



Factores institucionales en las operaciones del Banco: Estrategias de detección temprana y mitigación

**Lecciones aprendidas de
mitigación: Insumos de la
MAFI a la plataforma Lessons
in Action de KNM**

**María Rosa Reyero y Aranda
Silvana Kostenbaum**

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Departamento de
Capacidad
Institucional y
Finanzas (ICF)

DOCUMENTO DE DEBATE

IDB-DP-172

Diciembre 2010

Factores institucionales en las operaciones del Banco: Estrategias de detección temprana y mitigación

Lecciones aprendidas de mitigación: Insumos de la MAFI a la plataforma Lessons in Action de KNM

María Rosa Reyero y Aranda
Silvana Kostenbaum



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.

María Rosa Reyero y Aranda (mariarosar@iadb.org), Silvana Kostenbaum (skostenbaum@gmail.com)

Esta página fue dejada en blanco intencionalmente

Tabla de contenidos

ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES	4
1. Objetivo del Documento	5
1.1 Introducción: Banco de lecciones aprendidas de mitigación	5
2. Marco conceptual: adaptando las acciones de mitigación de la MAFI a la plataforma de <i>Lessons in Action</i>	6
2.1. Abordando el marco conceptual y preocupaciones relacionadas	6
2.1.1. Factores institucionales identificados	7
2.1.2. Acciones de Mitigación: insumos de la MAFI	9
2.1.3. Acciones de Mitigación: selección	10
2.2. Causalidad	13
3. Metodología para el aporte de la MAFI a <i>Lessons in Action</i>	14
3.1. Introducción a la metodología de depuración de las operaciones	14
3.1.1. Filtro 1: Criterios de información de KNM-Lessons in Action.	15
3.1.2. Filtro 2: Vinculación conceptual entre la acción de mitigación y posible causa en su resolución	17
3.1.3. Filtro 3: Filtro de consistencia y robustez de la acción de mitigación identificada como lección aprendida	19
3.1.4. Filtro 4: Proceso de aprobación de KNM	20
3.1.5. Resumen del proceso de metodológico de depuración	21
4. Banco de lecciones aprendidas de mitigación: primera carga piloto	21
4.1.1. Una primera carga piloto: Sector de Modernización del Estado por grupos temáticos	21
4.1.2. Otros insumos de la MAFI del sector Modernización del Estado.	24
5. Líneas de acción hacia el futuro	24
5.1. Opciones de líneas de acción a futuro	24
5.1.1. Expandir las cargas de lecciones aprendidas de mitigación	24
5.1.2. Folletos de lecciones aprendidas KNM	25
5.1.3. Virar hacia un banco de buenas prácticas	25
5.1.4. Expandir a otro tipo de carga	25
5.1.5. Lecciones aprendidas desde la MAFI más allá de <i>Lessons in Action</i>	25
ANEXOS	27
Anexo I. Definición de una lección aprendida, selecciones KNL/Lessons in Action	28

<i>Anexo II. Factores de la MAFI por grupos temáticos de política: (a) definición y (b) agrupamiento de factores por grupo temático</i>	<i>30</i>
<i>Anexo III. Grupos temáticos de mayor incidencia en el sector RM</i>	<i>38</i>
<i>Anexo IV. Flujo de aprobación KNL/KNM para las lecciones aprendidas</i>	<i>39</i>
<i>Anexo V. Muestra aleatoria de proporcionalidad de operaciones con acciones de mitigación de acuerdo a si pasarían el filtro 1 y 2 de la metodología de depuración.</i>	<i>40</i>
<i>Anexo VI. Lecciones aprendidas de mitigación de factores institucionales. Primera carga de insumo piloto de ICS/MAFI a KNM/Lessons.in.Action. Sector Modernización del Estado, Primer grupo temático (archivo Excel anexo).</i>	<i>44</i>

ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CIP	Operación de insumos corporativos; por sus siglas en inglés Corporate Input Product
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
MAFI	Matriz de Factores Institucionales
PBL	Préstamo basado en políticas, siglas en inglés
PCR	Informe de la finalización del proyecto, siglas en inglés; documento de evaluación final
PO	Plan de operaciones, documento de evaluación inicial
PPMR	Guías de Seguimiento del Desempeño de Proyectos, siglas en inglés; documento de evaluación intermedia
RM	Sector de modernización y reforma del Estado

1. Objetivo del Documento¹

Este documento está destinado a establecer en detalle el marco conceptual y metodológico de la colaboración entre KNM y su plataforma de lecciones aprendidas, *Lessons in Action*, y la división ICS, con sus insumos de la Matriz de Factores Institucionales (MAFI).² Este esfuerzo de colaboración se enmarca en el trabajo de ICS durante el año 2010 comprendido por la operación de insumos corporativos BK-C1025. De esta operación CIP surge la presente colaboración al igual que otras actividades relacionadas. En particular, el marco conceptual que se presenta en este documento fundamenta el uso de las acciones de mitigación recogidas por la MAFI como lecciones aprendidas de mitigación, ya sean acciones efectivas o no, en abordar factores de orden institucional que representan riesgos o vulnerabilidades en las operaciones del Banco. Asimismo este documento presenta una metodología para la transferencia de insumos de la MAFI a *Lessons in Action*. La naturaleza de la MAFI como un sistema de recopilación de información textual obliga a un proceso de depuración del segmento de operaciones consideradas para el banco de lecciones aprendidas de KNM como una lección aprendida de mitigación. Estas dimensiones se complementan con una primera carga piloto de operaciones procesadas bajo este marco y proceso metodológico. Con estas bases conceptuales y metodológicas y una primera carga de ejemplo, el documento tiene como objetivo darle una base consistente y robusta; replicable y escalable a este esfuerzo en conjunto.

1.1 Introducción: Banco de lecciones aprendidas de mitigación

La MAFI es un sistema de información que recoge, sistemática y rigurosamente, información textual y operativa de un número de variables de orden institucional de los préstamos del Banco³. Desde varias perspectivas –como la de lecciones aprendidas y buenas prácticas en el diseño y ejecución de proyectos– esta información tiene el potencial de añadir un valor agregado a las líneas de trabajo de varias unidades del Banco dado que informa sobre riesgos y vulnerabilidades de orden institucional registrados en operaciones pasadas. En particular, este sistema de información puede aportar lecciones aprendidas desde la experiencia operacional de los especialistas a la plataforma de *Lessons in Action*, plataforma de lecciones aprendidas KNL/KNM.

La División de la Gestión del conocimiento y aprendizaje (KNL/KNM) del Banco recientemente ha lanzado una plataforma Intranet, *Lessons in Action*, mediante la cual acceder a lecciones aprendidas operacionales de interés consultativo a otras unidades sectoriales del Banco desarrollando proyectos. 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 “el conocimiento o entendimiento

¹Se agradecen los insumos del Jefe de equipo de esta operación, Jorge E. Srur; al igual que de las otras personas que contribuyeron de una manera u otra con sus perspectivas e insumos que llegaron a definir este producto, incluyendo a Karen Mokate, Fernando Straface, Elba Luna y Joel Korn.

² Delineado en el “Documento de alineación de la MAFI con las estrategias de intervención del Banco” (IDB-DP-160).

³ Préstamos que satisfacen los siguientes criterios: préstamos al sector público o ejecutado por una agencia pública, de un monto igual o mayor a US\$1-millón, concluidos post-alineación del Banco (entre 2007 y 2010) y que cuente con documentos de evaluación en los tres tiempos de la operación: principio, intermedio, final. Ver Straface, F., S. Kostenbaum, L. García, con M. Reyer y Aranda. “Mapa de Factores Institucionales en las Operaciones del Banco, versión revisada y actualizada (RG-N3368),” BID: Julio 2010. IDBDOCS: 3523-9370.

ganado por una o varias experiencias (iniciativa, proyecto, proceso o actividad) y sus resultados, sean estos positivos o negativos.”⁴ *Lessons in Action* busca acumular dichas lecciones en varias materias y hacerlas disponibles a las otras unidades del Banco para que estas 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 y sus retos⁵. 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 (eficaces o no) para cada proyecto analizado.

Conforme a la estructura de la Plataforma, los especialistas podrán encontrar las lecciones aprendidas a través de un campo de búsqueda avanzada: un buscador que permite la búsqueda de una lección aprendida por varias variables del proyecto definidas por KNM, ya sea país, sector, tema, número de operación, entre otras. Una vez realizada la consulta, una lista de lecciones aprendidas acordes a los criterios especificados, se presenta al especialista (*para más información sobre el contenido de cada lección aprendida, ver Anexo I*).

Por su parte, la MAFI elaborada por ICS pudiera proveer a KNM con una selección de operaciones con potenciales lecciones aprendidas de mitigación seleccionadas a partir de los fundamentos conceptuales y metodológicos definidos en este documento.⁶ De manera práctica, la MAFI podría brindar insumos sobre lecciones aprendidas específicas a un sector, país, grupo temático, u otro grupo de operaciones que resulten de un corte transversal específico. Esta contextualización (sectorial/de país/transversal) permite a los especialistas tomar en consideración factores específicos al contexto por cada factor institucional que se identifique. Más aún, dada su recolección de información institucional más allá de las acciones de mitigación, la MAFI podría eventualmente brindar insumos en otras dimensiones de orden institucional y contribuir a un banco de buenas prácticas⁷.

6

2. Marco conceptual: adaptando las acciones de mitigación de la MAFI a la plataforma de *Lessons in Action*

2.1. Abordando el marco conceptual y preocupaciones relacionadas

La Matriz de Factores Institucionales (MAFI) es un sistema de información sobre factores de orden institucional que han presentado riesgos y/o vulnerabilidades a las operaciones del Banco. Como tal sistema, recopila información sistemática en base a ciertos criterios definidos en el informe que delinea

⁴ Lessons in Action, KNL/KNM: <http://lessonsinaction>

⁵ Ver sección 3.1.1.

⁶ La periodicidad, frecuencia y responsabilidad por el proceso de depuración y la carga final de las acciones aprendidas queda aún pendiente a las decisiones de asignaturas específicas de tareas de esta colaboración entre ambas unidades, KNL/KNM y ICF/ICS, en su proceso de diálogo, discusión y retroalimentación de este plan de trabajo y en el contexto del “Documento de alineación de la MAFI con las estrategias de intervención del Banco” (IDB-DP-160)).

⁷ Ver sección 5, Líneas de trabajo a futuro.

su creación, validación y actualización.⁸ Específicamente, recopila variables de carácter operativo (ej., tipo de préstamo, número de proyecto, país, división diseñadora) e identifica manualmente los factores institucionales delineados textualmente en los documentos oficiales de seguimiento y evaluación de cada operación analizada.⁹ La MAFI originalmente analizó una muestra representativa¹⁰ de operaciones del Banco que satisficieran los siguientes cinco criterios necesarios: 1) operaciones de préstamo; 2) al sector público (o ejecutada por el sector público); 3) de un monto igual o mayor a US\$1-millón nominales; 4) operación concluida entre 01/01/2007 y 31/09/2010;¹¹ y 5) que cuenten con los tres documentos de evaluación requeridos.

Posteriormente a la realización de un Taller de Validación de la Matriz se creó la operación de insumos corporativos BK-C1025 mencionada a fin de seguir las líneas de trabajo de refinación y creación de conocimiento recomendadas en este evento de validación. De esta operación CIP surge la presente colaboración al igual que la construcción de mapas pilotos MAFI por sector y por país. El mapa de sector (Reforma y Modernización del Estado) toma una muestra representativa del sector, mientras que el mapa de país (Honduras) toma el universo de operaciones.¹² Este mapeo específico se realiza con el fin de obtener mejor información acerca de los impactos de los factores institucionales en el sector y país respectivos.¹³ A partir de la MAFI general y de estos mapas específicos,¹⁴ ICS podría brindar los insumos de lecciones aprendidas de mitigación de factores institucionales a KNM.

Dada la fuente textual de los factores institucionales y de las acciones de mitigación, se provee a continuación una justificativa de por qué los factores institucionales y sus acciones de mitigación asociadas serían insumos respaldables de lo ocurrido en la actualidad como recogidas por la MAFI.

2.1.1. Factores institucionales identificados

Existen dos preocupaciones relacionadas con la robustez del insumo textual de la MAFI --reportado por los especialistas liderando la operación en los documentos de proyecto. En esta sección ambas preocupaciones se delinearán y abordan desde perspectivas teóricas y prácticas, concluyendo que los insumos de la MAFI tienen una muy alta consistencia con la realidad y por lo tanto son un insumo confiable para KNM y otras unidades del Banco.

Por una parte existe una preocupación de economía política de que los especialistas sectoriales no reportan todos, y/o los más difíciles factores institucionales a abordar, a fin de maximizar la probabilidad

⁸ Straface, F., S. Kostenbaum, L. García, con M. Reyer y Aranda. "Mapa de Factores Institucionales en las Operaciones del Banco, versión revisada y actualizada (RG-N3368)," BID: Julio 2010. IDBDOCS: 3523-9370.

⁹ Documentos de evaluación al principio de la operación (Plan de operaciones aprobado por el Directorio Ejecutivo del Banco), evaluación intermedia (Project Performance Monitoring Report - PPMR), y evaluación final (Project Completion Report - PCR).

¹⁰ Muestra representativa de las operaciones del Banco en cuanto a la proporcionalidad de la participación de los países y los sectores en el portfolio de operaciones del Banco. La muestra se extrajo del universo de operaciones almacenado en el sistema de información del Banco COGNOS.

¹¹ Post-alineación del Banco.

¹² El universo siendo las operaciones elegibles que cumplan con las cinco condiciones necesarias ya mencionadas.

¹³ Entregable 3.1, operación BK-C1025; desarrollado a partir de las recomendaciones del Taller de Validación por especialistas de la Matriz en abril 2010.

¹⁴ A la fecha (01/2011), mapa sectorial de Reforma y Modernización del Estado; y mapa de país para Honduras. A presente, ICF/ICS está explorando la posibilidad de expandir el mapeo de factores institucionales a otros países y/o sectores.

de que estas propuestas de préstamo sean aprobadas por el Directorio Ejecutivo del Banco.¹⁵ Por el otro, existe una tendencia a no detectar los factores de manera temprana – al momento de diseño. Entre las explicaciones de este fenómeno, algunos especialistas liderando proyectos del Banco argumentan que existe una valorización institucional para mantener *flexibilidad* en la operación¹⁶, otros consideran que existen mecanismos que atienden estos a modo de práctica (ej., seguimiento rutinarios de los especialistas en la Representación).¹⁷

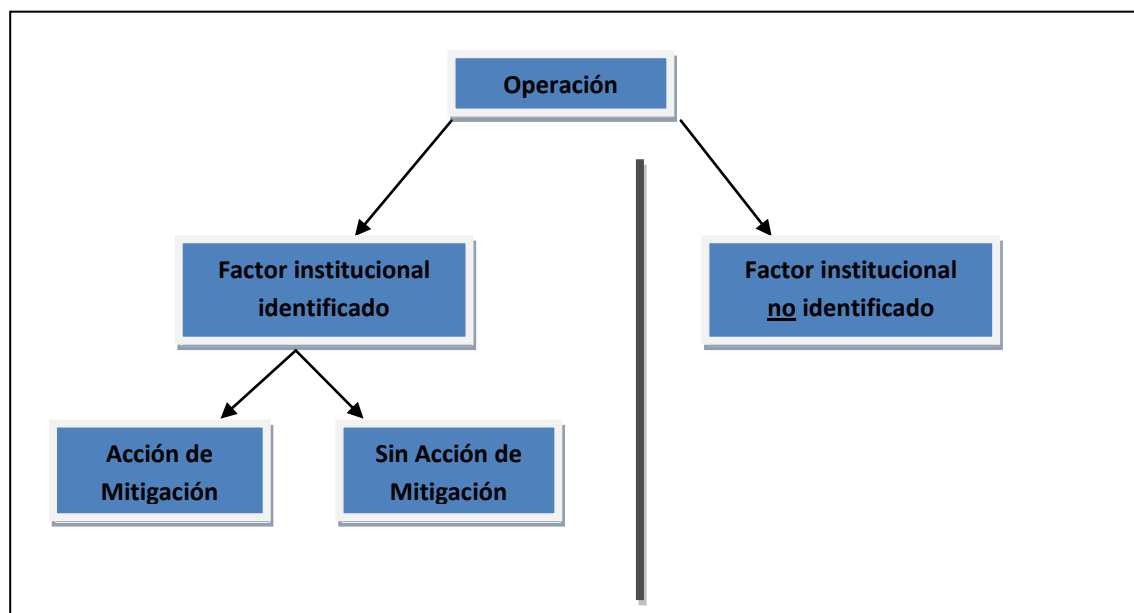
Si bien el estudio de profundización de factores institucionales en las operaciones del Banco, ha, efectivamente, encontrado una correspondencia estrecha entre los factores institucionales identificados por la MAFI y aquellos percibidos por los jefes y miembros de equipo de las operaciones analizadas, la propuesta de este trabajo no pretende resolver esta discusión. El presente trabajo se aprovecha del hecho de que los riesgos y vulnerabilidades *han sido* identificados por los especialistas en los documentos de proyecto, ya sea durante su diseño o implementación; y son aquellos para los cuales pudieron haberse desarrollado acciones de mitigación para su abordaje y, por lo tanto, resultan de interés en esta oportunidad. En otras palabras, la colaboración no concierne la capacidad exhaustiva de la Matriz en cuanto a la identificación de factores y sus acciones de mitigación, sino en vez, se preocupa sobre las instancias en donde sí hay identificación y documentación textual oficial de dichos factores (gráfico 1).

¹⁵ Retroalimentación RES/RES y otros especialistas del sector, especialmente de ICF/ICS, al igual que entrevistas con los especialistas y administradores del Banco.

¹⁶ Si se identificarán todos los factores institucionales, el proceso del Banco exigiría un plan de acción para gestionarlos. Especialmente en un contexto de cambio político o gran nivel de incertidumbre, el especialista prefiere no “atarse las manos” estipulando líneas de acción detalladas que quizá cambien dada la naturaleza dinámica de la operación. Rejero y Aranda, M. “Identification of Institutional Factors in Bank Operations: Flexibility v. Early Detection? Case Studies in the Citizen Security and Transparency Sub-Sectors,” BID: December 2010. IDB-DP-#TBD.

¹⁷ Operaciones de los sectores de modernización y reforma del Estado (transparencia) e inversión social (seguridad ciudadana). Aunque la correspondencia no sea 1:1, la proporción de factores identificados en los documentos operacionales recogidos por la MAFI y los expresados desde la experiencia de los jefes y miembros de equipo es bastante alta. Rejero y Aranda, M. “Identification of Institutional Factors in Bank Operations: Flexibility v. Early Detection? Case Studies in the Citizen Security and Transparency Sub-Sectors,” BID: December 2010. IDB-DP-#TBD.

Gráfico 1. Factores institucionales en las operaciones del Banco



2.1.2. Acciones de Mitigación: insumos de la MAFI

En cuanto a la validez de las acciones de mitigación –preocupación derivada de si las resoluciones propuestas son, de alguna forma, ‘las típicas’, con independencia al contexto o peculiaridad en dónde y cómo apareciera el factor institucional– esta cuestión es abordada a nivel conceptual y también a nivel metodológico. A nivel conceptual, y desde una perspectiva de *la teoría de acción racional*¹⁸ las acciones de los actores se entienden como preferencias reveladas de la mejor solución disponible, dados las limitaciones y también exigencias de su contexto (operacional).

Aunque sea posible que ‘la mejor solución disponible’ para el especialista sea la típica y no contextualizada, especialmente si el especialista involucrado en el diseño de la operación no tiene un nivel de formación o experiencia significativa en temas institucionales, conceptualmente es *menos probable* que esta sea la norma frente a una alternativa más contextualizada. Se dice *menos probable* en el sentido de que la experiencia regional y sobre todo sectorial de un especialista le ha permitido ver ciertos factores institucionales que recurren en su línea de trabajo, y por lo mismo existe una mayor

¹⁸ Mejor conocido por su nombre en inglés, “rational choice theory”. Antecedentes: Sen, A. 1987. “Rational behavior.” *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, v. 3, pp. 68-76; Arrow, K. “Methodological Individualism and Social Knowledge.” *American Economic Review Papers and Proceedings*. May 1994. 84(2), 1-9; Kreps, D. 1990. *A Course in Microeconomic Theory*. Princeton, NJ: Princeton University Press; Bergstrom, T. “Systems of Benevolent Utility Functions.” *Journal of Public Economic Theory*. January 1999, 1(1), 71-100; Mas-Collel, A., Whinston, M., and Green, J. 1995. *Microeconomic Theory*. New York, NY: Oxford University Press. Ejemplos teóricos (del nuevo institucionalismo y en la práctica): North, D. 1982. *Structure and Change in Economic History*. New York, NY: W. W. Norton & Co.; Ross, S. “The Economic Theory of Agency: The Principal’s Problem.” *American Economic Review Papers and Proceedings*. May 1973, 63: 134-9. Limitaciones de la teoría y consideraciones a su respecto: Elster, J. 1986. *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality*. New York, NY: Cambridge University Press. Green, D. and Shapiro, I. 1996. *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*. New Haven, CT: Yale University Press; Simon, H. 1987. “Bounded Rationality.” In Eatwell, J., Milgate, M., and Newman, P. *The New Palgrave: Utility and Probability*. New York, NY: W. W. Norton & Co., pp. 15-8.

probabilidad que este(a) haya sido expuesto a distintas alternativas de gestión (mitigación o abordaje alternativo).¹⁹

Más aún, en las áreas en las cuales no existiera varianza entre aproximaciones de gestión a los factores de institución y su recurrencia es alta en el sector o país, y de hecho, la acción de mitigación fuera la típica, esta situación también provee una lección a aprender por el sector. Es decir, al *reconocer* la presencia de una acción de mitigación probablemente no efectiva ante un factor institucional, y *diseminarse este reconocimiento* se aprende a re-pensar la solución y buscar distintas aproximaciones a la problemática de orden institucional – por esa misma razón los insumos de la MAFI a la plataforma de lecciones aprendidas de KNM incluyen no tan sólo acciones de mitigación efectivas, pero también las no efectivas.²⁰

Asimismo, desde la perspectiva metodológica, existen las acciones de mitigación que se incluyen en un plan de operaciones o después de una evaluación intermedia que no son tanto inefectivas en mitigar el riesgo o vulnerabilidad institucional, sino *inaplicables*. Es decir, son acciones de mitigación que no presentan una *vinculación conceptual*, desde una perspectiva institucional, a la posible resolución o mitigación del factor. Por vinculación conceptual se entiende que existe un texto en los documentos de proyecto sobre la acción de mitigación y el factor a ser abordado por esta, y esta se entiende desde una perspectiva de análisis institucional, como una acción relacionada al factor a ser abordado. Por ejemplo, para gestionar la falta de liderazgo político (factor institucional que puede poner en riesgo la ejecución del proyecto), la acción de mitigación que se concibe es un taller de capacitación técnico sin detallar los vínculos entre uno y otro. Mientras el taller de capacitación técnico es una acción de mitigación apropiada para atender factores institucionales tales como ‘falta de capacidad técnica de la agencia ejecutora’, en este ejemplo no se presenta una explicación que vincule directamente a la acción con el desafío de la falta de liderazgo político.²¹ En luz de esta posible situación, se desarrolla un filtro que asegure la vinculación conceptual del factor institucional identificado y su acción de mitigación relacionada (ver sección 3, ‘Metodología’).

10

2.1.3. Acciones de Mitigación: selección

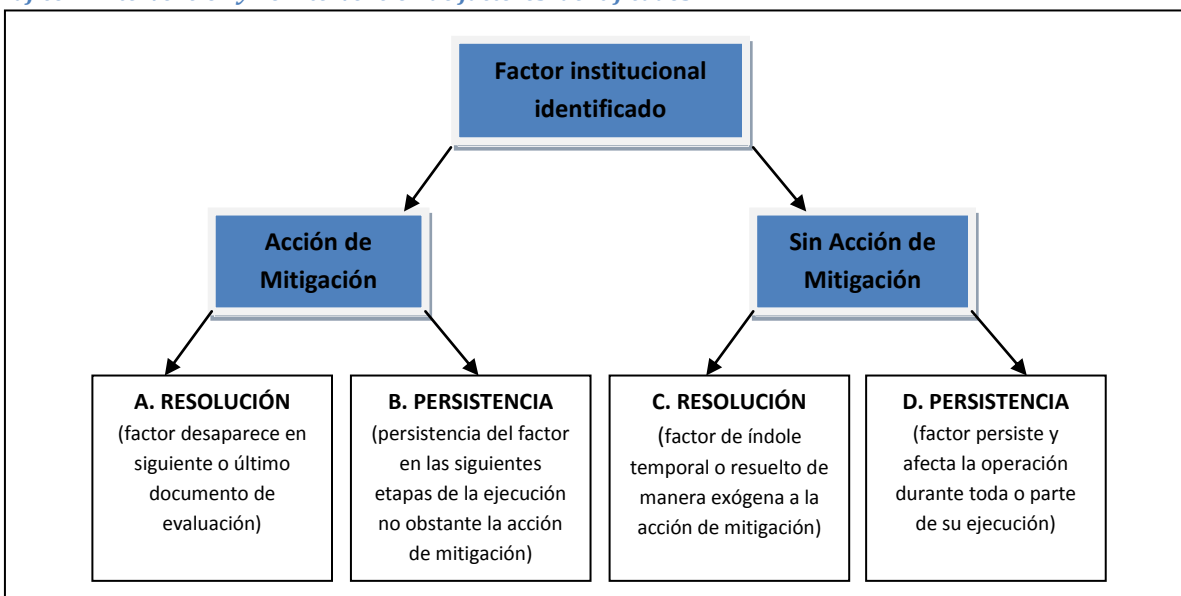
Para seleccionar las acciones de mitigación se realiza un árbol con nodos terminales mostrando los posibles resultados lógicos de la intervención (Acción de mitigación) o no intervención de un factor institucional que se identifica como riesgo o vulnerabilidad en el proyecto (gráfico 2).

¹⁹ Claramente esta probabilidad está relacionada con el nivel de experiencia y formación de un especialista. No obstante se remarca que este nivel tiene un umbral mínimo por el proceso de selección de especialistas en el Banco y que además, un plan de operaciones es editado por varias personas con distintos niveles de experiencia.

²⁰ Con un chequeo transversal (cross-check) entre operaciones exhibiendo los mismos factores para verificar consistencia. Ver sección 3, Metodología.

²¹ Una posible acción que sí se vincularía conceptualmente, sería, por ejemplo, el Representante de País del Banco y otros funcionarios entablarán diálogo con la más alta instancia ministerial de la agencia ejecutora para fomentar el liderazgo político necesario.

Gráfico 2. Intervención y no intervención de factores identificados.



Los posibles resultados lógicos son los mismos haya intervención o no, pero por razones muy distintas, **aún dentro de las mismas categorías** (A. factor institucional identificado y resuelto; B. factor institucional identificado y persistente; C. factor institucional identificado sin acción de mitigación asociada y simultáneamente no recurrente; y D. factor institucional identificado pero sin acción de mitigación asociada y con persistencia en el proyecto). Por esta razón es importante analizar las operaciones seleccionadas más a fondo antes de deducir que la caja A corresponde a acciones de mitigación efectivas, mientras la caja B corresponde a acciones de mitigación inefectivas. Para facilitar este esfuerzo se acomodan estas categorías en una tabla 2x2 que permita su mejor análisis visual y definir su aproximación adecuada (Tabla 1).

Tabla 1. Intervención y no intervención de factores identificados.

	Con acción de mitigación	Sin acción de mitigación
Resolución o Mitigación	A1. Acciones de mitigación que textualmente resuelven o mitigan el factor institucional o que es causa posible de su resolución (por vinculación conceptual). Lección aprendida de mitigación. → Acciones a la plataforma Lessons in Action A2. Acción de mitigación epifenómeno a la resolución del factor institucional (no hay vinculación conceptual obvia entre el factor institucional y la acción de mitigación o el factor fue textualmente resuelto por otro factor exógeno). → <i>Excluida de la plataforma Lessons in Action por el filtro 2, ver sección 3 Metodología).</i>	C. Factores institucionales identificados pero sin plan de mitigación explicitado en los documentos de las operaciones analizadas. No obstante se resuelve el factor por razones exógenas (incluyendo mis-identificación del factor mismo; pero también factores exógenos que lo resolvieron fuesen concretos o temporales); o el factor se identificó en los documentos de proyecto y la acción de mitigación existió pero no se documentó ni hubo un abordaje alternativo de gestión al factor no identificado. → <i>Posible aproximación, estudio de profundización (entrevistas).</i>
Persistencia	B1. Acción de mitigación no resuelve o mitiga el factor institucional aunque su concepción tuvo una base conceptual válida para creer que su presencia mitigaría o resolvería el riesgo o vulnerabilidad, el cual persistió. Lección aprendida sobre acciones de mitigación no efectivas. → Acciones a la plataforma Lessons in Action B2. Acción de mitigación no resuelve o mitiga el factor institucional porque su concepción no tuvo base conceptual justificada para creer que su presencia mitigaría o resolvería el riesgo o vulnerabilidad. → <i>Excluida de la plataforma Lessons in Action por el filtro 2, ver sección 3 Metodología.</i>²²	D. Factores institucionales identificados pero sin plan de mitigación explicitado en los documentos de las operaciones analizadas, con persistencia. Estos factores vuelven a estar presentes en los documentos de cierre de las operaciones. Lección aprendida sobre una falta de capacidad de gestión de riesgos y vulnerabilidades y/o laguna de conocimiento. Mecanismos a determinarse. → <i>Posible aproximación, estudio de profundización (análisis KCP).</i>

Para los propósitos de este trabajo, la primera columna en gris (casos A1, A2, B1, B2) –atendiendo a los factores institucionales *con* acciones de mitigación— resulta de mayor interés. No obstante se plantea la segunda columna para tener presentes a los otros “estados del mundo” o posibles escenarios en los cuales figura un factor institucional cuyo riesgo o vulnerabilidad no es explícitamente atendido, puesto de estos escenarios también habrían posibles lecciones a aprender pero que requerirían una aproximación metodológica y plataforma distintas.

²² Sin embargo, puede resultar útil para un análisis fuera de la plataforma analizar si existe alguna lección que se pueda deducir de esta falla. Pueden constituir casos de estudio complementarios a la plataforma de *Lessons in Action*.

Considerando aquellas operaciones con factores identificados en donde sí se explicita una acción de mitigación, una reflexión conceptual de las posibles causas del resultado permite observar que no siempre fue la acción de mitigación identificada la razón de la resolución/mitigación o persistencia del factor institucional. De hecho, el primer y segundo cuadrantes (A) y (B) muestran razones por las cuales la acción de mitigación no puede ser contada como efectiva (A2) o no efectiva (B2): En el primer caso (A2), porque la acción de mitigación es epifenómeno a la resolución del factor institucional, es decir, no hay vinculación conceptual entre el factor institucional y la acción de mitigación o el factor fue resuelto por otro factor exógeno a la acción de mitigación misma explicitado textualmente en los documentos intermedios o de evaluación final del proyecto. En el segundo caso (B2), porque la acción de mitigación no resuelve o mitiga el factor institucional ya que su concepción no tuvo base conceptual, desde una perspectiva de abordaje institucional, para creer que su presencia mitigaría o resolvería el riesgo o vulnerabilidad. Ambos tipos de acciones de mitigación se filtran de la MAFI para generar los insumos que esta le aporta a la Plataforma de KNM: A1 y B1.

La filtración de cada operación en la que figura una acción de mitigación es de cuatro pasos, el primero definido por los criterios de información de *Lessons in Action*; el segundo se define en una segunda revisión los documentos de las operaciones (mayoritariamente como codificados en la MAFI) para verificar su vinculación conceptual de posible causa y realizar el seguimiento de la acción de mitigación especificada; el tercero es un filtro que verifica la consistencia entre lecciones aprendidas identificadas por los dos filtros previos; y un cuarto es ‘el filtro’ o proceso definido por KNL/KNM para la plataforma *Lessons in Action*, para la aprobación de una lección aprendida como tal por parte de la División del Banco que la genera. Estos filtros se discuten en la sección de Metodología, sección 3.

2.2. Causalidad

Antes de proceder a la metodología diseñada para el acoplamiento de la información sobre acciones de mitigación de la MAFI a la plataforma de lecciones aprendidas de KNM, *Lessons in Action*, es importante establecer conceptualmente las limitaciones de causalidad de la información que se vierte de la MAFI a *Lessons in Action*. En sí, la causalidad entre una acción de mitigación y la resolución o mitigación de un factor institucional es difícil de establecer con total certitud. En reconocimiento de este hecho, *Lessons in Action* define en sus guías operativas que la lección aprendida a cargarse al sistema debe ser de ‘causa posible’ o, *verbatim*, “establecer posibles relaciones de causa y efecto”²³. La carga individual de lecciones aprendidas a *Lessons in Action* por parte de especialistas diseñadores o implementadores de la operación, se presume viene de una alta convicción en la relación causa y efecto la cual se puede reflejar en el contenido de la acción.

Los insumos de la MAFI se proveen a *Lessons in Action* también con una alta convicción de la posible relación de causa y efecto entre factor institucional y acción de mitigación, pero esta no se deriva de la experiencia de diseño y ejecución propia, sino de la robusta metodología de la Matriz de Factores Institucionales en su identificación de datos –validada por especialistas en la temática y

²³ “The establishment of possible cause and effect relationships”. *Lessons in Action*. Guidelines: <http://lessonsinaction/pages/629,ENGLISH,GUIDELINES.html?lang=en>

preliminarmente por un estudio de profundización²⁴, por la robustez y consistencia de la metodología de depuración de operaciones aquí propuesta, incluyendo el proceso de aprobación de KNL/KNM sobre las lecciones aprendidas cargadas.²⁵ Por no ser derivada por la experiencia propia de ejecución, no obstante, no clama el mismo nivel de seguridad entre la relación causa y efecto, pero sí mantiene un nivel de confianza alto en tanto a la vinculación conceptual de posible relación entre la mitigación o resolución del riesgo o vulnerabilidad presentado por el factor institucional, y el factor institucional mismo.

Esta limitación en definir causalidad con certitud se admite como supuesto central, haciendo claro que no sólo la vinculación conceptual verificada de los insumos de la MAFI a *Lessons in Action*²⁶ señala una “posible relación de causa y efecto”, sino que también ofrece esos insumos a los especialistas del Banco con la intención de que en su capacidad de especialistas sectoriales, ellos valoren el uso de las lecciones aprendidas en sus proyectos, en base a los criterios y lineamientos del proyecto en cuestión, del contexto del mismo y de su discreción profesional. Se estresa este punto puesto un sistema de información no estipula causalidad en sí (la MAFI en este caso).

3. Metodología para el aporte de la MAFI a *Lessons in Action*

3.1. Introducción a la metodología de depuración de las operaciones

Habiendo ya identificado conceptualmente los subgrupos de operaciones con acciones de mitigación (A1 y B1) como aporte a la plataforma de *Lessons in Action*, queda por establecer la metodología con la cual se arriba a la selección de estas operaciones de la MAFI en la práctica. Como se expuso anteriormente en el capítulo del marco conceptual, el proceso para generar estos subgrupos de operaciones cuenta con un sistema de depuración cuya metodología se define en esta sección. El proceso de depuración consiste de cuatro filtros, derivados tanto de los criterios para la Plataforma de *Lessons in Action* definidos por KNM, como por el equipo de la MAFI desarrollando esta tarea para el acoplamiento de los insumos de la Matriz a la Plataforma.²⁷

El primer y cuarto filtros son determinados por los criterios y proceso definido por KNM para incluir una experiencia operacional como lección aprendida en su plataforma, “Approval Flow”. El segundo y tercer filtros son filtros diseñados para asegurar la consistencia y robustez de los insumos de la MAFI a la plataforma *Lessons in Action*. El conjunto de estos cuatro comprende la metodología de transferencia de los insumos MAFI a *Lessons in Action*. Esta metodología se aplica a un grupo de operaciones con acciones de mitigación filtradas por el sector, país, grupo temático o corte transversal en el que se quiera avanzar.

²⁴ Taller de Validación de la MAFI, Abril 2010 y Reyero y Aranda, M. “Identification of Institutional Factors in Bank Operations: Flexibility v. Detection: Case Studies in the Citizen Security and Transparency Sub-Sectors,” BID: December 2010. IDB-WP-#TBD.

²⁵ Flujo de aprobación. *Lessons in Action*, KNL/KNM:

<http://lessonsinaction/pages/630,ENGLISH,APPROVAL+FLOW.html?lang=en>

²⁶ En materia de mitigación o cualquier otra dimensión institucional en la que pueda aportar en un futuro.

²⁷ Matriz referente a la MAFI y Plataforma a la plataforma de lecciones aprendidas *Lessons in Action*.

3.1.1. Filtro 1: Criterios de información de KNM-Lessons in Action.

En la transferencia de insumos de la MAFI a la plataforma de lecciones aprendidas de KNM, el primer paso es el de seleccionar de entre las operaciones con acciones de mitigación, aquellas que satisfacen los campos de información que requiere *Lessons in Action*. En particular esta se comprende por la información requerida para la narrativa de la lección aprendida y la información de base según las guías de *Lessons in Action*²⁸. Suplementariamente se incluyen los campos operativos identificados por la MAFI para la clasificación de factores institucionales, incluyendo: la división sectorial que lidera el proyecto, el tipo de operación (préstamo de inversión, de política o cooperación técnica), el factor institucional identificado por la Matriz y el grupo temático en el cual este último se clasifica.

La categorización en grupos temáticos de política refleja un agrupamiento de factores institucionales por un temática que los congutina (ej., coordinación estratégica, estabilidad política, gestión del cambio, gestión del conocimiento), como se define en la Metodología de la Matriz.²⁹ Estos temas tienen una mayor traducción operativa en términos de futuras acciones que la previa clasificación de factores en categorías analíticas, prestando un sub-agregación funcional (ver anexo II (a) para la definición de cada grupo temático y II (b) para ver el agrupamiento de factores por grupo temático).³⁰

A continuación la información necesaria y suplementaria operativa disponible por la MAFI para *Lessons in Action* y categorizada por tipo de información (tabla 2):

²⁸ *Lessons in Action*: <http://lessonsinaction>

²⁹ Este enfoque de grupos temáticos se da a partir de un análisis del nivel de vinculación conceptual y práctica de los distintos factores. Straface, F., S. Kostenbaum, L. García, con M. Reyro y Aranda. "Mapa de Factores Institucionales en las Operaciones del Banco, versión revisada y actualizada (RG-N3368)," BID: Julio 2010. IDBDOCS: 3523-9370.

³⁰ Estos grupos temáticos fueron refinados y validados por especialistas en la temática institucional en el Taller de Validación de la MAFI, 30 de abril 2010.

Tabla 2. Información necesaria y suplementaria recogida por la MAFI para Lessons in Action

Categoría de información	Información Lessons in Action	Correspondencia Insumo MAFI
Información de base KNM	Número del proyecto	Número de proyecto
Información de base KNM	Título del proyecto	Título del proyecto
Información de base KNM	País	País o región en donde se ejecuta la operación.
Información de base KNM	Fecha de documentación	Fecha de cierre de la operación
Información de base KNM	Unidad organizacional	Siempre BID, puesto la MAFI tan solo analiza operaciones de esta entidad.
Información de base KNM	Tipo de lección	<i>A definirse por equipos ICS y KNL</i>
Información de base KNM	Palabra clave	<i>A definirse según lección aprendida</i>
Información de base KNM	Autores	División sectorial VPS
Información de base KNM	Tema	Sector de la operación, según la definición y clasificación del BID de las operaciones.
Información de base KNM	Sub-sector	Sub-sector de la operación, según la definición y clasificación del BID de las operaciones.
Información MAFI: división	.	Unidad del Banco que lidera el proyecto: División sectorial de VPS.
Información MAFI: tipo de operación	.	Tipo de operación: préstamo de inversión (INV), cooperación técnica (CT) o préstamo de política (PBL).
Información MAFI: grupo temático	.	Clasificación MAFI del factor institucional identificado a mitigar, por grupo temático de política.
Información MAFI: factor institucional	.	Factor institucional identificado por la MAFI a mitigar.
Información narrativa KNM	Título de la lección aprendida	<i>A definirse por equipos ICS y KNL</i>
Información narrativa KNM	Contexto del proyecto (país y descripción del proyecto)	Descripción del proyecto
Información narrativa KNM	Expectativa (¿Qué se esperaba sucediera con esta intervención?)	Acciones y Comentarios. Según PO o PPMR acción de mitigación atiende a un factor institucional específico. Filtro 1.
Información narrativa KNM	Resultado (¿Qué sucedió en la realidad?)	Seguimiento de la Acción de Mitigación. Acción de mitigación efectiva o no, ver documento(s) de etapa subsiguiente(s) para identificar si persiste o no, al igual que verificar en base a vínculo de resolución o falta de efectividad de resolución conceptual (acción de mitigación A1 o B1), filtro 2.
Información narrativa KNM	Lección aprendida y recomendaciones para la acción	Acción de mitigación A1 ó B1 tras filtro no. 3 de consistencia.
Información narrativa KNM	Referencias	Referencias a los documentos del proyecto

Posteriormente a haber acordado que corte de operaciones se quisiera explorar, el filtro 1 consiste en que el analista verifique que la acción de mitigación está conceptualmente relacionada con el factor institucional al que está asociado y que su objetivo sea abordar dicho factor. El filtro 1 es un filtro necesario de depuración y satisface el requisito de información narrativa de la lección aprendida de KNM:

Información narrativa KNM	Expectativa (¿Qué se esperaba sucediera con esta intervención?)	Acciones y Comentarios. Según PO o PPMR acción de mitigación atiende a un factor institucional específico. Filtro 1.
---------------------------	---	--

El análisis consiste en individualmente corroborar que bajo la categoría MAFI ‘Acciones’ exista una acción de mitigación que cree una expectativa de mitigación relacionada al factor institucional identificado³¹ (ej., taller de capacitación técnica para superar el déficit en el conocimiento técnico de la materia por parte de la unidad ejecutora). El analista clasifica cada operación de la siguiente manera y las agrupa por estas mismas clasificaciones:

1. SUFICIENTE (SUFF). Suficiente información estableciendo una expectativa, se pasa al filtro 2;
2. PROFUNDIZAR (PROF). Información insuficiente para pasar al filtro 2, pero se podría profundizar con análisis de documentación suplementaria (ej., cuando la acción de mitigación se concibe por “un plan de acción”)
3. INSUFICIENTE (INSUF). Material insuficiente para pasar al filtro 2 en este proceso o para profundizar.

17

El subgrupo de operaciones satisfaciendo este primer requisito de información *necesaria* de la narrativa de *Lessons in Action* (SUFF) puede seguir a los siguientes filtros. Las operaciones marcadas PROF, las cuales tienen potencial de profundización se ponen aparte como una posible línea de trabajo a futuro para la colaboración ICS y KNM, mientras aquellas que son insuficientes (INSUF) se descartan para propósitos de proveer un insumo a *Lessons in Action* a partir de ellas.

3.1.2. Filtro 2: Vinculación conceptual entre la acción de mitigación y posible causa en su resolución

Una vez teniendo un subgrupo de operaciones con información suficiente sobre una acción de mitigación y sus expectativas para abordar el riesgo y/o vulnerabilidad que presenta el factor institucional identificado, se verifica en la codificación de la MAFI si el factor institucional relacionado a la acción de la mitigación persistió en la operación en etapas subsiguientes de la operación o no. En el caso de haber persistido (PERSIST) y dado el filtro 1, se considera una acción de mitigación que contribuye a una lección aprendida de no éxito (tipo B1) que puede pasar directamente al filtro 3.³²

³¹ Es importante notar que, en ocasión, los documentos de evaluación de las operaciones del Banco reflejan acciones de mitigación que *no están justificadas como vinculadas* al factor institucional identificado (ej., un factor institucional sobre la relación prestador/prestario atendida por una acción de mitigación de transferencia de fondos para ampliar la infraestructura tecnológica de la agencia ejecutora). Por ende, es necesario hacer esta revisión de modo puntual en cada caso, revisando los documentos de proyecto donde se explicitará el impacto percibido entre la acción de mitigación y el factor institucional.

³² Cabe mencionar que si la acción de mitigación no fue efectiva pudo haber sido por circunstancias idiosincráticas a la operación de fuerza mayor, variables interactivas modificatorias u otras razones. Estas se podrían investigar más a fondo; no

Por el otro lado, si el factor institucional para el cual se desarrolló una acción de mitigación se resuelve (RESLN), el analista depurando las operaciones seleccionadas analiza los documentos de proyecto de cada operación a fin de dar seguimiento a los desarrollos de la acción de mitigación asociada. De este análisis, el analista crea una columna de seguimiento de la acción de mitigación. Como su nombre lo sugiere, esta refleja a qué medida los documentos de proyecto reportan la acción de mitigación como vinculada a la resolución del factor institucional. Con el propósito de mantener el mayor nivel de rigor en este proceso de depuración, conjunto con esta nueva columna de ‘seguimiento de la acción de mitigación’ se incluye una columna con referencia específica a los documentos en los cuales se reportan los desarrollos de la acción de mitigación y/o su impacto o efectividad en mitigar o resolver el factor institucional al que está asociado.

En otras palabras, este filtro recobra de los textos oficiales de la operación (documentos de proyecto) la posible causa de resolución de la acción de mitigación ante al factor institucional – o sea, que la resolución se vincula conceptualmente al factor (VINC) y no dado un factor exógeno que lo alivió en su vez (insuficiente vinculación conceptual para determinar si la acción fue de mitigación fue efectiva (INSFVIN)). Esta acción de mitigación sería considerada una lección aprendida de mitigación efectiva (A1) en *Lessons in Action*, y corresponde al requisito de información narrativa de la lección aprendida de KNM de ‘Resultado’:

Información narrativa KNM	Resultado (¿Qué sucedió en la realidad?)	Seguimiento de la Acción de Mitigación. Acción de mitigación efectiva o no, ver documento(s) de etapa subsiguiente(s) para identificar si persiste o no, al igual que verificar en base a vínculo de resolución o falta de efectividad de resolución conceptual (acción de mitigación A1 o B1), filtro 2.
---------------------------	--	---

18

Acompañado al seguimiento de la acción de mitigación, ó resultado en terminología *Lessons in Action*, la MAFI contribuye un campo de ‘Referencias a los documentos de proyecto’ a KNM adonde se encuentran las referencias particulares en los documentos operacionales sobre el seguimiento de la acción de mitigación y el factor institucional. Como referencia directa a los documentos oficiales de la operación, este campo afirma textualmente la evaluación de la acción de mitigación por parte de los especialistas a través de la ejecución de la operación.

Información narrativa KNM	Referencias	Referencias a los documentos del proyecto
---------------------------	-------------	---

obstante, esta tarea está fuera del ámbito del presente plan de trabajo. Sin embargo, a manera de verificar que una acción de mitigación en una operación singular no se malinterprete como no efectiva cuando en realidad podría ser efectiva se procede con el filtro 3 de consistencia y robustez.

3.1.3. Filtro 3: Filtro de consistencia y robustez de la acción de mitigación identificada como lección aprendida

Este filtro se comprende como un filtro de consistencia (CONST) y robustez de las acciones de mitigación identificadas haciendo uso de los insumos de la MAFI. Al evaluar tan sólo una operación y derivar de ella una lección aprendida (de efectividad o no efectividad), sea mediante una matriz como la MAFI o por un especialista, este juicio en algunas ocasiones será inexacto debido a que esta acción de mitigación pudo haber tenido ese resultado o bien por variables exógenas pero no visibles o por la presencia de una variable interviniente modificatoria. Por lo mismo, es necesario contar con un filtro de consistencia y robustez que permita identificar acciones de mitigación efectivas asociadas a los factores institucionales a través de las varias operaciones.

Este filtro consiste en que el analista depurando la información compare todas las acciones de mitigación derivadas para un factor institucional en particular y verifique que haya consistencia entre si éstas se consideran consistentemente efectivas (A1) o no efectivas (B1).

Este filtro está pensado para comparar los resultados de acciones de mitigación similares en diferentes operaciones. En algunos casos, habrá alta consistencia entre los resultados alcanzados a través de las operaciones (tanto efectivos como no efectivos) y en otros se precisará una nueva ronda de análisis de las operaciones involucradas para identificar qué produjo los diversos resultados (INCONSIST). Este proceso, en su iteración y continuidad, permitirá construir un banco de buenas prácticas basado en la evidencia empírica de las operaciones.

De haber una inconsistencia (INCONST) entre la categorización de efectividad (A1) o no efectividad (B1) de una acción de mitigación para un mismo factor, los campos de otros factores y evaluación general dentro de la MAFI se analizarán de ambas operaciones (o de la operación mostrando la inconsistencia ante otras),³³ a fin de descartar a la acción de mitigación errante o incluirla como no efectiva/efectiva a razón de factores intervinientes. Es decir, a la operación que crea la inconsistencia y la cual, tras la revisión de sus otros factores y dinámicas, refleja que otros factores pudieron haber intervenido significativamente en la resolución o persistencia del factor, esta sería o 1) incluida en *Lessons in Action* con un calificativo de la probable dinámica interviniente (según claridad textual de vinculación entre los factores) o 2) descartada para la consideración de *Lessons in Action* a falta de esta claridad (información inconclusa -INCONCL)).

En los casos en que la revisión de la documentación de las operaciones con resultados diferentes ante la misma acción de mitigación no fueran suficientes para aclarar el análisis (INCONCL), dichas operaciones no podrían ser utilizadas como insumos para *Lessons in Action* y por lo tanto se descartan (al menos hasta que la incremental identificación de operaciones con el mismo factor institucional y la misma acción de mitigación asociada la pudieran desambiguar). Para esclarecer como opera este filtro en la práctica, se presentan dos ejemplos a continuación.

³³ De ser necesario también se analizarían los documentos de evaluación intermedia (PPMR) y final (PCR) se analizarían a mayor profundidad de la(s) operación(es) en cuestión.

Como primer ejemplo, se ha de suponer que existen dos operaciones en las cuales la MAFI ha identificado como riesgo y/o vulnerabilidad “dificultades en adquisiciones/falta o baja capacidad de presupuestación” y en ambas la acción de mitigación asociada fue “acompañamiento cercano por parte de los especialistas fiduciarios del Banco y la agencia ejecutora”. En una operación se observa una acción de mitigación efectiva (A1: este factor *no* persiste más como riesgo al final de la operación) y en la otra como no efectiva (B1: el factor *persiste*). En la etapa de este filtro, se observa que en la segunda operación se exhibe otro factor institucional vinculado textualmente en los documentos de evaluación a un riesgo explícitamente o implícitamente relacionado con el primero, como lo pudiera ser “la captura del proceso de hacer decisiones/corrupción”. En este caso, es conceptualmente entendible que la acción de mitigación fuese efectiva en un caso pero no en el otro. Es entonces que esta información se incluiría en el último rubro de información narrativa de las lecciones aprendidas con el calificativo (CALIF), (también se recuerda aquí que este filtro tendrá una última instancia de validación por la división/jefe de equipo liderando la operación a través del filtro 4):

Información narrativa KNM	Lección aprendida y recomendaciones para la acción	Acción de mitigación A1 ó B1 tras filtro no. 3 de consistencia.
---------------------------	--	---

Un segundo ejemplo es el de varias operaciones que muestran “un taller de capacidad técnica” como acción de mitigación que ayuda a superar la vulnerabilidad de “una capacidad profesional deficiente” o “falta de experiencia y conocimiento de las contrapartes para gestionar proyectos complejos”. En uno de estos casos dicha acción refleja un factor persistente, pero en el otro no. Si en este caso la MAFI también identifica para esta operación factores tales como “cambio de gobierno que cambia la prioridad del proyecto” o “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”, es entonces que se entiende y se podría calificar la acción de mitigación como acción no efectiva en un contexto estructural particular.

Aunque esta situación no se anticipa sea frecuente, la existencia del filtro le da robustez y consistencia a los insumos de la MAFI a *Lessons in Action*. De existir discrepancias en la clasificación, el proceso permite que esta sea detectada a través del filtro 4 antes de su publicación como tal.

3.1.4. Filtro 4: Proceso de aprobación de KNM

En el diseño de la plataforma de lecciones aprendidas de mitigación de KNL/KNM, se anticipó que debería existir un proceso confirmador de dicha lección. Este proceso está definido por KNL/KNM independientemente de la MAFI y la metodología aquí propuesta para la transferencia de sus insumos a *Lessons in Action*. El proceso de aprobación es uno por el cual la lección de mitigación que se desea cargar es aprobada por el especialista o jefe de división sectorial como una lección aprendida, a juicio del autor de la misma y la experiencia sectorial, operacional y administradora del jefe de división correspondiente. Este proceso se explica en *Lessons in Action* como el “Flujo de aprobación” y asegura que si existiera una discrepancia en los filtros anteriores, ésta pudiera ser detectada por los especialistas sectoriales. De no existir discrepancia en el proceso de depuración, este paso se mantiene como un sello de aprobación final por parte del sector liderando la operación. Más aún, para el sector involucrado en

el proceso de aprobación, tener tan solo que pasar por este paso – y no uno de aprender cómo crear y cargar una lección aprendida individualmente— es también un beneficio en términos de un costo transaccional menor (tiempo ahorrado). Este flujo de aprobación se encuentra en el Anexo IV.

3.1.5. Resumen del proceso de metodológico de depuración

En la siguiente tabla (tabla 3) se resume el flujo de filtros para la depuración que llevara a las futuras lecciones aprendidas de mitigación de factores institucionales para *Lessons in Action*:

Tabla 3. Información necesaria y suplementaria recogida por la MAFI para Lessons in Action

Categoría de información		Información Lessons in Action	Correspondencia Insumo MAFI
Selección del corte matricial a ser analizado (ej., por sector, por país, por grupo temático)			Decisión que se estipula en base a los lineamientos, prioridades y acuerdos de KNM.
Información narrativa KNM		Contexto del proyecto (país y descripción del proyecto)	Descripción del proyecto en la MAFI.
FILTRO 1. Información narrativa KNM		Expectativa (¿Qué se esperaba sucediera con esta intervención?)	Según PO o PPMR acción de mitigación atiende a un factor institucional específico. Filtro 1. - SUFF → pasa al filtro 2 - PROF → no pasa al filtro 2 - INSUF → no pasa al filtro 2
FILTRO 2. Información narrativa KNM		Resultado (¿Qué sucedió en la realidad?)	Filtro 2. Acción de mitigación efectiva o no, ver documento(s) de etapa subsiguiente(s) para identificar si persiste o no, al igual que verificar en base a vínculo de resolución o falta de efectividad de resolución conceptual (acción de mitigación A1 o B1). - Si PERSIST → B1, pasa al filtro 3. - Si RESOLN → VINC, pasa al filtro 3, como A1 → INSUFVINC, no pasa al filtro 3.
FILTRO 3. Información narrativa KNM		Lección aprendida y recomendaciones para la acción	Acción de mitigación A1 ó B1 tras filtro no. 3 de consistencia. - Si CONST con otras acciones de mitigación para el mismo factor → pasa al filtro 4. - Si INCONST → revisión otras variables MAFI y/o documentos de evaluación / Si INCONCL. Se descarta las operaciones apropiadas; / CALIF. Se califica la acción de mitigación cómo afectada por otra variable
FILTRO 4. Aprobación KNM			Ante un flujo de aprobación positive → Publicación de la acción aprendida en <i>Lessons in Action</i>

4. Banco de lecciones aprendidas de mitigación: primera carga piloto

4.1.1. Una primera carga piloto: Sector de Modernización del Estado por grupos temáticos

En este trabajo se ha realizado una primera carga piloto a fin de materializar la metodología propuesta bajo su marco conceptual de selección de operaciones con acciones de mitigación de la MAFI para un insumo a *Lessons in Action*. En particular, esta carga piloto se concentró en las operaciones del sector

Modernización del Estado (RM) bajo el grupo temático de mayor incidencia para el sector “Coordinación estratégica entre los actores institucionales con responsabilidad en el proyecto” (ver anexo III).³⁴

Se escogieron operaciones del sector de Modernización del Estado por tres razones: 1) puesto son operaciones mayoritariamente diseñadas y ejecutadas por especialistas de ICS, especialistas en la temática institucional y su abordaje; 2) puesto la MAFI se encuentra gestionada bajo la misma división y empezar por estas operaciones le permite a ICS explorar cualquier disonancia o hallazgo dentro de su misma unidad organizacional; y 3) como antes mencionado, puesto la MAFI se ha profundizado en este sector como un primer esfuerzo para la construcción de mapas sectoriales y de país.³⁵ El mapa de factores sectoriales para el sector Modernización del Estado se basa en una muestra probabilística³⁶ (38) del universo de operaciones (110) que satisfacen los cinco criterios de la metodología MAFI, que en esta fase de mapas sectoriales y de país incluyen operaciones concluidas hasta 30/06/2010.³⁷

Para una agregación de factores institucionales con una temática que los congutina, la primera carga piloto se concentra en el grupo temático de mayor incidencia para este sector del análisis de la muestra de operaciones: “Coordinación estratégica entre los actores institucionales con responsabilidad en el proyecto”.³⁸ Este grupo temático se comprende por cinco factores institucionales que presentan riesgos y/o vulnerabilidades de carácter institucional de coordinación en las operaciones del Banco (Tabla 4).

Tabla 4. Grupo temático de mayor incidencia en las operaciones de RM y los factores institucionales que lo comprenden

Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto
1. Fragmentación de la responsabilidad y autoridad en el proceso de toma de decisiones
2. Déficit de coordinación entre los múltiples actores involucrados en la ejecución del proyecto
3. Falta de marcos sectoriales estratégicos
4. Barreras institucionales y falta de coordinación entre instituciones impide o dificulta la reforma

³⁴ Junto con los grupos temáticos “Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto” y “Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto” en términos del porcentaje de operaciones con factores institucionales en cada grupo (65.8% de las 30 operaciones de la muestra del sector RM).

³⁵ La pauta para esta profundización surge del Taller de Validación de la MAFI.

³⁶ Es decir, una muestra de préstamos que respeta la proporcionalidad de operaciones por sub-sector. Las cooperaciones técnicas no se consideran por falta de la misma documentación que los préstamos.

³⁷ Estos criterios fueron ampliados para la construcción de los mapas de factor y país. En particular, cubren un semestre más de operaciones y se consideran cooperaciones técnicas (aunque no se procesan como casos piloto en este trabajo). Recapitulando, los criterios son entonces: 1) la operación es una operación al sector público; 2) de préstamo o cooperación técnica; 3) de un monto igual o mayor a US\$1-millón para préstamos y US\$0.5-millones para cooperaciones técnicas; 4) finalizada pos-alineación del Banco (01/01/2007-06/30/2010); y 5) que cuenten con documentos de evaluación inicial, intermedia y final. Straface, F., S. Kostenbaum, L. García, con M. Reyro y Aranda. “Mapa de Factores Institucionales en las Operaciones del Banco, versión revisada y actualizada (RG-N3368),” BID: Julio 2010. IDBDOCS: 3523-9370.

³⁸ Ver nota de pie de página no. 33.

Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto
5. Celos institucionales por el manejo de recursos, visibilidad, poder etc. que afectan tanto el diseño como la ejecución de operaciones.

Las siete (7) acciones de mitigación depuradas a lecciones aprendidas de mitigación frente a factores institucionales se entregan como insumos piloto a KNM se encuentran anexos en el documento Excel, “00.MAFI.Lessons.Learned.Mitigation.Inxl.Factors.2010”. Cabe mencionar que para este grupo temático y sector la persistencia de factores sobresale, con tan sólo dos de las siete acciones de mitigación clasificadas como efectivas (A1) mientras las cinco remanentes como no efectivas (B1). El formato de la carga se refleja en el ejemplo a continuación (Tabla 5):

Tabla 5. Ejemplo de lecciones aprendidas de mitigación de la MAFI para Lessons in Action

Nombre del proyecto	PROGRAMA DE MODERNIZACION DEL MUNICIPIO DE MANAGUA
Número del proyecto	NI0111
Grupo Temático	Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto
Factor Institucional	Déficit de coordinación entre los múltiples actores involucrados en la ejecución del proyecto
País	NICARAGUA
Sector y sub-sector	Reforma y modernización
División	Fiscal & Municipal Mgmt (FMM)
Fecha de Cierre	03-Dec-08
Tipo de operación	INV
Descripción (objetivos del proyecto)	Fortalecer la capacidad de gobierno en el Municipio a través de una mayor descentralización y participación ciudadana
Acciones	Para mitigar el riesgo de falta de coordinación interinstitucional, durante la preparación del Programa se ha integrado un Grupo de trabajo que involucra a profesionales de todas estas entidades. El Programa seguirá respaldando con asistencia técnica a este Grupo.
Comentarios	Escasa coordinación con otras entidades proveedoras de servicios. Para la ejecución exitosa del componente de mejoramiento de barrios marginales será fundamental una estrecha cooperación del Municipio con las otras entidades proveedoras de servicios.
Seguimiento de la acción de mitigación	Según es posible inferir de los documentos del Proyecto, la acción de mitigación se ha implementado y ha sido exitosa. Según doc proposal el grupo de trabajo interinstitucional (conformado por el gobierno municipal, Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados, Empresa Nicaragüense de Electricidad y Oficina de Titulación Urbana) aseguraría la articulación necesaria para la ejecución de obras en barrios marginales (componente 2). En PPMR 2004 no se mencionan dificultades al respecto. Solo se menciona que la ejecución de obras en los dos barrios priorizados se estaban desarrollando. Según doc PCR 2009, la conformación de este grupo/comisión ha resultado una externalidad positiva. Menciona el involucramiento de un mayor número de organizaciones que las mencionadas en el documento de propuesta, alcanzando también a organizaciones barriales y entidades gubernamentales.

Referencias a los documentos del Proyecto	Doc. Proposal 2000 p.36: Para la ejecución exitosa del componente de mejoramiento de barrios marginales será fundamental una estrecha cooperación del Municipio con ENACAL (Alcantarillado y Agua Potable), ENEL (Electricidad) y OTU (Titulación de Tierra). Para mitigar el riesgo de falta de coordinación interinstitucional, durante la preparación del Programa se ha integrado un Grupo de trabajo que involucra a profesionales de todas estas entidades. El Programa seguirá respaldando con asistencia técnica a este Grupo, que ya se encuentra funcionando exitosamente y ha tomado el liderazgo para seleccionar los barrios a ser incluidos en el Programa y definir la metodología de intervención. PPMR 2004 p.3 Se continúan ejecutando obras de rehabilitación de la infraestructura básica en los barrios Pantanal y 18 de Mayo. PCR 2009 p.10 -Externalidades positivas: Uno de las externalidades importantes de la ejecución de este programa fue la creación de la Comisión Interinstitucional, en la cual estuvieron representadas las empresas proveedoras de servicios de agua (ENACAL), electricidad (ENITEL), las organizaciones barriales, entidades gubernamentales y la Alcaldía misma que permitió que las acciones que se llevaron a cabo que involucraba a todas las entidades se hicieran colegiadamente.
Filtros	SUFF-VINC-CONST: A1

4.1.2. Otros insumos de la MAFI del sector Modernización del Estado.

El volumen de este primer piloto fue restringido por su naturaleza de piloto y por una restricción de tiempo y de recursos. En esta ocasión el uso de recursos, especialmente de tiempo disponible, se concentró en el desarrollo de un marco conceptual y una metodología de depuración sólida, consistente y robusta que fuera la base de un proceso de depuración bien definido, replicable y escalable para su futuro uso.

El potencial de escalar este proceso e institucionalizarlo como insumo constante a la plataforma *Lessons in Action* es evidente. Desde ya, lecciones aprendidas podrían ser derivadas de los otros nueve grupos temáticos dentro del sector Modernización del Estado (RM). De igual forma, estarían disponibles los insumos del universo de operaciones de Honduras concluidas en los últimos tres años y medio para su depuración y transferencia a *Lessons in Action*.³⁹

Más aún, esta expansión promete ser fructífera, puesto entre otras cosas, una somera revisión de las operaciones con acciones de mitigación muestra una proporción mayoritaria de operaciones que pasan el filtro 1 y 2 (SUFF), señalando a una posible riqueza de insumos para *Lessons in Action* (ver Anexo V para lista aleatoria de operaciones RM reflejando esta tendencia).

5. Líneas de acción hacia el futuro

5.1. Opciones de líneas de acción a futuro

5.1.1. Expandir las cargas de lecciones aprendidas de mitigación

Como se establece en la sección 4.1.2., la carga de lecciones aprendidas fue limitada en este primer piloto. El siguiente paso lógico sería expandir el volumen de esa carga MAFI a *Lessons in Action* para los remanentes nueve grupos temáticos para el sector de Modernización del Estado. En paralelo se podría,

³⁹ Y satisfaciendo los otros cuatro criterios de selección de la MAFI.

al igual, establecer un proceso de depuración de acciones de mitigación para el mapa de factores de país (Honduras).

Finalmente, si se considerara importante en el proceso de diálogo y retro-alimentación de esta colaboración, se podrían también asignar recursos para explorar las acciones de mitigación categorizadas en el filtro 1 para su profundización (PROF).

5.1.2. Folletos de lecciones aprendidas KNM

Más allá de la carga de insumos a la plataforma *Lessons in Action*, una posible extensión de esta actividad sería tomar las lecciones aprendidas de mitigación efectivas del sector de Modernización del Estado y, con la colaboración de los jefes de equipo de las operaciones, desarrollarlas en folletos de Lecciones Aprendidas en la misma modalidad y cuadro existente del de KNM para este propósito.

5.1.3. Virar hacia un banco de buenas prácticas

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 y dar un valor agregado a los especialistas del banco con una herramienta de referencia de aún mayor robustez. Hacia este fin, espacios de formación, discusión y reflexión multisectorial y por país (ej., talleres, mesas redondas, documentos de debate) son importantes y contienen oportunidades para una gama amplia de actores institucionales (ej., las representaciones de país del Banco como catalizadores de marcos de conocimiento por país).

5.1.4. Expandir a otro tipo de carga

Finalmente, y dada la característica de escalabilidad de esta colaboración, con el tiempo se podrían agregar otro tipo de lecciones aprendidas de orden institucional y no tan solo aquellas de mitigación para factores institucionales. Por ejemplo, la MAFI provee información sobre los tiempos de desembolso de las operaciones. Es posible concebir una lección aprendida de un factor institucional como posible causa de demoras o lagunas de desembolso en y cancelaciones de las operaciones (ej., operaciones que reflejan lagunas de desembolso, o “tiempos muertos”⁴⁰ de las operaciones en base al monto de aprobación original y el monto actual desembolsado).

5.1.5 Lecciones aprendidas desde la MAFI más allá de Lessons in Action

Más allá de las lecciones aprendidas que pudieran ser derivadas de la MAFI como insumos a la plataforma *Lessons in Action* (según la Tabla 1, los casos A1 y A2)⁴¹ existen casos en los cuales el factor institucional se resuelve por factores exógenos (si hubo acción de mitigación, exógenos a esta (caso A2)

⁴⁰ VPC/PDP y Taller del Programa para la Gestión Integral de Proyectos (PGIP), Diciembre 2010.

⁴¹ A1. Acciones de mitigación que textualmente resuelven o mitigan el factor institucional o que es causa posible de su resolución (por vinculación conceptual). A2. Acción de mitigación no resuelve o mitiga el factor institucional aunque su concepción tuvo una base conceptual válida para creer que su presencia mitigaría o resolvería el riesgo o vulnerabilidad, el cual persistió. Lección aprendida sobre acciones de mitigación no efectivas.

y si no hubo acción de mitigación resulta por razones exógenas que pudieran incluir mis-identificación del factor mismo; pero también factores exógenos que lo resolvieron fuesen concretos o temporales, o simplemente la acción de mitigación no se registró aunque esta haya existido (caso C). Asimismo existen las operaciones en las cuales los factores institucionales persisten en la operación ya que o no se formula una acción de mitigación (caso D) o existe una acción de mitigación que no resuelve o mitiga el factor institucional porque su concepción no tuvo base conceptual justificada para creer que su presencia mitigaría o resolvería el riesgo o vulnerabilidad (caso B2). El análisis de estas operaciones requiere de una metodología distinta para abordar la problemática, no obstante se subraya que este tipo de análisis o producto de conocimiento complementaría los hallazgos de *Lessons in Action* al explorar las fallas sistemáticas en la mitigación de factores institucionales en el Banco.

ANEXOS

*Anexo I. Definición de una lección aprendida, selecciones KNL/Lessons in Action*⁴²

‘CÓMO DOCUMENTAR UNA LECCIÓN APRENDIDA’

¿Qué es una lección aprendida?

Entendemos por *lección aprendida* el conocimiento o entendimiento ganado ` una o varias experiencias (iniciativa, proyecto, proceso o actividad) y sus resultados, sean estos positivos o negativos. Para que sean útiles y pertinentes, las lecciones aprendidas tienen que identificar los mecanismos que contribuyen a resolver problemas o mitigar riesgos o a repetir y reforzar éxitos. Por lo tanto, tienen que presentar y analizar las relaciones de causa y efecto entre el resultado de una experiencia y las condiciones iniciales.

¿Cómo documentar una lección aprendida?

El formulario para documentar lecciones aprendidas en ***Lessons in Action*** incluye tres secciones diferenciadas:

1. Relato y formulación de la lección (antecedentes, hechos, recomendaciones)
2. Información de base sobre la lección y la experiencia de la cual se deriva (esta información sirve para clasificar la lección y facilitar su búsqueda)
3. Información complementaria (útil para el uso y aplicación de la lección)

28

De una misma experiencia (proyecto, iniciativa, proceso, actividad) puede derivarse más de una lección. En este caso debe rellenarse un formulario para cada lección.

El formulario debe ser completado en lenguaje sencillo, claro y constructivo. La información suministrada debe estar apoyada en datos de fácil comprobación y acceso.

Los siguientes lineamientos le ayudarán a completar el formulario, localizar la información requerida y desarrollar el relato de la lección que está formulando.

1. RELATO DE LA LECCIÓN APRENDIDA

- **Contexto/antecedentes de la lección aprendida** – máximo 100 palabras. Descripción breve de las circunstancias que rodean la experiencia/proyecto/actividad/ proceso del cual la lección se deriva y sus objetivos. Tener en cuenta que el contexto puede variar en el caso de varias lecciones derivadas de un mismo proyecto.
- **Qué se esperaba que sucediera con esta intervención** (proyecto/actividad/operación)– máximo 100 palabras

⁴² KNL/KNM Lessons in Action: <http://lessonsinaction>.

Cuál era el propósito u objetivo del proyecto o actividad; fechas y duración; beneficiarios/actores; productos esperados.

- **Qué sucedió en la realidad** – máximo 100 palabras.

Cuáles fueron los resultados efectivamente alcanzados. Diferencia con los resultados esperados. Qué funcionó bien y qué pudo haber funcionado mejor y por qué. Éxitos y logros que puedan replicarse. Problemas y obstáculos que afectaron el desempeño y que no repetiría.

- **Lección y recomendaciones para la acción** -máximo 200 palabras.

La lección aprendida debe enunciarse en tiempo pasado, señalando su vinculación a un contexto y experiencia específica, y debe presentar claramente explicitada la relación entre el resultado obtenido por la intervención (efecto) y las condiciones (causas) que lo facilitaron o entorpecieron o que lo propiciaron.

Variantes posibles para enunciar una lección aprendida:

- Descripción de las condiciones/causas/factores + verbo en pasado + descripción de resultados

Ej. *The exchange risk derived from mortgages denominated in Mexican pesos was mitigated by the introduction of fixed rate swap and a currency swap.*

Ej. *The exchange risk was considered high since mortgages were denominated in Mexican pesos and the loan was in U.S. dollars. To mitigate this risk, a US\$/MXN fixed-rate swap and a currency swap were done.* (Su Casita – ME3532A-01)

- Descripción de resultados + verbo en pasado + descripción de condiciones/causas/factores

Ej. *The introduction of fixed-rate swap and a currency swap contributed to mitigate the exchange risk derived of mortgages denominated in Mexican pesos.* (Su Casita – ME3532A-01)

Las recomendaciones sugieren las acciones que permitieron resolver el problema enfrentado, mitigar riesgos, repetir o reforzar éxitos en situaciones similares. Se sugiere especificar actores, tiempos, medios y recursos necesarios.

<truncado>

Anexo II. Factores de la MAFI por grupos temáticos de política: (a) definición y (b) agrupamiento de factores por grupo temático

(a) Definición de los grupos temáticos de política

Grupos temáticos de Política, definiciones.	
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, bajo 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. Déficit institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	
En este grupo se asocian los factores institucionales donde el Banco es coproductor 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	

Grupos temáticos de Política, definiciones.

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.

(b) Agrupamiento de factores por grupo temático

Grupo Temático	Factor Institucional	ID
Condiciones políticas del gobierno que impactan en el proyecto	Riesgo de inestabilidad del sistema político (conflicto interno, externo, cambio de régimen)	1
	Difficulty to gather enough political capital required to focus on long- term objectives; tendency to operate in a short-term crisis mode.	2
	Deterioro de la legitimidad del gobierno	16
Marco legal, institucional y técnico que demanda la ejecución del proyecto	Absence of a legal framework that supports long-term initiatives	3
	Legal and regulatory frameworks are not reflected in adequate institutional arrangements for their effective implementation.	4
	The primary institutional set-up might pose fundamental constraints to achieve long term objectives and fulfill mandate.	5
	Limited access to the technical resources and expertise required to design long-term institutional reforms.	9
Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución	Prioridades diferentes de un nuevo programa de Gobierno o del plan estratégico de la entidad ejecutora - Cambios de política Nacionales	6
	Alta rotación de personal por cambio de gobierno dificulta la continuidad de buena parte del personal clave para operar proyectos	7
	Cambios recientes de Gobierno o de autoridades quienes no tienen suficiente información de los proyectos iniciados por gestiones anteriores	11
	Hard-won reforms are reversed or interrupted as a result of electoral cycles, ministerial changes and/or weaknesses in the rule of law.	15
	El proyecto no forma parte de la prioridad en la agenda pública o agenda de gestión del ministro	29

Grupo Temático	Factor Institucional	ID
	Escasez de fondos de contrapartida	65
Apoyo legislativo para el proyecto	Falta de capacidad técnica para evaluar proyectos de la Legislatura	10
	Problemas para lograr ratificación legislativa del proyecto	12
Coordinación entre donantes	Fallas en la coordinación de esfuerzos entre actores de organismos donantes, multilaterales y el gobierno	8
Dinámicas de economía política que surgen/ se manifiestan a partir del proyecto	Reform benefits are often long-term, whereas their political costs are short-term.	13
	Reforms generate “winners” and “losers.” The winners are often scattered, unaware and disorganized, whereas the losers tend to be very politically active.	14
	Grupos de interés pueden revertir los logros alcanzados	20
	Lack of strategic alliances (public-private) to support reform.	21
	Grupos de interés pueden aprovecharse de beneficios focalizados para otros	23
	Disagreements among stakeholders block reform process.	25
	Gobiernos locales opuestos al gobierno central y con fuerte arraigo en la comunidad	17
	Overcome gender, geographical and racial gaps in institutional capacity.	18
Condiciones que determinan el apoyo de la población y/o grupos vulnerables asociados al proyecto	Falta de participación/orientación de la población en las etapas del proyecto	19
	Overcome social segmentation and stigmatized provision of public goods.	22
	Consideración inadecuada o incompleta del entorno ambiental y social en las etapas del proyecto. Medidas de mitigación o compensación inadecuadas o mal implementadas.	27

Grupo Temático	Factor Institucional	ID
	Inability to identify citizens/other actors demands and effectively respond to them.	42
	High cost of transaction for the private sector and the individual citizens' threatens competitiveness and has a negative impact on quality of life.	43
	Lack of awareness and information leads to little support for the institutional modernization processes.	24
	Sensibilidad de los componentes del proyecto en su naturaleza técnica o sectorial	26
	Low development of democratic practices and citizen participation mechanisms delays and weakens reform process.	82
Factor exógeno con impacto en el proyecto	Riesgo de desastre natural - problemas ambientales	28
Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto	Fragmentación de la responsabilidad y autoridad en el proceso de toma de decisiones	31
	Déficit de coordinación entre los múltiples actores involucrados en la ejecución del proyecto	32
	Lack of sectorial strategic frameworks.	35
	Institutional barriers and lack of coordination among institutions blocks or hinders reform.	36
	Celos institucionales por el manejo de recursos, visibilidad, poder etc. que afectan tanto el diseño como la ejecución de operaciones.	37
Calidad del diseño del proyecto y capacidad del Banco de responder a las necesidades del prestatario durante la ejecución	Diseño proyecto/componentes	38
	Temptation to "import" solutions, without adequate adaptation to local context	39
	Time is wasted reinventing the wheel.	40
	Centralized and in-person service delivery.	45

Grupo Temático	Factor Institucional	ID
	Eficiencia del Banco (demoras en responder)	47
	Cambios de política del Banco	48
	El sector tiene lógicas propias de ejecución que no son procesadas correctamente en el diseño del proyecto	49
	Cumbersome and paper-based processes with multiple steps	67
	Cumbersome processes and long waits to obtain services.	44
Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con responsabilidad estratégica en el proyecto	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.	53
	Lack of resources to support executive and managerial training.	56
	Negligencia de los gerentes públicos	57
	capacidad profesional deficiente	59
	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.	60
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	Compromiso Prestatario/Agencia Ejecutora	30
	Policy fragmentation (vía autoridad superior micro manager, falta coherencia estratégica dentro de la agencia)	33
	Durante la ejecución del proyecto se produce un cambio de gobierno - Cambios de política de la Agencia	34
	Demoras en cumplimiento de condiciones contractuales	50
	Desempeño de consultores	51
	Desempeño proveedor/contratista	52
	Sobre-costos en la presupuestación	61
	Monitoring and oversight mechanisms are nonexistent or produce untimely information.	62

Grupo Temático	Factor Institucional	ID
	Low or nonexistent budget planning capabilities. - Dificultades en adquisiciones	63
	Falta de experiencia y conocimiento de las contrapartes para gestionar proyectos complejos (preparación de TdR, contratos, negociación de los mismos, supervisión de los productos)	64
	Difficulty to link the organization's strategy with budgetary planning.	66
	Baja capacidad en manejo de procedimientos del Banco	69
	Absence of adequate processes and/or mechanisms to identify vulnerabilities and risks.	70
	Inefficient and ineffective management of financial and material resources in the design and execution of policies and programs.	71
	Estructura de jerarquía, autoridad y procesos de autorización para operaciones rígido y demasiado vertical	72
Condiciones para garantizar la integridad del proceso de ejecución del proyecto	Déficit de auditoría externa calificada	41
	Capture of decision making. --> corruption	46
	Corruption; private sector interests are embedded and pervasive within institutional processes.	68
	Absence of control and/or whistle blower mechanisms.	78
	Corruption; private sector interests are embedded and pervasive within institutional processes.	79
Gestión estratégica del cambio	Lack of resources stifles action of local leaders.	55
	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	73
	Gestión del cambio inadecuada. Cambios estructurales en como la organización funciona, en la cultura organizacional	74

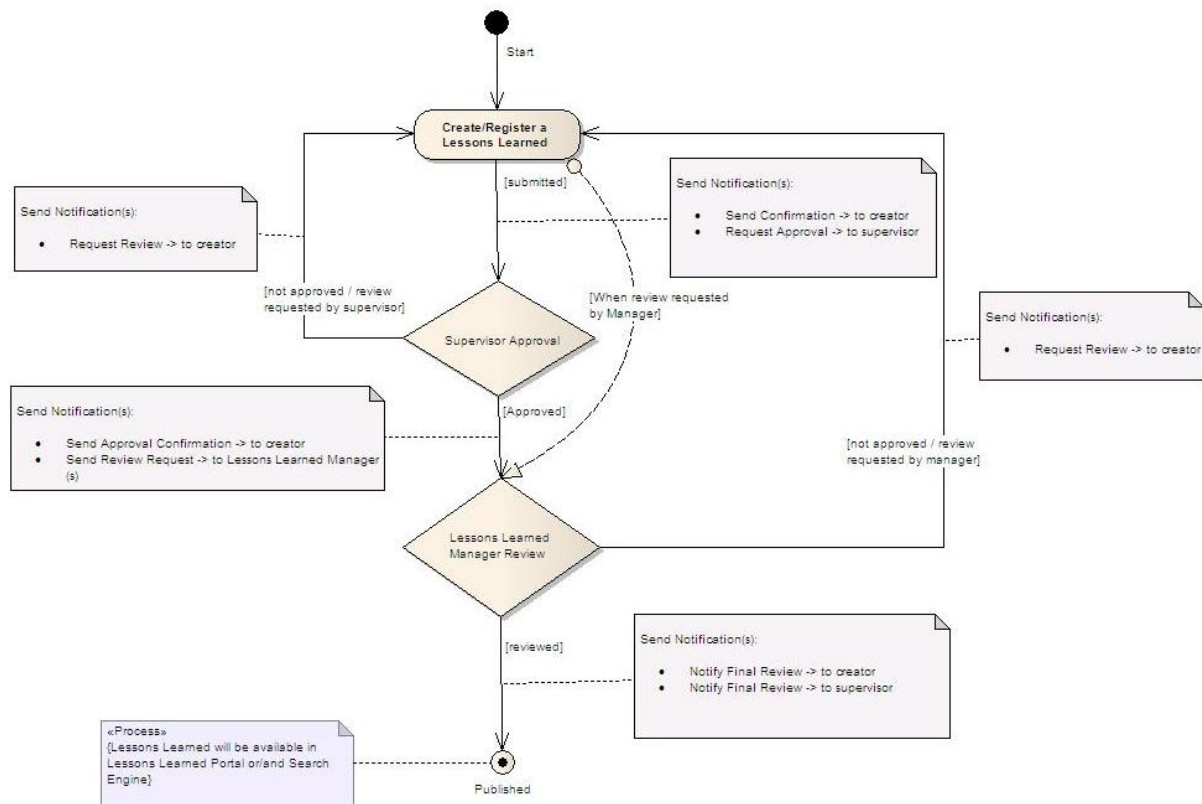
Grupo Temático	Factor Institucional	ID
	de la entidad.	
	Insuficiente ownership del proyecto por no haber motivación del personal y a veces con cierta percepción de ausencia de liderazgo y mensaje confuso de parte de algunas autoridades claves	54
	Those who initiate reform are seldom given the opportunity to stay in their post	58
Gestión estratégica de la información	Weak capacity to generate, manage and provide information.	75
	Asymmetry in access to information among offices.	76
	Absence of adequate regulatory and/or institutional framework to guarantee access to information.	77
	Inability to monitor compliance with access to information obligations.	80
	Institutional limitations to access information by citizens (requests in person, costs etc).	81

Anexo III. Grupos temáticos de mayor incidencia en el sector RM

Grupo temático	Cantidad de ocurrencias de factores de este grupo	% de operaciones con factores de este grupo (n=38 operaciones)
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	43	65.8%
Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto	40	65.8%
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	36	65.8%
Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución	35	63.2%
Marco legal, institucional y técnico que demanda la ejecución del proyecto	20	52.6%
Gestión estratégica del cambio	18	31.6%
Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con responsabilidad estratégica en el proyecto	18	42.1%
Condiciones que determinan el apoyo de la población y/o grupos vulnerables asociados al proyecto	8	18.4%
Rendición de cuentas y transparencia	7	18.4%
Dinámicas de economía política que surgen o se manifiestan a partir del proyecto	7	18.4%
Apoyo legislativo para el proyecto	4	10.5%
Condiciones políticas del gobierno que impactan en el proyecto	4	10.5%
Capacidades institucionales para afrontar desastres naturales	4	10.5%

Anexo IV. Flujo de aprobación KNL/KNM para las lecciones aprendidas

act Use Case Model



Anexo V. Muestra aleatoria de proporcionalidad de operaciones con acciones de mitigación de acuerdo a si pasarían el filtro 1 y 2 de la metodología de depuración.

<i>Lessons in Action</i>	<i>Propuesta de cómo la MAFI podría llenar esos campos</i>
PROYECTO	GY0053
CONTEXTO DE LA POSIBLE LECCIÓN APRENDIDA DE MITIGACIÓN (FACTOR INSTITUCIONAL)	Déficit de coordinación entre los múltiples actores involucrados en la ejecución del proyecto
CONTEXTO DE LA POSIBLE LECCIÓN APRENDIDA DE MITIGACIÓN (GRUPO TEMÁTICO)	Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto
EXPECTATIVA (¿QUÉ SE ESPERABA SUCEDIERA?) - ACCIÓN DE MITIGACIÓN/POSIBLE LECCIÓN APRENDIDA	An action plan has been agreed between the Bank and the PEU.
STATUS DE ACCIÓN DE MITIGACIÓN EN RELACIÓN DE <i>LESSONS IN ACTION</i>	PROFUN, NO PASA AL FILTRO 2 EN ESTA RONDA.

<i>Lessons in Action</i>	<i>Propuesta de cómo la MAFI podría llenar esos campos</i>
PROYECTO	TC9603235
CONTEXTO DE LA POSIBLE LECCIÓN APRENDIDA DE MITIGACIÓN (FACTOR INSTITUCIONAL)	Déficit de coordinación entre los múltiples actores involucrados en la ejecución del proyecto
CONTEXTO DE LA POSIBLE LECCIÓN APRENDIDA DE MITIGACIÓN (GRUPO TEMÁTICO)	Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto
EXPECTATIVA (¿QUÉ SE ESPERABA SUCEDIERA?) - ACCIÓN DE MITIGACIÓN/POSIBLE LECCIÓN APRENDIDA	El programa busca que este riesgo se minimice por medio del Coordinador General, quien tendrá la responsabilidad de coordinar las acciones de las diversas unidades.
STATUS DE ACCIÓN DE MITIGACIÓN EN RELACIÓN DE <i>LESSONS IN ACTION</i>	SUFF → PASA AL FILTRO 2.

<i>Lessons in Action</i>	<i>Propuesta de cómo la MAFI podría llenar esos campos</i>
PROYECTO	NI0111
CONTEXTO DE LA POSIBLE LECCIÓN APRENDIDA DE MITIGACIÓN (FACTOR INSTITUCIONAL)	Déficit de coordinación entre los múltiples actores involucrados en la ejecución del proyecto

CONTEXTO DE LA POSIBLE LECCIÓN APRENDIDA DE MITIGACIÓN (GRUPO TEMÁTICO)	Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto
EXPECTATIVA (¿QUÉ SE ESPERABA SUCEDIERA?) - ACCIÓN DE MITIGACIÓN/POSIBLE LECCIÓN APRENDIDA	Para mitigar el riesgo de falta de coordinación interinstitucional, durante la preparación del Programa se ha integrado un Grupo de trabajo que involucra a profesionales de todas estas entidades. El Programa seguirá respaldando con asistencia técnica a este Grupo.
STATUS DE ACCIÓN DE MITIGACIÓN EN RELACIÓN DE <i>LESSONS IN ACTION</i>	SUFF → PASA AL FILTRO 2.

<i>Lessons in Action</i>	<i>Propuesta de cómo la MAFI podría llenar esos campos</i>
PROYECTO	TC0112007
CONTEXTO DE LA POSIBLE LECCIÓN APRENDIDA DE MITIGACIÓN (FACTOR INSTITUCIONAL)	Déficit de coordinación entre los múltiples actores involucrados en la ejecución del proyecto
CONTEXTO DE LA POSIBLE LECCIÓN APRENDIDA DE MITIGACIÓN (GRUPO TEMÁTICO)	Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto
EXPECTATIVA (¿QUÉ SE ESPERABA SUCEDIERA?) - ACCIÓN DE MITIGACIÓN/POSIBLE LECCIÓN APRENDIDA	During project preparation such cooperation has been demonstrated and it appears reasonable to assume that it would continue throughout the period of execution. Moreover, incentives for such collaboration will be provided through the participation of CBvS staff in the Executing Unit and the careful evaluation of where to locate that Unit. Finally the need for a formal agreement between the MOF and the CBvS will be examined.
STATUS DE ACCIÓN DE MITIGACIÓN EN RELACIÓN DE <i>LESSONS IN ACTION</i>	SUFF → PASA AL FILTRO 2.

<i>Lessons in Action</i>	<i>Propuesta de cómo la MAFI podría llenar esos campos</i>
PROYECTO	EC-L1001
CONTEXTO DE LA POSIBLE LECCIÓN APRENDIDA DE MITIGACIÓN (FACTOR INSTITUCIONAL)	Déficit de coordinación entre los múltiples actores involucrados en la ejecución del proyecto
CONTEXTO DE LA POSIBLE LECCIÓN APRENDIDA DE MITIGACIÓN (GRUPO TEMÁTICO)	Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto

EXPECTATIVA (¿QUÉ SE ESPERABA SUCEDIERA?) - ACCIÓN DE MITIGACIÓN/POSIBLE LECCIÓN APRENDIDA	Se decidió asumir este riesgo buscando atenuarlo con la participación activa de todas las instituciones involucradas en la definición de actividades que fueron diseñadas en base a un constante y extenso proceso de consulta. Esto se plasmó en un acuerdo interinstitucional sobre la propuesta de actividades presentado por el Banco a todos los sectores involucrados. El CIC y el grupo técnico de apoyo a la implementación del programa, en que participan al menos un técnico responsable de cada institución, tendrán como objetivo prioritario en los términos de referencia de su trabajo que las actividades se realicen sobre bases operativas eficientes y una constante coordinación interinstitucional con los vínculos necesarios con todos los beneficiarios.
STATUS DE ACCIÓN DE MITIGACIÓN EN RELACIÓN DE <i>LESSONS IN ACTION</i>	SUFF → PASA AL FILTRO 2.

<i>Lessons in Action</i>	<i>Propuesta de cómo la MAFI podría llenar esos campos</i>
PROYECTO	CH-L1006
CONTEXTO DE LA POSIBLE LECCIÓN APRENDIDA DE MITIGACIÓN (FACTOR INSTITUCIONAL)	Lack of sectoral strategic frameworks.
CONTEXTO DE LA POSIBLE LECCIÓN APRENDIDA DE MITIGACIÓN (GRUPO TEMÁTICO)	Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto
EXPECTATIVA (¿QUÉ SE ESPERABA SUCEDIERA?) - ACCIÓN DE MITIGACIÓN/POSIBLE LECCIÓN APRENDIDA	La definición del modelo de gestión pasa por una definición previa de políticas públicas, las que se apoyaran con los resultados de la consultoría "Formulación de política de incentivos".
STATUS DE ACCIÓN DE MITIGACIÓN EN RELACIÓN DE <i>LESSONS IN ACTION</i>	SUFF → PASA AL FILTRO 2.

<i>Lessons in Action</i>	<i>Propuesta de cómo la MAFI podría llenar esos campos</i>
PROYECTO	AR0144
CONTEXTO DE LA POSIBLE LECCIÓN APRENDIDA DE MITIGACIÓN (FACTOR INSTITUCIONAL)	Lack of sectoral strategic frameworks.
CONTEXTO DE LA POSIBLE LECCIÓN APRENDIDA DE MITIGACIÓN (GRUPO TEMÁTICO)	Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto
EXPECTATIVA (¿QUÉ SE ESPERABA SUCEDIERA?) - ACCIÓN DE MITIGACIÓN/POSIBLE LECCIÓN APRENDIDA	Para ello el Gobierno acordó con el Banco intentar un mecanismo novedoso (para la época y para el país) de tercerizar la ejecución del Programa contratando ejecutores privados que tuviesen incentivos económicos para desembolsar rápidamente el mismo. De esta forma se contrataría en el mercado el Know-How para la ejecución y se pensaba que los cambios en el nivel de conducción política del área PyMES no deberían afectar a ejecutores regidos por un contrato de desempeño.
STATUS DE ACCIÓN DE MITIGACIÓN EN RELACIÓN DE <i>LESSONS IN ACTION</i>	PROFUN, NO PASA AL FILTRO 2 EN ESTA RONDA.

<i>Lessons in Action</i>	<i>Propuesta de cómo la MAFI podría llenar esos campos</i>
PROYECTO	BO0212
CONTEXTO DE LA POSIBLE LECCIÓN APRENDIDA DE MITIGACIÓN (FACTOR INSTITUCIONAL)	Lack of strategic alliances (public-private) to support reform.
CONTEXTO DE LA POSIBLE LECCIÓN APRENDIDA DE MITIGACIÓN (GRUPO TEMÁTICO)	Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto
EXPECTATIVA (¿QUÉ SE ESPERABA SUCEDIERA?) - ACCIÓN DE MITIGACIÓN/POSIBLE LECCIÓN APRENDIDA	El fortalecimiento de los mecanismos de diálogo, en el marco del CONEX, así como el establecimiento, mediante Decreto Supremo, de una Unidad especializada, permanente y responsable de la conducción técnica de las negociaciones comerciales (UNCI), integrada por profesionales capacitados en la materia y cuidadosamente seleccionados con base en criterios objetivos y transparentes, contribuirá en forma significativa a fortalecer la coordinación entre los distintos sectores y mejorará la capacidad de negociación de Bolivia en los diferentes foros internacionales.
STATUS DE ACCIÓN DE MITIGACIÓN EN RELACIÓN DE <i>LESSONS IN ACTION</i>	SUFF → PASA AL FILTRO 2.

<i>Lessons in Action</i>	<i>Propuesta de cómo la MAFI podría llenar esos campos</i>
PROYECTO	CH-L1006
CONTEXTO DE LA POSIBLE LECCIÓN APRENDIDA DE MITIGACIÓN (FACTOR INSTITUCIONAL)	Fragmentación de la responsabilidad y autoridad en el proceso de toma de decisiones
CONTEXTO DE LA POSIBLE LECCIÓN APRENDIDA DE MITIGACIÓN (GRUPO TEMÁTICO)	Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto
EXPECTATIVA (¿QUÉ SE ESPERABA SUCEDIERA?) - ACCIÓN DE MITIGACIÓN/POSIBLE LECCIÓN APRENDIDA	Durante nuestra visita financiera se observaron otras deficiencias administrativas que fueron comunicadas al ejecutor, con copia a la CGR y daremos seguimiento a las mismas durante el 2006.
STATUS DE ACCIÓN DE MITIGACIÓN EN RELACIÓN DE <i>LESSONS IN ACTION</i>	INSUFF → NO PASA AL FILTRO 2 EN ESTA RONDA.

Anexo VI. Lecciones aprendidas de mitigación de factores institucionales. Primera carga de insumo piloto de ICS/MAFI a KNM/Lessons.in.Action. Sector Modernización del Estado, Primer grupo temático (archivo Excel anexo).