Documento del Banco Interamericano de Desarrollo

**Ecuador**

**Modificación al Programa de Equidad para el Acceso a la Justicia y Rehabilitación para Financiar el Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión de la Corte Constitucional del Ecuador para Garantizar el Cumplimiento de los Derechos Constitucionales**

**(Préstamo No. 5214/OC-EC)**

**(EC-L1264)**

**Análisis Económico**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por:Robert Pantzer, (ICS/CEC), y Carmenza Sevilla (consultora).

1. **Introducción**
   1. Este documento presenta el análisis económico ex-ante del Programa de fortalecimiento de las capacidades de gestión de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE) para garantizar el cumplimiento de los derechos constitucionales (EC-L1264) (“el Proyecto”, en adelante), cuya ejecución se tiene prevista para el período 2023‑2027. El análisis se lleva a cabo mediante la metodología de costo‑beneficio.
   2. El principal objetivo de este programa es fortalecer las capacidades de gestión de la Corte Constitucional del Ecuador para garantizar el cumplimiento de los derechos constitucionales de los ciudadanos. El objetivo específico es mejorar la eficiencia de la Corte Constitucional para la protección de los derechos constitucionales.
   3. Las actividades se pueden agrupar en dos componentes principales: (i) Fortalecimiento de las capacidades de gestión de la Corte Constitucional para la protección de derechos constitucionales (US$7,69 millones); y (ii) Mejoramiento de los espacios físicos jurisdiccionales de la Corte Constitucional (US$1,06 millones). La matriz de resultados adjunta al proyecto establece los indicadores, líneas de base y metas a partir de la cual se ha elaborado el siguiente análisis.
2. **Metodología**
   1. **Descripción de la intervención: Componente 1. Fortalecimiento de las capacidades de gestión de la Corte Constitucional para la protección de derechos constitucionales (US$7,69 millones).** Este componente tiene como objetivo optimizar los procesos de gestión de la Corte Constitucional del Ecuador. Se financiará: (i) el fortalecimiento de la gestión jurisdiccional, mediante la evaluación del modelo de organización funcional interna y optimización de procesos institucionales; (ii) la elaboración de una guía para dictar sentencias con perspectiva de género; (iii) el intercambio de buenas prácticas de altas cortes; (iv) el fortalecimiento de la gestión del talento humano con expertos constitucionales que permitan la descongestión de causas pendientes; (v) la capacitación de los funcionarios en temas jurisdiccionales; (vi) el fortalecimiento de la Gestión del Conocimiento y Biblioteca Constitucional; (vii) el diseño e implementación de la estrategia de gestión del cambio y de comunicación externa; (viii) el sistema digital de gestión de casos, que incluya la creación de servicios de búsqueda inteligente para asistir las labores de selección y de relatoría y el fortalecimiento del área de tecnologías de la información que permita la funcionalidad de acceso universal en la plataforma; (ix) la renovación de Inventario de equipos informáticos para los funcionarios de la CCE y hardware para fortalecer el data center; (x) la adopción de protocolos de ciberseguridad; (xi) la dotación de mobiliario y equipos de oficina; y (xii) la adecuación física del archivo.
   2. **Componente 2. Mejoramiento de los espacios físicos jurisdiccionales de la Corte Constitucional (US$1,06 millones).** Este componente tiene como objetivo rehabilitar los espacios de la casa patrimonial de la Corte Constitucional para la gestión jurisdiccional. Para ello, se financiará: (i) la rehabilitación de espacios de la casa patrimonial de la CCE para la gestión jurisdiccional; y (ii) la supervisión/fiscalización de la rehabilitación.
3. **Beneficios esperados** 
   1. Los principales beneficiarios directos del proyecto serán los ciudadanos ecuatorianos que verán mejorada la calidad y eficiencia de los servicios de la CCE. Los beneficios del proyecto se derivan dos fuentes. La primera son los beneficios que se derivan del fortalecimiento de las capacidades de gestión de la CCE. La segunda fuente son los beneficios que se derivan de contar con mejoras en el espacio físico de trabajo.
   2. **Beneficios derivados del fortalecimiento de las capacidades de gestión de la CCE.**
   3. Los beneficios derivados del fortalecimiento de las capacidades de gestión de la CCE hacen referencia a las actividades contempladas en el Componente 1. Puntualmente, la implementación de un sistema de gestión de casos, la digitalización de expedientes y una mejora del modelo de gestión, que pueden derivar en múltiples beneficios para la ciudadanía ecuatoriana.
   4. Teniendo en cuenta lo anterior, el cálculo de los beneficios derivados de la implementación de este componente asume que la digitalización de los procesos significará una mayor descongestión de las causas pendientes de la CCE. En este sentido, el análisis asume un aumento en eficiencia derivado de la digitalización y mejora de procesos.
   5. Dado que no hay información relacionada a la gestión de Cortes Constitucionales, se utiliza como referencia a la literatura que sustenta la línea de beneficios en base al análisis de los efectos de reformas judiciales en otros países que implementaron programas de mejora en la gestión, manejo y flujo de procesos. En el caso de Pakistán, Chemin (2009), el estudio encontró que la eficiencia, medida como el número de casos resueltos por cada juez, aumento en un 25%.
   6. Asimismo, encontró resultados sobre la economía derivados por la descongestión judicial. El autor calculó que el efecto no sólo se evidenció en el aumento de casos resueltos por juez, sino que se pudo observar que, debido al descongestionamiento judicial, la economía tomó un impulso al incentivar la creación de empresa y el aumento del empleo. En su estudio, se calcula que dicho programa, que costó el 0,1% del producto interno bruto de Pakistán, incrementó el PIB en un 0,5%.
   7. Similarmente, en los últimos años en Filipinas se han llevado a cabo iniciativas y reformas en torno a mejorar procesos, procedimientos y prácticas en el sistema judicial e implementar un sistema electrónico para la gestión de las cortes. Un estudio revela que las reformas aplicadas apoyaron a reducir los tiempos de resolución de causas en un 10% a 14% y por ende generando una mayor descongestión (Oberta et al, 2021). Para el caso de la implementación de un sistema electrónico, otro estudio de Oberta et al también encontró efectos positivos sobre la reducción de tiempos y sobre la tasa de pendencia (2021).
   8. **Beneficios derivados de contar con mejoras en el espacio físico de trabajo de la CCE.**
   9. Los beneficios derivados de contar con mejoras en el espacio físico de trabajo de la CCE corresponden a las actividades contempladas en el Componente 2. Puntualmente, la rehabilitación de espacios de la casa patrimonial de la Corte Constitucional para la gestión jurisdiccional, que pueden derivar en beneficios para la ciudadanía ecuatoriana.
   10. Teniendo en cuenta lo anterior, el cálculo de los beneficios derivados de la rehabilitación de espacios de la casa patrimonial asume un aumento en la eficiencia de los funcionarios de la CCE lo cual significará una mayor descongestión de las causas pendientes.
   11. En referencia a la literatura que sustenta esta línea de beneficios, Fisk (1999) analizó los efectos de mejorar los ambientes y condiciones de trabajo (características de edificios) en el desempeño de los trabajadores en Estados Unidos. Encontró que la eficiencia, medida por reducciones en tiempo de lectura de documentos y en el tiempo para completar distintas tareas, aumento entre 2% y 20%. Asimismo, encontró resultados sobre la economía derivados de mejorar la calidad de las condiciones de trabajo. El autor calculó que el efecto sobre el Producto Interno Bruto de EEUU fue un aumento de entre 0.5% y 5%.
   12. Adicionalmente, Oberta et al en su estudio de reformas para mejorar las capacidades de gestión de las cortes, revela que para apoyar la descongestión de causas se requiere de intervenciones complementarias, entre las cuales resalta las necesidades de contar con infraestructura física adecuada (2021).
   13. El incremento en la eficiencia de los tiempos procesales, tanto por fortalecer las capacidades de gestión como por mejorar el espacio físico, tendrá como efecto una disminución del costo de transacción de los ciudadanos al acceder a la justicia. Para efectos de este análisis se usa el costo de procesamiento de causas de la CCE, que para el año 2022 asciende a los 12,2 millones de dólares[[1]](#footnote-2).
   14. Así mismo, se asume que el efecto sobre la eficiencia será del 12% al finalizar el proyecto y continuará incrementando hasta 5 años después de que haya culminado el proyecto; un supuesto que concuerda con las experiencias internacionales. De esta manera, el cálculo de beneficios se hace para un horizonte de 10 años.

**Tabla 1. Cálculo de beneficios por la mejora en la eficiencia de la CCE, escenario base**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **BENEFICIOS** | **1** | **2** |  | **3** | **4** | **5** |
| Eficiencia en resolución de casos por juez | 2% | 3% |  | 4% | 7% | 12% |
| Ganancia por incremento en eficiencia[[2]](#footnote-3) | $ 250,226.68 | $375,340.02 |  | $500,453.36 | $875,793.38 | $1,501,360.08 |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **BENEFICIOS** | **6** | **7** | **8** | **9** | **10** |
| Eficiencia en resolución de casos por juez | 20% | 20% | 20% | 20% | 20% |
| Ganancia por incremento en eficiencia | $ 2,502,266.80 | $ 2,502,266.80 | $ 2,502,266.80 | $ 2,502,266.80 | $2,502,266.80 |

Fuente: cálculos propios

1. **Costos**
   1. Los costos correspondientes al monto total del proyecto que asciende a   
      US$9.539.946,73 financiado con recursos del programa. No se contempla contrapartida local.
   2. Los costos de mantenimiento de la infraestructura física estimados en US$29.088 por año a partir del año 4 donde se lleva a cabo la intervención[[3]](#footnote-4).
2. **Tabla de Supuestos y Sus Justificaciones**

|  |  |
| --- | --- |
| **Supuesto** | **Justificación** |
| Horizonte para el cálculo de costos y beneficios es de 10 años. | Luego de transcurrido ese período no se computarán beneficios, aunque es muy posible que existan. Este supuesto es conservador ya que, de no cumplirse, los beneficios finales serían mayores a los estimados en este análisis. |
| Para efectos del cálculo de ganancias por eficiencia se usa el costo de procesamiento de causas de la CCE (proforma), que para el año 2022 asciende a los 12,2 millones de dólares. Para estimar el año 2023 se asume un crecimiento anual basado en la variación del PIB conforme los datos del Banco Central del Ecuador. A partir de este año se asume un valor constante de presupuesto de la CCE. Este presupuesto es la referencia para el costo de procesamiento de causas | Para enero del año 2021 el presupuesto codificado fue de US $8,6 millones mientras que para 2022 asciende a US12,2. Para el 2023 se estima un presupuesto de US $12,5 millones considerando un crecimiento equivalente a la mitad del promedio de variación del PIB de los últimos 2 años (2,1%). |
| Beneficios en eficiencia por fortalecer las capacidades de gestión se basa en literatura y casos de justicia ordinaria. | No existe evidencia específica de eficiencia para Cortes Constitucionales. Dada la similitud de gestión de procesos para la resolución de casos en la justicia ordinaria se toma como referencia aproximada. |
| Los beneficios derivados por fortalecer las capacidades de gestión de la CCE se contabilizan desde el primer año. | En la literatura que más se aproxima al Programa se encuentra evidencia que reformas judiciales conllevan a mejorar la eficiencia en resolución de casos por juez en 25% (caso Pakistán), al incrementar las capacidades de gestión para la resolución de causas judiciales. Se consideran beneficios desde el primero año ya que desde ese tiempo ya se contemplan intervenciones como la contratación y capacitación de personal. Considerando las diferencias en la complejidad de los casos de la CCE en relación a la justicia ordinaria, se estima una mejora en eficiencia menor a la evidenciada en la literatura. |
| Los beneficios derivados de mejorar el espacio físico de la CCE se contabilizan a partir del quinto año. | Conforme lo encontrado en la literatura el mejorar las condiciones del espacio de trabajo resulta en una mayor eficiencia en tiempos de lectura de documentos, entre 2% y 20%. Considerando que la intervención del Programa sobre el espacio físico está contemplada para el año 4, los beneficios se contabilizan a partir del año 5. |
| Para el año 6 se prevé un incremento de los beneficios medidos por la eficiencia. A partir de este año el nivel de eficiencia se mantiene constante en 20%. | Las intervenciones del Programa están contempladas para 5 años. En este sentido, en el año 6 contará con todos los elementos del Programa por lo que se prevé un incremento sustancial sobre la eficiencia en casos resueltos por juez. Este nivel de eficiencia se mantiene para el resto del horizonte de beneficios. El aumento de 20% en eficiencia es conservador considerando que la literatura que evidencia un incremento de 25% por fortalecer las capacidades de gestión y entre 2 y 20% por mejorar los espacios físicos. |
| No se contempla costos adicionales por el personal contratado por el Programa. | Estos costos forman parte del costo total del Programa. Al final del Programa no se contempla la recontratación del personal (expertos jurisdiccionales) dado que su contratación era temporal para el procesamiento de causas represadas. |

1. **Cálculos**
   1. Los beneficios se calculan a través de las variables y supuestos determinados. Para estimar los beneficios totales se debe tener en cuenta los años durante los cuales se consideran los efectos, con el fin de obtener el valor actual, traerlos a valor presente haciendo uso de la tasa de descuento avalada por el Banco, que es del 12%. Lo anterior, nos lleva a que los beneficios totales se deberían calcular mediante la siguiente fórmula:

donde serefiere a que los beneficios generados, denota los beneficios y indica el año corriente.

* 1. Los costos de operación se calculan como el valor presente del flujo de gastos del proyecto. La fórmula utilizada es:

donde g es el gasto anual para del proyecto y el costo total es de US$9.539.946,73.

1. **Análisis de sensibilidad**
   1. El análisis de sensibilidad permite medir el impacto del Programa bajo distintos escenarios, al tomar en cuenta posibles variaciones en los beneficios considerados. De esta manera, el análisis de sensibilidad considera 3 escenarios: el escenario base, un escenario optimista y un escenario pesimista (más conservador).
   2. Para el caso del escenario pesimista se espera que las mejoras en eficiencia sean menores al escenario base en 2 puntos porcentuales (ver Tabla No. 2).
   3. Para el caso del escenario optimista se espera que las mejoras en eficiencia sean mayores al escenario base en 5 puntos porcentuales (ver Tabla No. 3).

**Tabla 2. Cálculo de beneficios por la mejora en la eficiencia de la CCE, escenario pesimista**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **BENEFICIOS** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| Eficiencia en resolución de casos por juez | 1% | 2% | 3% | 7% | 10% |
| Ganancia por incremento en eficiencia | $ 125,113.34 | $ 250,226.68 | $375,340.02 | $875,793.38 | $1,251,133.40 |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **BENEFICIOS** | **6** | **7** | **8** | **9** | **10** |
| Eficiencia en resolución de casos por juez | 18% | 18% | 18% | 18% | 18% |
| Ganancia por incremento en eficiencia | $ 2,252,040.12 | $ 2,252,040.12 | $ 2,252,040.12 | $2,252,040.12 | $2,252,040.12 |

Fuente: cálculos propios

**Tabla 3. Cálculo de beneficios por la mejora en la eficiencia de la CCE, escenario optimista**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **BENEFICIOS** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| Eficiencia en resolución de casos por juez | 2% | 4% | 8% | 10% | 16% |
| Ganancia por incremento en eficiencia | $ 250,226.68 | $ 500,453.36 | $ 1,000,906.72 | $1,251,133.40 | $2,001,813.44 |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **BENEFICIOS** | **6** | **7** | **8** | **9** | **10** |
| Eficiencia en resolución de casos por juez | 25% | 25% | 25% | 25% | 25% |
| Ganancia por incremento en eficiencia | $ 3,127,833.50 | $ 3,127,833.50 | $ 3,127,833.50 | $3,127,833.50 | $3,127,833.50 |

Fuente: cálculos propios

1. **Resultados y discusión.**

La Tabla 4 presenta los resultados de los 3 escenarios contemplados: escenario base, escenario pesimista y escenario optimista. En el escenario base se asume niveles de eficiencia cercanos a los encontrados en las referencias internacionales y al contexto del Programa. Bajo un escenario pesimista, se asume niveles de eficiencia menores al escenario base; mientras que, en un escenario optimista se asume niveles de eficiencia mayores al escenario base.

**Tabla 5. Costo-beneficio y escenarios**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Base** | **Pesimista** | **Optimista** |
| Subtotal VPN beneficios (US$) | 7.405.597 | 6.451.285 | 9.663.619 |
| VPN (US$) | 214.184 | - 740,128 | 2.472.206 |
| Razón beneficio-costo | 1,03 | 0,9 | 1.34 |
| Tasa interna de retorno | 13% | 9% | 21% |

* 1. En el escenario base, la relación costo beneficio para el Programa resulta ser de 1,03. Esto significa que se espera recuperar 1,03 dólares por cada dólar invertido en el proyecto. La Tasa Interna de Retorno (TIR) social resulta ser del 13% y el valor presente neto es de US$214.184.
  2. En el escenario pesimista, los resultados son negativos debido a menores tasas de eficiencia. La TIR social es de 9% y se evidencia una razón beneficio costo de 0,9.
  3. En el escenario optimista, los resultados son positivos al contar con mayores tasas de eficiencia. La TIR social es de 21% y se evidencia una razón beneficio costo de 1,34. Esto demuestra que, bajo un escenario optimista, el proyecto tiene una rentabilidad significativa para la sociedad.
  4. Como conclusión, puede afirmarse que el programa posee una rentabilidad social bajo el escenario base y escenario optimista. Así, considerando el Programa en el agregado, se observa en el escenario base la TIR social superior a la tasa del 12% establecida como estándar del Banco.

**Referencias**

Chemin, M. (2008). *The impact of the judiciary on entrepreneurship: Evaluation of Pakistan's* “*Access to Justice Programme”. Journal of public Economics* (93), 114-125.

Fisk, William (1999). *Estimates of Potential Nationwide Productivity and Health Benefits from Better Indoor Environments: An Update*. *Indoor Environment Department, Lawrence Berkeley National Laboratory, Berkeley, CA, 25.*

Orbeta, AC, Jr, Paqueo, VB and Siddiqi, B, (2021). Impacts of judicial reform in criminal case procedures on court congestion in the Philippines, 3ie Impact Evaluation Report 131. New Delhi: International Initiative for Impact Evaluation (3ie)

Orbeta, AC, Jr, Paqueo, VB and Siddiqi, B, (2021). Impacts of electronic case management systems on court congestion in the Philippines, 3ie Impact Evaluation Report 133. New Delhi: International Initiative for Impact Evaluation (3ie)

1. Datos con base en el Presupuesto Codificado de la CCE hasta julio de 2022. [↑](#footnote-ref-2)
2. Se asume una tasa de crecimiento en el costo de procesamiento equivalente a la mitad de la variación promedio del PIB de os años 2021 y 2022, conforme los datos de la Banco Central del Ecuador. [↑](#footnote-ref-3)
3. Estimaciones de la Dirección Nacional de Planificación y Gestión Estratégica de la CCE. [↑](#footnote-ref-4)