | (1)\*0.00035 |
| 3 | Incremento en la eficiencia de la Defensoría del Pueblo | 8%[[17]](#endnote-4) | Deckler, Möhlen y Varela (2011) |
| 4 | Beneficios Anuales 2022 US$ | 3.122.407 | (2)\*(3) |

* 1. **Beneficios esperados 2**
  + El segundo grupo de beneficios se asocia específicamente a las mejoras de la calidad en la atención y prestación de servicios al ciudadano, lo que permitirá computar un beneficio social. La Defensoría del Pueblo (además de sus funciones de control general) atiende diversas solicitudes provenientes de los ciudadanos a lo largo del país, en calidad de particulares. Resolver las mismas tiene un costo y en general los tiempos de resolución suelen ser largos. Se espera que las actividades del Programa consigan reducir estos tiempos, incrementando la productividad[[18]](#endnote-5).
  + Existe evidencia empírica para sostener esta presunción, como por ejemplo Chong, Salas, Yanez-Pagans (2017)[[19]](#endnote-6), quienes encontraron que, en Bolivia, la introducción de un proceso digital en la Policía Nacional permitió obtener una reducción del 31% en el tiempo requerido para la renovación de identificaciones. En virtud de realizar un análisis conservador, en lugar de utilizar una tasa del 31%, se utilizará para base de análisis la misma tasa del 8% que en el primer grupo de beneficios.
  + Durante el año 2017 se recibieron 79204 peticiones. Además, el salario total devengado por las distintas dependencias de atención al ciudadano ascendió durante el mismo año a la suma de 70.584.215.756,06 pesos colombianos, o bien US$26.116.160. Esto determinó un costo por petición de US$330.

Supuestos

* 1. El cálculo de los beneficios se efectúa utilizando los siguientes supuestos:
  + La tasa de descuento utilizada es del 12%, según el estándar del Banco.
  + El costo por trámite es de US$330, siendo 79204 el total de los mismos para el año 2017, por lo que el costo correspondiente a todos los trámites ascendió a US$26.116.160.
  + El tipo de cambio utilizado para la conversión de pesos colombianos a dólares es de 2.864 pesos colombianos por dólar, según la cotización del 7/03/2018 de la página [www.themoneyconverter.com](http://www.themoneyconverter.com).
  + En base a Deckler, Möhlen y Varela (2011), se aplicará una reducción del tiempo de los trámites del 8%, lo que permitirá en el mismo tiempo abordar más demandas de los ciudadanos. Esto constituye una ganancia de productividad que puede computarse a partir del costo de los trámites.
  + El horizonte a partir del cual se calculan beneficios es de 10 años, a partir de la finalización de la implementación del Programa.

Cálculos

* El primer cálculo necesario para el análisis consiste en la estimación de los beneficios anuales derivados de las actividades del Programa. Luego, esta fórmula será replicada para cada año, aplicándose sobre ella una tasa de descuento del 12%.
* Teniendo en cuenta un horizonte de beneficios de 10 años, y una tasa de descuento del 12%, los beneficios totales se calculan mediante la siguiente formula:

donde denota los beneficios y indica el año corriente.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Tabla 2. Cálculo los beneficios anuales por reducción de tiempo de trámites en US$ para el año 2022.** | | | |
|  | **Variable** | **Valor** | **Fuente** |
| 1 | Costo total de trámites US$ | 24.704.476 | Datos del Programa |
| 2 | Cantidad de trámites | 79204 | Datos del Programa |
| 3 | Costo por trámite US$ | 330 | (1)/(2) |
| 4 | Reducción de tiempo de trámites | 8%[[20]](#endnote-7) | Deckler, Möhlen y Varela (2011) |
| 5 | Beneficios Anuales 2022 US$ | 1.976.358 | (1)\*(4) |

1. **Resultados, análisis de sensibilidad y discusión**
   1. Debido a la importancia del supuesto de los distintos supuestos realizados, presentamos los resultados en paralelo del análisis de sensibilidad, en donde se incluyen dos escenarios alternativos al escenario base (uno conservador y otro optimista), en la Tabla 3. Los costos del Programa ascienden a US$18.000.000 y serán distribuidos proporcionalmente durante el período 2018‑2021.

**Tabla 3. Costo-beneficio y escenarios[[21]](#endnote-8)**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **VP Costos (US$)** | **VP Beneficios**  **(US$)** | **Valor Presente Neto (US$)** | **Razón Beneficio/Costo** | **TIR**  **Social** |
| **Escenario 1-Base** |  |  |  |  |  |
| Aumento de eficiencia |  | 12.557.436 |  |  |  |
| Reducción de tiempo de trámites |  | 7.948.353 |  |  |  |
| Total | 15.308.241 | 20.505.789 | 5.197.548 | 1,33 | 18% |
| **Escenario 2-Conservador** |  |  |  |  |  |
| Aumento de eficiencia |  | 9.418.077 |  |  |  |
| Reducción de tiempo de trámites |  | 5.961.265 |  |  |  |
| Total | 15.308.241 | 15.379.342 | 71.101 | 1,00 | 12% |
| **Escenario 3-Favorable** |  |  |  |  |  |
| Aumento de eficiencia |  | 15.696.795 |  |  |  |
| Reducción de tiempo de trámites |  | 9.935.441 |  |  |  |
| Total | 15.308.241 | 25.632.236 | 10.323.995 | 1,67 | 22% |

* 1. En el escenario base, la relación costo beneficio para el Programa resulta ser de 1,33. Esto significa que se espera recuperar 1,33 dólares por cada dólar invertido en el proyecto. La TIR social resulta ser del 18%.
  2. En el escenario más conservador, donde la ganancia de eficiencia y la reducción del tiempo de trámites son del 6%, la TIR social del Programa asciende al 12% y la relación costo beneficio resulta ser 1,00, lo que muestra que el Programa sigue siendo rentable aun en bajo condiciones adversas. Este escenario también puede considerarse como uno de rentabilidad mínima.
  3. En un escenario favorable, donde la ganancia de eficiencia y la reducción del tiempo de trámites aumentan del 10%, se obtiene una TIR social del 22%, con una razón costo beneficio de 1,67, mostrando que el Programa tiene potencial.
  4. Se espera que el Programa tenga una alta rentabilidad social. La tasa interna de retorno se situaría por encima del 18%, con un Valor Presente Neto de 5.197.548 US$ en el escenario base, en base al análisis de sensibilidad. Las variables sensibles identificadas son la ganancia de eficiencia y la reducción del tiempo de trámites, las cuales explican el 100% de la variación del VPN. Por ello, en el escenario conservador se han aplicado valores menores. Aun así, el Programa resulta rentable, ya que reporta una TIR del 12%, exactamente el límite establecido por el Banco.

1. Se utilizará la metodología de GpR del BID. [↑](#footnote-ref-2)
2. Los resultados se visualizarán en un módulo de consulta pública habilitado en el Mapa Defensorial. [↑](#footnote-ref-3)
3. Se definirán flujos de información que muestren mejoras en la prestación de servicios públicos y en la respuesta del Estado como resultado de la gestión defensorial, e información territorializada y con enfoque de género y poblaciones vulnerables. [↑](#footnote-ref-4)
4. Se buscará generar reportes para la acción de la PGN y las personerías. [↑](#footnote-ref-5)
5. Se considerarán cuatro funcionalidades: (i) seguimiento a alertas y recomendaciones emitidas por la DPC; (ii) gestión de requerimientos ciudadanos; (iii) generación de informes defensoriales; y (iv) gestión coordinada con PGN y Personerías. La plataforma considerará aspectos de seguridad en el intercambio de información entre entidades, y Habeas Data para la protección de ciudadanos. [Ver Anexo Mapa Defensorial](https://idbg.sharepoint.com/teams/EZ-CO-LON/CO-L1236/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=EZSHARE-140723308-12). [↑](#footnote-ref-6)
6. Incluye equipos y licencias necesarios para el desarrollo y operación del Sistema Integrado de Información y servicios de georreferenciación. Se procurará la contratación de servicios que garanticen la sostenibilidad y actualización de las herramientas tecnológicas. [↑](#footnote-ref-7)
7. Las actividades de capacitación combinarán herramientas virtuales y presenciales coordinadas desde el nivel central y tendrán un despliegue territorial. Su alcance y contenido se definirá con base en los lineamientos y políticas existentes en la DPC. [↑](#footnote-ref-8)
8. Se diseñará e implementará un modelo de integración tecnológica que permitirá intercambiar y acceder a información entre la DPC, las personerías municipales y la PGN. Respecto a la integración con las personerías, el modelo facilitará la captura e intercambio de información sobre la gestión de requerimientos ciudadanos (presentados vs respuestas emitidas, especialmente en el nivel territorial), de tal forma que las dos entidades: (a) cuenten con información integrada y más detallada sobre la demanda de servicios ciudadanos (discriminada por tema, población -género y grupos vulnerables- y territorio); (b) mejore la tomar decisiones respecto a las acciones requeridas para su atención; y (c) gestionen recomendaciones a agentes públicos y privados con mayor efectividad, especialmente, aprovechando la función investigativa de las personerías municipales. Respecto a la integración con la PGN, se creará una metodología y protocolos de información que permitan incidir en la efectividad de las recomendaciones emitidas por parte de la DPC mediante la actuación preventiva, disciplinaria y sancionatoria de la PGN en casos en los que se justifique una acción de control. [Ver anexo Piloto de Integración entre DPC, PGN y Personerías.](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=EZSHARE-140723308-20) [↑](#footnote-ref-9)
9. Esto permitirá capturar la información de los usuarios en función de aspectos como: información geográfica, edad, pertenencia a grupos étnicos, orientación sexual y tipo de requerimiento para poder mapear más en profundidad el comportamiento frente al aseguramiento y/o vulneración de los DDHH y evitar duplicidad de registros. [↑](#footnote-ref-10)
10. Esta estrategia buscará establecer un balance entre la creciente demanda ciudadana y la oferta de servicios por parte de la DPC. Para ello se basará en: (i) aplicación del MDGR a nivel territorial para lograr una planificación orientada a responder a demandas ciudadanas; (ii) mejoramiento de los sistemas de información para ampliar la cobertura de servicios según territorios, poblaciones, y/o sectores críticos; (iii) aprovechamiento de soluciones de servicios multi-canal para una mejor captura de la demanda ciudadana; (iii) capacitación a funcionarios para atender a poblaciones vulnerables específicas que concentren la demanda; y (iv) aplicación de encuestas para capturar la evolución de las demandas ciudadanas para adecuar la oferta de manera acorde la oferta institucional. [↑](#footnote-ref-11)
11. Esta estrategia abarcará a las defensorías delegadas y las oficinas regionales y será definida a partir de un pilotaje en cinco territorios a ser priorizados por DPC, según estos criterios: (i) baja cobertura de los servicios de la DPC en zonas rurales; (ii) al menos dos territorios con existencia de un alto porcentaje de vulneraciones de derechos contra la mujer y/o comunidades LGTBI; y (iii) al menos dos territorios con alto porcentaje de comunidades étnicas que presenten violaciones a DDHH. [↑](#footnote-ref-12)
12. Por ejemplo: web, telefonía y redes sociales. [↑](#footnote-ref-13)
13. Se buscará crear líneas de actuación en casos recurrentes y/o similares. [↑](#footnote-ref-14)
14. El diseño del portal Web deberá contemplar los lineamientos definidos en las estrategias de rendición de cuentas, promoción, divulgación y comunicaciones, y participación ciudadana, así como los criterios definidos para los módulos de visualización y georreferenciación de la gestión defensorial. [↑](#footnote-ref-15)
15. **Bibliografía y referencias**

    Deckler K., Möhlen C. y Varela D. F. (2011). “*Improving the performance of justice institutions*”. *Poverty Reduction and Economic Management Unit*, The World Bank. [↑](#endnote-ref-2)
16. El objetivo de esa tabla es mostrar cómo se calculan los beneficios para un año en particular, en este caso el 2022, ya que la misma metodología se aplica a los años restantes. [↑](#endnote-ref-3)
17. Este resultado surge de la literatura especializada. Ver Deckler, Möhlen y Varela (2011). [↑](#endnote-ref-4)
18. El primer grupo de beneficios afecta íntegramente a todas las actividades de la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, se esperan efectos adicionales sobre el tiempo de resolución de trámites, en base a Chong, Salas, Yanez-Pagans (2017), quienes estiman una reducción del 31% en el tiempo de resolución de los mismos. Se asumirá una disminución de solo un 8%, para un análisis conservador. [↑](#endnote-ref-5)
19. Chong A., Salas G. M., Yanez-Pagans M. (2017). “*Information Technology and Provision of National Identication Cards by the Bolivian Police. Evidence from Two Randomized Natural Field Experiments”. Policy Research Working Paper, 8083, The World Bank*. [↑](#endnote-ref-6)
20. El ahorro en tiempos va a permitir resolver más peticiones (trámites) con el mismo esfuerzo. Así, cada trámite extra que se podrá abordar se estima a través de su costo. [↑](#endnote-ref-7)
21. La suma de los valores actuales de los beneficios año a año, así como los cálculos finales pueden verse en detalle en el archivo Excel que acompaña esta evaluación económica. [↑](#endnote-ref-8)