



Documento de Alineación de la Matriz de Factores Institucionales (MAFI) con las estrategias de intervención del Banco

Fernando Straface
Silvana Kostenbaum
María Rosa Reyero y Aranda

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Departamento de
Capacidad
Institucional y
Finanzas (ICF)

DOCUMENTO DE DEBATE

IDB-DP-160

Diciembre 2010

Documento de Alineación de la Matriz de Factores Institucionales (MAFI) con las estrategias de intervención del Banco

Fernando Straface
Silvana Kostenbaum
María Rosa Reyero y Aranda



Banco Interamericano de Desarrollo

2010

<http://www.iadb.org>

Los “Documentos de debate” y las presentaciones son preparados por funcionarios del Banco y otros profesionales como material de apoyo para eventos. Suelen producirse en plazos muy breves de publicación y no se someten a una edición o revisión formal. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

F. Straface (fernando.straface@gmail.com), S. Kostenbaum (skostenbaum@gmail.com), M. Reyer (maria

Tabla de contenido

RESUMEN EJECUTIVO..... 3

Acrónimos y Abreviaciones 5

Parte I – Antecedentes y objetivo del trabajo 7

 Importancia de los factores institucionales en el nuevo ciclo de proyecto del Banco 7

Parte II - La MAFI como una herramienta de información institucional para la programación y ejecución de las operaciones del Banco..... 11

 El marco de efectividad en el desarrollo (DEF): contribución de la MAFI a la DEM..... 11

 La taxonomía de riesgos y el marco de gestión de riesgos en los proyectos (GRP) 13

 El aporte de la MAFI a la conceptualización de riesgos de carácter institucional..... 14

 Contribución del sistema de información de la MAFI en la LRR 24

Parte III – Fortalecimiento de capacidad de análisis institucional: mapas institucionales de países, sectores y proyectos. 30

 La MAFI al servicio de los instrumentos del Banco..... 30

 Colaboración de la MAFI con la estrategia de disseminación, gestión del conocimiento y aprendizaje de KNL..... 32

Conclusiones..... 37

Referencias 38

Anexo I..... 39

ANEXO II..... 43

.....

RESUMEN EJECUTIVO

Este *documento de discusión* tiene como objetivo explorar posibles sinergias entre la Matriz de factores institucionales (MAFI) y distintos instrumentos asociados al nuevo ciclo de proyecto del Banco. Específicamente, el documento examina la posible contribución de la MAFI, en tanto sistema de información, a los requerimientos de análisis institucional definidos en el marco y la matriz de efectividad del desarrollo (DEM), el marco y la matriz de gestión de riesgos de los proyectos (GRP) y el documento para el seguimiento de los resultados de los proyectos de préstamo (LRR). Adicionalmente, presenta una estrategia de colaboración con KNL para dar apoyo y ofrecer alternativas de acción dentro de las capacidades existentes del Banco.

La vinculación de la MAFI con otros instrumentos del Banco se explora en dos dimensiones principales. Por un lado, se revisa el apoyo que la MAFI puede proveer al componente de análisis institucional en cada una de las tres herramientas identificadas –DEM, GRP, LRR - (Parte II). Por el otro, se analizan las ventajas que brinda un aprovechamiento integral de la MAFI como sistema de información de factores institucionales y sus acciones de mitigación en el ciclo de proyectos del Banco. Adicionalmente, se explora cómo la MAFI puede diseminarse en colaboración con KNL y proveer un insumo sobre lecciones aprendidas de mitigación de KNM (Parte III).

La MAFI es una herramienta de análisis desarrollada por ICS -todavía en proceso de validación- para aumentar la comprensión de cuestiones de orden institucional que impactan en distintas etapas del ciclo de proyecto. Como instrumento de apoyo, facilita la ejecución de tareas actualmente requeridas en la estructuración e implementación de operaciones. El potencial analítico de la MAFI incluye la identificación de factores de orden institucional, con elementos de detección temprana de estos factores, medición de avances de acciones de fortalecimiento y mitigación de riesgos asociados a estos factores y desarrollo lecciones aprendidas.

En todos los casos señalados, el objetivo es poner la MAFI al servicio de los requerimientos de análisis institucional de las iniciativas formalizadas como parte del ciclo de proyecto del Banco. En tal sentido, **la MAFI no constituye un elemento institucional adicional del Banco, sino esencialmente una herramienta de carácter operativo–analítico para apoyar los marcos normativos ya existentes.**

Los principales aportes explorados en el documento para cada una de las herramientas analizadas se resumen a continuación.

En relación con la **Matriz de Efectividad del Desarrollo** (DEM):

- La aplicación de la MAFI puede contribuir a la identificación de los factores institucionales y sus herramientas de mitigación, tanto asociados a una operación específica o a un país determinado, que impactan sobre la estrategia de *adicionalidad* del Banco. La presentación de la evidencia recogida por la MAFI, mediante la asociación de factores institucionales

específicos con tipos de proyecto (sector, país, tipo de operación) o el país sobre el cual se esté elaborando la matriz, puede resultar útil para el análisis de este instrumento.

En relación con la matriz de **Gestión de Riesgos de Proyectos** (GRP):

- La MAFI puede contribuir al abordaje a los "red flags" en la dimensión de riesgo institucional de la matriz de Gestión de Riesgo de Proyectos. Su utilización organiza tanto la identificación de riesgos internos y externos, como la identificación de los factores de probabilidad y la medición de probabilidad de ocurrencia asociada en sus categorías de grupos temáticos de política en correspondencia a categorías puntuales de riesgo identificadas por la matriz GRP.

En relación con el **Informe de Resultados del Préstamo** (Loan Results Report - LRR):

- Como herramienta de análisis de medio término, el LRR demanda análisis institucional en la conceptualización de variables y dinámicas que explican la trayectoria de la matriz de matriz de resultados de préstamos. El valor agregado de la MAFI es ofrecer una estrategia de abordaje de factores de orden institucional que puedan impactar las operaciones durante su implementación.

La **Parte III** del documento desarrolla posibles marcos de vinculación de la MAFI con las estrategias de generación y divulgación de conocimiento lideradas por KNL (KNM y SDI). En particular se exploran diversas opciones para la articulación de la MAFI con las herramientas y plataformas de generación de conocimiento de KNL. Esto incluye la posibilidad de generar lecciones aprendidas de mitigación y vincularlas con la plataforma intranet de KNL, *Lessons in Action*.

El documento asume la categoría de *discusión paper* con el objetivo de promover un diálogo entre divisiones sectoriales y entre departamentos sobre las mejores estrategias de profundización del análisis institucional en el ciclo de proyecto del Banco. Las conclusiones aquí presentadas, así como el análisis que da sustento a las mismas, buscan contribuir al fortalecimiento del marco de efectividad en el desarrollo que el Banco viene implementando con éxito desde 2008.

Acrónimos y Abreviaciones

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CRM	Matriz de resultados de país; por sus siglas en inglés, Country Results Matrix
DEM	Matriz de efectividad en el desarrollo por sus siglas en inglés, (Development Effectiveness Matrix)
DEF	Marco de efectividad en el desarrollo por sus siglas en inglés, (Development Effectiveness Framework)
ESG	Unidad de salvaguardas ambientales y sociales; por sus siglas en inglés, Environmental and Social Safeguards Unit
EVP	Vicepresidencia Ejecutiva
FCI	Fondo de Capacidad Institucional
GAE	Grupo Asesor Externo
GRP	Gestión de Riesgos en Proyectos
ICF	Sector de la Capacidad Institucional del Estado y Finanzas, BID
ICS	División de la Capacidad Institucional del Estado, BID
IDB	Banco Interamericano de Desarrollo, siglas en inglés
ISDP	Guías de Seguimiento del Desempeño de Proyectos
KNL	Sector de Conocimiento y Aprendizaje, BID
KNM	División de la Gestión del Conocimiento, BID
LAC	Latinoamérica y el Caribe
LRR	Informe de Resultados del Préstamo, por sus siglas en inglés, Loan Results Report
MAFI	Matriz de Factores Institucionales
OVE	Oficina de supervisión y evaluación
PBL	Préstamo basado en políticas, siglas en inglés
PCR	Informe de la finalización del proyecto, siglas en inglés
PDP	Project Operations Procurement Office, de VPC
PEP	Plan de Ejecución de Proyectos

PGIP	Programa de la gestión integral de proyectos, de PDP y KNL
POA	Plan de Operación Anual
POP	Plan operativo plurianual
PPMR	Guías de Seguimiento del Desempeño de Proyectos, siglas en inglés, intercambiable con ISDP
QRR	Revisión de calidad y riesgo, por sus siglas en inglés, Quality and Risk Review
RES	Unidad de investigación (Research)
SECI	Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional
SPD	Unidad de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo; por sus siglas en inglés Strategic Planning for Development
VPC	Vicepresidencia de Países, BID
VPS	Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento, BID

Parte I – Antecedentes y objetivo del trabajo

Importancia de los factores institucionales en el nuevo ciclo de proyecto del Banco

Desde 2006 el Banco ha impulsado diversas iniciativas para mejorar los modos de intervención y apoyo a los países, a fin de garantizar una contribución efectiva de los proyectos a los objetivos nacionales de desarrollo. Con este fin se rediseñaron diversos componentes del ciclo de proyecto, fortaleciéndose los instrumentos a partir de los cuales se definen las estrategias de país, se estructuran las operaciones, se monitorea el cumplimiento de los objetivos del desarrollo y se evalúa del impacto de los resultados del proyecto.

Como consecuencia de este proceso, el Banco adoptó nuevos marcos conceptuales y operacionales, entre los cuáles se destacan: el marco (DEF) y la matriz (DEM) de Efectividad del Desarrollo, el marco y la matriz para la Gestión de Riesgos de Proyecto (GRP), y el Informe de Resultados de Préstamos (LRR). Todos los instrumentos señalados reconocen en los factores de orden institucional un componente central que necesita ser atendido convenientemente a efectos de garantizar que las operaciones tengan alineación estratégica con el país, sentido de apropiación en el prestatario, capacidad y calidad de implementación y adicionalidad en los resultados de desarrollo¹.

La importancia de los factores institucionales en las operaciones del BID también ha sido reconocida en diversos análisis de la intervención del Banco en los países. Un estudio reciente de Rubino Hallman et al. (2010) explicita la cantidad de recursos financieros destinados al fortalecimiento institucional en las operaciones del Banco²:

- “El volumen de préstamos en los cuales se identifica el componente de fortalecimiento institucional asciende a 629, que representan un 59% del universo de operaciones aprobadas [por el Banco] en los últimos diez años. El monto total aprobado de estas operaciones corresponde a US\$44,502 millones, de los cuales US\$16,428 millones fueron destinados a financiar exclusivamente actividades relacionadas con el componente IS (Institutional Strenghtening) (...).
- “...El 72% (536) de los préstamos de inversión aprobados durante 1999-2009 (742), cuentan con presencia de actividades de fortalecimiento institucional. El monto total aprobado de estos proyectos asciende a US\$30,584 millones, de los cuales se destinaron US\$7,667 millones a actividades de relacionadas con el componente IS.

¹ La Declaración de Cancún fortaleció este enfoque a partir de la suscripción por parte de los gobernadores de un compromiso en favor de la evaluabilidad ex ante y ex post de las intervenciones del Banco. (BID, Declaración de Cancún, Abril, 2010).

² Rubino-Hallman, S., Marmolejo, L. y Garlati, A. 2010. “Análisis de la Presencia de Componentes de Fortalecimiento Institucional y de Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en las operaciones del Banco”. *Working paper*. Washington, D.C., EEUU: Banco Interamericano de Desarrollo.

- “Asimismo, un 84% de los 101 préstamos de política aprobados contienen elementos de fortalecimiento institucional equivalentes aproximadamente a US\$8,761 millones”.

Por su parte, en 2008 y 2009, la División de Capacidad Institucional y Finanzas aprobó 83 préstamos por un total de US\$8,067.4 millones, equivalente al 34% del valor de las aprobaciones con garantía soberana realizada en ese período. La importancia de la temática se ha visto a su vez confirmada en estudios similares llevados a cabo por PDP para apoyar la conceptualización de riesgos originados en dinámicas de orden institucional. Asimismo, entrevistas de KNL con especialistas destacan los factores de orden institucional como centrales para una exitosa ejecución de las operaciones³.

Acorde con el carácter estratégico señalado, el Banco ha implementado diferentes estrategias para profundizar el análisis institucional enmarcado en herramientas tradicionales como el modelo de riesgo POP, el SECI y otros cuestionarios para determinar el nivel de riesgo fiduciario del ejecutor. Los nuevos marcos operacionales demandan, por su parte, un mayor conocimiento y capacidad de análisis de los procesos institucionales en los países y aquellos vinculados con dinámicas propias de los sectores.

En el marco de este proceso, la Gerencia de Capacidad Institucional y Finanzas (ICF) viene desarrollando desde 2009 diversas iniciativas para apoyar el análisis y soporte de la faz institucional en las operaciones que llevan a cabo los distintos sectores y divisiones que componen al Banco. La Estrategia de desarrollo de ICF, actualmente en proceso de discusión, plantea la necesidad de articular las herramientas de programación y gestión de los proyectos con los instrumentos de análisis y fortalecimiento institucional disponibles⁴.

Uno de los aspectos principales que la Estrategia identifica para trabajar a futuro tiene que ver con la superación de las barreras institucionales para el desarrollo y la implementación de políticas. Estas problemáticas suelen surgir en el contexto de operaciones con financiamiento del Banco en todos los sectores y países prestatarios de la región. El objetivo de este enfoque es identificar y abordar las restricciones institucionales que afectan adversamente la ejecución óptima de las intervenciones del Banco, tales como problemáticas de capacidades de implementación, estructuras institucionales desarticuladas, o dinámicas de economía política específicas.

La Matriz de Factores Institucionales (MAFI)

En ese marco, en el curso de 2009 la División de Capacidad Institucional del Estado (ICF/ICS) inició un trabajo destinado a establecer cómo afectan los factores institucionales sobre la

³ Entrevista del equipo con KNL durante misión de validación del Documento de Alineación, Octubre 2010.

⁴ “Strategy for institutions for growth and social welfare, División de Capacidad Institucional (ICF)”, v. 09/2010

efectividad de las operaciones del Banco (proyecto RG-N3368)⁵. Este estudio relevó y procesó la información sobre este tema disponible en los documentos iniciales, de evaluación intermedia y de evaluación final de una muestra de 130 de las 934 operaciones de más de 1 millón de dólares nominales concluidas y evaluadas en los últimos 3 años por el BID.⁶

Como resultado de esa investigación se dispone hoy de una Matriz de Factores Institucionales (MAFI) que estableció las dimensiones y variables a partir de las cuáles categorizar los proyectos seleccionados de acuerdo con la tipología, secuencia y frecuencia de ocurrencia de los factores institucionales (riesgos o vulnerabilidades) detectados en las distintas etapas del proyecto.

En abril de 2010 se realizó un taller con expertos que permitió validar, corregir y mejorar la MAFI y consensuar prioridades de trabajo para fortalecer y profundizar sus logros y complementarla con instrumentos que ayuden a dar mejor respuesta a uno de sus principales hallazgos: el déficit de capacidades y procesos establecidos dentro del Banco para identificar factores de orden institucional en la etapa de diseño, diseñar medidas de mitigación de factores institucionales y monitorear su cumplimiento efectivo.

La Matriz de Análisis de Factores Institucionales se aplicó en 2009 a 130 operaciones del Banco finalizadas en los últimos tres años. El relevamiento identificó 836 desafíos de carácter institucional en las 130 operaciones analizadas, a razón de un promedio simple de 6.4 factores por operación. Con la excepción de 5 proyectos, el resto de las operaciones analizadas (96.2%), independientemente del país, sector o tipo de operación, cuentan con al menos 3 factores (≥ 3) críticos de orden institucional identificados en las distintas etapas del ciclo de proyecto⁷.

La MAFI en el marco del nuevo instrumental del Banco.

A partir de un taller de trabajo con especialistas promovido por KNL y consultas a distintas unidades vinculadas con los procesos de fortalecimiento del marco de intervención y monitoreo del Banco, se decidió explorar posibles sinergias entre la MAFI –en tanto herramienta de análisis institucional- y distintas instancias del ciclo de proyecto que demandan este tipo de enfoque. Por su parte, en el marco del proceso de elaboración de la Estrategia Sectorial de ICF, se encomendó un estudio paralelo destinado a identificar y analizar la demanda potencial de servicios en materia institucional de otros sectores y divisiones del Banco⁸. Este documento de

⁵ Straface, F., S. Kostenbaum, y García, L. con M. Reyero y Aranda. “Los factores institucionales en las operaciones del Banco” Julio 2010. Op. RG-N3368, Banco Interamericano de Desarrollo.

⁶ Las operaciones concluyeron entre 01/01/2007 y 31/12/2009, son estrictamente operaciones de préstamo (ya sea de inversión o programático) y contaban con documentación de evaluación de inicio (Plan de operación), intermedia (PPMR) y final (PCR).

⁷ A presente, el estudio amplía la perspectiva de análisis según sectores y países. También involucra un análisis sobre la capacidad de detección y mitigación del Banco de los factores de orden institucional preponderantes en las operaciones. Para una descripción detallada de la MAFI ver Anexo I.

⁸ El diálogo con los sectores incluiría aspectos tales como el apoyo para analizar la gobernanza corporativa de las empresas proveedoras de servicios públicos, la gobernanza y regulación de sectores tales como los de salud, educación, etc.; uso de

discusión tiene como objetivo explorar posibles sinergias entre la Matriz de factores institucionales (MAFI) y distintas herramientas de diseño y monitoreo de los proyectos del Banco. Específicamente, busca explorar sinergias entre el marco, y la matriz de efectividad del desarrollo (DEM), el marco y la matriz de gestión de riesgos de los proyectos (GRP) y el documento para el seguimiento de los resultados de los proyectos de préstamo (LRR). Adicionalmente, presenta una estrategia de colaboración con KNL para dar apoyo y ofrecer alternativas de acción dentro de las capacidades existentes del Banco. Una breve descripción de los aspectos institucionales de cada una de ellas se realizará en la Parte II de este documento.

La vinculación de la MAFI con otros instrumentos del Banco se explora en dos dimensiones principales. Por un lado, se revisa el apoyo que la MAFI puede proveer al componente de análisis institucional en cada una de las tres herramientas identificadas –DEM, GRP, LRR - (Parte II). Por el otro, se analizan las ventajas que brinda un aprovechamiento integral de la MAFI como sistema de información de factores institucionales y sus acciones de mitigación en el ciclo de proyectos del Banco. Adicionalmente, se explora cómo la MAFI puede diseminarse en colaboración con KNL y proveer un insumo sobre lecciones aprendidas de mitigación de KNM (Parte III).

El enfoque propuesto en este documento de discusión tiene las siguientes características:

- La estrategia de la MAFI es contribuir a la capacidad analítica del Banco, especialmente en cuestiones de orden institucional incluidas en las distintas etapas del ciclo de proyecto.
- Como instrumento de apoyo, facilita la ejecución de tareas actualmente requeridas en la estructuración e implementación de operaciones a través de la identificación de factores de orden institucional, con elementos de detección temprana de estos factores, lecciones aprendidas de de mitigación y medición de los avances de las acciones de mitigación planteadas actualmente en desarrollo
- En todos los casos señalados, el objetivo es poner la MAFI al servicio de los requerimientos de análisis institucional de las iniciativas formalizadas como parte del ciclo de proyecto del Banco. En tal sentido, la MAFI no constituye un elemento institucional adicional del Banco, sino esencialmente una herramienta de carácter operativo–analítico para apoyar los marcos normativos ya existentes.

Parte II - La MAFI como una herramienta de información institucional para la programación y ejecución de las operaciones del Banco.

El marco de efectividad en el desarrollo (DEF): contribución de la MAFI a la DEM

En agosto de 2008, el Directorio Ejecutivo del Banco aprobó el Marco de Efectividad para el Desarrollo (DEF), a fin de mejorar la calidad de la programación, el monitoreo, la evaluación y el seguimiento de las operaciones. Esta iniciativa busca alinear las intervenciones del Banco con los estándares del grupo de Evaluación de OECD-DAC⁹. De aquí surgen varias herramientas para la programación y el ciclo de operaciones del Banco, algunos de los cuáles, enunciados a continuación, suponen capacidades de análisis institucional en su procesamiento. :

11

1. Country Results Matrix
2. Project Results Matrix
3. Marco Gestión de riesgos en los proyectos
4. Seguimiento de Resultados del proyecto
5. Informe ampliado de seguimiento del desempeño

El DEF tiene tanto una aplicación a nivel país como a nivel de proyecto. Para el nivel país, se crea una matriz que conjuga los objetivos de desarrollo del país, las líneas de intervención del Banco en apoyo a esos objetivos y el marco de efectividad, eficiencia y riesgos en los cuáles se enmarca dicho accionar.

La matriz de proyectos define tres instrumentos principales para evaluar las capacidades de medición de las operaciones con garantía soberana: la matriz de efectividad del desarrollo (DEM) en el comienzo, el reporte de monitoreo de proyecto durante la implementación, y el reporte de final de proyecto al cierre de la operación¹⁰.

Estos instrumentos poseen un componente de análisis institucional que permite incorporar en el análisis factores institucionales identificados y sistematizados por la MAFI. Ambas matrices tienen un importante contenido de análisis institucional incorporado, tanto en clave de riesgos potenciales, como dentro de otros puntos de la matriz correspondiente¹¹. Además, la sección sobre **Adicionalidad** considera los efectos sobre el desarrollo institucional y los impactos

⁹ Ver Tutorial de aplicación de la matriz de efectividad del desarrollo

¹⁰ “Los ámbitos de desempeño de la matriz de efectividad en el desarrollo incluirán también las áreas estratégicas del Banco (es decir, los mandatos del Octavo Aumento General de Recursos del BID, e iniciativas de sectores específicos)”

¹¹ “La matriz de efectividad en el desarrollo incluirá una medida de la adicionalidad de los productos del Banco según dos áreas: desarrollo institucional e impactos ambientales y sociales. Además incluirá, al culminar una operación, una medida del desempeño del Banco durante la vida del proyecto (los puntajes se recopilarán a través del sistema de retroinformación del cliente”.

sociales y ambientales de la intervención del Banco¹². Este tipo de factores también pueden ser informados por la MAFI.

La sección más amplia de Riesgos de cada matriz por proyecto incluye (según lo especifica en el marco de efectividad): “una matriz de efectividad en el desarrollo (DEM) para la revisión de la calidad y el riesgo (QRR), en la que se incluirán información contenida en la propuesta de préstamo, los resultados y la matriz de riesgos. Por su parte, en el informe de resultados del préstamo (LRR) a los 18 meses de ejecución se incluye una matriz de efectividad en el desarrollo actualizada. Al concluir la operación, el formato del informe de terminación de proyecto se adaptará para que cumpla los requisitos analíticos de la matriz de efectividad en el desarrollo”¹³. En el XPMR se comparan los resultados reales logrados con los previstos, que aparecen en la DEM o sus ajustes. Este punto está en directa relación con la MAFI en la matriz DEM, en la medida que diversos factores de orden institucional que impactan sobre el proyecto pueden ser parte de los reportes de entrada, progreso y culminación del proyecto.

En relación a las matrices presentes en la DEM –Country Results Matrix (CRM) y Project Results Matrix (PRM)- la MAFI puede ser un instrumento de apoyo a la sección específica de Análisis de Riesgos en ambas matrices. Específicamente, la sección de *Risk Management* presenta una potencialidad muy importante para apoyarse en la utilización de la MAFI como sistema de información de factores institucionales.

Para facilitar la identificación de riesgos institucionales en dicha sección, la CRM -utilizada en la elaboración de Estrategia de País- y el PRM, utilizada para cada proyecto – pueden utilizar el listado de factores institucionales de la MAFI agregados por grupos temáticos o por categorías analíticas, tanto para identificar posibles riesgos en un contexto de país a nivel macro que mejor informe el proceso de programación de ese país, como posibles riesgos de un sector¹⁴.

En el mismo proceso, y a fin de servir a los equipos de trabajo de la CRM y la PRM, el sistema de información de la MAFI puede proveer evidencia sobre los factores de orden institucional con mayor ocurrencia o persistencia según sea el sector de la operación o el país de estudio, así como brindar información relevada de acciones de mitigación asociadas (efectivas o no). Por ejemplo, si en un país el equipo identifica un factor institucional como un riesgo, la evidencia de la MAFI puede indicar qué tan frecuente o persistente ha sido dicho factor en otras operaciones de ese país. Para el caso de proyectos, se puede proveer información tanto respecto de los factores asociados al país de la operación como del sector correspondiente.

¹² “A través de ella se examina (i) si la participación del Banco contribuyó a fortalecer instituciones públicas y mejorar la gobernanza y (ii) si la participación del Banco contribuyó a la mejora de las normas ambientales y las prácticas de gestión”.

¹³ GN-2489, “Marco de Efectividad en el Desarrollo (DEF)”

¹⁴ Development effectiveness for country strategies, 2008

Asimismo, dada la recientemente aprobada taxonomía de riesgos, la identificación de factores institucionales apoya la consideración de esta nueva taxonomía en la planificación tanto de la estrategia de país como de los proyectos.

La taxonomía de riesgos y el marco de gestión de riesgos en los proyectos (GRP)

El Directorio del Banco aprobó en septiembre de 2010 una nueva taxonomía de riesgos, a los fines de estandarizar la conceptualización de este tema y así facilitar el análisis de riesgos clave, creando un inventario de las actividades de gestión de riesgos y de supervisión actualmente realizadas en el BID.¹⁵ La taxonomía de riesgos establece que los riesgos estratégicos son incluyentes de factores institucionales que puedan impactar desfavorablemente la ejecución de las operaciones del Banco, sus metas de desarrollo en los países prestatarios y su propia reputación institucional.¹⁶

Los factores institucionales son un aspecto clave en la gestión del riesgo en las operaciones. Los procesos y las prácticas de gestión de riesgo contemplan explícitamente los factores institucionales. La taxonomía de riesgos se define en forma amplia, distinguiendo las siguientes categorías: estratégico, financiero, operacional y ambiental. Esta taxonomía se centra en los riesgos clave que inciden en el Banco. A los fines del presente trabajo, la categoría de *riesgos estratégicos* es la que contempla con mayor especificidad los factores institucionales considerados por la MAFI y a partir de la cual se realizarán propuestas de acción.

Riesgos estratégicos
1. Evaluación estratégica, de planificación y de desempeño
2. Resultados de desarrollo de países
3. Marco de política operativa
4. Riesgos relacionados con el ciclo de proyectos del Banco (salvo los riesgos fiduciarios y las salvaguardas ambientales y sociales)
5. Gobernanza
6. Presupuestación
7. Gestión del capital humano
8. Relaciones con los donantes
9. Riesgo para la reputación

Según la taxonomía, la categoría amplia de *Riesgos estratégicos y de desarrollo* consiste en aquellos que “pueden afectar desfavorablemente a la implementación de la estrategia institucional del Banco y a la consecución de las metas y los objetivos estratégicos de la institución. Esta categoría comprende los que pueden obstaculizar (i) la consecución de los

¹⁵ “Taxonomía de Riesgo del Banco Interamericano de Desarrollo.” (GN-2547-4), 31/08/2010.

¹⁶ “El Banco aplica ciertos procesos de gestión de riesgos que tienen en cuenta su estrategia institucional, actualizada en el contexto de la Agenda para un Banco Mejor definida en el Noveno Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo” (Noveno Aumento)

resultados de desarrollo de países del Banco, incluidos los vinculados con las responsabilidades de gobernanza, macroeconómicas, de sostenibilidad, de seguimiento y fiduciarias que se destacan en las estrategias de país; (ii) la consecución del aporte al desarrollo en el marco de las operaciones del Banco, incluidos los riesgos relacionados con proyectos vinculados con las operaciones de la institución; y (iii) los riesgos que pueden afectar a la reputación institucional del BID, resultantes de la ejecución de sus operaciones e iniciativas”.¹⁷

Varias de estas dimensiones suponen capacidad de análisis institucional en la medida que la manifestación de estos riesgos refleja un desafío de orden institucional originado en el Banco o en el país o en ambos pero que afecta la programación y el ciclo de proyecto

El aporte de la MAFI a la conceptualización de riesgos de carácter institucional

El reconocimiento de la importancia de las capacidades institucionales en los proyectos se ha dado por múltiples iniciativas, entre ellas, el desarrollo del SECI, instrumento que intenta evaluar la capacidad institucional de una agencia ejecutora y el entorno del proyecto. Entre 2004 y 2008 se desarrollaron diversas iniciativas para mejorar la capacidad de detección del SECI y complementarlo con otros enfoques.¹⁸

El equipo de PDP ha venido trabajando en la elaboración de una matriz de identificación de tipos de riesgos operativos generales (no sólo institucionales) a fin de facilitar la identificación y la elaboración de estrategias de mitigación en pos de mejorar la efectividad del Banco. Esta matriz se desarrolla dentro del esfuerzo llamado “Marco de gestión de riesgos en los proyectos”.

El objetivo de la matriz GRP es clasificar el riesgo de manera medible y sistemática, armando una base de datos centralizada que permita establecer lecciones en materia de conceptualización, detección y formulación de planes de mitigación.

La GRP se enfoca en dos puntos clave: 1) la capacidad gerencial pública; y 2) el impacto de decisiones políticas sobre el proyecto (ej., continuidad del proyecto dado cambios de gobierno).

Se le da este énfasis a la GRP en base a los problemas detectados de manera observacional en los países, de los cuales se resaltan tres particularmente persistentes:

- Énfasis de la administración en el proyecto al tiempo de su aprobación (liderazgo político). Se atestigua mucha fluctuación con cambios de gobierno, que gravemente impactan a las carteras de proyectos del Banco (ej., reprogramación política de prioridades sectoriales causa cambios, demoras o abandono no solo de proyectos, pero también de carteras completas sectoriales de proyectos).

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Empíricamente se observa que las recomendaciones de la SECI no se siguen, las asignaciones presupuestarias para el fortalecimiento de la capacidad institucional no se usan y esos fondos se redistribuyen a otros componentes del proyecto.

- Rotación de mandos técnicos (especialmente de adquisiciones).
- Falta de capacidad institucional en la planificación, débil planificación de los proyectos. El Banco quisiera que todas las agencias ejecutores usaran, cuando mínimo el PEP (Plan de Ejecución de Proyectos) y el POA (Plan de Operación Anual), sin embargo estos realmente no se usan, extendiendo el tiempo de finalización de proyectos de los 4 años previstos por el Banco a un promedio de 7 años. Este es un problema de envergadura porque mucho tiempo perdido es tiempo muerto (es decir, tiempo en el cual el proyecto no pueden iniciar o continuar (ej., tiempo entre la aprobación del proyecto por parte del Banco y la ratificación del proyecto en la legislatura del país (de unas semanas hasta 2 años – los casos de Costa Rica y El Salvador actualmente); al igual que el tiempo de tramitar la prórroga de alguna cláusula de un proyecto (2 días a 6 meses); o satisfacer las condiciones de desembolso.

La GRP hasta ahora ha sido una herramienta básica, un denominador común, para asesorar el riesgo en un universo de proyectos con entornos institucionales muy heterogéneos (26 países, 1,500 proyectos), pero aún no compulsiva. El esquema del GRP operacionaliza los riesgos institucionales reconocidos en la taxonomía pero en el nivel de diseño y ejecución del ciclo de proyecto.

Hasta ahora, la GRP se comprende por 8 categorías o tipos de riesgo, el cual se mide detallando el impacto del riesgo en el proyecto y la probabilidad de que esta aparezca (como proxy se usan factores de probabilidad):

CLASIFICACIÓN DE RIESGO:

$$\text{RIESGO} = f(\text{IMPACTO} \times \text{PROBABILIDAD} \Leftrightarrow \text{FACTORES DE PROBABILIDAD})$$

La medición se hace a partir de las “Pautas para los jefes de equipo”, sin embargo hay oportunidad de que se midan de manera más precisa. La MAFI puede convertirse en una submatriz que comprendiera la medición del riesgo en gobernabilidad y sostenibilidad. Más aún, también existen relaciones entre los diferentes grupos temáticos en los que se organiza la MAFI y los tipos de riesgo de GRP.

La matriz de riesgos de GRP y posibles interacciones del sistema de información de la MAFI

Una primera aproximación más amplia es observar los tipos de riesgo de GRP y su relación con los grupos temáticos y factores individuales de la MAFI. Si bien no existe correspondencia exacta, se da una aproximación entre los contenidos de cada grupo temático y el tipo de riesgo.

Tabla 1

Tipos de Riesgo GRP	Definición GRP	Grupos Temáticos y factores individuales de la MAFI
<p>1. Desarrollo</p>	<ul style="list-style-type: none"> Nivel de logro de los objetivos y resultados del proyecto, y su impacto en la consecución de los resultados de desarrollo de los países, articulados en las estrategias de país. 	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo legislativo para el proyecto <ul style="list-style-type: none"> Problemas para lograr ratificación legislativa del proyecto Falta de capacidad técnica para evaluar proyectos de la Legislatura Dinámicas de economía política que surgen o se manifiestan a partir del proyecto <ul style="list-style-type: none"> Grupos de interés pueden revertir los logros alcanzados Grupos de interés pueden aprovecharse de beneficios focalizados para otros Disagreements among stakeholders block reform process. Overcome gender, geographical and racial gaps in institutional capacity. Reforms generate “winners” and “losers.” The winners are often scattered, unaware and disorganized, whereas the losers tend to be very politically active. Reform benefits are often long-term, whereas their political costs are shortterm. Asymmetry in access to information among offices. Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto <ul style="list-style-type: none"> Déficit de coordinación entre los múltiples actores involucrados en la ejecución del proyecto Lack of strategic alliances (public-private) to support reform. Institutional barriers and lack of coordination among institutions blocks or hinders reform.

		<ul style="list-style-type: none"> ○ Lack of sectorial strategic frameworks. ○ Celos institucionales por el manejo de recursos, visibilidad, poder etc. que afectan tanto el diseño como la ejecución de operaciones. ○ Fragmentación de la responsabilidad y autoridad en el proceso de toma de decisiones ○ Gobiernos locales opuestos al gobierno central y con fuerte arraigo en la comunidad ● Marco legal, institucional y técnico que demanda la ejecución del proyecto <ul style="list-style-type: none"> ○ Legal and regulatory frameworks are not reflected in adequate institutional arrangements for their effective implementation. ○ Absence of a legal framework that supports long-term initiatives ○ Limited access to the technical resources and expertise required to design long-term institutional reforms. ○ The primary institutional set-up might pose fundamental constraints to achieve long term objectives and fulfill mandate.
<p>2. Gestión Pública y Gobernabilidad. Capacidad institucional como tema transversal intersectorial. Experiencia en la identificación y resolución de las restricciones institucionales es un elemento importante en el diseño y supervisión del proyecto a través de todos los sectores y unidades del Banco.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Capacidad gerencial de la administración pública, impacto de las decisiones políticas sobre los objetivos del proyecto y su entorno, y el nivel de compromiso con el proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Condiciones políticas del gobierno que impactan en el proyecto <ul style="list-style-type: none"> ○ Riesgo de inestabilidad del sistema político (conflicto interno, externo, cambio de régimen) ○ Difficulty to gather enough political capital required to focus on long-term objectives; tendency to operate in a short-term crisis mode. ● Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución <ul style="list-style-type: none"> ○ Dinámicas institucionales que resultan en fallas en el flujo de fondos de contrapartida para la ejecución del proyecto ○ Prioridades diferentes de un nuevo programa de Gobierno o del plan estratégico de la entidad ejecutora - Cambios de política Nacionales ○ Alta rotación de personal por cambio de gobierno dificulta la

		<p>continuidad de buena parte del personal clave para operar proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ El proyecto no forma parte de la prioridad en la agenda pública o agenda de gestión del ministro ○ Cambios recientes de Gobierno o de autoridades quienes no tienen suficiente información de los proyectos iniciados por gestiones anteriores ○ Hard-won reforms are reversed or interrupted as a result of electoral cycles, ministerial changes and/or weaknesses in the rule of law. <ul style="list-style-type: none"> • Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con responsabilidad estratégica en el proyecto <ul style="list-style-type: none"> ○ Capacidad profesional deficiente ○ High turnover among executive and managerial leadership as well as professional/technical employees due to better compensation offers and career outlook in the private sector. ○ El sistema de servicio civil o carrera administrativa no funciona, o funciona de modo débil y se incumple sin consecuencias: falla la selección por mérito técnico. ○ Lack of resources to support executive and managerial training. ○ Negligencia de los gerentes públicos • Gestión estratégica del cambio <ul style="list-style-type: none"> ○ Insuficiente ownership del proyecto por no haber motivación del personal y a veces con cierta percepción de ausencia de liderazgo y mensaje confuso de parte de algunas autoridades claves ○ Gestión del cambio inadecuada. Cambios estructurales en como la organización funciona, en la cultura organizacional de la entidad. ○ Lack of resources stifles action of local leaders. ○ Aversión al riesgo. Ejemplo unidades de tecnología cuentan con asesoría legal propia antes de enviar la solicitud de dictamen oficial por el órgano jurídico de la entidad
--	--	--

<p>3. Macroeconómicos y Sostenibilidad Fiscal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Impactos sobre en los objetivos de desarrollo del país, y en los estándares de la administración financiera pública, por variaciones en el contexto macroeconómico y en las condiciones económicas externas. • Efectos en la disponibilidad de recursos de contraparte. 	<p>n/a</p> <div style="text-align: center;">  </div>
<p>4. Sostenibilidad Ambiental y Social</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Efectividad de los proyectos comprometida por los impactos ambientales y sociales que generan. Inviabilidad ambiental o social a corto o largo plazo (agotamiento de insumos o asignación sub-óptima de recursos naturales, desplazamiento físico o económico de poblaciones, erosión del tejido social, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidades institucionales para afrontar desastres naturales <ul style="list-style-type: none"> ○ Déficit de institucionalidad para afrontar desastres naturales que impactan al proyecto • Condiciones que determinan el apoyo de la población y/o grupos vulnerables asociados al proyecto <ul style="list-style-type: none"> ○ Falta de participación/orientación de la población en las etapas del proyecto ○ Inability to identify citizens/other actors demands and effectively respond to them. ○ Consideración inadecuada o incompleta del entorno ambiental y social en las etapas del proyecto. Medidas de mitigación o compensación inadecuadas o mal implementadas. ○ High cost of transaction for the private sector and the individual citizens' threatens competitiveness and has a negative impact on quality of life. ○ Sensibilidad de los componentes del proyecto en su naturaleza técnica o sectorial ○ Lack of awareness and information leads to little support for the institutional modernization processes. ○ Low development of democratic practices and citizen participation mechanisms delays and weakens reform process.

		<ul style="list-style-type: none"> ○ Overcome social segmentation and stigmatized provision of public goods.
5. Reputación	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto en la imagen del Banco, del Gobierno o de la Entidad Ejecutora por una inadecuada administración del proyecto. Esto incluye efectos adversos asociados con gobernabilidad, percepción del mal uso de los fondos, ambiente de control o de capacidad institucional en general. Impactos ambientales y sociales incompatibles con buenas prácticas y/o compromisos de acuerdos internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto <ul style="list-style-type: none"> ○ Déficit institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto. ○ Demoras en cumplimiento de condiciones contractuales ○ El sector tiene lógicas propias de ejecución que no son procesadas correctamente en el diseño del proyecto ○ Fallas en la coordinación de esfuerzos entre actores de organismos donantes, multilaterales y el gobierno ○ Eficiencia del Banco (demoras en responder) ○ Baja capacidad en manejo de procedimientos del Banco ○ Cumbersome and paper-based processes with multiple steps ○ Temptation to “import” solutions, without adequate adaptation to local context ○ Cambios de política del Banco
6. Monitoreo y Rendición de Cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • Eficacia de las estructuras de supervisión y de rendición de cuentas del proyecto, de la administración pública, y del manejo ambiental y social. Está relacionado con las acciones y evaluaciones que de manera permanente debe realizar la Entidad Ejecutora del proyecto, el Banco o entidades independientes para 	<ul style="list-style-type: none"> • Rendición de cuentas y transparencia <ul style="list-style-type: none"> ○ Monitoring and oversight mechanisms are nonexistent or produce untimely information. - Déficit de auditoría externa calificada ○ Corruption; private sector interests are embedded and pervasive within institutional processes. ○ Institutional limitations to access information by citizens (requests in person, costs etc). ○ Weak capacity to generate, manage and provide information for the users and the public.

	satisfacer necesidades de información pública.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Absence of adequate regulatory and/or institutional framework to guarantee access to information. ○ Inability to monitor compliance with access to information obligations.
<p>7. Fiduciarios:</p> <p>-Gestión Financiera -Adquisiciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Eficacia tiene que ver con resultados, relacionados con lograr los propósitos establecidos; Eficiencia se enfoca en el valor por dinero de la operación. La Transparencia de la administración de los fondos de los proyectos que garantizan el mejor valor del dinero para los propósitos establecidos, se ven afectadas por la capacidad de los sistemas fiduciarios del país o de la Entidad Ejecutora. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto ²¹ <ul style="list-style-type: none"> ○ Low or nonexistent budget planning capabilities. - Dificultades en adquisiciones ○ Falta de experiencia y conocimiento de las contrapartes para gestionar proyectos complejos (preparación de TdR, contratos, negociación de los mismos, supervisión de los productos) ○ Compromiso Prestatario/Agencia Ejecutora ○ Desempeño proveedor/contratista ○ Durante la ejecución del proyecto se produce un cambio de gobierno - Cambios de política de la Agencia ○ Policy fragmentation (via autoridad superior micromanager, falta coherencia estratégica dentro de la agencia) ○ Inefficient and ineffective management of financial and material resources in the design and execution of policies and programs. ○ Difficulty to link the organization's strategy with budgetary planning and management by results' framework. ○ Desempeño de consultores ○ Estructura de jerarquía, autoridad y procesos de autorización para operaciones rígido y demasiado vertical ○ Absence of adequate processes and/or mechanisms to identify vulnerabilities and risks.

Audiencia ideal: ¿a quiénes le sirve la MAFI?

En el caso de GRP, se piensa que las mayores utilidades de la MAFI son tanto para PDP como instancia de coordinación y supervisión, como para los especialistas mismos en la planificación y ejecución de los proyectos.

La MAFI presenta una oportunidad para PDP de aprovechar la sistematización que provee la MAFI y con eso poder hacer mejores tareas de supervisión. Ejemplo: la MAFI colabora en la identificación de factores institucionales característicos de cierto tipo de operaciones (por país, por sector, por momento de la operación). PDP puede constatar el grado de acuerdo entre el diagnóstico y plan de acción asociado que existe en el proceso de GRP y la evidencia recogida por la MAFI. Con eso, puede construir niveles de alerta diferenciados (alto, medio o bajo nivel de reconocimiento de factores) y sistematizar también sus propias tareas de supervisión.

La MAFI puede asistir a los especialistas en el diagnóstico del proyecto, en su etapa de planificación y en la orientación de alternativas de acción (identificación de factores y planes de mitigación asociados ya implementados por proyectos similares).

Guía operativa de apoyo de la MAFI a la gestión de riesgos en los proyectos:

Para aprovechar los contenidos de la MAFI en la gestión de riesgos de los proyectos se presenta la siguiente guía de acción:

1. Características del proyecto
 - a. ¿Cuál es el país?
 - b. ¿Cuál es el sector de la operación?
 - c. ¿Cuál es el tipo de operación (PBL, TC, Inversión)?
2. Luego de definir esas pautas, se puede generar una consulta en el sistema de la MAFI que arroje la evidencia correspondiente al país, sector y/o tipo de operación. Puede trabajarse desde la plataforma de MS Access o MS Excel, que son programas existentes en todas las computadoras del Banco y no requieren conocimientos técnicos específicos. La consulta puede solicitar, entre otras cosas,:
 - a. listar los factores institucionales con mayor frecuencia de ocurrencia
 - b. listar los grupos temáticos con mayor presencia

- c. los factores más frecuentes según el momento de identificación
 - d. los factores recurrentes (con o sin medidas de mitigación asociadas).
 - e. Persistencia de factores
3. El resultado de la consulta brindará información útil para agregar en el formulario de GRP (esto si es un especialista quien lo está utilizando) o comparar la evidencia de proyectos similares con el trabajo realizado por el especialista (si es PDP quien está supervisando).
4. Además, dada la recientemente aprobada taxonomía de riesgos, la identificación de factores institucionales apoya la consideración de esta nueva taxonomía en la planificación tanto de la estrategia de país como de los proyectos. En particular, dentro de los riesgos estratégicos de la taxonomía, la MAFI colabora en la identificación de los siguientes tipos de riesgos:
5. Específicamente, los grupos temáticos de la MAFI pueden asociarse a la tipología de riesgos que se utiliza en la GRP como se ha mencionado más arriba y realizar consultas filtrando la información por grupo temático y asociando los grupos temáticos para obtener la evidencia según los parámetros de la tipología de riesgo de PDP.
 - a. Por ejemplo, los grupos temáticos “Condiciones políticas del gobierno que impactan en el proyecto”, “Apoyo legislativo para el proyecto”, y “Dinámicas de economía política que surgen o se manifiestan a partir del proyecto” agrupan factores institucionales asociados con el tipo de riesgo “Gobernabilidad”. La consulta, entonces, puede realizarse de modo tal de producir un reporte de la evidencia registrada por la MAFI en cuestiones de gobernabilidad para un país y/o sector deseados.

Ejemplo: Un análisis sectorial enfocado en un tipo de riesgo

Este cuadro presenta los resultados que arroja la MAFI en el sector de Modernización y Reforma del Estado (fuente: Relevamiento de 36 operaciones del sector con fecha Enero 2010) en relación al tipo de riesgo de Gobernabilidad. Aquí se pueden observar los factores institucionales presentes en proyectos del sector en diversos países en cuestiones de gobernabilidad (según tipología PDP). Estos pueden servir de guía de identificación de factores institucionales en un proyecto del sector. Adicionalmente cabe mencionare que en este ejemplo la MAFI también le permite al especialista jefe de equipo o al especialista supervisor de PDP desglosar la cantidad de operaciones por factor para ver sus características particulares (monto, país, sub-sector, duración de ejecución, persistencia) y compararlas.

Modernización del Sector Público y Gobernabilidad (total 36 proyectos relevados)	Cantidad de operaciones con presencia de este factor
Riesgo de inestabilidad del sistema político (conflicto interno, externo, cambio de régimen)	16
Problemas para lograr ratificación legislativa del proyecto	9
Difficulty to gather enough political capital required to focus on long- term objectives; tendency to operate in a short-term crisis mode.	8
Grupos de interés pueden revertir los logros alcanzados	3
Falta de capacidad técnica para evaluar proyectos de la Legislatura	3
Disagreements among stakeholders block reform process.	2
Reforms generate “winners” and “losers.” The winners are often scattered, unaware and disorganized, whereas the losers tend to be very politically active.	1
Overcome gender, geographical and racial gaps in institutional capacity.	1
Asymmetry in access to information among offices.	1
Grupos de interés pueden aprovecharse de beneficios focalizados para otros	1

Contribución del sistema de información de la MAFI en la LRR

El informe de resultados de proyecto (LRR) es un documento que informa sobre los resultados iniciales y las actividades efectivamente llevadas a cabo durante la ejecución del proyecto. Además, estudia la brecha entre los resultados alcanzados al tiempo de su administración (18 meses después del comienzo de la ejecución del préstamo) y aquellos esperados en el momento de aprobación del préstamo. La experiencia con los riesgos del proyecto es contrastada con las expectativas planteadas en el análisis de riesgos original. En el LRR, son los equipos de proyecto, en coordinación con ESG, quienes toman el liderazgo del análisis.¹⁹

Dentro del esquema de gestión de riesgos de proyectos y del marco de efectividad en el desarrollo, la herramienta de seguimiento de resultados de la operación brinda la oportunidad a los especialistas de analizar las fortalezas y debilidades institucionales durante la ejecución de los proyectos.

¹⁹ Procedures for processing sovereign guaranteed operations, 2009

El LRR Se inserta en la Matriz DEM de proyecto como una de las etapas de actualización de dicha matriz. Como se mencionó anteriormente: “En la evaluación previa se elaborará una matriz de efectividad en el desarrollo (DEM) para la revisión de la calidad y el riesgo (QRR), en la que se incluirán información contenida en la propuesta de préstamo, los resultados y la matriz de riesgos. En el informe de análisis del préstamo (LRR) a los 18 meses de ejecución se incluirá una matriz de efectividad en el desarrollo actualizada. Al concluir la operación el formato del informe de terminación de proyecto se adaptará para que cumpla los requisitos analíticos de la matriz de efectividad en el desarrollo.”²⁰

El formulario de seguimiento de proyectos, LRR, es una aplicación directa de la GRP durante la ejecución del proyecto. Las utilidades de la MAFI son similares, y apuntan a orientar la definición de planes de acción de mitigación de factores identificados durante la ejecución de los proyectos.

Audiencia ideal: ¿a quiénes le sirve la MAFI?

En el caso del LRR, los mayores beneficios de la MAFI son para los especialistas a cargo del proyecto. La MAFI brinda evidencia de:

- momento de identificación de factores institucionales,
- planes de acción de mitigación asociados y
- nivel de persistencia de los factores luego de implementado el plan de acción acorde.

Así, la MAFI presenta una oportunidad para el especialista de aprovechar la sistematización y con eso poder hacer mejores tareas de planificación y ajustes durante la implementación. Ejemplo: la MAFI colabora en la identificación de factores institucionales característicos de cierto tipo de operaciones (por país, por sector, por momento de la operación). El especialista puede comparar la evidencia recogida por la MAFI en proyectos similares e intentar anticipar la presencia de factores institucionales durante el proyecto. Esto le permitiría hacer un esfuerzo de detección temprana de factores institucionales.

Simultáneamente, el especialista puede recurrir a la evidencia recogida por la MAFI para comparar alternativas de acciones de mitigación asociadas a los factores identificados.

Guía operativa de apoyo de la MAFI al informe de resultados del proyecto:

Para aprovechar los contenidos de la MAFI en el reporte de resultados del proyecto (LRR) se

²⁰ GN-2489, “Marco de Efectividad en el Desarrollo (DEF)”

presenta la siguiente guía de acción:

1. Características del proyecto
 - a. ¿Cuál es el país?
 - b. ¿Cuál es el sector de la operación?
 - c. ¿Cuál es el tipo de operación (PBL, TC, Inversión)?
2. Luego de definir esas pautas, se puede generar una consulta en el sistema de la MAFI que arroje la evidencia correspondiente al país, sector y/o tipo de operación. Puede trabajarse desde la plataforma de MS Access o MS Excel, que son programas existentes en todas las computadoras del Banco y no requieren conocimientos técnicos específicos. La consulta puede solicitar, entre otras cosas,:
 - a. listar los factores institucionales con mayor frecuencia de ocurrencia
 - b. listar los grupos temáticos con mayor presencia
 - c. los factores más frecuentes según el momento de identificación
 - d. los factores recurrentes (con o sin medidas de mitigación asociadas).
 - e. La persistencia de factores
3. El resultado de la consulta brindará información útil para agregar en el formulario de LRR (esto si es un especialista quien lo está utilizando) o comparar la evidencia de proyectos similares con el trabajo realizado por el especialista (si es PDP quien está supervisando).
4. Además, dada la recientemente aprobada taxonomía de riesgos, la identificación de factores institucionales apoya la consideración de esta nueva taxonomía en la planificación tanto de la estrategia de país como de los proyectos. En particular, dentro de los riesgos estratégicos de la taxonomía, la MAFI colabora en la identificación de los siguientes tipos de riesgos:
5. Específicamente, los grupos temáticos (ver Anexo I) de la MAFI pueden asociarse a la tipología de riesgos que se utiliza en el LRR como se ha mencionado más arriba (coincidente con GRP) y realizar consultas filtrando la información por grupo temático y asociando los grupos temáticos para obtener la evidencia según los parámetros de la tipología de riesgo de PDP.
 - a. Por ejemplo, los grupos temáticos “Condiciones políticas del gobierno que

impactan en el proyecto”, “Apoyo legislativo para el proyecto”, y “Dinámicas de economía política que surgen o se manifiestan a partir del proyecto” agrupan factores institucionales asociados con el tipo de riesgo “Gobernabilidad”. La consulta, entonces, puede realizarse de modo tal de producir un reporte de la evidencia registrada por la MAFI en cuestiones de gobernabilidad para un país y/o sector deseados.

6. Para el caso específico de informes de seguimiento de proyectos, puede ser útil realizar una consulta identificando los factores según el momento de identificación en proyectos anteriores. Esto ayuda a:
 - a. Anticipar aquellos factores que tienden a quedar relegados en la planificación de ciertos tipos de proyectos pero que surgen durante la ejecución, y con eso, poder pensar/repensar acciones de mitigación adecuadas.
 - b. Identificar acciones de mitigación realizadas en proyectos anteriores de similares características frente a factores comunes y utilizar la experiencia pasada como lección aprendida, especialmente para evitar la recurrencia de estos factores.

Ejemplo: Acciones de mitigación identificadas en relevamiento de la MAFI de 2009-2010

Este cuadro presenta evidencia de la MAFI en acciones de mitigación para un factor institucional (Relevamiento de 130 operaciones a Enero 2010) y sirve de guía para que el especialista a cargo de un proyecto del sector pueda contrastar en la elaboración del LRR.

Factor: Déficit de coordinación entre los múltiples actores involucrados en la ejecución del proyecto
A system of interagency agreements clearly setting forth and delineating the duties and obligations of the agencies participating in PRONAR will be in effect.
Actividades de fortalecimiento institucional
El Gobierno de Jamaica y el equipo del proyecto del Banco evaluarán continuamente las características de diseño durante la ejecución, de manera de racionalizar aún más o simplificar las actividades del programa si fuera necesario.
el mecanismo de ejecución propuesto buscará evitar que este riesgo ocurra. Por otro lado, las acciones de fortalecimiento institucional del Programa buscarán superar las deficiencias institucionales identificadas durante su preparación.
El Programa busca minimizar este riesgo mediante el fortalecimiento tanto del PP como ente coordinador como de las unidades coordinadoras dentro de cada entidad subejecutora. Asimismo, este riesgo será minimizado con la inclusión del Ministro de Medio Ambiente dentro del Consejo Asesor del PP

Factor: Déficit de coordinación entre los múltiples actores involucrados en la ejecución del proyecto

el programa ha previsto el fortalecimiento técnico (además de administrativo) de la Unidad Ejecutora, la contratación de consultorías focalizadas en mecanismos de coordinación entre las agencias, y la consolidación de la Comisión Distrital de Sistemas para lo que se refiere a los temas de sistemas informáticos.

El mecanismo de ejecución propuesto para el Programa y el Reglamento Operativo del mismo buscarán evitar que este riesgo ocurra. Por otro lado, las acciones de fortalecimiento institucional del Programa buscarán asistirlos en la superación de sus deficiencias identificadas durante la preparación de esta operación.

esfuerzo realizado por los directivos del CONAM y de la UCA, sobre todo durante los dos últimos años, por ejecutar adecuadamente y poder dar sostenibilidad al Programa.

La focalización temática en la definición de contenidos de la matriz de política facilita la priorización de acciones y esfuerzos, particularmente, cuando hay múltiples actores involucrados.

la ubicación de la estructura de coordinación del préstamo en la Unidad Técnica de Política Pública (UTPP) del MEF, facilitó una relación más fluida y de un nivel jerárquico aceptado por todos, ya que ésta cuenta con amplia experiencia en administración de préstamos internacionales y relación de trabajo con las distintas entidades de gobierno responsables y/o subejecutores.

luego tuvieron que invitarse a participar en este esfuerzo.

Para minimizar este riesgo, el Programa formalizó, mediante acuerdos ministeriales, los compromisos que debían asumir las entidades sectoriales, entre las cuales se encuentra educación, salud, los fondos sociales de inversión y la SOSEP.

reinforce the human resources at the different levels of government to a critical mass, and operating mechanisms have been designed to encourage coordination among the sectors involved. In addition, the SISMI will facilitate the monitoring and timely control of operations, thereby lessening the risk involved in administering large numbers of projects. Moreover, to monitor these risks properly, the Bank would take an active part through a mission that will support measures to put the program into operation, yearly review meetings, and a mid-term evaluation mission.

Se considera que para promover la apropiación y el compromiso con las reformas, por parte del gobierno, es importante contar con un esquema de implantación flexible, que a tiempo de permitir la consideración y evaluación de alternativas, facilite el respaldo político y la formación de consensos para las reformas.

Se debe notar que en el diseño institucional de las varias entidades participantes en el Programa fueron incorporados elementos para asegurar su efectividad.

se estableció una buena relación interinstitucional dentro de los ministerios participantes con apoyo constante del MHCP, destacando el fortalecimiento de sus procesos de programación, planificación y presupuestación.

Se estima que durante el año 2006 se constituya al menos el Comité correspondiente a la Cuenca Baja del río.

Factor: Déficit de coordinación entre los múltiples actores involucrados en la ejecución del proyecto

se han diseñado los mecanismos de coordinación y ejecución cuidadosamente. Además, no se contemplan cambios en las personas encargadas de la dirección de las entidades participantes durante la ejecución del Programa

se han previsto recursos del programa para contratar el asesoramiento de una firma o institución especializada en el cofinanciamiento de innovaciones tecnológicas, similar al propuesto en este Programa.

se propone articular una red de instituciones, cada cual con atribuciones y funciones específicas en el Sistema de Planificación y capaz de aprovechar las ventajas comparativas que emanan de sus especialidades, que sea descentralizada, flexible y apta para ejercer la función de apoyar la planificación gubernamental.

sistema de información para fortalecer comisión

talleres de sensibilización promoverán la motivación, el sentido de pertenencia y los principios para asumir un compromiso personal y voluntario con la implantación y operación cotidiana del GPR en la APF.

the Program provides the necessary technical support to the various agents involved in its execution, in particular to the Coordinating Unit within the SEED, At the same time, the SEED has moved rapidly to establish agreements with other participating agencies, having clearly defined their respective roles.

To mitigate this risk, the program calls for a series of steps to disseminate information to agents and employees. Se modificó el componente de Descentralización ya que el proyecto de Ley de Comunas (requisito de la descentralización) no fue aprobado sino hasta febrero de 2005, y el GCBA optó por una estrategia diferente en materia de descentralización de la gestión. El componente fue reformulado para incluir "proyectos estratégicos de modernización".

Ubicación de la coordinación del programa a nivel de la instancia coordinadora de la modernización del sector justicia

ya se dispone de plataformas a partir de las cuales se puede lograr mejores condiciones de coordinación al nivel administrativo y técnico-operacional del Programa, con reflejos quizá permanentes en la dinámica de ambas Municipalidades.

Parte III – Fortalecimiento de capacidad de análisis institucional: mapas institucionales de países, sectores y proyectos.

La MAFI al servicio de los instrumentos del Banco

La MAFI aporta valor a las herramientas de programación y ejecución del ciclo de proyecto. Por eso, sería deseable tener un programa de MAFI dentro del Banco que permita contar con MAFI sectoriales y por país como insumo para la utilización por parte de diversos actores del Banco en distintas etapas del ciclo de proyecto.

El relevamiento realizado sobre la presencia de factores institucionales con impactos en los proyectos usando la MAFI a fines de 2009 y principios 2010 indica, en primera instancia, situaciones de mayor o menor complejidad institucional en los países y entre sectores. Sin embargo, dicho análisis debe complementarse con la construcción de mapas de factores institucionales por país y sector, de manera tal de conocer en detalle *qué factores* afectan con mayor intensidad *qué países* en *qué sectores*. Este tipo de información apoyaría la formulación de planes de mitigación, estrategias de capacitación y asistencia técnica con alto nivel de especificidad en cada país y a las estrategias sectoriales y es una fuerte recomendación que surge del taller de validación de la Matriz por parte de especialistas en la temática²¹

La MAFI ayuda a identificar los factores institucionales presentes en las operaciones y a distinguirlos. Por ejemplo, algunos factores institucionales son estructurales; no se trata de un problema de una unidad ejecutora u otra, sino un tema que se enfrenta al nivel de país. Al nivel de sectores los temas son similares, con las peculiaridades sectoriales de por medio, que muchas veces prestan aún menos atención a la necesidad de modernizarse por la urgencia de seguir prestando servicios. Los mapas de sectores y de países permitirían generar conocimiento específico sobre el abordaje de estos factores, las medidas de mitigación implementadas, y el alcance de las mismas.

Por su parte, también es posible que, en la medida que las dinámicas institucionales suponen vinculaciones intersectoriales y/o interinstitucionales en y con distintos sectores del gobierno de un país, las propias contrapartes promuevan la moderación de la identificación de factores de orden institucional y sus correspondientes acciones de mitigación en la conceptualización del proyecto.

El sistema de la MAFI puede presentarse como una alternativa para canalizar la identificación de factores institucionales que afectan las operaciones. Este instrumento permite avanzar hacia un mapeo institucional de primera instancia a nivel de sector país en el cual la operación se lleva a cabo. Estas características, a su vez, pueden ser profundizadas en una aplicación específica de la MAFI en el campo de la operación en marcha. .

²¹ Taller de Validación de la MAFI. 30 de abril 2010. Especialistas sectoriales de VPS, RES y OVE.

Una ampliación de la escala del análisis de la MAFI traería los siguientes beneficios:

- Al incorporar proyectos recientes, se mantiene la actualidad y vigencia de la evidencia recogida.
- Al Construir mapas de factores institucionales por país y sector, se da cuenta de dinámicas singulares hacia el interior de los países, de los sectores y de la combinación de países con sectores. Los países muestran mapas de factores institucionales propios, al igual que los distintos sectores y, en algunos casos, un mismo sector de política asume un mapa de factores distinto de acuerdo al país. Esta afirmación resalta la importancia de observar las características sectoriales y regionales de las operaciones y los contextos institucionales y la necesidad de profundizar esta línea de análisis.
- Al diseñar productos de detección temprana y mitigación de factores institucionales, se fortalecer las capacidades institucionales de los países. El proceso de relevamiento de operaciones contempló la identificación de las acciones de mitigación asociadas para minimizar los efectos negativos que pudieran causar los factores institucionales. Respecto de la capacidad de mitigación, podría ampliarse su análisis a partir de una parametrización cualitativa de acciones que permita establecer específicamente qué tipo de acciones se llevan a cabo para cada tipo de factores, por sector y por países. Esta categorización de acciones de mitigación podría luego vincularse la persistencia de factores y casos específicos de estudio que muestren los vectores que hacen a una mitigación exitosa o fallida
- Al brindar capacitación a especialistas de otros sectores para enfrentar los desafíos de orden institucional, se provee el apoyo analítico necesario en temas de fortalecimiento institucional a los diferentes sectores de operaciones
- Al preparar una estrategia multisectorial para la disseminación interna y externa de estos conocimientos, se garantiza la transmisión de lecciones aprendidas y se permite la construcción de un banco de buenas prácticas en fortalecimiento institucional de los países.
- Actualmente se desarrollan dos mapas piloto, uno por sector (Modernización y reforma del Estado) y otro por país (Honduras). El mapa de factores piloto de Honduras muestra particularidades de orden institucional que servirían de insumo importante para aquellos especialistas trabajando en el país (ver entregable 3.1 de la Op. BK-C1025).

Colaboración de la MAFI con la estrategia de diseminación, gestión del conocimiento y aprendizaje de KNL

La MAFI es un sistema de información que recoge, sistemática- y rigurosamente información de un número de variables de orden institucional en las operaciones del Banco. Desde varias perspectivas –como la de lecciones aprendidas y buenas prácticas en el diseño y ejecución de proyectos, la de evaluación y monitoreo, y la de gestión del riesgo en términos generales— esta información podría ser de utilidad y valor agregado a las líneas de trabajo de varias unidades del Banco. En tanto KNL es la unidad del Banco encargada de mejorar las condiciones de diseminación, compartición y uso del conocimiento necesario para la mayor efectividad de desarrollo dentro del Banco,²² y en tanto la información que la MAFI recoge puede contribuir a mejor entender y, por ende, mejor gestionar los factores institucionales de las operaciones del Banco que presentan riesgos y/o vulnerabilidades desde las varias perspectivas anteriormente expuestas, y así contribuir al avance de la mayor efectividad en el desarrollo,²³ esta propuesta recomienda y señala los puntos de sinergias entre KNL y ICS con respecto al sistema de información de la MAFI.

En particular, esta propuesta se enfoca en sinergias entre la ICS/MAFI y las dos divisiones de KNL (KNM y SDI) basadas en dos funciones que realiza KNL en cumplimiento de su objetivo principal: 1) el diseño y desarrollo, en cooperación con las unidades del Banco, de conocimiento y actividades de aprendizaje para los empleados del Banco y los socios estratégicos en la región; y 2) la promoción de alianzas e intercambios de conocimiento dentro del Banco y con redes académicas y de política.²⁴ En las secciones siguientes se presentan diversas opciones para la articulación de la MAFI con las herramientas y plataformas de generación de conocimiento de KNL. Esto incluye la posibilidad de generar lecciones aprendidas de mitigación y vincularlas con la plataforma intranet de KNL, *Lessons in Action*.

Cartera de servicios de diseminación y aprendizaje de KNL/SDI

La división de KNL tiene una amplia cartera de servicios de diseminación y aprendizaje que incluyen servicios centralizados, servicios interactivos basados en Intranet, entre otros. En particular, la MAFI puede diseminarse a través de los siguientes servicios de KNL:

Servicios de diseminación KNL
i. Talleres:
1. Individual/interno (taller solo para la División)
2. Contribución (taller el cual incluye otras divisiones)
3. Externo (taller el cual incluye a algún país)
ii. Herramientas de diseminación y aprendizaje basados en

²² Mission statement de KNL, según <http://knl>.

²³ Straface, F., S. Kostenbaum, y García, L. “Los factores institucionales en las operaciones del Banco” Julio 2010. Op. RG-N3368, Banco Interamericano de Desarrollo.

²⁴ Funciones, según: <http://knl>.

1. Auto-formativos (ej., Self-Learning Tutorial)
2. Webinars
3. Cursos en línea
iii. Diseminación de publicaciones

La MAFI se diseminaría con el propósito de hacer más visibles sus colaboraciones y alineación con otros instrumentos y unidades del Banco con fin de invitar otras posibles colaboraciones. De igual forma, la MAFI se diseminaría como un sistema de información *stand-alone* que pueda ser usado a la discreción de las unidades en la manera que estas lo encuentren a su beneficio.

En esta nueva etapa de la MAFI (tras su validación por especialistas del Banco en la temática), y en un momento en el que la división de ICS está en proceso de desarrollar nuevos productos en base a ella,²⁵ las siguientes actividades se comprenden cómo las más propicias sinergias entre ICS/MAFI y KNL/SDI.

1. En el futuro próximo, elaboración de un taller u otro evento expositor para presentar los hallazgos de los estudios comisionados y las actividades relacionadas al CIP BK-C1025. Tales actividades y hallazgos incluyen el estudio de los mapas de factores sectoriales y de país, el estudio de mercado para el apoyo institucional dentro del Banco, la primera aproximación hacia el desarrollo de herramientas de mitigación y detección temprana y el banco de lecciones aprendidas y buenas prácticas de mitigación de la MAFI. A fin de que esta validación sea integral, se recomienda que todos los actores relevantes del sector o país sean partícipes del taller. Para esta actividad no se prevén dificultades ya que KNL ha colaborado en la puesta en escena de un primer taller de validación para la MAFI en abril 2010.
 - a. En el caso del estudio de país (Honduras) y dado el interés estratégico de la división de presentar a los países con una oportunidad de gestionar los temas de orden institucional con el apoyo de ICS, si cuando mínimo en su sistematización y exposición de obstáculos previamente vistos en proyectos en ese país, se recomienda que el *taller externo* –propuesta de colaboración entre ICS y SDI– cuente con todos los actores relevantes a las operaciones del Banco en Honduras. Esto incluye a los especialistas en la temática institucional al igual que a especialistas sectoriales y a las altas instancias de administración del Banco en su Representación en el país, y de ser posible a una contraparte ejecutora de proyectos del gobierno del país.
 - b. En cuanto al *evento expositor interno* para los productos relacionados con el sector de Modernización –colaboración que se propone entre ICS y SDI en esta propuesta– se recomienda aunar los resultados de todos los productos

²⁵Ver entregables en el CIP 2010-2011, “Los factores institucionales en las operaciones del Banco: estrategias para su detección temprana y mitigación” (BK-C1025).

relacionados de modo de que los hallazgos más importantes, problemas de envergadura y consideración de las actividades puedan ser evaluados y validados al mismo tiempo, aprovechando la ocasión de tener a todos los especialistas de ICS disponibles congregados (de la sede y de las representaciones vía transmisión broadcast). Estos productos se deberían de presentar ante los especialistas de la división de Capacidad Institucional (ICF/ICS) y otros *peer reviewers* (ej., OVE, RES).

2. Asimismo se propone la elaboración de un taller de contribución para las otras áreas del Banco que incluya el lanzamiento de una “herramienta de auto-aprendizaje” digital.²⁶ Hacia mediados o finales del 2011 y al tiempo de la finalización de los productos de este CIP, se recomienda organizar un evento expositor de los productos desarrollados durante la trayectoria del 2010 y el 2011, incluyendo la herramienta de Detección Temprana (DFI), el Toolkit para la Mitigación de Factores y el Banco de Lecciones Aprendidas y Buenas Prácticas.²⁷ Este taller tendrá como propósito hacer visibles para las otras áreas sectoriales del Banco las herramientas de mitigación y detección temprana provistas por ICS a través de esta operación. El evento debería de contar con participantes jefe de equipo y división de los otros sectores del Banco (KNL, INT, SCL, ECC, RES, INE) para asegurar su promoción interna dentro de cada respectiva división. El tutorial o herramienta de auto-aprendizaje digital para uno o más de los productos sería desarrollado en base al menú de herramientas digitales que KNL/SDI dispone. La herramienta de aprendizaje debería permitir la capacitación del usuario en línea de una manera conveniente (ej., en un breve formato o con sesiones que se pueden guardar y regresar).
3. Asistencia por parte de KNL/SDI en la publicación y disseminación del estudio de gobernabilidad (producido por ICS con colaboración académica externa, entregable 6). KNL/SDI ha mencionado la posibilidad de crear una marca (“brand name”) para todos los productos (herramientas, publicaciones, el sistema de información mismo) derivados de la MAFI. Esta publicación se disseminaría bajo esta marca.

Servicio de compartición: Plataforma de lecciones de KNL/KNM

La División de la gestión del Conocimiento de KNL se encuentra a punto de lanzar una plataforma Intranet de la cual acceder a lecciones aprendidas de las operaciones del Banco de interés a otras unidades. Esta plataforma, *Lessons in Action*, piensa lanzarse en la Intranet del Banco a finales de noviembre o a principios de diciembre 2010. El lanzamiento de esta

²⁶ Self-learning tool en la Intranet de KNL.

²⁷ Este último producto se desarrollará y promoverá independientemente con el apoyo de KNL/KNM. No obstante incluir el producto como parte del paquete de productos de la MAFI en un evento de contribución vía KNL/SDI también es recomendable para la mayor visibilidad y apalancamiento de esta herramienta.

plataforma se presenta como una gran oportunidad de sinergia con ICS en materia de la operación BK-C1025 y su entregable 7.2, “Banco de lecciones aprendidas y buenas prácticas de mitigación de la MAFI”. Tras conversaciones con KNL/KNM “las lecciones aprendidas”, para propósitos de la plataforma *Lessons in Action*, son lecciones – acerca de un mecanismo, efectividad o falta de efectividad de una acción operativa particular, contexto – derivadas de una operación. *Lessons in Action* busca acumular dichas lecciones en varias materias y hacerlas disponibles a las otros unidades del Banco para que estos aprovechen del conocimiento ya adquirido y así incrementen la efectividad de sus operaciones. Una de las temáticas de interés en los proyectos del Banco para *Lessons in Action* es la de institucionalidad. La MAFI se presenta como excelente candidato de contribución para esta plataforma ya que deriva su información a partir de proyectos individuales, conforme a la definición de KNL/KNM de las mismas; y sistematiza información, en este caso en acciones de mitigación (efectivas o no) para cada proyecto analizado.

La División de la Gestión del conocimiento y aprendizaje (KNL/KNM) del Banco recientemente ha lanzado una plataforma Intranet, *Lessons in Action*, de la cual acceder a lecciones aprendidas operacionales del Banco de interés a otras unidades y cargadas por las distintas unidades del Banco. El lanzamiento de esta plataforma se presenta como una gran oportunidad de sinergia con ICS en materia de la operación BK-C1025 y su entregable 7.2, “Banco de lecciones aprendidas y buenas prácticas de mitigación de la MAFI”. KNM define “las lecciones aprendidas” como – acerca de un mecanismo, efectividad o falta de efectividad de una acción operativa particular en su contexto de proyecto – derivadas de una operación. *Lessons in Action* busca acumular dichas lecciones en varias materias y hacerlas disponibles a las otros unidades del Banco para que estos aprovechen del conocimiento ya adquirido y así incrementen la efectividad de sus operaciones. Una de las temáticas de interés en los proyectos del Banco para *Lessons in Action* es la de institucionalidad. La MAFI se presenta como excelente candidato de contribución para esta plataforma ya que deriva su información a partir de proyectos individuales, conforme a la definición de KNL/KNM de las mismas; y sistematiza información, en este caso en acciones de mitigación (efectivas o no) para cada proyecto analizado.

Conforme a la estructura de la plataforma de lecciones aprendidas, los especialistas podrán encontrar las lecciones aprendidas a través de un campo de búsqueda multi-campo: un buscador que permite la búsqueda por varias variables del proyecto definidas por KNM, ya sea país, sector, tema, número de operación, entre otras. Una vez realizada la búsqueda, una tabla de lecciones aprendidas se hará disponible al especialista. Por su parte, ICS/MAFI se comprometería a procesar y cargar las lecciones de mitigación al sistema en colaboración con KNM.

El insumo de la MAFI a *Lessons in Action* cuenta con cuatro filtros²⁸ para asegurar la mayor robustez de este insumo. Este paso de validación contribuye a su aceptación por parte del equipo diseñador y gestor de la operación y, provee mayor robustez a la lección.

Más aún, porque la plataforma de *Lessons in Action* es escalable, con el tiempo se podrían agregar otro tipo de lecciones aprendidas de orden institucional (como por ejemplo, aquellas relacionadas con las lagunas de desembolso de las operaciones en base al monto de aprobación original y el monto actual desembolsado, tras un análisis de estas por parte del equipo de la MAFI). Asimismo, y más allá de este banco de lecciones aprendidas, KNL/KNM define a las buenas prácticas como una recurrente lección aprendida a través de varias operaciones que conciernen el mismo tema. Ya que la MAFI está diseñada para analizar un número alto de operaciones, después de su carga inicial se podría explorar la agregación de lecciones aprendidas por tema y así formular buenas prácticas para superar adversidades en los proyectos de orden institucional.

El Programa para la Gestión Integral de Proyectos (PGIP) de KNL/SDI y VPC/PDP

El departamento de conocimiento y aprendizaje (KNL) y la vicepresidencia de países (VPC) han desarrollado conjuntamente un programa para la Gestión Integral de Proyectos (PGIP). En su segundo año, este programa busca promover “la gestión integral, oportuna y de alta calidad de proyectos evaluables de forma tal que sea posible medir y reportar los resultados alcanzados.”²⁹ En tanto los factores de orden institucional afectan la habilidad de los proyectos de alcanzar sus metas, su medición es parte del espectro de esta iniciativa. Este año, en noviembre/diciembre 2010 el Programa puso en escena un taller sobre la gestión de riesgos en los proyectos. En esta presentación PDP estará presentando el marco de Gestión de Riesgos de Proyectos (GRP) y su respectiva matriz. KNL/SDI ha invitado al equipo ICS/MAFI, en colaboración con PDP/VPC a incluirse dentro de esta presentación. Durante el curso del taller detallando el marco de gestión de proyectos (GRP), PDP hizo mención de la colaboración entre PDP e ICS en satisfacer el potencial de la sinergia ya mencionada.

²⁸ 1. En base a los criterios de información de *Lessons in Action*; 2. En base a presencia de acciones de mitigación y su vinculación conceptual de abordaje respect al factor institucional con el que se asocia; 3. Filtro de consistencia comparando acciones de mitigación similares para validar su efectividad (o falta de ella); 4. En base al proceso de validación que tiene incorporado KNM en su plataforma como parte del procedimiento de cargar lecciones aprendidas, y el cual comprende en la validación de la lección aprendida por parte de la división de la cual se genera el proyecto que da fruto a esta lección. Para más información ver sub-entregable 7.2, “Banco de lecciones aprendidas de mitigación en la plataforma *Lessons in Action* de KNM”, Op. BK-C1025.

²⁹ Presentación preliminar PGIP 2010, KNL/SDI.

Conclusiones

El presente documento abordó las posibles sinergias entre la MAFI y diversos componentes del ciclo de proyecto del Banco. El principal objetivo en esta tarea es contribuir al fortalecimiento del análisis institucional que demandan nuevos instrumentos de programación, ejecución y evaluación de las operaciones.

El documento asume la categoría de *discusión paper* con el objetivo de promover un diálogo entre divisiones sectoriales y entre departamentos sobre las mejores estrategias de profundización del análisis institucional en el ciclo de proyecto del Banco. Las conclusiones aquí presentadas, así como el análisis que da sustento a las mismas, buscan contribuir al fortalecimiento del marco de efectividad en el desarrollo que el Banco viene implementando con éxito desde 2008.

A partir de este documento, debería llevarse a cabo un proceso de validación que involucre, además del diálogo mencionado, ejercicios piloto con información relevada para sectores y/o países. En el marco de este proyecto se han finalizado dos mapas correspondientes al Sector de Reforma y Modernización del Estado y a Honduras. En ambos casos, la información relevada constituye un valioso insumo para testear las hipótesis referidas en las secciones precedentes.

Como fue señalado anteriormente, la generación de marcos de conocimiento sobre dinámicas institucionales y su traducción a rutinas analíticas asociadas al ciclo de proyecto, fortalecerán de acuerdo con el potencial predictivo (mapas institucionales) y prescriptivo (estrategias de fortalecimiento de factores y mitigación de riesgos) que la MAFI asuma con el tiempo. Para ello, además de la acción impulsora por parte de ICS en el marco de su misión institucional, será muy importante establecer un proceso de *mainstreaming* sectorial y por país junto con SPD y KNL.

Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo: Los factores institucionales en las operaciones del Banco: estrategias para su detección temprana y mitigación” (BK-C1025), 2010

Banco Interamericano de Desarrollo: Mission statement de KNL, 2010

Banco Interamericano de Desarrollo: Procedures for processing sovereign guaranteed operations, 2009

Banco Interamericano de Desarrollo: “Strategy for institutions for growth and social welfare, División de Capacidad Institucional (ICF)”, v. 09/2010

Banco Interamericano de Desarrollo: “Taxonomía de Riesgo del Banco Interamericano de Desarrollo.” (GN-2547-4), 31/08/2010, y documentos relacionados (ver documento del 27 de abril de 2010).

Banco Interamericano de Desarrollo: Development effectiveness for country strategies, 2008

Banco Interamericano de Desarrollo: Presentación preliminar PGIP 2010, KNL/SDI

Banco Interamericano de Desarrollo: Tutorial de aplicación de la matriz de efectividad del desarrollo, 2010

Banco Interamericano de Desarrollo; Rubino-Hallman, S., Marmolejo, L. y Garlati, A. 2010. “Análisis de la Presencia de Componentes de Fortalecimiento Institucional y de Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en las operaciones del Banco”. *Working paper*. Washington, D.C., EEUU

Banco Interamericano de Desarrollo; Straface, F., S. Kostenbaum, y García, L. “Los factores institucionales en las operaciones del Banco” Julio 2010. Op. RG-N3368

Banco Interamericano de Desarrollo. “Marco de Efectividad en el Desarrollo (DEF)”, GN-2489, 28/08/2008.

Anexo I

Desarrollo de la MAFI

La MAFI es una herramienta conceptual para la identificación de eventos y dinámicas de carácter institucional que impactan sobre las operaciones del Banco en los países. Para la elaboración de la Matriz se tomaron como base diversas iniciativas e instrumentos desarrollados por el Banco para la identificación de factores institucionales intervinientes en la ejecución de los proyectos. También se consultaron otras fuentes de información internas y externas vinculadas a la experiencia de especialistas en el terreno. Finalmente, la Matriz formulada se presentó ante un Taller de Validación, de donde surgirían insumos analíticos que dieron base a su re-estructuración.

Como resultado del análisis y sistematización de las fuentes de referencia, la MAFI cuenta con tres dimensiones que corresponden con las conceptualizadas en el documento del Fondo de Capacidad Institucional:³⁰ i) Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional; ii) Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto; y iii) Rendición de cuentas y transparencia. A partir de los insumos analíticos del Taller, estas dimensiones se desagregan a lo largo de una dimensión de 10 categorías analíticas y 78 factores institucionales organizados en orden “descendente”, partiendo del contexto político institucional hasta el análisis de factores del orden técnico y administrativo “proyecto específicos”.

Mecánica de funcionamiento de la MAFI

Proceso de análisis y categorización de las operaciones

El relevamiento de factores se inició con el análisis en cada operación del documento aprobado por el Directorio, a partir del cual se identificaron los factores en la operación *ex ante*. Específicamente, la atención se centraba en las siguientes secciones del documento en referencia: 1) la situación general del país y del sector a intervenir; 2) la experiencia del Banco en el sector, para indagar lecciones aprendidas para ser aplicadas en el proyecto; 3) la sección del prestatario y el ejecutor, para analizar la dimensión de capacidades de gestión de la agencia implementadora y calidad del diseño del proyecto; y 4) la viabilidad del proyecto y riesgos, en donde era más factible encontrar acciones de mitigación a los factores relacionados a las tres dimensiones.

Posteriormente, el analista procedía al relevamiento de factores manifestados *durante la ejecución*, para lo cual se analizó los informes de monitoreo de desempeño del proyecto (PPMR) de cada operación. Específicamente, en los PPMRs la atención era enfocada en las siguientes secciones: 1) progreso de la implementación, en donde eran analizados los objetivos de desarrollo y contrastados con los indicadores clave de ejecución, con el fin de identificar los principales factores de retraso del proyecto,

³⁰ Banco Interamericano de Desarrollo; Straface, F., S. Kostenbaum, y García, L. con M. Reyero y Aranda. “Los factores institucionales en las operaciones del Banco” Julio 2010. Op. RG-N3368

2) sección de análisis de supuestos clave para el desarrollo de los objetivos y para los componentes de implementación, 3) sección de visión general de los problemas que afectan la ejecución, en donde se identificaban los factores que el jefe de proyecto mencionaba por medio de un *checklist* de 20 factores institucionales, 4) sección de problemas de sostenibilidad en donde se indicaban las dificultades internas y externalidades negativas que afectaban el proyecto, 5) sección de lecciones aprendidas y 6) acciones, con el fin de indagar medidas de mitigación a los factores identificados.

Para la evaluación ex post y para la evaluación general del proyecto, el analista enfocaba su atención en el PCR. Concretamente, el análisis se concentró en las siguientes partes del documento, en donde se concentraban los factores institucionales detectados en el programa: 1) sección de objetivos alcanzados, 2) sección de medición de desempeño del proyecto, 3) sección de externalidades negativas que influyeron en el proyecto, 4) sección de análisis de factores críticos o riesgos potenciales para el éxito y sostenibilidad del proyecto, 5) sección de factores que afectaron la implementación del proyecto (según los PPMR), 6) sección del informe del rendimiento de la agencia ejecutora, 7) sección de lecciones aprendidas y recomendaciones, 8) sección de bases para la evaluación ex post, en el caso que esta fuera contemplada.

Sistema de procesamiento de la MAFI en MS Access

Con el fin de permitir el análisis de los proyectos de manera eficiente, eficaz y dinámica, se ha diseñado un sistema de manejo de base de datos con el software MS Access para recolectar la información y sistematizar los resultados. El sistema refleja la estructura de la MAFI en distintos campos de opciones que el especialista elige frente a cada evento del proyecto que merece ser categorizado como factor institucional. Esta herramienta podría ser escalada en un instrumento de ICS al servicio de los especialistas del Banco para determinar factores de orden institucional en el diseño y la ejecución de las operaciones.³¹

Estructura

A través del proyecto RG-N3368, la División de Capacidad Institucional del Estado (ICF-ICS) desarrolló un Mapa de Factores Institucionales (MAFI) que inciden en las operaciones de apoyo a los países del BID. Dicha matriz consolida en 3 dimensiones, 8 categorías y 82 factores diversas contribuciones analíticas realizadas por equipos del Banco en los últimos tres años.

El estudio relevó 130 proyectos (préstamos) finalizados en 2007, 2008 y 2009. La selección de los préstamos analizados se llevó a cabo a partir de la construcción de una muestra representativa de operaciones por país, sectores de política, y tipo de operaciones³², que tomó como universo las operaciones de más de 1 millón de dólares concluidas en ese periodo. La MAFI estableció las dimensiones y variables a partir de las cuáles categorizar los proyectos seleccionados de acuerdo con la tipología, secuencia y frecuencia de ocurrencia de los factores institucionales detectados en las distintas

³¹ Banco Interamericano de Desarrollo; Straface, F., S. Kostenbaum, y García, L. con M. Reyero y Aranda. "Los factores institucionales en las operaciones del Banco" Julio 2010. Op. RG-N3368

³² Esta etapa del estudio no incluye el análisis de las cooperaciones técnicas.

etapas del proyecto. En cada proyecto seleccionado para el análisis se realizó una lectura exhaustiva de los documentos de aprobación del proyecto, de los PPMR y la evaluación de medio término –cuando estuviera disponible- y del PCR.

Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional

Esta dimensión agrupa los factores vinculados a las condiciones estructurales del sistema político-institucional, las cuales influyen en el procesamiento de las reformas que suponen cambios de orden institucional. Los factores incorporados dan cuenta de las condiciones de estabilidad del sistema político, la institucionalidad legal que regula el proceso de políticas en el país, las dinámicas de cambio político que afectan la implementación de reformas, las capacidades técnico burocráticas del gobierno, las condiciones de economía política, entre otras.

Esta dimensión cuenta con tres categorías analíticas: 1) Capacidades del sistema político para procesar reformas institucionales; 2) Factores de Economía Política; y 3) Factores institucionales para afrontar factores exógenos; agrupando 27 factores institucionales.

Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto

La segunda dimensión está vinculada a las capacidades de la agencia implementadora para procesar reformas institucionales y ejecutar el proyecto. Esta dimensión agrupa 44 factores institucionales que se identifican en los proyectos del Banco seleccionados y se comprende por cinco categorías analíticas: 1) Calidad de la ejecución; 2) Diseño institucional y capacidades técnico-políticas; 3) Gestión del capital humano; 4) Gestión de recursos financieros y fiduciarios; y 5) Gestión del cambio.

Rendición de cuentas y Transparencia

Esta dimensión responde a la evaluación de la calidad de la generación y acceso a la información del gobierno por parte de los ciudadanos y las distintas organizaciones, además del acceso a servicios por parte de las comunidades más vulnerables. La dimensión se divide en dos categorías analíticas , 1) Corrupción y 2) Transparencia, y agrupa seis factores institucionales.

Consolidación de los factores en categorías analíticas

Los 78 factores institucionales que conforman la MAFI corresponden a manifestaciones específicas de un desafío de orden institucional. Las dimensiones y categorías con las cuáles se referencian estos factores en la MAFI constituyen categorías conceptuales que hacen la construcción del marco analítico. Estas categorías se basan en las categorías analíticas definidas en la Propuesta para establecer un Fondo de Capacidad Institucional Temático de ICF/ICF (OP-223-2)³³ con el fin de delimitar los factores institucionales en términos de áreas funcionales del diseño, la gestión, política, capacitación y reforma que exigieran los proyectos del Banco.

³³ El cual divide sus propias variables en áreas funcionales, incluyendo: político y estratégico; gerencia y organización interna; y propósito y entrega de productos/servicios (OP-223-2).

Los grupos temáticos ofrecen un enfoque de valor adicional para caracterizar tendencias o dinámicas de carácter estructural o sistémico en los países, en medida que consolidan diversos factores en un fenómeno más general que los agrupa.

Agrupación de los factores en grupos temáticos de política

No obstante los beneficios de la categorización de los factores institucionales en categorías analíticas de áreas funcionales, el análisis de ocurrencia del primer Informe de enero 2010 muestra que algunos factores que pertenecen a distintas dimensiones y categorías pueden ser parte de una problemática común que cruza transversalmente la MAFI.

Bajo este enfoque se desarrolló un nuevo dimensionamiento paralelo de los factores de la MAFI que los define en grupos temáticos de política de acuerdo a un tema que los aglutina. Estos temas tienen una mayor traducción operativa que las categorías originales (se acercan más a situaciones empíricas), pero al mismo tiempo conllevan a un mayor nivel de agregación que cada factor individual. La MAFI desglosada temáticamente y después de su reestructuración se utiliza hacia el final del Capítulo II para caracterizar la ocurrencia (acumulada) de los temas que agrupan distintos factores y proveer de esta forma una mirada complementaria de los resultados.

El enfoque de grupos temáticos que agrupan factores fue profundizado en la nueva versión de la MAFI, a partir de un análisis del nivel de vinculación conceptual y práctica de los distintos factores. De esta forma se arribó a una tabla de 13 grupos temáticos, listados a continuación.

ANEXO II.

Grupo temáticos y factores

1. Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto

Este grupo se refiere a todos aquellos factores que indican problemas en las interacciones entre actores gubernamentales involucrados con las operaciones, incluyendo celos institucionales por el manejo de recursos, o visibilidad, fallas en la coordinación de varias agencias del gobierno que participan en la ejecución del proyecto, fallas en las definiciones sectoriales gubernamentales que impiden una gestión fluida del proyecto.

2. Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto

Este grupo refiere a factores que impactan en la gestión del proyecto y tienen su raíz en desafíos de la agencia ejecutora, tales como fallas en el desempeño de los contratistas y consultores, deficiencias técnicas propias del ejecutor, baja capacidad para gestionar proyectos complejos y planificar a largo plazo, bajo nivel de compromiso de la unidad ejecutora para gestionar el proyecto.

3. Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución

En este grupo se asocian los factores institucionales que refieren a cambios de políticas nacionales, y de autoridades, especialmente producto de un cambio de gobierno.

4. Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto

En este grupo se asocian los factores institucionales donde el Banco es co-productor de los desafíos existentes en la gestión del proyecto: desde poco apoyo a la unidad ejecutora para el conocimiento de los requerimientos específicos que demandan las gestiones con organismos internacionales, hasta demoras en el cumplimiento de condiciones de efectividad del préstamo.

5. Marco legal, institucional y técnico que demanda la ejecución del proyecto

Los factores institucionales asociados a este grupo temático son los relacionados con la existencia de marcos legales y regulatorios y su efectiva puesta en práctica.

6. Condiciones que determinan el apoyo de la población y/o grupos vulnerables asociados al proyecto

Este grupo temático se refiere a los factores institucionales que surgen a raíz de la necesidad de participación ciudadana y consideración del entorno social tanto en la planificación como durante la ejecución del proyecto.

7. Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con responsabilidad estratégica en el proyecto

Los factores institucionales asociados al manejo de los recursos humanos y el personal gerencial se agrupan en este apartado.

8. Condiciones políticas del gobierno que impactan en el proyecto

Aquí se encuentran factores institucionales de gran escala, que exceden las características particulares de la operación, y se relacionan con la legitimidad misma del gobierno y la estabilidad del sistema político.

9. Rendición de cuentas y transparencia

Los factores institucionales relacionados con la accesibilidad de la información, la transparencia y el control de la corrupción se encuentran en este grupo.

10. Dinámicas de economía política que surgen o se manifiestan a partir del proyecto

En este grupo se identifican los factores que surgen a raíz de conflictos de interés entre las partes interesadas que ven amenazas reales o esperadas o pretenden aprovecharse del nuevo status quo que presenta la operación.

11. Gestión estratégica del cambio

Las problemáticas de cambios culturales y la apropiación del proyecto se encuadran en este grupo de factores.

12. Capacidades institucionales para afrontar desastres naturales

Los desastres naturales pueden presentar riesgos de nivel institucional en las ocasiones en las que suceden y el proyecto no puede continuar con la planificación esperada.

13. Apoyo legislativo para el proyecto

Este grupo se refiere a los factores institucionales relacionados con las capacidades del poder legislativo tanto para aprobar y ratificar proyectos como para analizar rigurosamente los contenidos de proyectos.