

#4 - 2023 NOTAS DE ORIENTACIÓN

Eje de trabajo: Sociedades de Desarrollo y de Manejo del Riego¹ - SDMR/SDMR/SAGI

Línea de trabajo: Propiedad, dirección e ingeniería de proyectos hidro-agrícolas

¿Cómo reforzar las competencias de las Sociedades de Desarrollo y de Manejo del Riego SDMR/SAGI para que dispongan de métodos y herramientas que les permitan ejercer plenamente su papel de propietarios y de dirección² de proyectos?

El objetivo de las SDMR/SAGI es principalmente movilizar el agua para el desarrollo de las zonas rurales con vistas a la autosuficiencia alimentaria para la producción de arroz. Las SDMR/SAGI han desempeñado un papel central en la realización de infraestructuras de movilización y distribución de agua para riego como propietarios de proyectos delegados por el Estado y, a veces, en calidad de directores de obras o incluso como empresas constructoras. El refuerzo de sus competencias en el ámbito de la gestión y propiedad de proyectos debería permitirles ser actores principales de la Iniciativa de Regadío del Sahel y contribuir así plenamente a los objetivos de desarrollo del regadío en el Sahel establecidos en la Declaración de Dakar de octubre de 2013.



MENSAJES CLAVES

1/ El análisis de lo que cubre la profesión de propiedad y dirección de proyectos es un tema complejo debido a la diversidad de las materias que abarca y a la diversidad de las organizaciones posibles para llevarla a cabo. Es necesario realizar un esfuerzo para aclarar y comunicar sobre la repartición de responsabilidades dentro de los departamentos y el personal de las SDMR/SAGI;

2/ Se ha observado una insatisfacción de los agentes de las SDMR/SAGI con respecto a los avances realizados o en curso, en materia de diseño, control de las obras y repartición de competencias, responsabilidades y experiencias técnica, administrativa, jurídica y financiera en el seno de las SDMR/SAGI;

3/ Un buen ejercicio de propiedad y dirección de proyectos por parte de las SDMR/SAGI requiere del establecimiento de un diálogo con las partes externas e internas a las SDMR/SAGI para formular el proyecto en función de las necesidades de las partes interesadas; una mejor selección de las empresas de obras y su monitoreo; una movilización eficaz de los fondos (donantes, Estado, bancos) para el buen funcionamiento de los proyectos;

4/ El grado de autonomía de la SDMR/SAGI es un factor que influye en la diligencia y la calidad de la ejecución de las tareas de propiedad y dirección de proyecto;

5/ Se necesita establecer herramientas específicas para evaluar el rendimiento de la dirección de las operaciones de las SDMR/SAGI, además de los indicadores indirectos de los resultados de las SDMR/SAGI que ya existen. Las herramientas de evaluación, como la herramienta Irrigation Of the Future (IoF) desarrollada por el Banco Mundial, también deberían probarse a nivel de la SAGI para que puedan adoptarlas;

6/ Las SDMR/SAGI, junto con la ROA-SDMR/SAGI, debe apropiarse de todos los elementos del plan de asistencia técnica resultante del presente estudio COSTEA y continuar el trabajo sobre la mejora de las competencias necesarias para ejercer la función de propiedad y dirección de proyectos.

1. Nota de la traducción: Las Sociedades de Desarrollo y de Manejo del Riego son instituciones en África Occidental responsables de implementar las políticas hídricas gubernamentales en términos de construcción de infraestructuras, del manejo sostenible de estas y de la producción agrícola resultante. Tienen una zona geográfica específica dentro de la cual ejercen una autoridad delegada del Estado. El acrónimo en francés es SDMR/SAGI y por ende optamos en términos de traducción por la expresión SDMR/SAGI para designarlas en este texto.

2. Nota de la traducción: El concepto de "propiedad y dirección de proyectos" es específico a la cultura francesa. Separa por un lado la toma de decisiones, la planificación de proyectos, la ingeniería financiera y la supervisión global que son responsabilidad del propietario del proyecto, y por otro lado la ejecución del proyecto desde los estudios hasta la realización de la obra. Como no existe un concepto similar en español, se ha optado en todo el texto de traducir el concepto de "maîtrise d'ouvrage" por los términos más explícitos de las funciones que abarca que son la "propiedad y dirección de proyectos". La "maîtrise d'œuvre" se tradujo por "ejecución de proyecto".

En este proyecto participaron 6 de las 12 SDMR/SAGI: la ONAHA (Níger), la SONADER (Mauritania), el ODRS (Malí), BAGREPOLE (Burkina Faso), la SAED (Senegal) y la SODAGRI (Senegal)³. Un Experto Colaborador (EC) por cada SDMR/SAGI se integró en el equipo constituido por el consorcio de consultores CACG y SCP. El papel principal de los EC era representar a su SDMR/SAGI en este estudio, sobre el tema de la propiedad y dirección de proyectos de ingeniería. Eran, por tanto, la fuente de datos de la SDMR/SAGI y permitían enriquecer el análisis y las propuestas a partir de sus conocimientos del funcionamiento interno de la SDMR/SAGI en la que trabajan.

El objetivo de mejorar la propiedad y dirección de proyectos responde al principal problema identificado, que es la falta de sostenibilidad de las infraestructuras hidro-agrícolas.

El diagnóstico de las 6 SDMR/SAGI en cuestión puso de manifiesto algunas similitudes, pero también las especificidades de las SDMR/SAGI que pueden influir en su misión de propiedad y dirección de proyectos.

Entre las similitudes identificadas cabe recordar los siguientes puntos generales:

- La mayoría de las SDMR/SAGI dependen del Ministerio de Agricultura, salvo BAGREPOLE,
- Las SDMR/SAGI utilizan casi todas las mismas herramientas de trabajo,
- Todas las SDMR/SAGI tienen áreas de intervención bien definidas,
- La gestión de personal corre a cargo de las SDMR/SAGI⁴.

Las especificidades se refieren a los siguientes puntos:

- El estatuto jurídico no es el mismo lo cual tiene incidencias significativas en su capacidad financiera y su autonomía;
- Las SDMR/SAGI no están estructuradas de la misma manera ni tienen el mismo modo de funcionamiento (organigramas);
- El nivel de implicación de los distintos departamentos internos en las actividades de propiedad y dirección de proyectos difiere de una SDMR/SAGI a otra;
- Todas las SDMR/SAGI recurren a empresas de obras y consultores para la realización de los estudios, el control y la supervisión de las obras. Sólo la ONAHA realiza obras por su cuenta, mientras que las demás han abandonado este aspecto de su actividad (por ejemplo, la SAED).

Los resultados de las encuestas realizadas a las instancias internas de la SDMR/SAGI revelaron puntos fuertes y débiles en diversas áreas.

3. Nota de la traducción: las abreviaciones en francés y los nombres completos de estas instituciones son Bagrépôle, Office du Niger (ON) y Office de Développement Rural de Sélingué (ODRS), Office National des Aménagements Hydro-Agricoles (ONAHA), Société d'Aménagement et d'Exploitation des terres du Delta et des vallées du Sénégal et de la Falémé (SAED) y Société de Développement Agricole et Industriel (SODAGRI).

4. Nota de la traducción: Y no del Estado

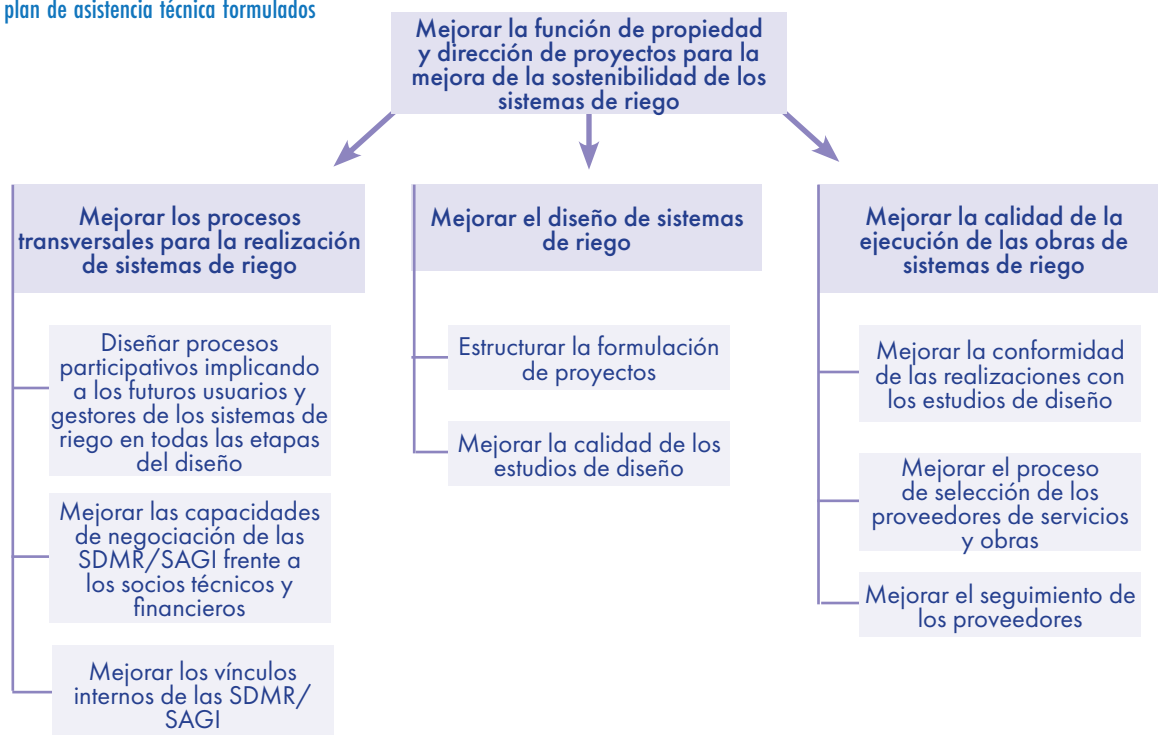
DIRECCIÓN GENERAL/EJECUCIÓN DE OBRAS	
Fuerzas	Todas las SDMR/SAGI tienen experiencia en la concepción y mantenimiento de infraestructuras, pero a diferentes niveles. El estatus y la organización de cada SDMR/SAGI tienen un impacto que puede ser positivo o negativo en la forma en que las diferentes SDMR/SAGI llevan a cabo sus actividades de propiedad y dirección de proyectos.
Debilidades	Las dificultades comunes a las distintas SDMR/SAGI son la falta de personal cualificado y de medios financieros y materiales para llevar a cabo las actividades de propiedad y dirección de proyectos, así como la capacitación del personal. También hay dificultades con los agentes externos, como los donantes (procedimientos de contratación), las empresas de obras y los consultores (fallas y errores en la realización de estudios y obras).
RECURSOS HUMANOS / MONITOREO/EVALUACIÓN	
Fuerzas	ODRS, SONADER y SAED tienen suficiente experiencia para asegurar el monitoreo y evaluación (M&E) de su función de propiedad y dirección de proyectos a diferencia de ONAHA, SODAGRI y BAGREPOLE que necesitan apoyo en el proceso de establecimiento del M&E.
Debilidades	ONAHA, SODAGRI y BAGREPOLE necesitan mayor apoyo en el proceso de creación de un departamento de M&E, de refuerzo de personal y de los medios financieros necesarios.
MANTENIMIENTO	
Fuerzas	Todas las SDMR/SAGI disponen de un departamento para el mantenimiento de las infraestructuras hidro-agrícolas.
Debilidades	En algunas SDMR/SAGI, como la SODAGRI, el departamento de mantenimiento se limita a los equipos de bombeo. La SDMR/SAGI requiere entonces una reestructuración para hacerse cargo del mantenimiento de las demás infraestructuras hidro-agrícolas (canales por ejemplo, sistema de drenaje).

Sobre la base de este diagnóstico muy detallado (véanse los informes), se definieron tres etapas principales en las que las SDMR/SAGI necesitan mejorar, así como los problemas actuales a los que se enfrentan en cada una de estas etapas:

Mejorar la transversalidad interna de las SDMR/SAGI: la propiedad y dirección de proyectos es una responsabilidad de las SDMR/SAGI que requiere una diversidad de competencias (técnicas, administrativas, jurídicas, financieras) basadas en la experiencia, compartidas dentro de las SDMR/SAGI entre distintos empleados. La gestión de las interfaces dentro de la SDMR/SAGI es, por tanto, un tema crucial para mejorar la propiedad y dirección de proyectos. Sin embargo, las SDMR/SAGI de hoy deben:

- Hacer frente a la escasa movilización de las partes interesadas en cada una de las etapas y de los procesos;
- Vincular las actividades, reforzar la circulación de la información, construir una visión global. Lograr esto es aún más difícil puesto que la organización interna está dividida entre actividades dedicadas a proyectos específicos y actividades transversales delegadas por el Estado;
- Superar la falta de autonomía financiera: las SDMR/SAGI sienten que sus socios externos les imponen condiciones (incluyendo a los donantes) que no siempre se justifican desde su punto de vista;
- Hacer frente a interferencias políticas en las decisiones que toman.

Objetivos del plan de asistencia técnica formulados



Mejorar la fase de diseño de las instalaciones: identificación de los servicios requeridos y desarrollo del programa. Las SDMR/SAGI se enfrentan a los siguientes problemas:

- Dificultades específicas en la fase de formulación del proyecto derivadas de la falta de identificación de responsabilidades, la falta de consulta con las partes interesadas y la falta de estructuración del proceso de diseño en relación con la aceptabilidad y sostenibilidad de la inversión;
- Una actitud a veces de espera y falta de pro actividad;
- Errores de diseño por parte de las empresas consultoras encargadas del diseño y la ejecución y falta de capacidad de control de la calidad por parte de las SDMR/SAGI en calidad de clientes;
- Falta de consideración de factores externos (por ejemplo, suelo, economía, sostenibilidad, aceptabilidad) en los estudios de factibilidad y en la ejecución;
- Dificultades para identificar los servicios necesarios y desarrollar los programas;
- Dificultades en la elección de las especificaciones técnicas de las infraestructuras de los sistemas de riego;
- Falta de capitalización de las lecciones aprendidas por partes externas (por ejemplo, de empresas consultoras);
- Dificultades en el monitoreo de los estudios de ejecución de proyectos.

La mejora de la fase de implantación de las infraestructuras: se refiere a la ejecución de las obras estudiadas en la fase anterior. Estas actividades se llevan a cabo en colaboración con otras partes interesadas (internas y externas) de las SDMR/SAGI, en particular el equipo de ejecución del proyecto («empresa

consultora») y las empresas constructoras⁵. A este nivel, la SDMR/SAGI se enfrenta a los siguientes problemas:

- No ejecución de las especificaciones técnicas en la fase de realización;
- Dificultades en la selección de proveedores y empresas de obras y en la adjudicación de contratos;
- Existencia de Unidades de Gestión de Proyectos (UGP) para los proyectos, impuestas por los donantes, que trabajan sin relaciones con las SMDR/SAGI lo cual no contribuye a consolidar las competencias dentro de las SDMR/SAGI;
- Falta de continuidad y presencia del propietario y director del proyecto en el monitoreo de las obras;
- Dificultades para aplicar decisiones tomadas por la dirección de proyecto en campo por falta de organización.

La mejora del ejercicio de la propiedad y dirección de proyectos con vistas a la sostenibilidad de las infraestructuras hidro-agrícolas pasa, pues, por la mejora del diseño de estas, la mejora de los procesos transversales de realización de las infraestructuras y la mejora de la calidad de ejecución de las obras. Sobre la base de los elementos detallados recogidos durante el diagnóstico y las consultas que le siguieron, se propusieron, pues, acciones que constituyen el núcleo común de las acciones prioritarias que deben llevarse a cabo como resultado de las reflexiones de las 6 SDMR/SAGI sobre la propiedad y dirección de sus proyectos (sección «técnica»).

El plan de asistencia técnica formulado en el marco de este proyecto para reforzar las competencias de las SDMR/SAGI incluye 23 acciones vinculadas a 3 objetivos principales y 8

5. Nota de la traducción: ambas entidades constituyen la "ejecución del proyecto", véase la nota número 3 del presente documento.

objetivos específicos. La siguiente ilustración presenta los objetivos principales y específicos a los que responde este plan de asistencia técnica.

RESULTADOS DEL ESTUDIO, MENSAJES CLAVE Y LIMITACIONES

Los análisis resultantes del eje de trabajo SDMR/SAGI concerniente a la propiedad y dirección de proyectos permiten al COSTEA proporcionar a las SDMR/SAGI un plan de asistencia técnica detallado destinado a reforzar sus competencias en el ámbito de la propiedad y dirección de proyectos, así como formular una serie de mensajes y recomendaciones. En este sentido, responden al objetivo de COSTEA de reforzar el desarrollo económico y social de los territorios bajo riego a través de la mejora de la función de propiedad y gestión de proyectos de las SDMR/SAGI con el fin de contribuir a una mejor sostenibilidad de las infraestructuras. Estos mensajes y recomendaciones permiten también apoyar a las SDMR/SAGI en el proceso de cambio proponiendo innovaciones, en particular en lo que se refiere a los métodos y herramientas, como lo demuestran algunas de las acciones formuladas en el marco de este estudio.

Las acciones propuestas en el plan de asistencia técnica abarcan varios ámbitos relacionados con las tres etapas principales necesarias para mejorar las funciones de propiedad y dirección de proyectos de las SDMR/SAGI y ya descritas anteriormente: los medios y las competencias de las SDMR/SAGI, el grado de autonomía en los procedimientos y las decisiones tomadas, los medios movilizados para supervisar, informar y establecer la confianza entre las partes interesadas, la disponibilidad de recursos externos de calidad (por ejemplo, empresas de obras, proveedores, oficinas de control) y el contexto socioeconómico y político de los países en cuestión.

Previamente al plan de asistencia técnica, se recogieron numerosos elementos y opiniones sobre el tema mediante encuestas en el seno de las SDMR/SAGI y debates en el seno del equipo. Esto permitió elaborar los seis principales mensajes transmitidos por el COSTEA al respecto:

1/ El análisis de lo que cubre la profesión de propiedad y dirección de proyectos es un tema complejo debido a la diversidad de las materias que abarca y a la diversidad de las organizaciones posibles para llevarla a cabo. El esquema exacto del ejercicio de esta misión depende de cada SDMR/SAGI, y a veces no se define de manera clara. Este estudio ha permitido explicar cómo las seis SDMR/SAGI ejercen su competencia y responsabilidad de propietarios y dirección de proyectos, las similitudes y diferencias, los puntos fuertes y de mejora. La propiedad y dirección de proyectos es compleja y se adquiere con la experiencia. Es necesario explicarla y apropiársela a todos los niveles dentro de la SDMR/SAGI. Las lecciones aprendidas del estudio deben

compartirse ampliamente dentro de las SDMR/SAGI. También sería aconsejable trabajar en una amplia difusión de los resultados fuera de las SDMR/SAGI.

2/ Se ha observado una insatisfacción de los agentes de las SDMR/SAGI con respecto a los avances realizados o en curso, en materia de diseño, control de las obras y repartición de competencias, responsabilidades y experiencia técnica, administrativa, jurídica y financiera en el seno de las SDMR/SAGI. Vincular mejor las interfaces dentro de las SDMR/SAGI es un tema crucial para la mejora de la propiedad y dirección de proyectos. La gestión de las competencias y de los recursos humanos del propietario del proyecto es un tema importante, ya que el buen ejercicio de esta función se basa en la experiencia. La mejora de las funciones de propiedad y dirección de proyectos podría lograrse mediante la puesta en marcha de un verdadero plan de formación que haga énfasis en el intercambio de experiencias entre las SDMR/SAGI y las empresas francesas que ejercen la misma función. El proyecto anterior de alianza de la SAED⁶ con CACG/BRL/SCP⁷, podría servir de ejemplo y reproducirse con otras SDMR/SAGI.

3/ Un buen ejercicio de propiedad y dirección de proyectos por parte de las SDMR/SAGI requiere del establecimiento de un diálogo con las partes externas e internas a las SDMR/SAGI para formular el proyecto en función de las necesidades de las partes interesadas; una mejor selección de las empresas de obras y su monitoreo; una movilización eficaz de los fondos (donantes, Estado, bancos) para el buen funcionamiento de los proyectos. La organización de retroalimentación y toma en cuenta de lecciones aprendidas desde la fase previa al propietario del proyecto (expresión de las necesidades) hasta la fase posterior al propietario del proyecto (puesta en servicio y, a continuación, explotación) es necesaria.

4/ El grado de autonomía de la SDMR/SAGI es un factor que influye en la diligencia y la calidad de la ejecución de las tareas de propiedad y dirección de proyecto. La distribución de funciones y responsabilidades dentro de las SDMR/SAGI y con respecto al exterior (por ejemplo, tutela estatal, asistencia técnica a la dirección de proyectos, control de la ejecución de proyectos) son factores cruciales para el éxito. Una clara comprensión de las tareas de la propiedad y dirección de proyectos y una clara división de estas tareas entre entidades internas y externas implicadas son cruciales. Los manuales de procedimientos se utilizan cada vez más para aclarar las funciones y responsabilidades de cada quién. Estos documentos podrían aprovechar los resultados de este estudio para ser mejorados. Podrían preverse intercambios entre SDMR/SAGI acerca de los manuales de procedimiento con el fin de mejorarlos.

6. Nota de la traducción: la SAED es una de las 6 SDMR/SAGI

7. Nota de la traducción: CACG/BRL/SCP son tres empresas francesas que ejercen la misma función de propiedad y dirección de proyectos de infraestructuras de riego para agricultura

5/ Se necesita establecer herramientas específicas para evaluar el rendimiento de la dirección de las operaciones de las SDMR/SAGI, además de los indicadores indirectos de los resultados de las SDMR/SAGI que ya existen. Continuar las alianzas entre “empresas del Norte y del Sur” es una pista interesante para la mejora de los sistemas de monitoreo y evaluación. Los departamentos de M&E, que se han constituido recientemente dentro de las organizaciones impulsados por exigencias de las tutelas administrativas y de las agencias de cooperación técnica y financiera, proponen métodos y herramientas para el monitoreo y la evaluación de las actividades de las SDMR/SAGI y de sus resultados. Los indicadores de progreso o de resultados especializados por tema o por misión de las SDMR/SAGI (por ejemplo, la gestión de proyectos) no existen como tales. Una de las recomendaciones del taller, transmitidas por la ROA-SAGI, sería establecer un sistema de monitoreo e indicadores de progreso orientados por «temas» para todos los ejes de trabajo que conciernen las SDMR/SAGI. Las herramientas de evaluación, como la herramienta Irrigation Of the Future (IoF) desarrollada por el Banco Mundial, también deberían probarse a nivel de la SAGI para que puedan adoptarse;

6/ Las SDMR/SAGI, junto con la ROA-SAGI, debe apropiarse de todos los elementos del plan de asistencia técnica resultante del eje de trabajo del COSTEA y continuar con la implementación de este plan. La ROA-SAGI tiene un papel importante que desempeñar en la apropiación del plan de asistencia técnica de este proyecto, en las actividades de abogacía, en la realización de acciones, en la difusión de los resultados, entre otros. Se recomienda fuertemente que la ROA-SAGI ponga en funcionamiento los grupos temáticos que estaban previstos tras el taller de la SDMR/SAGI de Saly en 2022. Esto permitiría también implicar a las demás SDMR/SAGI que lamentablemente no pudieron participar en este estudio.

Los límites del estudio

Este estudio presenta algunas limitaciones, en particular el hecho de que no abordó ciertos aspectos que también son responsabilidad del propietario del proyecto, ya sea directamente o por delegación: la gestión del agua, la operación y el mantenimiento de las infraestructuras hidro-agrícolas y la tarificación del servicio del agua. Estos últimos temas también se tratan en el proyecto PARIIS financiado por el Banco Mundial. Es necesario establecer un vínculo entre los cuatro estudios de las SDMR/SAGI realizados en el marco del COSTEA y los estudios del PARIIS, en particular a través de la Red SDMR/SAGI de África Occidental (ROA-SAGI). La función de propiedad y dirección de proyectos es transversal a las dos líneas de trabajo del eje que concierne las SDMR/SAGI del COSTEA: el acceso a la tierra y la transferencia de las funciones de operación y mantenimiento a las asociaciones de regantes. El seminario organizado por la ROA-SAGI en mayo de 2022, que reunió a los equipos de las cuatro corrientes de trabajo de las SDMR/SAGI, permitió compartir los primeros resultados, pero el presente estudio fue el único que incluyó una propuesta de plan de



asistencia técnica. Podrían realizarse trabajos específicos entre los diferentes estudios para identificar vínculos y coordinar los futuros planes de asistencia técnica que podrían derivarse de los otros tres estudios.

PRODUCTOS DE COSTEA RELACIONADOS CON EL ESTUDIO

- Informe de arranque (www.comite-costea.fr/actions/SDMR/SAGI)
- Notas sintéticas y análisis comparativo de las misiones de gestión de proyectos de la SDMR/SAGI con inventario documental (www.comite-costea.fr/actions/SDMR/SAGI)
- Informes de diagnóstico (www.comite-costea.fr/actions/SDMR/SAGI)
- Informe final de síntesis y recomendaciones (www.comite-costea.fr/actions/SDMR/SAGI)
- Análisis comparativo de las estructuras de gestión del regadío a gran escala en África Occidental, Marruecos y Francia (www.comite-costea.fr/actions/SDMR/SAGI)
- Diagnóstico comparativo de 11 empresas de desarrollo y gestión del regadío en África Occidental (AMVS, ANADER, BAGRÉPÔLE, ODRS, ON, ONAHA, OPIB, ORS, SAED, SODAGRI, SONADER); www.comite-costea.fr/production/diagnostic-compare-de-11-societes-damenagement-et-de-gestion-de-lirrigation-en-afrique-de-louest-amvs-anader-bagrepole-odrs-on-onaha-opib-ors-saed-sodagri-sonader/
- Base de datos documental (www.comite-costea.fr/base-documentaire-eau-et-agriculture)