

GIRH LOCAL EN LA ZONA DE LOS NIAYES EN SENEGAL

¿Hacer común en torno a los recursos hídricos?



LOS CARNETS "FAIRE COMMUN" son fruto del programa de investigación- acción "Communs et gouvernances partagées" (Comunes y gobernanzas compartidas), iniciado por el GRET en 2019. El programa abre un espacio de aprendizaje para formular, probar y documentar, en el marco de proyectos de desarrollo, enfoques basados en los comunes capaces de suscitar y facilitar dinámicas de gobernanzas compartidas para una gestión sostenible y equitativa de los recursos, los servicios o los territorios. ¿Cómo crear las condiciones para la acción y aprendizaje colectivos? ¿Cómo promover mecanismos de gobernanza compartida en la que los ciudadanos y usuarios, junto a los poderes públicos y al sector privado, tengan un real poder decisión y de control sobre los temas de su interés? ¿Cómo reflexionar sobre la postura de operador de desarrollo, cómo pensar la estrategia de intervención, qué métodos de facilitación elegir? ¿Cómo utilizar la herramienta proyecto de la ayuda pública para el desarrollo para acompañar estos procesos de transformación social a largo plazo?

En la línea de la colección Cahier projet, la serie Carnet Faire commun, de formato breve y fácil acceso, comparte los aprendizajes operativos a partir de experiencias concretas en diversas geografías. Su objetivo es enriquecer la reflexión y la gama de referencias de los profesionales y responsables políticos preocupados por promover formas de organización social y gobernanza compartida "en común".

GIRH LOCAL EN LA ZONA DE LOS NIAYES EN SENEGAL

¿Hacer común en torno a los recursos hídricos?

Redactora: Marion Osmont

Coordinadores: Louisa Desbleds, Jean-François Kibler

Autores: Valérien Juillet, Ngor Maurice Sarr

Colaboradores: Hamet Diallo, Emmanuel Durand

Edición: Marie Camus, Véronique Beldame, François Enten

Responsables editoriales: François Enten, Marie Camus

Maquetación: Nancy Cossin

Fotografías: © Gret, salvo que se indique lo contrario

© Éditions du Gret, 2025

Traducido por Ana Maria Velasco a partir de la versión francesa, *Gire locale dans la zone des Niayes au Sénégal : faire commun autour des ressources en eau ?* (2023).

Cómo citar esta obra: Desbleds L., Kibler J-F. (dir.), Juillet V., Sarr N.M. (2023), *GIRH local en la zona de los Niayes en Senegal : ¿Hacer común en torno a los recursos hídricos?* Nogent-sur-Marne, Éditions du Gret, 64 p., Carnet Faire commun n° 4.

Licence Creative Commons



TABLA DE CONTENIDO

Siglas y acrónimos	5
El enfoque de los comunes	7
Introducción	11
PARTE 1. FAVORECER EL NACIMIENTO DE LA GIRH A ESCALA LOCAL	13
Creciente presión sobre los recursos hídricos y conflictos de uso en la zona de los Niayes	14
Una gobernanza compartida para hacer operativo el plan nacional de acción de GIRH	16
PARTE 2. CINCO AÑOS DE ACOMPAÑAMIENTO A TRAVÉS DE LA INVESTIGACIÓN-ACCIÓN	19
La elección inicial: tres Plataformas Locales del Agua en cinco municipios	19
Movilización de los actores en el proceso de construcción de las PLE	20
Una construcción de las PLE a través de acciones movilizadoras	25
Formulación y el inicio de la implementación de los PLGIRE	28
Hacia una mayor representatividad de las PLE	31
PARTE 3. EL ENFOQUE DE LOS COMUNES EN LA PRÁCTICA	35
Un dispositivo de investigación-acción para acompañar el proceso	35
Las PLE, espacios de experimentación democrática a escala local	39
Co-construir una política pública	44
	.../...

PARTE 4. APRENDIZAJES	49
La utilidad de un dispositivo de investigación-acción en un enfoque de los comunes	49
La acción colectiva, garantía de representatividad y legitimidad	50
El enfoque de los comunes para la co-construcción de políticas públicas	52
Desarrollar un enfoque holístico de la gestión del agua	53
Estrategias por inventar para fomentar el diálogo entre los actores	53
PARTE 5. PERSPECTIVAS	55
Reforzar la representatividad ciudadana y las capacidades de las PLE	55
Construir un marco institucional que refuerce el poder de las PLE	55
Ampliar el dispositivo de las PLE a toda la unidad hidrogeológica	56
Establecer un mecanismo de financiamiento para las PLE	56
Movilizar un Enfoque Orientado al Cambio (EOC) para avanzar colectivamente	57
Glosario	59
Bibliografía	63

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AOC	EOC – Enfoque Orientado al Cambio (AOC)
CCE	Comité Municipal del Agua (Comité Comunal del Agua)
CLD	Comité Local de Desarrollo
DGPPE	Dirección de Gestión y Planificación de los Recursos Hídricos
GIRE	GIRH– Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRE)
GIREL	Gestión Integrada Local de los Recursos Hídricos
PLE	PLA – Plataforma Local del Agua
PLGIRE	PLGIRH – Plan Local de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
SUGP	Subunidad de Gestión y Planificación
UGP	Unidad de Gestión y Planificación

EL ENFOQUE DE LOS COMUNES

Nuestras decisiones de sociedad son tomadas, en su mayoría por el **poder público** (tanto nacional como descentralizado), del cual se espera que defienda el interés general, y por el **sector privado** (empresas y fundaciones), considerado más eficiente desde un punto de vista de gestión. De manera directa e indirecta, ambos monopolizan los espacios de gobernanza, es decir los lugares donde se toman decisiones. Operan también un modelo de sociedad basado en la competencia y la ley del más fuerte, en la propiedad pública o privada exclusiva, y en una regulación mediante el mercado o el Estado, ejerciendo diferentes formas de control sobre el comportamiento de las poblaciones.

Estos modelos de gobernanza estatal-privada **fracasan en garantizar la justicia social y medioambiental**. Los ecosistemas se degradan, la biodiversidad se erosiona, el clima se desregula, acentuando las desigualdades sociales. Tanto en el Norte como en el Sur, los servicios esenciales como el acceso al agua potable o a la energía – bajo la gestión pública, con o sin la participación de operadores privados en el marco de contratos de delegación de servicios – siguen siendo inaccesibles para sectores de la población con baja capacidad de pago. De igual manera, los planes de ordenamiento territorial o de gobernanza de las áreas protegidas, decididos por los poderes públicos o privados, tienen dificultades para conjugar la preservación del medio ambiente y la inclusión de las poblaciones precarias que dependen de él. La incapacidad de los actuales sistemas de gobernanza para enfrentar los crecientes desafíos sociales y medioambientales genera desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones, con las cuales ya no se identifican. Esta situación genera una inseguridad socio-política que pone en riesgo la paz.

Este panorama, intencionalmente exagerado, busca destacar **la urgencia de explorar formas alternativas para superar este paradigma de gobernanza estatal-privada**. Esta toma de conciencia se refleja, en particular, a través del Objetivo de Desarrollo Sostenible n° 16 (ODS), que apunta al establecimiento de instituciones ejemplares y mecanismos de toma de decisiones inclusivos¹. Se trata de un desafío clave para la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

El movimiento de **los comunes** multifacético y en pleno auge desde su resurgimiento en los años 80 con los trabajos de la politóloga Elinor Ostrom², abre un amplio abanico de posibilidades. El concepto de común ofrece un marco de referencia robusto para la organización social, que se puede describir como un conjunto de actores, interdependientes y directamente implicados en un desafío común, que deciden comprometerse en una

1. “Meta 16.6 - Desarrollar instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles” y “Meta 16.7 - Garantizar que la toma de decisiones sea dinámica, abierta, participativa y representativa a todos los niveles”, Naciones Unidas, “16 Paz, justicia e instituciones eficaces” Objetivos de Desarrollo Sostenible [consultado el 3 de mayo de 2022], <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/peace-justice/>

2. Su publicación más conocida “Governing the commons: the evolution of institutions for collective action”, Cambridge University Press, 1990.

acción colectiva para construir juntos una gobernanza compartida. Esta gobernanza define y pone en práctica, en el marco de un proceso de un continuo aprendizaje colectivo, reglas de acceso y uso equitativas que garantizan la sostenibilidad social, económica y ambiental del objeto del común (véase la figura 1).

El Gret está convencido de que las formas de gobernanza compartida “en comunes” tienen más probabilidades de garantizar la sostenibilidad social y ecológica por varias razones. Por ejemplo, permiten que los ciudadanos se reapropien de los poderes de decisión y control, junto a la autoridad pública y al sector privado. También fomentan dinámicas colectivas de acción y aprendizaje sobre como definir y adaptar las reglas comunes, lo que refuerza la capacidad de adaptación y resiliencia. Por último, reconocen un conjunto de derechos diferenciados e inclusivos (de acceso, extracción, gestión, etc.) e impulsan los mecanismos de cooperación y del “hacer común” para construir la sociedad del mañana.

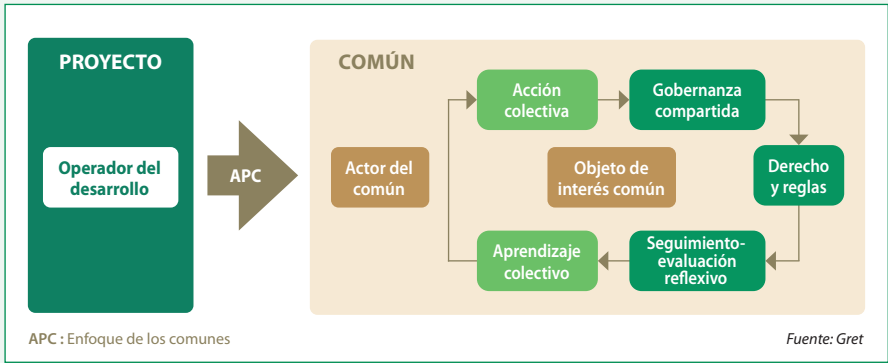
Tales formas de organización social, aun por inventar y consolidar, tienen mayor potencial para responder a los ODS y a los desafíos y problemas abordados por la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

El Gret propone desarrollar un **enfoque de los comunes** que pueda ser adoptado y adaptado por los operadores de desarrollo que deseen promover tales formas de organización social en el marco de sus intervenciones (véase la figura 1). Implementado en el marco de proyectos de desarrollo, un enfoque de los comunes se nutre del corpus teórico de los comunes para impulsar y acompañar dinámicas de organización social y construcción de una gobernanza compartida “en común” en torno a problemáticas relacionadas con recursos, servicios o territorios. De este modo, el enfoque de los comunes abarca todo lo que un operador puede poner en práctica en el marco de un proyecto en particular para:

- visibilizar las interdependencias entre actores y los desafíos comunes que comparten;
- motivar la acción colectiva de los actores involucrados en la búsqueda conjunta de soluciones;
- favorecer una representación equitativa de los actores en el dispositivo de gobernanza compartida;
- incitar a los actores a inscribir su acción en una lógica de aprendizaje colectivo, basada en un sistema de seguimiento reflexivo interno.

Esta iniciativa del Gret busca contribuir e inspirarse en los movimientos de los comunes, de la economía social y solidaria y de la educación popular. Se dirige explícitamente al fortalecimiento de la sociedad civil, a la emancipación ciudadana y la profundización de la democracia. Su especificidad reside en centrarse en intervenciones llevadas a cabo en el marco de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), un entorno a la vez privilegiado y restringido. Se une a reflexiones iniciadas por la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y el Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo (Cirad), al tiempo que aporta una contribución adicional a la operacionalización de un enfoque de los comunes en el marco de proyectos de desarrollo enfocados en la gestión de recursos naturales, los servicios y los territorios.

Figura 1: EL ENFOQUE DE LOS COMUNES



El enfoque de los comunes al que hace referencia este documento no pretende ser la panacea. Más allá del efecto de moda que podría relegarlo a la categoría de simple eslogan, termino comodín o modelo viajero³, busca, con humildad, favorecer la exploración de otras formas de hacer sociedad y de gobernar, a nivel local y de manera más amplia, para lograr una mayor justicia social ambiental.

El enfoque de los comunes nos invita a dar un poso hacia el costado para centrarnos en los problemas de gobernanza, así como en la manera en que conducimos los proyectos de desarrollo. No se trata de una receta ni de un método, sino de una manera de orientar nuestras intervenciones, de leer las situaciones de acción, de guiar nuestras acciones y de repensar en nuestro rol como facilitadores comprometidos. La mejor manera de comprender operativamente en qué consiste el **enfoque de los comunes** es observar cómo se aplica en acciones concretas... y, aún mejor, ¡experimentarlo por uno mismo!

En el marco del programa *Comunes y gobernanzas compartidas*, el Gret formula y experimenta un enfoque de los comunes en geografías y contextos diversos, con una ambición tanto operativa como metodológica. El objetivo del programa es reflexionar sobre maneras concretas de implementar un enfoque de los comunes. Las experiencias llevadas a cabo en el marco de los proyectos ofrecen aprendizajes extraídos de contextos diversos y de múltiples situaciones de acción, vinculadas a una amplia variedad de desafíos relacionados con los comunes. La capitalización de estas experiencias, centrada en la gobernanza y el enfoque de los comunes, tiene como objetivo enriquecer la reflexión y el repertorio de referencias de los profesionales y responsables de políticas públicas que desean promover formas de organización social y gobernanzas compartidas inspiradas en los comunes. ●

3. Olivier de Sardan J.-P. (2021), p. 26: "Cualquier intervención institucional estandarizada [...] diseñada para provocar algún tipo de cambio social, y basada en un 'mecanismo' y 'dispositivos' [...] se supone que tiene propiedades intrínsecas que hacen posible provocar este cambio en una variedad de contextos de aplicación".



Introducción

Este Carnet “Hacer común” describe la experimentación llevada a cabo por el Gret para establecer una Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) en la zona de los Niayes en Senegal. Los Niayes constituyen la franja costera del país entre Dakar y Saint-Louis, y concentran importantes desafíos en la gestión del agua debido a la intensidad de las actividades hortícolas e industriales de la región. Estos desafíos se ven agravados por la urbanización en curso, el crecimiento demográfico y los efectos del cambio climático.

La experimentación, realizada a través de un enfoque de los comunes persigue un triple objetivo: asegurar la sostenibilidad del recurso hídrico, establecer instancias de gobernanza democráticas y acompañar al Estado senegalés en la implementación efectiva de su política de GIRH a escala local. Desde el inicio, se diseñó un dispositivo de investigación-acción para interrogar las modalidades de gobernanza que podrían favorecer dicha implementación: ¿cuál debe ser el papel, las funciones y los recursos de las instituciones de gobernanza creadas? ¿Cuáles deben ser las modalidades de coordinación con el Estado?

El acompañamiento del Gret se estructuró en el marco proyecto de Gestión Integrada Local de los Recursos Hídricos (Girel), puesto en marcha desde octubre del 2017. Este proyecto se desarrolla en tres fases sucesivas (Girel 1, Girel 2, Girel 3¹) lo que ha permitido un acompañamiento a largo plazo. Desde sus primeras etapas, el proyecto se asoció al programa de Comunes y Gobernanza Compartida.

A través de este proyecto, el Gret ha facilitado a que los diferentes actores – usuarios en su diversidad, representantes de la sociedad civil, servicios técnicos descentralizados y autoridades municipales – construyeran colectivamente las condiciones para una

1. La primera fase del proyecto Girel (Girel 1) se desarrolló entre octubre de 2017 y septiembre de 2019 con el apoyo financiero de Enabel (antigua Cooperación Técnica Belga - BTC). A continuación, una segunda fase (Girel 2), financiada por la Agence de l'eau Seine-Normandie (AESN) y la Agence française de développement (AFD), se desarrolló de octubre de 2019 a octubre de 2022. Una tercera fase (Girel 3) comenzó a finales de 2022 y durará tres años y medio, con el apoyo financiero de la AESN, la AFD y Sénégal, la autoridad del agua de Paris Ouest La Défense y Boucle Nord de Seine.

gobernanza compartida del agua mediante un proceso de aprendizaje conjunto. Estos actores han ido, paso a paso, dando forma a instituciones innovadoras: las Plataformas Locales del Agua (PLE), concebidas como espacios de gobernanza del agua a escala municipal o intermunicipal. El proceso de creación de estas plataformas ha contribuido a la emergencia de una pericia ciudadana. Además, la revisión del Código del Agua, en curso desde 2015, abre la posibilidad de un reconocimiento legal de estas plataformas que, al estar vinculadas a los municipios, podrían presentarles propuestas de regulación local.

Desde el inicio, el Gret buscó una forma de asociar estrechamente a la Dirección de Gestión y Planificación de Recursos Hídricos (DGPRES) del Ministerio de Agua y Saneamiento en la conducción de la experimentación, con el objetivo de establecer las condiciones para una co-construcción de políticas públicas del agua entre el Estado y las PLE. Así, mientras que en la primera fase del acompañamiento (Girel 1), la implicación de la DGPRES, entonces responsable del proyecto, se manifestó principalmente en forma de apoyo institucional, a partir de la segunda fase (Girel 2) esta se traduce en una participación operativa efectiva.

El principal desafío de la tercera fase del proyecto (Girel 3), iniciada a finales de 2022, consiste en extender la dinámica – hasta ahora desarrollada a escala de cinco municipios – al conjunto de la zona de los Niayes. La experimentación en curso ya permite extraer aprendizajes significativos, especialmente en cuanto a la representatividad y el financiamiento de las instituciones de gobernanza del común. En el marco de un proyecto relacionado con el agua, esta experimentación también plantea la pertinencia de considerar tanto el recurso como el servicio como objetos del común. ●

PARTE 1

Favorecer el nacimiento de la GIRH a escala local

Senegal, que contaba en 2021² con algo menos de 17 millones de habitantes, ocupa la parte más occidental del continente africano. Limita al norte con Mauritania, al este con Malí, al sur con Guinea y Guinea-Bisáu. Con una extensa fachada marítima, el país está constituido principalmente por extensas mesetas arenosas. El clima es saheliano, con baja pluviosidad, excepto en el sur. Es uno de los países más estables de África y su economía se encuentra entre las más dinámicas del continente.

A nivel nacional, las aguas pluviales constituyen la principal fuente de agua para la agricultura. Sin embargo, durante los períodos de escasa precipitación, no es suficiente para cubrir las necesidades de los agricultores. Las aguas subterráneas proporcionan el 85% del agua potable y satisfacen la mayor parte de las necesidades de la industria, pero están amenazadas por la sobreexplotación y la contaminación. A pesar de que el país está próximo a enfrentar una situación de estrés hídrico, se prevé un aumento de la extracción del agua de entre el 30% y el 60% de aquí a 2035³. La región de Dakar (triángulo Dakar-Mbour-Thiès), que alberga a más de la mitad de los habitantes del país y genera el 50% de la producción del PIB⁴, está particularmente expuesta: sobreexplotación de los recursos, contaminación de las napas freáticas, amenazas para los humedales y sus ecosistemas.

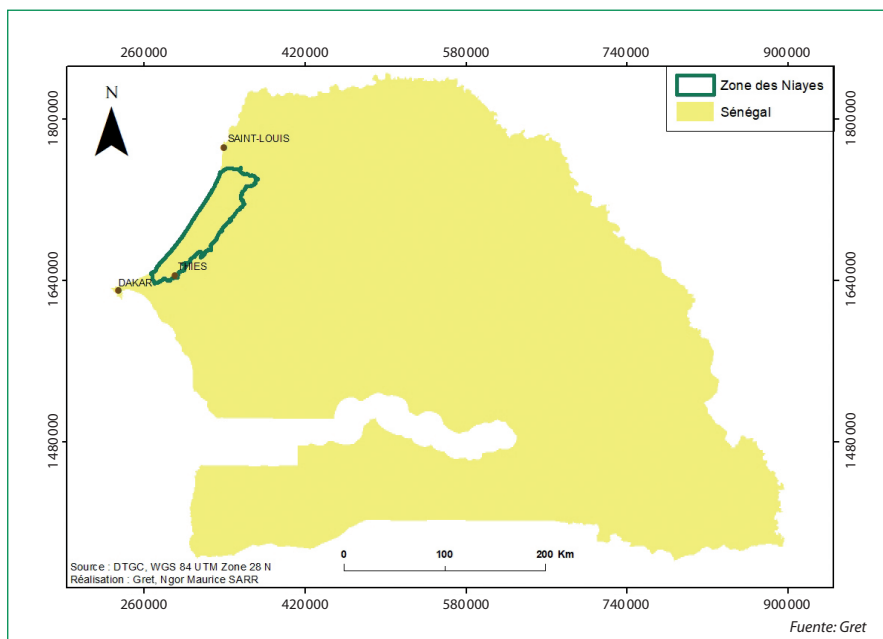
2. Banco Mundial, Datos, Senegal, [consultado el 25/01/2023], <https://donnees.banquemondiale.org/pays/senegal>

3. Banco Mundial, Water security in Senegal: challenges and recommendations, publicado el 16 de marzo de 2022, <https://www.worldbank.org/en/topic/water/publication/water-security-in-senegal-challenges-and-recommendations>

4. Idem.

CRECIENTE PRESIÓN SOBRE LOS RECURSOS HÍDRICOS Y CONFLICTOS DE USO EN LA ZONA DE LOS NIAYES

Figura 1: ZONA DE LOS NIAYES



La zona de los Niayes corresponde a la franja litoral situada entre Dakar y Saint-Louis (aproximadamente 120 km de largo por 20 km de ancho). Esta región, conocida como “el granero de Senegal”, es la principal zona hortícola del país, y su producción se reparte entre la pequeña agricultura y la agroindustria. La zona experimenta fuertes dinámicas agrícolas e industriales: intensificación de la producción agrícola para hacer frente a una demanda urbana en aumento, rápida conversión de tierras agrícolas por la expansión urbana e instalación de proyectos industriales a gran escala. Los recursos hídricos, casi exclusivamente subterráneos, son ampliamente explotados y afectados por las extracciones de una multiplicidad de usuarios. La importancia del riego hortícola y de la agroindustria, con altas capacidades de bombeo, contribuye a reducir significativamente la cantidad de recursos hídricos subterráneos. A ello se suma el uso de insumos químicos y pesticidas en la agricultura convencional que contribuye a la contaminación de los acuíferos. La ganadería, aunque en retroceso debido a la presión

sobre la tierra, también depende de estos recursos. Directamente en competencia con la agricultura y la ganadería, las actividades mineras e industriales desarrolladas desde los años 50, también agotan y contaminan los acuíferos. Por último, parte de las obras hidráulicas de la zona están dedicadas al abastecimiento de agua de la ciudad de Dakar: las extracciones son importantes y se perciben como perjudiciales para los habitantes de los Niayes.

En los últimos quince años, se ha observado una disminución del nivel de los acuíferos superficiales, semi-profundos y profundos debido a su sobreexplotación, una estación de lluvias más corta y precipitaciones más irregulares que obstaculizan su recarga. También se ha observado un deterioro de la calidad del agua y del suelo debido a la contaminación (en particular, el acuífero arenoso superficial del Cuaternario). En un contexto de escasa regulación de la gestión del agua por parte del Estado – relacionado con una falta de voluntad política y con una carencia de medios humanos, económicos y materiales – las extracciones del agua por parte de los usuarios se rigen por la percepción de sus propias necesidades individuales y por sus propias capacidades de extracción, y no por reglas de gestión colectivas. La disminución de los recursos hídricos genera competencia entre los usuarios, que puede evolucionar hacia conflictos por el uso del agua. Esta competencia se manifiesta a diferentes niveles: entre las poblaciones locales e industriales o compañías mineras, entre los habitantes de los Niayes y la de Dakar, entre agricultores y ganaderos, entre hogares y agricultores o incluso entre agricultores entre sí. La competencia y los conflictos de uso del agua se intensificarán en los próximos años debido a la continua disminución de los recursos hídricos, agravada por los efectos combinados del crecimiento demográfico y del cambio climático.

DILEMA SOCIAL Y CONFLICTO DE USO ENTRE AGRICULTORES

No todos los agricultores tienen la misma capacidad de inversión, lo que se traduce en un acceso desigual a infraestructuras y sistemas de extracción más profundos, o de almacenamiento de agua e irrigación. Algunos agricultores, equipados con moto-bombas y estanques, pueden bombear mayores cantidades con mayor rapidez. Este factor temporal es particularmente importante en situaciones en las que el bombeo provoca un descenso del nivel freático superficial, provocando el secado – aunque temporal – de los pozos, debiendo entonces esperar varias horas antes de volver a extraer el agua. Este fenómeno genera una “carrera por el bombeo” entre agricultores, que deben extraer y almacenar la mayor cantidad posible de agua antes de que sus pozos se sequen. Este ejemplo elocuente ilustra perfectamente el dilema social y los conflictos de uso a los que están expuestos los agricultores de los Niayes.

UNA GOBERNANZA COMPARTIDA PARA HACER OPERATIVO EL PLAN NACIONAL DE ACCIÓN DE GIRH

Ante la urgencia ambiental, los crecientes conflictos por el acceso a los recursos hídricos y la falla crónica del sistema de gobernanza del agua, la Dirección de Gestión y Planificación de los Recursos Hídricos (DGPRES) ha decidido experimentar una gobernanza alternativa en torno al agua, implementando en la zona una Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH).

Ya durante los episodios de sequía en el Sahel en los años 70, se empezó a tomar conciencia de la necesidad de mejorar la gestión del agua, sobre todo con la creación de la Organización para la Valorización del Río Senegal (OMVS). El concepto de GIRH se difundió en los años 2000 en África Occidental y en Senegal bajo el auspicio de la Asociación Mundial del Agua, creada a raíz de la conferencia de Dublín en 1992. La declinación política e institucional de la GIRH en Senegal se traduce en 2007 en la formulación de un plan de acción y en la colaboración con operadores nacionales e internacionales para su implementación en el país.



La huerta del pueblo de Thiayes, municipalidad de Mont-Rolland

GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS (GIRH) EN SENEGAL

El concepto de GIRH surgió en el ámbito del Derecho internacional en la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente de 1992 (Conferencia de Dublín). Se inscribe en una dinámica de desarrollo sostenible y aboga por una visión más holística de la gestión del agua. La GIRH es definida por la Asociación Mundial del Agua como “un proceso que promueve el desarrollo y la gestión coordinados del agua, de la tierra y de los recursos conexos, con el fin de maximizar, de manera equitativa, el bienestar económico y social resultante, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales⁽¹⁾”.

Desde la década de 2000, Senegal ha iniciado un proceso de desarrollo de la GIRH. El mandato de la DGPRES es dirigir la aplicación de la política de GIRH a escala nacional. Con este objetivo, en 2007 elaboró el primer Plan de Acción para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (PAGIRE), seguido en 2010 por un Plan Estratégico para la Movilización de los Recursos Hídricos (PSMRE), en el que se divide el territorio en tres niveles de gestión basados en un enfoque de subsidiariedad: Unidad de Gestión y Planificación (UGP), Subunidad de Gestión y Planificación (SUGP) y municipio. Cada uno de estos niveles de gestión debe disponer de un órgano de consulta, así como de un instrumento de planificación y gestión de los recursos hídricos. Paralelamente al establecimiento de este sistema institucional, la DGPRES solicita el apoyo de diversos operadores para hacer operativa la GIRH en todos los niveles de gestión.

(1). GWP (2000), p. 24.

En este contexto, en 2017, la DGPRES confía al Gret la operacionalización de una GIRH en varios municipios de la zona de los Niayes (denominada SUGP del Litoral Norte). El proyecto Girel (Gestión local integrada de los recursos hídricos), iniciado en octubre del mismo año, tiene como objetivo establecer un dispositivo de gobernanza en un enfoque de GIRH que asocie, por un lado, Plataformas Locales del Agua (PLE) territoriales multi-actores e inclusivas a nivel de los municipios y, por otro lado, los servicios del Estado encargados de la gobernanza nacional del recurso hídrico. Esta experimentación busca revertir la dinámica de sobreexplotación y contaminación de los acuíferos de los Niayes, y garantizar una distribución equitativa del recurso entre los distintos usos y usuarios mediante un proceso democrático innovador. Más ampliamente, pretende también orientar a la DGPRES en la implementación local de su política de GIRH, siendo el proyecto Girel concebido como una acción piloto que puede ser replicada en otros contextos. ●

PARTE 2

Cinco años de acompañamiento a través de la investigación - acción

El proyecto Girel experimenta una nueva forma de generar la acción pública a través de la co-construcción de políticas públicas junto a los actores del territorio de los Niayes que están directamente involucrados en la repartición y preservación de los recursos hídricos, bajo un enfoque de GIRH. Se trata de articular dinámicas locales, territoriales e inclusivas (los comunes) con los niveles territoriales superiores de decisión y ejecución de la política de GIRH a escala nacional (Estado). Este enfoque va de la mano con un proceso de investigación-acción, que permite ajustar regularmente la estrategia de intervención según la evolución del contexto, al mismo tiempo que ofrece análisis cualitativos de dicha evolución.

LA ELECCIÓN INICIAL: TRES PLATAFORMAS LOCALES DEL AGUA EN CINCO MUNICIPIOS

Durante la primera fase del proyecto (Girel 1), el Gret y la DGPRES deciden apoyar la creación de tres Plataformas Locales del Agua (PLE) a nivel de cinco municipios: Mont-Rolland, Diender y Kayar, Darou-Khoudoss y Mboro.

Las PLE se conciben como espacios de gobernanza a nivel municipal, e incluso inter-municipal, agrupando a los actores involucrados con el recurso hídrico (agricultores, ganaderos, asociaciones de usuarios de agua potable, operadores privados, servicios técnicos del Estado, colectividades territoriales, ONG, investigadores, etc.). Su objetivo es co-construir soluciones para gestionar de manera sostenible, equitativa y eficaz los recursos hídricos del territorio. El desafío a largo plazo es que puedan formular recomendaciones sobre la implementación de normas locales: autorización de nuevos pozos, regulación sobre el uso de pesticidas, cuotas por tipo de uso, etc. Esto supone

que el Código del Agua, aún en fase de revisión en 2022, ofrezca un marco jurídico que lo permita. Las primeras propuestas de reforma parecen asignar a las PLE – y los futuros comités municipales del agua (CCE, ver recuadro adjunto) – un papel consultivo. Estas instancias podrían formular propuestas o recomendaciones y presentarlas al municipio, a los cuales el Código del Agua prevé otorgar una mayor competencia en materia de GIRH. A largo plazo, el objetivo es que la GIRH local pueda influir sobre la reglamentación a nivel nacional en una lógica de co-construcción de políticas públicas.

MOVILIZACIÓN DE LOS ACTORES EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LAS PLE

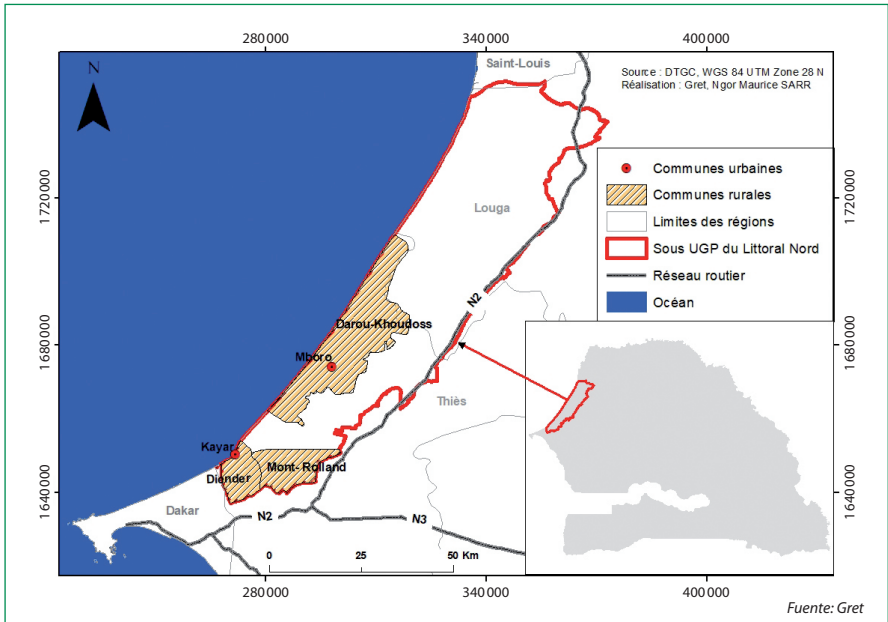
El proyecto Girel se inicia con **la realización de un diagnóstico** destinado a hacer un balance del estado de los recursos hídricos (tanto en cantidad como en calidad) y sus usos, con el fin de identificar las principales problemáticas de la zona de intervención. El diagnóstico reveló que los conocimientos sobre los recursos y sus usos son limitados y poco difundidos, y que la legislación y la normativa relacionadas con el agua no se aplican.

Durante esta fase de diagnóstico, el Gret identificó las distintas categorías de actores directa o indirectamente implicados en el uso o la gestión del agua en los tres lugares seleccionados. A partir de este inventario, **el Gret y el municipio implicado invitaron a una treintena de personas representativas** (funcionarios electos, técnicos, representantes de la DGPRE, autoridades tradicionales, autoridades religiosas, representantes de grupos de mujeres, agricultores, ganaderos, excavadores de pozos y el representante de una emisora de radio comunitaria) a participar en una reunión de lanzamiento organizada en el marco de un Comité Local de Desarrollo⁵ (CLD). Presidido por el subprefecto, el CLD da legitimidad al proceso de creación de las plataformas. **Estas reuniones permiten formalizar el lanzamiento de las PLE e identificar a las personas dispuestas a involucrarse en su proceso de creación.**

Durante dieciocho meses, los futuros miembros de las PLE (unas 30 personas por plataforma) se reúnen una vez al mes en talleres de un día de duración. Concebidos como espacios de intercambio de conocimientos en los cuales es posible debatir, argumentar y aprender unos de otros, **estos talleres mensuales permiten a los participantes emprender una acción colectiva y construir, paso a paso, las modalidades de gobernanza compartida de las PLE.**

5. Los CLD son reuniones ad hoc, presididas por el subprefecto del distrito, en las que se tratan diversos asuntos locales. En este caso, los CLD sirvieron para lanzar oficialmente el proyecto Girel en los municipios implicados.

Figura 2: LOS MUNICIPIOS SELECCIONADOS EN LA ZONA DE LOS NIAYES



PLATAFORMAS LOCALES DEL AGUA (PLE) Y COMITÉS MUNICIPALES DEL AGUA (CCE)

El plan de acción inicial de la DGPRES para la GIRH menciona la creación de Comités Municipales del Agua (CCE). Estas estructuras de gobernanza local para la GIRH están previstas en el proyecto de decreto del nuevo Código del Agua (artículo 115). Sin embargo, aún no tienen existencia jurídica. En efecto, es la revisión del Código de Aguas – en curso desde 2015 – la que debería establecer el marco regulador para la implementación de las orientaciones de la política nacional de la GIRH. Esta revisión del Código del Agua se supone que proporcionará una base jurídica para los marcos de GIRH en todos los niveles de gestión (UGP, SUGP y municipalidad). A la espera de este marco jurídico, el Gret y la DGPRES optaron por promover la creación de Plataformas Locales del Agua (PLE), con estatus asociativo, que podrán ser institucionalizadas eventualmente como CCE en función del marco que establecerá el Código del Agua. La experimentación de las PLE permitirá también enriquecer la reflexión sobre el marco jurídico de las CCE.

Una primera etapa esencial para movilizar a las principales partes interesadas a comprometerse en una acción colectiva, consiste en **compartir información y conocimientos** sobre los recursos hídricos y **sus usos**.

El Gret organizó **una serie de talleres**. Durante el primer taller se presentó el estado de los recursos hídricos en la zona de los Niayes: la hidrogeología, la pluviosidad, los usos y el balance hídrico. Se invitó a los participantes a discutir los resultados del diagnóstico y a enriquecerlos con el fin de lograr una comprensión común de los desafíos de la GIRH. Los siguientes talleres abordaron sucesivamente el marco legislativo y normativo del agua en Senegal, las prácticas agroecológicas, la noción de bienes comunes y de cooperación, y las diferentes modalidades de toma de decisiones. También se impartieron formaciones sobre la relación entre agricultura y el uso de fosfatos, lo que brindó a los participantes la oportunidad de reflexionar sobre soluciones alternativas al sistema agrícola químico actual. Se organizaron sesiones de capacitación para grupos reducidos de unas diez personas seleccionadas entre las que habían mostrado interés por los cursos de capacitación. En ellas se impartió formación sobre la colecta de datos (dado que la gestión de los recursos hídricos requiere un conocimiento más profundo de los recursos y sus usos, los datos deben recogerse, tratarse y analizarse según procedimientos normalizados y rigurosos) y sobre la difusión de la información, que se considera como una misión central de las PLE.

ACCIÓN COLECTIVA Y GOBERNANZA COMPARTIDA

La acción colectiva emprendida por los actores para construir una gobernanza compartida con miras a definir reglas destinadas a resolver el dilema social en torno al objeto del común es el núcleo de un *común*, su punto de partida.

El concepto de acción colectiva fue desarrollado por Elinor Ostrom⁶ en oposición a las tesis que postulan que los individuos sólo ven sus intereses particulares a corto plazo y son incapaces de tomar decisiones de interés colectivo o a largo plazo, por lo que requieren soluciones impuestas desde el exterior a través del Estado o el mercado.

La acción colectiva para crear un común también se conoce como "*commoning*" o "*hacer común*". Se habla de gobernanza compartida cuando ésta asocia a todos los actores en la toma de decisiones, priorizando los principios de cooperación y autoorganización.

6. Ostrom E. (1990).

Durante estos talleres mensuales, los participantes son invitados a “moldear” las plataformas y a sus acuerdos de gobernanza compartida, que luego se formalizan en los estatutos y reglamentos de las PLE.

La innovación metodológica reside en el hecho de que la gobernanza se construye paso a paso, sin recurrir a los habituales mecanismos de participación propios de los proyectos de desarrollo (comités ad hoc creados en el marco del ciclo del proyecto, por y para la ejecución del proyecto, a menudo instrumentalizados por los juegos de poder locales y que suelen desaparecer al final de la intervención), cuyos límites han sido demostrados por la investigación socio-antropológica⁷, y sin copiar esquemas existentes (por ejemplo, los de las organizaciones campesinas). El Gret actúa como catalizador en este proceso, a menudo iniciando propuestas (pero sin imponerlas) y como facilitador de reuniones.

El Gret orienta la reflexión sobre las **misiones de las PLE**. Presenta a los participantes una primera lista de propuestas de posibles roles elaborados por las distintas ONG implicadas en proyectos locales de GIRH en Senegal⁸. Los miembros debaten las opciones, que incluyen la vigilancia ciudadana, la movilización social, la colecta de datos, la defensa, la prevención de conflictos de uso, la participación en el seguimiento de la normativa local, la elaboración participativa, así como la aplicación y seguimiento-evaluación de una herramienta de planificación de la gestión de los recursos denominada Plan Local de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (PLGIRE).

Posteriormente, el Gret invita a los miembros de las futuras PLE a **definir la organización interna necesaria para llevar a cabo estas misiones**. Cada PLE adopta una organización asociativa, compuesta por una asamblea general, un comité directivo, un consejo de administración, varios polos de implementación (infraestructuras, medio ambiente, información y gobernanza) y un auditor interno. En un enfoque original de gobernanza, el comité directivo no es elegido: está constituido por los alcaldes de los municipios involucrados y los miembros “activos” de la asociación, es decir, aquellos que han asistido al menos dos tercios de las reuniones del año anterior. El comité se reúne cada dos meses para evaluar el avance de las actividades y decidir las orientaciones estratégicas en reuniones abiertas a todos los miembros de la PLE. La reflexión del Gret sobre los distintos **métodos de toma de decisiones** conduce a la adopción del voto de valor, que proporciona un reflejo más exacto de las opiniones de los votantes. Este aspecto se presenta con más detalle en la tercera parte de este carnet.

7. Blanc-Pamard C., Fauroux E. (2004).

8. Association de coopération rurale en Afrique et en Amérique latine (ACRA), Eau Vive y Gret.

EL SISTEMA DE GOBERNANZA DE PLE

La Asamblea General está compuesta por todos los miembros de PLE. Se reúne una vez al año para elegir, por votación de valor, al Comité Ejecutivo de entre los miembros del Comité Directivo.

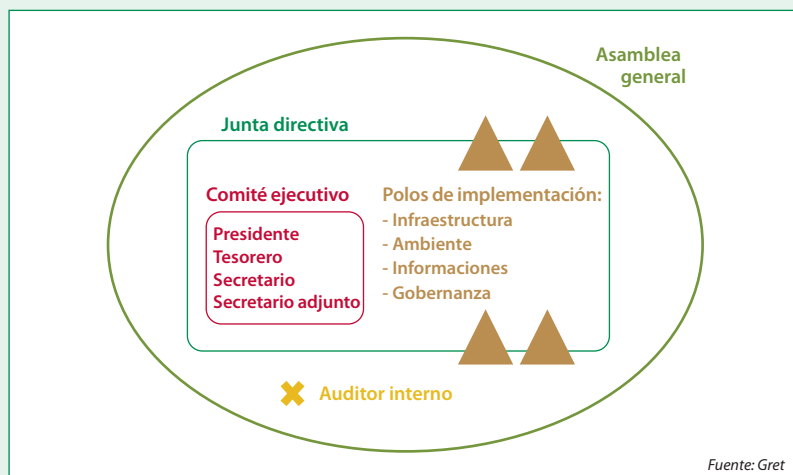
La Junta Directiva está compuesta por los miembros “activos” de la asociación, es decir, aquellos que hayan asistido a al menos dos tercios de las reuniones del año anterior, así como por el alcalde o alcaldes. Se reúne una vez cada dos meses para evaluar el progreso de las actividades y decidir las orientaciones estratégicas, ya sea mediante votación simple o voto de valor. Estas reuniones están abiertas a todos los miembros de la PLE.

El Comité Ejecutivo está compuesto por cuatro personas elegidas por la asamblea general: un presidente, un secretario, un vicesecretario y un tesorero.

Cada uno de los **cuatro polos de implementación** (infraestructura, medio ambiente, información y gobernanza) lleva a cabo actividades del PLGIRE. Los polos están formados por todos los miembros activos que deseen participar. Están dirigidos por líderes elegidos por consenso en el comité directivo.

Se elige un **auditor interno** por consenso o, en su defecto, por sorteo entre los actores que operan en zonas más amplias que las del municipio (subprefectos y personal de los servicios técnicos). Esta persona se encarga de controlar el buen uso de los fondos de la asociación.

Figura 3: ESQUEMA DE GOBERNANZA DE UNA PLE



Por otro lado, el Gret acompaña a los miembros de las PLE en su reflexión sobre los **mecanismos de financiamiento** necesarios para el funcionamiento de las plataformas y la realización de las actividades del PLGIRE. Se contemplan varias opciones: tasas sobre el agua, contribuciones de los usuarios, aportaciones de los miembros de las PLE, financiamiento de las autoridades locales, financiamiento de entidades privadas a través del régimen de responsabilidad social de las empresas, financiamiento de la DGPRES o de donantes internacionales.

Por último, un borrador de **estatutos y reglamentos**, propuesto por el Gret, se discute con cada PLE y la DGPRES, y luego se perfecciona con comités *ad hoc* formados por miembros de cada PLE interesados en el tema. Las modificaciones fueron realizadas hasta la celebración de la asamblea general constitutiva de las PLE (en 2019 para Mont-Rolland y Diender-Kayar, y en octubre de 2021 para Darou-Khoudoss-Mboro), tras lo cual las plataformas fueron oficialmente creadas.

UNA CONSTRUCCIÓN DE LAS PLE A TRAVÉS DE ACCIONES MOVILIZADORAS

Los talleres mensuales pusieron de manifiesto los problemas y conflictos de uso específicos de cada uno de los territorios. Para cada situación, el Gret ha reflexionado sobre su posicionamiento y estrategia de intervención, y ha buscado métodos de acompañamiento *ad hoc* para anclar localmente el proceso de construcción de las PLE.

En Diender-Kayar, el principal problema es el de las “perforaciones de Diender”, fuente de conflictos entre los habitantes de Dakar con las poblaciones locales.

Ante una creciente demanda hídrica, no anticipada por las autoridades públicas, la región de Dakar sufrió cortes importantes en el suministro de agua en 2013 y 2018. Para hacer frente a esta situación, el Estado ha puesto en marcha un plan de emergencia que, a pesar de la disminución de los acuíferos observada desde hace varias décadas, contempla la realización de once perforaciones en Diender.

Las poblaciones locales rechazan frontalmente este proyecto y desde 2017 llevan a cabo acciones colectivas (manifestaciones, comunicaciones a través de la prensa y las redes sociales). Al inicio del proyecto Girel, la población de Diender convirtió el rechazo de la implantación de las perforaciones en un tema central de la PLE en construcción. Sin pretender resolver el conflicto, el Gret acompaña a los miembros de la futura plataforma en su análisis de la situación y en la búsqueda de información. Para facilitar el diálogo entre las partes interesadas se organiza un taller con un juego de roles diseñado para desactivar los conflictos, con la participación de un representante del municipio de Dakar y varios miembros de la futura PLE de Diender. El objetivo del taller es provocar una reflexión conjunta sobre las implicaciones de la instalación

de las perforaciones de la Sones⁹ en la zona. Este taller permite a los miembros que habitan Diender tomar conciencia de que los recursos hídricos son un bien común - las perforaciones están situadas en su zona, pero los recursos hídricos son de todos – y que el funcionamiento de los pozos no tiene ningún impacto en la capa freática utilizada para la horticultura (pues se trata de acuíferos distintos sin conexión hidráulica). En cierto modo, la organización de este taller ha contribuido a apaciguar el conflicto entre los habitantes de Diender y la Sones. No obstante, los habitantes de Diender se mantuvieron en sus reivindicaciones, esta vez haciendo hincapié en la cuestión de la equidad territorial y exigiendo acceso al agua potable en igualdad de condiciones que los habitantes de Dakar. Los habitantes organizaron varias marchas pacíficas y *sit-in*, con la participación de algunos miembros de la futura PLE de Diender-Kayar, tras las cuales algunos pueblos del municipio de Diender fueron conectados a la red de la Sones.

En Mont-Rolland, los conflictos de uso en torno a las perforaciones comunitarias son significativos, sobre todo entre horticultores y usuarios domésticos. Si bien los administradores de los acuíferos parecen impotentes para resolver estas tensiones, en uno de ellos, los usuarios iniciaron espontáneamente un mecanismo de resolución de conflictos. Este proceso fue analizado en los talleres mensuales de la PLE, lo que ha dado paso a discusiones sobre los problemas de gestión de otra perforación, la de Tivigne Tanghor, en el municipio de Mont-Rolland. Los miembros de la PLE han recopilado datos sobre las necesidades hídricas de los usuarios conectados para compararlos con la capacidad de la perforación, y una delegación de la plataforma fue a discutir la situación con la empresa administradora de las perforaciones, Aquatech¹⁰, con el objetivo de encontrar pistas de soluciones.

El territorio de Darou-Khoudoss-Mboro experimenta importantes conflictos entre las industrias mineras y las poblaciones locales. Estas últimas denuncian el impacto social ambiental de las actividades industriales (contaminación del agua, el aire y el suelo, acaparamiento de tierras), en particular las de Industries Chimiques du Sénégal (ICS), primer productor de fertilizantes del África subsahariana, que explota fosfatos en la zona desde finales de los años 50. El Gret consideró esta situación particularmente interesante para probar la implementación de la GIRH local, con la hipótesis de que ello animaría a los diferentes actores a unirse a través del proceso de creación de las PLE. Sin embargo, en la reunión de lanzamiento organizada en el marco del CLD, algunos miembros de la futura PLE, muy comprometidos con la causa, confrontaron

9. La Société Nationale des Eaux du Sénégal (Sones) es responsable de la gestión de los recursos hídricos urbanos y periurbanos del país.

10. Empresa privada encargada de la gestión y explotación de pozos comunitarios en la región de Thiès.

abiertamente al Estado y a las industrias mineras, en particular el representante de la empresa GCO¹¹. Posteriormente, esta última dejó de asistir a los talleres de la PLE. En retrospectiva, quedó claro que las tensiones existentes entre las poblaciones locales y las industrias mineras no fueron suficientemente comprendidas por el Gret. Durante la primera fase del proyecto, ya no fue posible volver a reunir a los representantes de las empresas mineras, quienes se mostraron reticentes a entablar un diálogo, debido a las acusaciones en su contra. Por su parte, la futura PLE también sufrió de una falta de apoyo institucional, ya que los alcaldes de Darou-Khoudoss y Mboro no se involucraron en el proceso, quizá por falta de comprensión del objetivo de la plataforma. En consecuencia, tras los cuatro primeros talleres, y después de intentar encontrar soluciones que permitieran trabajar en la GIRH, el proceso de creación de la PLE Darou-Khoudoss-Mboro se suspendió.

Basándose en este primer intento fallido, el Gret ajusta su estrategia de acompañamiento al inicio de la segunda fase del proyecto (Girel 2). Organiza un taller de intercambio de experiencias con los miembros de la futura PLE de Darou-Khoudoss-Mboro para explicar la importancia de la creación de una plataforma. El taller permite una mejor comprensión de los problemas, en particular entre los alcaldes, quienes deciden apoyar la creación de la plataforma, formalmente reconocida en octubre de 2021. Además, se adopta un nuevo *modus operandi* en la organización de los talleres, que consiste en establecer dos grupos de trabajo: un grupo general que se ocupa de los temas de la GIRH, y un grupo “minero” que se ocupa específicamente de los temas mineros. Sin embargo, después de algunos talleres, el grupo “minas” perdió fuerza y se fusionó con el grupo general. De hecho, la experiencia de la creación de los otras dos PLE demuestra que es la dinámica colectiva de la asamblea la que impulsa las PLE. Esta decisión permite consolidar los vínculos entre los actores de la futura plataforma, aprender más unos de otros y, además, construir una identidad común y movilizadora. Por último, con miras a (re)conciliar las PLE y los industriales, el Gret adopta una nueva estrategia en un taller celebrado en marzo de 2022, al que invita a estos últimos: busca el apoyo del representante de los industriales del comité de cuenca Seine-Normandie para compartir su experiencia, pide al representante del Estado a nivel regional que presidiera oficialmente el taller y limita la presencia de los miembros de las PLE y de los alcaldes para evitar potenciales altercados por parte de las poblaciones locales. En estas condiciones, los representantes de las industrias aceptan participar en la reunión, tras la cual se comprometieron a participar en las actividades de la plataforma.

11. Grande Côte opérations, empresa especializada principalmente en la extracción de circón.

FORMULACIÓN Y EL INICIO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLGIRE

A continuación, el Gret acompaña a cada una de las tres plataformas en diseñar una herramienta de planificación local, el **Plan Local de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (PLGIRE)**. Este plan se establece para un periodo determinado, identificando y priorizando las acciones que deben emprenderse a nivel local. Para cada acción, son detallados la metodología a seguir, los actores implicados, el presupuesto provisional y las condiciones de éxito. Si el marco legislativo otorga esta competencia a las PLE, el PLGIRE podría incluir reglas de uso para mejorar la gestión de los recursos hídricos de forma eficiente, equitativa y sostenible en el territorio. Estas reglas de uso especificarían a quién se aplican, en qué condiciones y las sanciones por incumplimiento. Por el momento, el marco legislativo actual no otorga a las PLE esta competencia.

Teniendo en cuenta, por un lado, las directrices establecidas en el Plan de Gestión del Agua del Litoral Norte¹² y, por otro, los resultados del diagnóstico inicial, se invitó a los miembros de las PLE a identificar por sí mismos las problemáticas relacionadas con el agua a las cuales se enfrentan y a reflexionar sobre el posible futuro de su territorio. Los desafíos planteados fueron priorizados mediante un sistema de puntos.

Figura 4: DESAFÍOS PRIORITARIOS EN MATERIA DE RECURSOS HÍDRICOS PARA LA PLE DE DIENDER-KAYAR

Desafíos	Prioridad
Insatisfacción de las necesidades de agua	32
Alto costo del agua proporcionada por la "Sénégalaise des eaux"	18
Disminución del nivel freático	14
Despilfarro de agua por riego ineficiente	10
Presencia de hierro en el agua	9
Problemas de acceso (bajo caudal)	9
Proliferación de perforaciones de la Sones, perforaciones privadas e industriales	7

.../...

12. El Plan de Gestión del Agua es el documento de planificación y gestión de la GIRH una sub-UGP.

Desafíos	Prioridad
Dimensionamiento inadecuado de los pozos	5
Problemas de calidad del agua	4
Variación estacional del nivel freático	4
Dimensionamiento inadecuado de la red de abastecimiento de agua potable	3
Problemas de regulación y control de la instalación de las perforaciones	3
Estructuras hidráulicas insuficientes	2
Salinización	2
Reducción de la producción agrícola	2
Averías en las perforaciones	0
Importancia del costo de mantenimiento de las perforaciones	0

Fuente: Plan local de GIRH de Diender-Kayar (2019)

Paralelamente a este ejercicio, el Gret sensibiliza a los miembros de la plataforma sobre la utilidad de un PLGIRE como plan de acción estratégico. A partir de los temas identificados, se invita a los miembros de la PLE a **determinar las actividades que se incluirán en el PLGIRE**. Una PLE puede, por ejemplo, decidir realizar un inventario de estructuras hidráulicas para vigilar y controlar los recursos, o poner en marcha campañas de reforestación en lugares degradados para su protección. Las actividades propuestas son debatidas y modificadas por la PLE y la DGPRE.

El proceso de elaboración del plan de GIRH finaliza con la **adopción de una carta** que presenta la visión de la GIRH local de la PLE en cuestión.

En última instancia, cada PLGIRE consta de un plan de objetivos, un plan operativo y de una carta¹³.



Misión de seguimiento piezométrico de la PLE de Diender-Kayar

13. En este sentido, el PLGIRE es tanto un plan estratégico, a través de su carta y objetivos, como un plan operativo, a través de sus actividades.



LA PALABRA

“La forma en que se han creado los PLGIRE representa una ruptura con lo que se hacía antes en materia de planificación. Antes, los documentos que debían ayudar a gestionar los problemas locales eran concebidos y diseñados por la administración central sin la participación de los interesados de base. Con el PLGIRE, los interesados locales están en el centro mismo del proceso. Todas las actividades que componen el PLGIRE han sido propuestas por ellos a partir de los retos y necesidades de su zona.

Los PLGIRE son, pues, documentos de planificación estratégica elaborados por las partes interesadas con el objetivo de mejorar la gestión de los recursos hídricos a escala municipal o intermunicipal. Como el PLGIRE está validado por el subprefecto, los alcaldes y la DGPRES, esto nos ha permitido que la administración descentralizada nos escuche mejor y nos tenga más en cuenta. Antes, el tema de la gestión del agua se pasaba por alto en los documentos de planificación municipal, pero ahora podemos ver una voluntad por parte de los alcaldes de tener en cuenta el tema del agua, en particular el PLGIRE, en la planificación general de las actividades municipales”.

Médoune Loum, presidente del PLE de Darou-Khoudoss-Mboro

Con el fin de garantizar que el plan de acción responda a las expectativas de todos y se ajuste al marco legislativo vigente, la versión final de cada PLGIRE **se somete a la validación** de la DGPRES, la subprefectura y los municipios. La validación oficial se traduce en la **firma de un protocolo de acuerdo tripartito** entre el PLE, la DGPRES y el/los municipios(s) correspondiente(s). Este protocolo de acuerdo es aprobado a continuación por la subprefectura, confirmando así la implicación de los poderes públicos en el reconocimiento de esta herramienta de planificación. Así pues, los PLGIRE de las PLE de Diender-Kayar y Mont-Rolland fueron validados en 2019, y el de la PLE de Darou-Khoudoss-Mboro en 2021.

Sin embargo, la crisis de Covid-19 conduce a un retraso en la ejecución de los PLGIRE. A finales de 2022, la PLE de Diender-Kayar solo había ejecutado cuatro de las ocho actividades enumeradas en su PLGIRE, la PLE de Mont-Rolland seis de las diez actividades programadas, y la PLE de Darou-Khoudoss-Mboro tres de las ocho actividades enumeradas en su PLGIRE.

Durante la tercera fase del proyecto Girel (Girel 3), lanzado a finales de 2022, está previsto que el Gret apoye a las PLE en la actualización de sus PLGIRE, con la revisión de los temas identificados y la programación de nuevas actividades.

HACIA UNA MAYOR REPRESENTATIVIDAD DE LAS PLE

El tema de la representatividad de las plataformas es abordada y discutida muy temprano en los talleres, desde la segunda fase del proyecto (Girel 2). Los miembros de las plataformas observan que determinadas categorías de actores estaban subrepresentadas (sobre todo las mujeres) o incluso ausentes (los industriales). Las PLE y el proyecto han formulado y puesto en marcha varias acciones para superar este problema.

Se lleva a cabo, con éxito, una estrategia específica para asociar a los industriales con las PLE: como ya se ha mencionado, se organiza un taller con industriales (principalmente industrias extractivas y agroindustrias) y los presidentes de las plataformas para crear las condiciones que permitan **establecer un diálogo entre ambas partes**. Este taller da lugar a la integración de los industriales en las PLE y su participación en la gestión de los recursos hídricos.

Por otro lado, se define un enfoque de empoderamiento para las mujeres miembros de las PLE con el fin de fomentar su participación en los órganos de toma de decisiones. La implicación de las mujeres dentro de las plataformas de concertación es, de hecho, un elemento crucial de una gobernanza compartida, y la representatividad es uno de sus pilares fundamentales.



Actividad de censo de obras hidráulicas por la PLE de Diender-Kayar

Sin embargo, este aspecto entra en confrontación con los códigos socio-culturales vigentes en Senegal, donde las mujeres normalmente no son alentadas a ocupar este tipo de espacios. Se les proponen talleres no mixtos, que combinan aportes teóricos, teatro-foros y testimonios, para que puedan elaborar entre ellas un diagnóstico compartido de su situación. Intercambian y se informan sobre el feminismo, discuten sobre las desigualdades de género en la sociedad y en la vida cotidiana, y comparten sus experiencias como mujeres rurales. La práctica del teatro les permite apropiarse de herramientas de expresión oral y corporal, facilitando su intervención en público. También se ha organizado un taller mixto con todos los miembros de las PLE, conducido por mujeres

Este enfoque de empoderamiento debería contribuir a una mejor consideración de los intereses de las mujeres en la gestión de los recursos hídricos, así como a una mayor participación de ellas en la gobernanza de las PLE. ●

Figura 5: ACCIONES DE EMPODERAMIENTO IMPLEMENTADAS EN EL PROYECTO GIREL





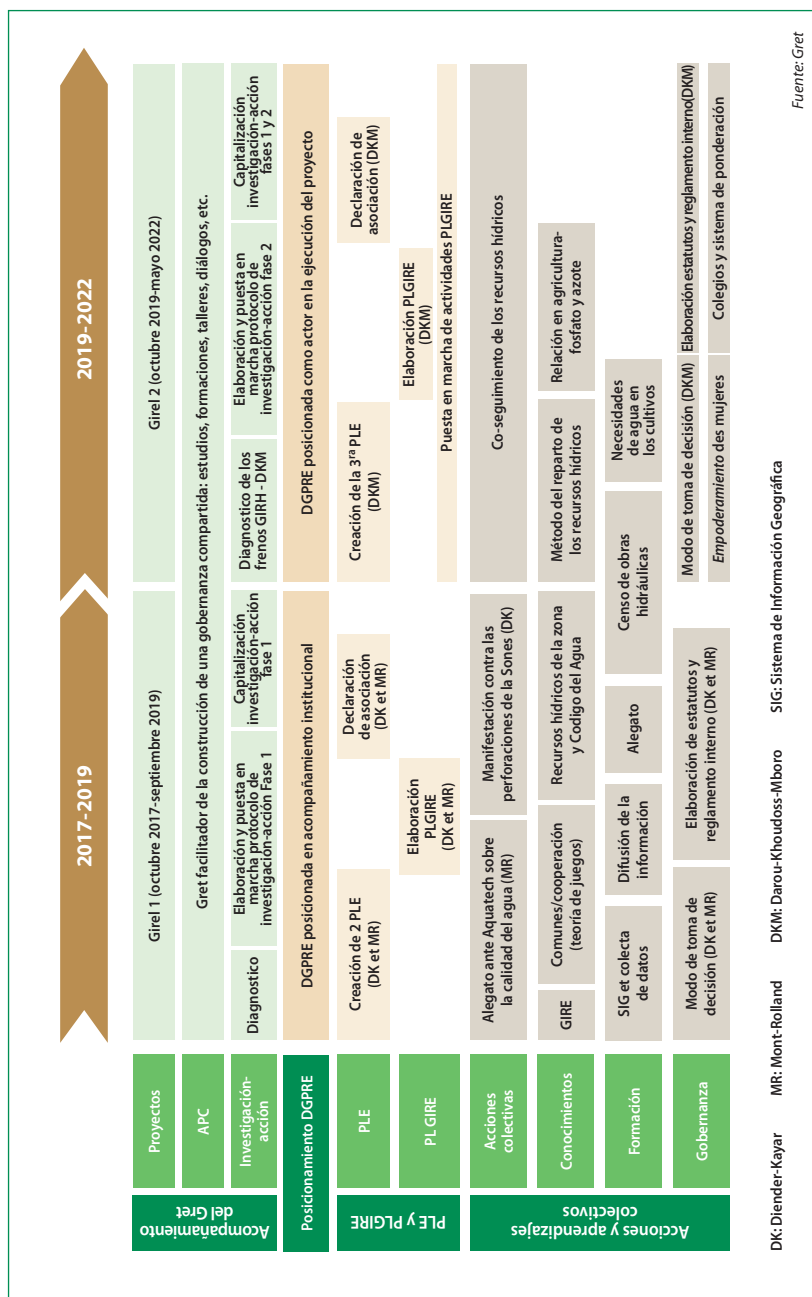
LA PALABRA

“Las mujeres deben jugar un papel importante en la GIRH porque son ellas quienes se encargan de las tareas relacionadas con el agua. También se dedican al cultivo, al igual que los hombres. Por lo tanto, deben participar masivamente en los espacios de gobernanza del agua, incluida la PLE, y ocupar puestos de responsabilidad. Tenemos las mismas habilidades que los hombres para llevar a cabo las actividades de la PLE. El programa de empoderamiento de mujeres desarrollado por el Gret nos ha permitido ser más conscientes de nuestras capacidades y del papel que podemos desempeñar dentro de la PLE. Al inicio del proyecto, durante los talleres de la PLE, las mujeres no tenían el valor de expresar sus ideas frente a los hombres y los notables de la comunidad. Ahora, creo que la situación ha cambiado, ya que las mujeres parecen tener confianza en sí mismas, y su compromiso durante la última asamblea general de la PLE lo demuestra bien. Antes no había mujeres en el comité ejecutivo directiva, ahora tenemos una vicepresidenta y otras mujeres en el comité ejecutivo.”

Awa Gueye, Vicepresidenta de la PLE de Diender-Kayar



Actividad de teatro-fórum sobre la desigualdad de género en la municipalidad de Diender



PARTE 3

El enfoque de los comunes en la práctica

La iniciativa llevada a cabo por el Gret en la zona de los Niayes pretende crear las condiciones para una gobernanza compartida de los recursos hídricos mediante la co-construcción de plataformas del agua concebidas como espacios de experimentación democrática a escala local. El dispositivo de investigación-acción, elaborado desde el inicio del proyecto, permite cuestionarse sobre las modalidades de gobernanza del común “recursos hídricos” que sean lo más representativas y efectivas posible. Además, permite analizar las diferentes dimensiones de este común (fronteras, reglas, sanciones, etc.) y así alimentar la investigación sobre los comunes y sus múltiples formas, en particular en lo que se refiere a la co-construcción de las políticas públicas.

UN DISPOSITIVO DE INVESTIGACIÓN-ACCIÓN PARA ACOMPAÑAR EL PROCESO

Esta voluntad de combinar el trabajo operativo con la investigación cualitativa es una forma interesante de acompañar a los actores con un enfoque de los comunes.

La experimentación realizada por el Gret y la DGPRES busca alimentar la construcción de políticas públicas en materia de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) en Senegal. Para favorecer la emergencia de una GIRH a nivel local en una dinámica ascendente (*bottom-up*), la metodología de investigación-acción debe orientar a los poderes públicos en la identificación de:

- el tipo de organización local adecuada para la representación de los actores y la eficacia de la acción;
- los campos de intervención, los medios de acción y los roles que se deben asignar a estas organizaciones locales;
- las modalidades de coordinación con las políticas llevadas a cabo en niveles territoriales superiores.

La investigación-acción empleada se concibe como un proceso que combina una aproximación reflexiva y una aplicación práctica, en el que la investigación y la acción se retroalimentan para producir nuevos conocimientos. Una de las características específicas de la investigación-acción es que evoluciona dentro de un marco flexible y dinámico, ya que, a medida que avanza la investigación, la acción puede modificarse para ser mejorada, o bien es la propia acción la que abre nuevos campos de reflexión, o incluso deja obsoletos algunos de ellos. Utilizar un enfoque cualitativo (observación participante, entrevistas, etc.) para supervisar los cambios contribuye a que las orientaciones del proyecto se ajusten mejor (sin idealizar) a las expectativas de los implicados. Nos anima a tomar distancia frente a la estrategia de intervención y a ajustarla en función de los cambios en el contexto, las realidades socioeconómicas y las necesidades de los actores. Así se supera el carácter estandarizado y rígido del “ciclo de proyecto” tradicionalmente utilizado en la ayuda para el desarrollo, para acompañar de forma más cercana las dinámicas locales de construcción y cambio social.

Desde el inicio del proyecto, el Gret se interroga sobre los factores de gobernanza que permitirían a las Plataformas Locales del Agua (PLE) garantizar una Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) efectiva a nivel local. Estas interrogantes toman la forma de hipótesis, que son sometidas a la DGPRE y validadas por ella.

- **Hipótesis n° 1:** la articulación entre el nivel del distrito¹⁴ y el del municipio constituye un anclaje territorial relevante en términos de legitimidad, movilización y participación, de la escala de toma de decisiones, de la aplicación y seguimiento de las decisiones, de la relación entre gestión comunitaria y el rol reglamentario del Estado, así como en los procesos de descentralización.
- **Hipótesis n° 2:** la implementación de una gobernanza en las PLE que garantice participación, representatividad y modos de decisión justos, permite establecer un diálogo entre las partes interesadas y proponer soluciones a los problemas existentes.

Para responder a estas hipótesis, el Gret realiza, a lo largo de todo el proceso de construcción de las PLE, un trabajo de observación. **Este trabajo es llevado a cabo**

14. El término “distrito” usado aquí corresponde en Senegal al “arrondissement”, que es el territorio de la autoridad desconcentrada más pequeña, representada por el subprefecto, quien tiene competencia en gestión del agua.

por un asistente de investigación, miembro del equipo del proyecto. Durante los talleres, esta persona no participa en la animación de las PLE, sino que se posiciona como un simple observador. Además, realiza entrevistas telefónicas periódicas con los miembros de las plataformas para obtener información adicional. Se elaboran guías de investigación para orientar el trabajo de observación. El asistente produce fichas individuales, que son completadas por los participantes de cada taller de las PLE, con el fin de comprender mejor su perfil y sus expectativas, percepciones, etc. También realiza entrevistas semi-estructuradas con ciertos actores, seleccionados en función de su estatus y su rol social, político o profesional en el territorio o dentro de las PLE.

Para explorar la hipótesis n° 1 sobre el anclaje territorial, el dispositivo de investigación-acción documentó la implicación de los subprefectos¹⁵ y alcaldes en las PLE, su capacidad de movilización y la legitimidad que su presencia aporta al proceso. Esto permitió destacar varias enseñanzas.

Así, se observa que los subprefectos son consultados sistemáticamente en los momentos oficiales (asambleas generales, aprobación de protocolos de acuerdo, etc.), pero no participan de manera concreta en la dinámica de la GIRH local. Aunque reconocen tener un rol de asesoramiento y acompañamiento de las PLE, esto no se refleja en la práctica. Por ejemplo, las plataformas los han solicitado en varias ocasiones durante los trámites para la obtención del registro legal como asociación, sin resultados. Los subprefectos parecen más bien considerar que los interlocutores directos de las PLE son los alcaldes.

Por su parte, no todos los alcaldes están implicados de la misma manera. El alcalde de Mont-Rolland, que ha trabajado en el sector del desarrollo, tiene una comprensión profunda del proyecto y de sus futuros impactos. Participa regularmente en los talleres, es proactivo y solicita información sobre el avance de las actividades del PLGIRE. Su compromiso contribuye al dinamismo de la PLE. Gracias a él, todos los proyectos relacionados con el agua y el medio ambiente se canalizan directamente hacia la plataforma. Por el contrario, los alcaldes de otros municipios, aunque habituados a proyectos de infraestructura, están menos familiarizados con enfoques de investigación-acción, y no parecen comprender del todo los desafíos de la gestión y gobernanza del recurso hídrico, por lo que su implicación es menor.

Al articular la PLE y el distrito (territorio de menor autoridad desconcentrada, representado por el subprefecto y con competencia en gestión del agua), el Gret pensaba poder superar las restricciones legislativas de la descentralización y permitir que las PLE influyeran en las regulaciones locales. Sin embargo, la experiencia demostró que esto era difícil dada la estructura legislativa actual.

15. La zona de intervención de los subprefectos es el distrito, que es una agrupación de municipios. Las PLE, creadas a escala municipal o intermunicipal, pertenecen cada uno a un arrondissement dirigido por un subprefecto.

Por ello, esta articulación fue abandonada en favor de la relación entre la PLE y el municipio, especialmente porque la última versión del proyecto de decreto del Código del Agua destaca el papel complementario que tendrán las PLE/CCE y los municipios en la implementación de la GIRH local. **Esta relación PLE-municipio parece ser la más adecuada** desde el punto de vista de la subsidiariedad, concepto que permite entender la complementariedad de los diferentes niveles territoriales.

TERRITORIO, ESTADO Y SUBSIDIARIEDAD

El dispositivo de investigación-acción ha permitido cuestionar un elemento esencial del común, a saber, el **territorio** como “apropiación a la vez económica, ideológica y política (es decir, social) del espacio por parte de grupos que se construyen una representación particular de sí mismos, de su historia y de su singularidad”¹⁶. De hecho, la idea es que las PLE transcriban todas las dimensiones que los actores locales atribuyen al objeto común “agua” en función de lo que tenga mayor sentido para ellos en su contexto territorial.

Pero el desafío, al mismo tiempo, consiste en que las PLE sean reconocidas por las **autoridades estatales**. Este es un aspecto clave de la noción de “niveles anidados” (imbricados), que es uno de los ocho principios de Elinor Ostrom que caracterizan las condiciones para la sostenibilidad de un común. Este principio sostiene que para que un común funcione, es necesario que “todas las actividades de apropiación, provisión, supervisión, ejecución, resolución de conflictos y gobernanza [deben] estén organizadas por múltiples niveles de entidades anidadas”¹⁷.

Este aspecto está estrechamente vinculado con el principio de **subsidiariedad**, según el cual cada actor, en su propio nivel, es quien conoce mejor el funcionamiento de los sistemas socio-ecológicos en los que vive y, por tanto, está en mejores condiciones de adoptar medidas para la gestión sostenible de los recursos de los que depende. En otras palabras, lo que puede hacerse a un nivel inferior con la misma eficacia no debe hacerse a un nivel superior, y todos deben reconocer el papel que cada nivel debe desempeñar. En particular, la subsidiariedad facilitaría a las PLE la realización de trámites y procesos administrativos, y la orientación de las actuaciones a la luz del marco jurídico y reglamentario, siendo los alcaldes los responsables de velar por la aplicación de las leyes en su ámbito de intervención. En este sentido, se podría avanzar hacia una “subsidiariedad horizontal”¹⁸; en la que la PLE y el municipio tuvieran poderes de decisión conjuntos en materia de gestión del agua.

16. Di Méo G. (1998), p. 42.

17. Ostrom E. (2009), p. 126.

18. *Société des communs* (s.f.), p. 9.

En relación con la hipótesis n°2 sobre la gobernanza, la observación realizada durante la primera fase del proyecto (Girel 1) muestra que, si bien las PLE reúnen a actores de diferentes ámbitos, el sector privado sigue estando ausente. Aunque las plataformas comienzan a construir un espacio de diálogo, la escucha sigue siendo delicada, especialmente cuando se abordan temas sensibles, como los impactos de las actividades de las industrias extractivas. Las PLE, institucionalizadas en asociaciones, presentan sin embargo una gobernanza innovadora, cuyo modelo aún debe ser evaluado a largo plazo.

Ante estos resultados, se decidió **cuestionar la representatividad de las PLE** en la segunda fase del proyecto (Girel 2). Se organizó un taller sobre este tema, en el que las plataformas fueron invitadas a reflexionar sobre un mecanismo que permita una mejor representación de los intereses del conjunto de actores de la zona. Esta reflexión llevó, por ejemplo, a la creación de colegios representativos (agricultores, ganaderos, etc.) y a un sistema de ponderación. Teniendo en cuenta diversos criterios (extracción de recursos hídricos, conservación del agua, etc.), los miembros de las PLE asignaron a cada colegio un peso diferente en la votación de decisiones. También se realizó otro taller que reunió a los actores “ausentes” de las PLE, en particular a los industriales, con el fin de sensibilizarlos sobre la necesidad de integrar los mecanismos de gobernanza local de los recursos hídricos, invitándolos a convertirse en miembros de estas plataformas.

LAS PLE, ESPACIOS DE EXPERIMENTACIÓN DEMOCRÁTICA A ESCALA LOCAL

El enfoque adoptado por el Gret en la zona de los Niayes se basa en una intención política: crear las condiciones para una gobernanza compartida de los recursos hídricos que responda a los retos de la justicia social y medioambiental. El objetivo del Gret es utilizar el enfoque de los comunes para integrar a todas las partes interesadas en el proceso de toma de decisiones relacionadas con la gestión de los recursos hídricos, dando prioridad a los **principios de cooperación y auto-organización en un marco de democracia local**. Los trabajos de Elinor Ostrom demuestran que el nivel más adecuado para gestionar un recurso es el de las personas directamente interesadas y afectadas por esta gestión.

Así pues, las PLE se consideran espacios de experimentación democrática. Gracias a las herramientas y técnicas de animación aquí descritas, esta intención política se refleja en la facilitación de deliberaciones colectivas sobre la elección del método de toma de decisiones que debe favorecerse en el marco de las plataformas, en la realización de talleres sobre el reparto de los recursos y la invitación a participar en juegos que fomenten una comprensión compartida de las amenazas que pesan sobre estos recursos.

El proceso garantiza que todos los implicados tengan acceso a la misma información y conocimientos, y los anima a pensar colectivamente, a tener en cuenta la visión de los demás y a construir una visión global de consenso y ajustes.

● **ELEGIR UN MÉTODO DE DECISIÓN COLECTIVA**

El modo de toma de decisiones colectivas es una etapa clave en la construcción de la gobernanza, ya que condiciona el equilibrio de fuerzas entre las partes interesadas. El Gret ha propuesto para discusión en cada plataforma cinco modos de decisión colectiva: consenso, voto uninominal en una sola ronda, voto uninominal en dos rondas, voto de valor y voto por aprobación.

El uso de un juego durante un taller permitió a los participantes entender mejor los dos últimos métodos, que son menos conocidos. A través de este juego, se les invitó a probar estos modos de decisión para escoger el menú del almuerzo dominical, y luego comparar sus ventajas y desventajas. Posteriormente, se organizó una votación en cada PLE para seleccionar el modo de decisión, y finalmente, se optó por el voto de valor, que fue aceptado por todas las plataformas.

El voto de valor es un sistema que permite expresar una opinión matizada sobre cada propuesta (muy en desacuerdo, en desacuerdo, indiferente, de acuerdo, muy de acuerdo). Para cada opinión, se asigna un puntaje (-2 para “muy en desacuerdo”; -1 para “en desacuerdo”; 0 para “indiferente”; +1 para “de acuerdo”; +2 para “muy de acuerdo”), y luego se suman los puntos de todas las propuestas. La que obtenga más puntos gana. En caso de empate, se realiza un sorteo.

Figura 7: **BOLETÍN DE VOTO DE VALOR**

	Muy desfavorable	Desfavorable	Indiferente	Favorable	Muy favorable
					
Opción 1					
Opción 2					
Opción 3					
...					

Fuente: Gret

Todos los miembros de las PLE adoptaron este método, utilizándolo, por ejemplo, para definir su presupuesto y seleccionar a los miembros del comité ejecutivo. Como resultado, se apropiaron de nuevas formas de tomar decisiones colectivamente y cuestionar sus prácticas habituales.

Esta actividad también les permitió tomar conciencia de que estaban participando en un proceso de invención y experimentación, en lo que podría llamarse un “laboratorio de democracia local”.

● DEFINIR EL SIGNIFICADO DEL REPARTO EQUITATIVO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

El Gret organizó con cada PLE un taller de reflexión sobre el reparto de recursos hídricos. Para ilustrar la noción de equidad, se planteó a los participantes la pregunta: “¿Qué es una distribución justa?” usando como ejemplo la repartición de un pastel. El objetivo era mostrar cómo la idea de equidad puede inscribirse en diferentes lógicas (utilitarismo, meritocracia, justicia social), que llevan a respuestas distintas a esta pregunta.

Durante el taller, se propusieron ejercicios de reflexión sobre la distribución del recurso hídrico entre diferentes categorías de usos (agricultura, ganadería, minería) y territorios, así como ejercicios prácticos en los que los participantes debían pensar en cómo compartir el agua entre distintos usuarios.

Este ejercicio también se realizó con la DGPPE, bajo un formato adaptado a una institución estatal.

Estos talleres permitieron a los participantes comprender el desajuste entre los recursos hídricos disponibles y las extracciones, resaltando la necesidad de considerar y definir la noción de equidad en el uso y reparto del agua.



Trabajos de grupo sobre el ejercicio de reparto de los recursos hídricos

Cabe destacar que, tras estos talleres, el director de la DGPRES resaltó la pertinencia de integrar esta actividad en los esquemas de planificación y gestión de los recursos hídricos (SDAGE), herramientas estratégicas que permiten gestionar los recursos a nivel de una Unidad de Gestión y Planificación (UGP), que es la escala de acción de la GIRH.

● **CONCERTARSE Y APRENDER JUNTOS PARA GESTIONAR LA ESCASEZ DE AGUA**

En el primer trimestre de 2021, el Gret utilizó un juego llamado «¿F'eau djëm?» para facilitar el diálogo entre PLE y DGPRES y explorar ideas para garantizar una gestión compartida y sostenible del agua. Este juego de mesa fue creado para que los usuarios comprendieran colectivamente la escasez del recurso y exploraran propuestas de regulaciones locales o globales, en una lógica de co-construcción de políticas públicas.

El juego fue diseñado por el Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo (Cirad), en el marco del proyecto Niayes 2040, que aborda la prospectiva territorial en Niayes. Consiste en co-elaborar escenarios exploratorios del futuro de los Niayes y caminos de acción para alcanzar cada uno de estos escenarios. Durante el proyecto se formularon varias recomendaciones, entre ellas la introducción de normativas sobre el agua para evitar su agotamiento.

Esta actividad permitió a los agricultores y equipos de la DGPRES explorar juntos soluciones alternativas, tanto técnicas (uso de técnicas de economía de agua como el riego por goteo, selección de cultivos con menor demanda hídrica, etc.) como políticas (sistema de cuotas, redacción de regulaciones locales para una gestión sostenible del agua).



Experimentación del juego “F’eau djëm” con la PLE de Darou-Khoudoss-Mboro

El juego resultó ser un medio eficaz para fomentar el debate, el aprendizaje y la reflexión. Sin embargo, los participantes señalaron que era necesariamente simplificador: no se tenían en cuenta algunas de las realidades sobre el terreno (cambios en los sistemas de riego entre dos temporadas agrícolas, por ejemplo) y sólo abordaba el tema del reparto del agua agrícola. No se ocupa de otros usos (doméstico, ganadero, etc.), que es importante tener en cuenta en el contexto de la gobernanza compartida de los recursos hídricos. La experiencia también ha demostrado que el uso del término “juego” puede ser un obstáculo, en particular para instituciones estatales como la DGPRE, que inicialmente lo percibieron como infantilizante. Un término más apropiado sería “juego serio”.

● DESARROLLAR PRÁCTICAS DE ENCUESTA CIUDADANA EN LAS PLE

Con la idea de promover una «ciudadanía activa», el Gret propuso capacitaciones en técnicas de investigación centradas en temas relacionados con la gestión y conservación de los recursos hídricos. En cada plataforma se organizó una formación para que los miembros fueran capaces de recopilar y analizar críticamente información y conocimientos para informar y mejorar la toma de decisiones en el ámbito de los recursos hídricos. En cada PLE, se presentaron voluntarios para trabajar en uno o dos temas de encuesta elegidos en función de los desafíos en juego en su zona: el uso de bolsas de agua, la gestión de las arenas marinas, el impacto de los insumos químicos, etc.

La metodología propuesta, sencilla, es la siguiente: los voluntarios buscan, en Internet o mediante entrevistas, información sobre los temas seleccionados. Luego, presentan los resultados de su investigación en el seno de su plataforma. Una vez compartidos los resultados, elaboran, a partir de la información recopilada, propuestas de regulación (por ejemplo, prohibir el uso de bolsas de agua de plástico). Se ultiman las propuestas, se presentan a las autoridades locales para su debate y se convierten en obligatorias mediante ordenanzas municipales.



Actores de la PLE de Diender-Kayar presentando los resultados de sus investigaciones sobre la extracción de arenas marinas

En la práctica, sin embargo, los voluntarios se detuvieron en la fase de comunicación de los resultados de la investigación al grupo. Las razones fueron varias: falta de tiempo (los actores estaban movilizados en varios frentes), falta de comprensión de la estrategia y del objetivo final, y falta de interés por los temas identificados. Esta actividad se reactivará en la fase 3 del proyecto (Girel 3), ya que es fundamental para experimentar con una regulación local y establecer una GIRH efectiva. En particular, se ha planificado hacer un balance de la actividad con las PLE, volver a presentar el objetivo de estas plataformas, e invitarles a escoger nuevos temas de investigación. El equipo del Gret también se asegurará de acompañar mejor a las PLE en las diferentes etapas (búsqueda de información, presentación en plenaria, elaboración de propuestas de regulación).

CO-CONSTRUIR UNA POLÍTICA PÚBLICA

A través del enfoque de los comunes, el proyecto Girel experimenta una nueva forma de concebir la acción pública, sobre todo en lo que se refiere a la manera de vincular las dinámicas locales iniciadas en los Niayes (comunes) con la política nacional de GIRH (Estado). El Gret se basó en su investigación-acción antes mencionada para tratar de comprender las condiciones de emergencia de una colaboración entre las PLE y los poderes públicos para co-construir, en el marco de la reforma del Código del Agua, una política pública del agua a través de nuevos mecanismos multi-escala/multi-actores. El dispositivo de investigación-acción, así como la colaboración entre el Gret y la DGPPE, estructurando la experimentación en la zona de los Niayes, se consideran las condiciones necesarias para avanzar hacia la co-construcción de políticas públicas.

LA CO-CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El concepto de co-construcción hace referencia a la concepción democrática de las políticas públicas en sociología y ciencias políticas, en la idea de un “proceso de co-decisión⁽¹⁾” que involucra, desde la elaboración de la política, una pluralidad de actores, incluyendo algunos que “a menudo son excluidos o poco escuchados⁽²⁾”, gracias a formas híbridas de gobernanza. Sin dejar de lado los posibles desacuerdos, este proceso debería permitir “construir un compromiso y una política que sirva al interés general⁽³⁾.”

(1). Vaillancourt Y. (2016), p. 17. (2). Vaillancourt Y. (2016), p. 12. (3). Vaillancourt Y. (2019), p. 41.

● ¿Qué articulación entre escalas administrativas para una GIRH local en un Estado centralizado?

El tema de la articulación de las escalas de GIRH se planteó para reflexionar sobre la viabilidad y pertinencia de una GIRH local en un Estado altamente centralizado. Para abordar esta pregunta de investigación, se estudiaron varias articulaciones posibles, en particular aquella entre la PLE y los diferentes actores del territorio: DGPRES, servicios técnicos, alcaldía, subprefectos. La formulación de hipótesis permite clarificar las intenciones del Gret (la estrategia desarrollada), identificar los elementos a observar (por ejemplo, la consideración de las propuestas de las PLE por parte de la DGPRES) y documentarlos para seguir su evolución. Los datos cualitativos de la investigación-acción permiten vincular la estrategia del proyecto (especialmente sus efectos esperados en la formulación de una política pública, como el Código del Agua) con la evolución del contexto.

Entre las hipótesis de investigación formuladas para cada articulación, se seleccionaron dos, relacionadas con la forma de construir un vínculo entre la PLE, la DGPRES y la alcaldía:

- **PLE-DGPRES.** Hipótesis: la incorporación de un agente de la DGPRES en el equipo del proyecto Girel permitirá construir la relación PLE-DGPRES;
- **PLE-alcaldías.** Hipótesis: el fortalecimiento de los vínculos entre las PLE y las alcaldías puede ayudar al desarrollo de las PLE y a la implementación de los PLGIRE.

Las observaciones muestran que la participación de un agente de la DGPRES durante la segunda fase del proyecto Girel efectivamente permitió consolidar los vínculos entre la DGPRES y las PLE. Aunque no todas las expectativas de las plataformas fueron atendidas por la DGPRES, los lazos con esta institución se fortalecieron durante las dos primeras fases del proyecto. En 2022, las PLE participaron en algunas actividades de la DGPRES (como el seguimiento piezométrico), mientras que la DGPRES, a través de su agente integrado en el proyecto, apoyó a las plataformas en la realización de las actividades de los PLGIRE y reforzó sus capacidades en la recopilación de datos hidráulicos.

Las observaciones también demuestran que la implicación de las alcaldías, aunque pueda representar un freno para ciertos actores que discrepan políticamente de los alcaldes, es una fuerza motriz en su conjunto, y que da a la PLE un punto de apoyo institucional. La plataforma puede considerarse como el “brazo técnico” del alcalde en materia de agua y medio ambiente.

● Posicionar a la DGPRES lo más cerca posible de la experimentación

El Gret ha probado varias formas de acercar la DGPRES a la conducción del proceso: brindando apoyo institucional al proyecto durante la primera fase y comprometiéndole en la implementación durante la segunda fase.

Durante la primera fase (Girel 1), el rol de la DGPRE, como ente promotor del proyecto en aquel momento, la alejo de las realidades del terreno, lo cual no la animó a apropiarse del enfoque adoptado en los Niayes¹⁹.

En el marco de la segunda fase (Girel 2), el Gret invitó a la DGPRE a modificar su papel e implicarse más en la ejecución del proyecto (animaciones, actividades sobre el terreno, etc.). Sin dejar de prestar apoyo institucional, la DGPRE ahora también interviene operativamente a través de la participación de uno de sus agentes, quien apoya a las PLE en la puesta en marcha de sus PLGIRE. Por una parte, se espera que este agente colabore en la preparación y realización de los talleres de las PLE con miras a reforzar sus competencias en la gestión de los planes de GIRH a nivel local y, por otra, compartir los conocimientos adquiridos con los miembros de la DGPRE, incluidos los funcionarios, jefes de división y el director.

El objetivo es involucrar a otros miembros de la DGPRE en la reflexión, para que la dirección ministerial pueda iniciar o supervisar enfoques similares en otros municipios del territorio senegalés. Sin embargo, esta estrategia muestra sus límites, ya que el agente asignado por la DGPRE no tuvo el perfil adecuado. No participa activamente en la experimentación y se posicionó como un observador externo, cuando debería ser un actor activo en el proceso. Tampoco cumplió con su rol de “facilitador” y no mostró ninguna iniciativa para organizar talleres de intercambio con la DGPRE. Este agente, inicialmente en pasantía en la DGPRE, no tenía suficiente legitimidad para cumplir sus funciones, y sus competencias no estaban alineadas con las tareas asignadas.

La tercera fase del proyecto (Girel 3) prevé la movilización de dos personas en binomio: una, contratada por el Gret, quien deberá desempeñar un papel de apoyo técnico a la DGPRE en materia de GIRH local y permitir una mejor difusión del enfoque adoptado en los Niayes dentro de la institución; y otra, un agente de la DGPRE, que manejará el marco jurídico relativo a los recursos hídricos y tendrá un fuerte anclaje dentro de la DGPRE para poder compartir mejor la estrategia.

● FACILITAR EL DIÁLOGO Y LA COLABORACIÓN ENTRE PLE Y DGPRE

El Gret ha promovido el establecimiento de un diálogo entre las PLE y la DGPRE sobre sus expectativas y propuestas respecto a las misiones y mandatos de las plataformas. Se han organizado varios **talleres de intercambio de experiencias** entre PLE y DGPRE, con varios objetivos:

19. Durante la fase 1, el Gret actuó como proveedor de servicios en el marco de un contrato de estudio iniciado por la DGPRE (la entidad contratante) y en la fase 2 el Gret asumió la dirección operativa, mientras que la DGPRE mantuvo el pilotaje institucional.

- Dar a conocer las misiones de la DGPRE a las PLE;
- Identificar las misiones que las PLE podrían realizar en función de las expectativas de cada parte interesada;
- Pensar en la articulación de los mandatos y las misiones entre las PLE y la DGPRE.

El primer taller permitió a la DGPRE y a las PLE expresar sus expectativas respectivas, presentadas en la figura a continuación.

Figura 8: EXPECTATIVAS DE LA DGPRE Y LAS PLE EXPRESADAS DURANTE EL PRIMER TALLER DE INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS

Expectativas de las PLE con respecto a la DGPRE	Expectativas de la DGPRE respecto a las PLE
• Obtener datos sobre la calidad del agua y el estado del bombeo de aguas subterráneas en la zona. • Contar con el apoyo de la DGPRE para transformar las PLE en CCE. • Adopción del nuevo Código del Agua y participación en la formación impartida por la DGPRE sobre los textos legislativos y reglamentarios. • Participar en el control piezométrico de los recursos hídricos.	• Demostrar compromiso con la ejecución de las actividades (PLGIRH, comunicación). • Apoyar a la DGPRE en la toma de datos y el seguimiento de los recursos hídricos. • Comunicar a la DGPRE la información relativa a los recursos hídricos.

Fuente: Gret

Las expectativas que se han tenido en cuenta aparecen en verde, las que no, en negro.

Hasta ahora, la DGPRE sólo ha aceptado la participación en el seguimiento piezométrico. Las demás expectativas no se han tenido en cuenta por varias razones: las PLE aún no han solicitado a la DGPRE la obtención de datos sobre la calidad del agua y, como el Código del Agua aún está en proceso de revisión no se puede proceder ni a la transformación de las PLE en CCE ni a la formación de los actores en los textos legislativos y reglamentarios. Las PLE han tenido en cuenta todas las expectativas expresadas por la DGPRE y varias actividades incluidas en el PLGIRE han sido implementadas o están en curso. Por último, se ha presentado a la DGPRE una serie de recomendaciones sobre la nueva versión del Código del Agua, elaboradas conjuntamente por el Gret y los PLE.

El carácter innovador del proyecto Girel reside en la articulación propuesta entre una entidad pública, la DGPRE (Estado), y una auto-organización, las PLE (un común). El hecho de que esta articulación estuviera prevista desde el principio de la creación de las plataformas ha permitido, a pesar de una serie de dificultades, crear un proceso iterativo de aprendizaje compartido entre el Estado y estas nuevas entidades. Es este proceso el que ha permitido a las PLE establecer su legitimidad ante la DGPRE.

De esta forma, el proyecto ha fomentado la construcción gradual de una nueva forma de pensar las políticas, basada en la experiencia local. Esta forma de “co-construir” una política pública de GIRH en Senegal permite partir de los problemas y soluciones propuestos por los actores directamente interesados – los usuarios del recurso hídrico – para poner en marcha una política más acorde con las realidades sobre el terreno. Este diálogo apoya la dimensión de “subsidiariedad” preconizada por Elinor Ostrom, basada en la complementariedad de los niveles de decisión para corresponder mejor a esas realidades.



LA PALABRA

“Mi visión de la GIRH es reformar la gestión del recurso adoptando una visión holística de las diversas acciones de los distintos sectores de actividad, y avanzar hacia una integración de las aguas subterráneas y superficiales para hacer sostenible este recurso. El agua no puede gestionarse de forma sectorial y aislada; las poblaciones locales deben participar más en esta gestión.

Por eso acogemos con satisfacción el apoyo del Gret, que ayuda a la DGPPE a hacer operativa la GIRH a nivel local. Creo que mientras no organicemos a las poblaciones locales, las empoderemos y capitalicemos sus buenas prácticas, esto plantea un problema, y éste debe ser el principal reto de la DGPPE para hacer operativa la GIRH local. Pero para que esto sea posible, el Estado debe trabajar por una verdadera descentralización. Lo interesante y original del enfoque del Gret es que son los actores locales los que controlan el proceso, y el Gret se limita a guiarles y apoyarles en la creación de marcos de concertación y en el desarrollo de sus herramientas de planificación.”

Niokhor Ndour, director de la DGPPE

Aunque la colaboración y el diálogo establecidos entre las PLE y la DGPPE son beneficiosos, es importante relativizar su alcance. A pesar de los numerosos intercambios que han tenido lugar entre las PLE y la DGPPE sobre sus misiones y mandatos, sigue habiendo muchas incertidumbres sobre el contenido final del Código del Agua y, por tanto, sobre el papel y el poder que tendrán las futuras CCE en 2022. Además, las recomendaciones propuestas por las PLE no han sido incorporadas al proyecto de ley del nuevo Código del Agua, a pesar de que la DGPPE ha asegurado lo contrario. Esto sugiere que la propia DGPPE no tendría voz en la redacción del nuevo Código, o al menos que las decisiones se tomarían a un nivel superior (en particular, directamente por el Ministerio del Agua y Saneamiento). ●

PARTE 4

Aprendizajes

La experimentación llevada a cabo en la zona de los Niayes demuestra que el enfoque de los comunes aplicado en el marco de un proceso de investigación-acción, ha permitido crear las condiciones para la emergencia de una gobernanza compartida del agua, que combina dinámicas locales (común) y los poderes públicos (el Estado). A lo largo de los cinco años que ha durado el proceso y de los primeros resultados observados, podemos extraer una serie de enseñanzas y pistas de reflexión.

LA UTILIDAD DE UN DISPOSITIVO DE INVESTIGACIÓN-ACCIÓN EN UN ENFOQUE DE LOS COMUNES

La originalidad del proyecto Girel reside en que, desde el principio, se concibió como un proyecto de investigación-acción, lo que hizo que la experiencia se inscribiera en un proceso de aprendizaje colectivo emprendido por el Estado, los agentes locales y el donante, y permitió poner a prueba varias opciones. La evolución de los cambios sociales y la estrategia de intervención fueron objeto de un seguimiento y una documentación rigurosos, lo que **permitió objetivar y legitimar los aprendizajes de los actores implicados, en particular ante las autoridades públicas.**

El Gret también ha intentado promover la investigación-acción “participativa” realizada directamente por los miembros de las PLE para profundizar en la cuestión de la implicación de los actores locales en las plataformas. Se organizaron talleres para elaborar hipótesis, indicadores e instrumentos de investigación. Sin embargo, esta experiencia no tuvo mucho éxito, ya que provocó cierta confusión entre los miembros de las PLE, que participaban en varias actividades al mismo tiempo: puesta en marcha de las actividades del PLGIRE, encuestas ciudadanas e investigación-acción participativa, en un momento en el que las plataformas estaban en proceso de estructuración.

LA ACCIÓN COLECTIVA, GARANTÍA DE REPRESENTATIVIDAD Y LEGITIMIDAD

La creación y el reconocimiento por parte de las autoridades de tres PLE democráticas y operativas, cada una de las cuales movilizó a una treintena de personas activas, constituye un éxito significativo. Sin embargo, independientemente del compromiso de estas personas, es normal **cuestionarse sobre su representatividad** (geográfica, socio-profesional, por edad y género, etc.), así como sobre **la legitimidad de las plataformas para transmitir la diversidad de puntos de vista de los usuarios y definir el interés colectivo**.

El verdadero desafío reside ahora en la capacidad de los actores de apropiarse de estas plataformas para participar activamente en la definición de las reglas de gestión del agua, así como en hacer que estas sean aplicables, en colaboración con el Estado. Sólo una amplia acción colectiva garantizará que las PLE sean lo suficientemente representativas y legítimas como para formular normativas que luego puedan pedir al Estado que haga cumplir. Para que las normas definidas garanticen la justicia social y medioambiental, y sean efectivamente aplicadas por todos, la dinámica debe apoyarse en una diversidad de actores.

Para crear las condiciones de esta acción colectiva, el Gret ha comenzado a organizar en los pueblos varias actividades de educación popular con el objetivo de informar y sensibilizar a las poblaciones: cine-debate, teatro-foro y educación ambiental. Este trabajo es esencial para difundir información sobre los recursos hídricos y sus usos, de modo que el mayor número posible de interesados pueda hacer suyo el enfoque de la GIRH, participar en las PLE y transmitir a estas últimas las expectativas y propuestas de la población local.



Sesión sobre el "mural del clima" con los estudiantes de la escuela de Thor en la municipalidad de Diender

LA PALABRA

“La ecología política es un desafío global que pone en juego nuestra seguridad frente al calentamiento global. En la zona, los impactos agrícolas pueden ser terribles, por lo que es interesante trabajar más en la prevención a través de la sensibilización de los más jóvenes para mejorar la situación. Así, el enfoque participativo e interactivo utilizado por el Gret en la formación y sensibilización sobre los residuos en las escuelas primarias es muy interesante y debería fomentarse entre los profesores. Es importante fomentar el compromiso de la futura generación con el medio ambiente y el desarrollo sostenible, ayudando a los niños a tomar conciencia de los desafíos ambientales para una mejor convivencia. Esta actividad, constituye, por tanto, un apoyo para las escuelas y el programa académico sobre desarrollo sostenible.”

Amadou Dia, Inspector, Inspección Departamental de Educación y Formación de Tivaouane

MÉTODOS DE EDUCACIÓN POPULAR PARA FOMENTAR LA ACCIÓN COLECTIVA

Se organizaron actividades de teatro-foro y cine-debates, preparadas con el apoyo del Gret, en los municipios y pueblos de intervención. Estas herramientas de sensibilización han permitido suscitar reacciones y fomentar intercambios entre los participantes sobre las problemáticas y los desafíos relacionados con los recursos hídricos en los Niayes.

- Teatro fórum: diferentes escenas fueron interpretadas por los animadores de Kaddu Yaraax⁽¹⁾ para sensibilizar a los participantes sobre temas como el acceso no regulado a un recurso limitado, la sobreexplotación de la capa freática y la contaminación de los acuíferos por productos fitosanitarios.
- Cine-debate: esta actividad consistió en la proyección de vídeos cortos seguida de un tiempo de discusión y debate con los participantes. Abordando temas variados relacionados con los desafíos de los Niayes (sobreexplotación del agua, agroecología, etc.). Esta actividad se dirigió principalmente a las comunidades locales de los pueblos que suelen estar más o menos desatendidos

.../...

por las autoridades públicas y los actores del desarrollo (debido a su situación geográfica, su posicionamiento “político”, etc.).

También se han llevado a cabo iniciativas de educación ambiental en las escuelas de los municipios de intervención, de dos maneras:

- Experimentación de un mural del clima para sensibilizar a los estudiantes sobre los desafíos relacionados con el cambio climático y sus efectos en los recursos hídricos;
- Talleres de sensibilización para los alumnos sobre la problemática de los residuos (contaminantes de los recursos hídricos), destinados a hacerles reflexionar sobre soluciones para limitar la producción de residuos dentro de las escuelas y en los hogares.

(1). Asociación senegalesa especializada en la animación de teatro-foro.

EL ENFOQUE DE LOS COMUNES PARA LA CO-CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La experiencia del proyecto Girel demuestra que un enfoque de los comunes puede permitir **crear las condiciones para una co-construcción de políticas públicas** en torno al recurso hídrico, asociando una filosofía de “común” en torno a las PLE con un dispositivo estatal (especialmente en el marco de la reforma del Código del Agua). También nos enseña que cuando las autoridades públicas están dispuestas (en este caso, son ellas quienes han iniciado un cuestionamiento sobre la implementación de una GIRH local), es posible llevar a cabo un proceso colaborativo con ellas. El desafío de este enfoque radica en lograr, por un lado, apoyar la emergencia de una acción colectiva arraigada localmente en una lógica ascendente (*bottom-up*) y, por otro lado, hacer reconocer e institucionalizar las PLE y las regulaciones que estas elaboran bajo una lógica *top-down*. También es necesario crear las condiciones para el encuentro de estas dos lógicas. Esto significa encontrar mecanismos que permitan a las partes interesadas (PLE y Estado) formular conjuntamente estas complementariedades y crear las condiciones institucionales y legales para su implementación. El proyecto Girel, en su estrategia y métodos utilizados, ofrece una ilustración interesante de esta co-construcción en marcha.

DESARROLLAR UN ENFOQUE HOLÍSTICO DE LA GESTIÓN DEL AGUA

La dificultad de visibilizar los desafíos asociados a un recurso subterráneo, invisible, llevó al Gret a buscar nuevos métodos de animación y sensibilización. El equipo identificó que la integración de soluciones a las problemáticas de acceso al agua potable y al saneamiento en el marco del proyecto Girel podría constituir un factor eficaz para movilizar un mayor número de actores en torno al tema del agua: la construcción de infraestructuras de agua potable y saneamiento aporta, de hecho, beneficios inmediatos a los actores, lo cual no ocurre en el caso de la GIRH. En un contexto de degradación de los recursos hídricos y de acceso limitado al agua potable, parece pertinente desarrollar un enfoque holístico de la gestión del agua que conjugue las dos dimensiones, “recursos” y “servicios”, para abordar el conjunto de las problemáticas identificadas. La adopción de este enfoque holístico conduciría a considerar **el agua como un común en su doble naturaleza**: el agua como **recurso** y el agua como **servicio**.

En la práctica, la aplicación de este enfoque se ve complicada por la compartimentación de las políticas sectoriales nacionales (agua y saneamiento, agua agrícola, recursos hídricos) y las fuentes de financiación de la ayuda pública para el desarrollo. Sin embargo, en el caso de la zona de los Niayes, el Gret logró incluir un componente centrado en los servicios de agua potable y saneamiento gracias a la movilización de un financiamiento a través de otro proyecto²⁰ relacionado con el proyecto Girel.

ESTRATEGIAS POR INVENTAR PARA FOMENTAR EL DIÁLOGO ENTRE LOS ACTORES

La experiencia del proyecto Girel en torno a la PLE de Darou-Khoudoss-Mboro ilustra la complejidad de lograr que todos los actores se sienten a la misma mesa para dialogar. El Gret hizo prueba de iniciativa al imaginar y probar varias estrategias para intentar reanudar el diálogo entre los industriales mineros y la plataforma: organización de un debate en torno a una exposición fotográfica sobre las actividades mineras (intento fallido debido a la sensibilidad política de la problemática propuesta), seguido de la organización de un taller oficial presidido por el representante del Estado a nivel regional, que reunió a los industriales, los representantes de las PLE y los alcaldes de

20. El proyecto “reforzar el acceso al agua potable, al saneamiento y a la gestión integrada de recursos hídricos en los Niayes (Reagire)” se complementa con el proyecto Girel. Su objetivo es mejorar el acceso al agua potable y al saneamiento, considerando el recurso hídrico como el primer eslabón del servicio.

los municipios, con el testimonio de un representante de los industriales del comité de cuenca del Seine-Normandie (ver parte precedente).

El enfoque de los comunes supone que los equipos del proyecto tengan la capacidad de innovar y llevar a cabo tales estrategias. Ello requiere capacidad para comprender la interacción de los actores, mediar y facilitar, así como marcos de planificación de la ayuda suficientemente flexibles y concebidos a medio y largo plazo para permitir este tipo de dinámicas. ●



Taller de intercambio con los industriales de los Niayes

PARTE 5

Perspectivas

Al término de los cinco años de ejecución del proyecto Girel, el conjunto de las partes implicadas en el proceso de co-construcción de la GIRH en la zona de los Niayes han formulado una tercera fase (Girel 3), basada en varias prioridades.

REFORZAR LA REPRESENTATIVIDAD CIUDADANA Y LAS CAPACIDADES DE LAS PLE

El fortalecimiento de la representatividad de las PLE y su apropiación colectiva por parte de los diferentes usuarios del agua es una prioridad evidente. A día de hoy, varios barrios, pueblos o sectores de actividad aún no están representados, y algunos colegios, como el de los industriales, carecen de representantes. Será necesario continuar con las actividades de sensibilización, movilización y consulta dirigidas a los usuarios, utilizando en particular métodos de educación popular. También deberán imaginarse estrategias específicas para involucrar a los industriales mineros en las plataformas. Es esencial que las PLE sean conocidas, reconocidas y utilizadas por una amplia mayoría de usuarios del agua.

Al mismo tiempo, el fortalecimiento de las capacidades de los miembros activos de las PLE permitirá a estas desempeñar plenamente su papel ante los usuarios y las autoridades públicas.

CONSTRUIR UN MARCO INSTITUCIONAL QUE REFUERCE EL PODER DE LAS PLE

Las PLE, actualmente con estatus de asociación, deben encontrar un marco institucional que les permita ejercer plenamente su función en la gobernanza compartida del

recurso hídrico. Uno de los principales retos para establecer una GIRH local es el de la reglamentación local, idealmente formulada por los propios usuarios del agua en el marco de las PLE, y que tenga un reconocimiento legal.

Una vía a explorar consiste en vincular las PLE a los municipios, que ya cuentan con competencias transferidas en la gestión de recursos naturales, incluidos el agua. Las PLE podrían así apoyar a los municipios en sus funciones, particularmente en la elaboración de normativas sobre la gestión del agua que, tras debate y votación, podrían formalizarse mediante ordenanzas municipales.

La revisión en curso del Código del Agua definirá el marco legal de las instancias de GIRH a nivel local. El contenido del proyecto de ley y su decreto sigue siendo ambiguo por el momento, sugiriendo que las CCE (la futura forma de las PLE) tendrían un papel exclusivamente consultivo ante los municipios.

AMPLIAR EL DISPOSITIVO DE LAS PLE A TODA LA UNIDAD HIDROGEOLÓGICA

El proyecto Girel 3 deberá permitir un cambio de escala que prolongue y extienda la dinámica iniciada en los cinco municipios al conjunto de los Niayes. Se trata de establecer once nuevas PLE con sus respectivos PLGIRE, y de acompañar la creación de un marco de concertación a nivel de la sub-UGP del Litoral Norte – correspondiente a la zona de los Niayes – que reúna a todas las PLE de dicha región. Dado que el perímetro de los Niayes se basa en los límites de un acuífero subterráneo (el acuífero de arenas del Cuaternario), esta ampliación permitiría abordar la gestión del agua a una escala hidrogeológica pertinente²¹.

ESTABLECER UN MECANISMO DE FINANCIAMIENTO PARA LAS PLE

Tras cinco años de acompañamiento, la cuestión del financiamiento de las PLE, y por ende de su sostenibilidad, no está resuelta. El financiamiento de la GIRH sigue siendo una necesidad para establecer estructuras capaces de gestionar de manera sostenible y equitativa los recursos hídricos. Se están estudiando varias opciones de mecanismos de financiación sostenibles. Así, es posible considerar un financiamiento por parte del

21. La capa de arenas cuaternarias cubre la totalidad del sub-UGP de la Costa Norte.

Estado (una parte del “fondo de desagüe”²² podría destinarse al funcionamiento de las instancias de concertación), por las entidades locales (los municipios podrían incluir en su presupuesto una partida dedicada a las PLE) o por las empresas locales a través de la aplicación del principio de “quien contamina, paga”. Para que la dinámica iniciada perdure a largo plazo, la financiación de la estructura de gobernanza del común es un elemento importante que debe tenerse en cuenta desde el inicio del proceso.

MOVILIZAR UN ENFOQUE ORIENTADO AL CAMBIO (EOC) PARA AVANZAR COLECTIVAMENTE

Durante la preparación del proyecto Girel 3, el Gret decidió movilizar un Enfoque Orientado al Cambio (EOC)²³ para facilitar la co-construcción y la apropiación del enfoque del proyecto por parte de las partes interesadas. Se trataba de ayudarles a formalizar una visión compartida del desarrollo de los Niayes, identificar a los actores del cambio – es decir, aquellos capaces de influir en esta trayectoria de desarrollo – y los caminos que deberán seguir para impulsar dicho cambio. El ejercicio se estructuró en cinco etapas y se materializó mediante la realización de varios talleres participativos que reunieron a los miembros de las tres PLE existentes, la DGPRE, el Gret y, en menor medida, los alcaldes (o sus representantes) de los catorce nuevos municipios de intervención.

- **Balance de la dinámica de GIRH iniciada desde 2017 en Niayes (enfoque retrospectivo):** antes de embarcarse plenamente en el ejercicio colectivo de reflexión relacionado con el EOC, los miembros de las tres PLE existentes, la DGPRE y el Gret realizaron un balance analítico del proceso llevado a cabo, destacando sus puntos fuertes y débiles.
- **Definición colectiva de una visión compartida:** se pidió a cada parte interesada que expresara en unas pocas frases la trayectoria de desarrollo deseada que podría seguir la zona de los Niayes para 2040. A partir de las ideas expuestas, se invitó a agruparlas con el fin de definir colectivamente una visión compartida sobre el futuro de la región, que resultó en la siguiente formulación: “En 2040, queremos una zona de los Niayes viable donde el desarrollo sostenible esté garantizado en torno a sus ejes fundamentales. Queremos una zona ecológica, sin contaminación, donde la transición agroecológica y la restauración de la

22. El “Fondo de desagüe” es un fondo financiero dedicado a cubrir los costos de la evacuación del agua subterránea; el nombre en francés es “fonds d'exhaure” que en el contexto de la gestión del agua se refiere a la extracción o evacuación del agua subterránea.

23. “Los ‘enfoques orientados al cambio’ son un conjunto de herramientas y métodos para planificar, supervisar y evaluar las acciones destinadas a apoyar los procesos de cambio. Más allá de la metodología, invitan a los actores implicados a cuestionar su visión de un futuro común y sus respectivas posiciones.” (F3E, 2014, p. 1).

biodiversidad estén aseguradas, donde la urbanización sea controlada y donde la gobernanza de los recursos hídricos se base en estructuras locales sólidas con poderes de decisión y control reconocidos por el Estado central. Todo esto debe ir acompañado de la creación de un fondo destinado a financiar la GIRH local.”

- **Identificación de los actores del cambio:** esta etapa consistió en identificar a los actores capaces de influir positivamente en la trayectoria de desarrollo de los Niayes para acercarse a la visión identificada. Las partes interesadas primero enumeraron al conjunto de los actores del cambio y luego afinaron su selección, reteniendo solo a los más influyentes – debido a su anclaje institucional, su experiencia o sus competencias – para favorecer la implementación de la trayectoria de desarrollo perseguida. Los actores del cambio identificados son las PLE, los representantes locales electos, la DGPRE, las agencias regionales de desarrollo (ARD) y los parlamentarios.
- **Identificación de las rutas de cambio para cada actor con capacidad de influir en la trayectoria de desarrollo de los Niayes:** para cada actor del cambio, se invitó a las partes interesadas a identificar una ruta de cambio, es decir, los pasos necesarios para modificar sus prácticas. Estas etapas tienen como objetivo influir en la trayectoria de desarrollo de los Niayes a corto, medio y largo plazo, de 2022 a 2040.
- **Información e intercambio del enfoque iniciado desde 2017 en Niayes a las catorce nuevas comunas de intervención:** se presentó a los alcaldes o a sus representantes, lo que permitió recoger sus opiniones y contribuciones sobre el trabajo realizado, e integrarlas en la co-construcción de la tercera fase del proyecto.

A partir del trabajo realizado, se establecerá un dispositivo de seguimiento de los actores del cambio en el marco de Girel 3. Para ello, se elaborará una matriz de análisis con indicadores definidos colectivamente para seguir las etapas del cambio y sus efectos. ●

GLOSARIO

ACCIÓN COLECTIVA. “Acción emprendida por un grupo (directamente o en su nombre a través de una organización) en favor de los intereses compartidos y percibidos por sus miembros (Scott y Marshall, 2009). Las teorías de la acción colectiva se refieren al reparto de costes y beneficios de la acción colectiva para gestionar bienes públicos o colectivos¹”.

El concepto de acción colectiva que estamos utilizando forma parte de la teoría desarrollada por Elinor Ostrom en oposición a las tesis que postulan que los individuos sólo ven sus intereses particulares a corto plazo y son incapaces de tomar decisiones de interés colectivo o a largo plazo, por lo que requerirían soluciones impuestas desde el exterior, a través del Estado o la privatización. Ostrom ha demostrado que los individuos, a través de su acción colectiva, pueden resolver los problemas fundamentales de la organización colectiva sin una solución impuesta por un actor externo, esto mediante la creación de una institución común, el compromiso de seguir las reglas y la supervisión mutua, en otras palabras, mediante la creación de un “común”². La acción colectiva para crear un “común” también se conoce como “*commoning*” o “hacer común”. Crear las condiciones para la acción colectiva es una dimensión central del enfoque de los comunes.

ENFOQUE DE LOS COMUNES. Se trata de una forma de concebir y llevar a cabo intervenciones de ayuda para el desarrollo que pretenden facilitar la construcción de una gobernanza compartida “en común”. Un enfoque de los comunes afirma una intención política de justicia social y medioambiental, moviliza los marcos conceptuales de los comunes, pero también de la economía social y solidaria o de la educación popular, y recurre a métodos de facilitación.

CO-CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. El concepto de co-construcción remite a la concepción democrática de políticas públicas en sociología y en ciencias políticas, definida por Madeleine Akrich como “la existencia de una pluralidad de actores implicados en la producción de una política, un proyecto, una categoría, un dispositivo técnico o un saber³”. Yves Vaillancourt, en sus diversas publicaciones

1. Antona M., Bousquet F. (2017), p. 125.

2. Ostrom E. (1990).

3. Akrich M. (2013), <https://www.dicopart.fr/co-construction-2013>.

(2016 y 2019), precisa esta definición especificando “la participación de actores de la sociedad civil y de la organización del trabajo en la elaboración y/o definición de las políticas, en su dimensión institucional⁴”. Precisa que este concepto se refiere a “un proceso de codecisión⁵”, como “diálogo, deliberación, negociación y lucha por el reparto del poder⁶” y que “las partes interesadas deliberan, juntas y con los responsables de la toma de decisiones, para construir un compromiso y una política orientada al interés general⁷”. Este proceso no pretende dejar de lado posibles disensos: “la deliberación permite abordar los conflictos a través del diálogo⁸”; su objetivo es “fomentar la ampliación de las formas de gobernanza incluyendo a los actores socioeconómicos y sociopolíticos a los que a menudo se excluye o se presta poca atención⁹”.

COMÚN. Dinámica de organización social en la que un grupo de partes interesadas interdependientes y directamente afectadas por una problemática común deciden emprender una acción colectiva para construir una gobernanza compartida. En el marco de un proceso de aprendizaje colectivo continuo, esta gobernanza define y aplica reglas de acceso y uso consideradas justas y que garantizan la sostenibilidad social, económica y medioambiental del objeto del común (un recurso, un servicio o un territorio, por ejemplo).

DEMOCRACIA LOCAL. Luigi Bobbio¹⁰, señala que, en su dimensión participativa, la democracia aparece como una “democracia fuerte¹¹”, que se opone a la forma de democracia derivada del “canon liberal-democrático¹²”. El término “local” hace referencia al territorio y, por tanto, a quienes forman parte de él o contribuyen a configurarlo. Hablar de “democracia local” en la elaboración de las políticas relativas al agua, por ejemplo, es reconocer el derecho de las partes interesadas locales a contribuir a las decisiones sobre la gestión de los recursos hídricos del territorio. El cambio del que se habla se refiere a una (re)politización de la gestión de los recursos hídricos, lo que plantea la cuestión de qué partes interesadas podrían desear impulsar, dirigir o apoyar esos procesos políticos, y cómo deberían coordinarse.

DILEMA SOCIAL. “Un dilema social es una situación en la que el comportamiento individual en respuesta a intereses particulares se vuelve desastroso cuando se reproduce a escala del grupo. Un dilema de primer orden se refiere al reparto del

4. Vaillancourt Y. (2019), p. 37.

5. Vaillancourt Y. (2016), p. 17.

6. Vaillancourt Y. (2016), p. 17.

7. Vaillancourt Y. (2019), p. 41.

8. Chavez Teixeira A.C., Albuquerque M.d.C. (2006), citado en Vaillancourt, 2016, p. 12.

9. Vaillancourt Y. (2016), p. 12.

10. Bobbio L. (2013).

11. Barber B.R. (1997), citado en Bobbio L. (2013).

12. De Sousa Santo B. (2005), citado en Bobbio L. (2013).

recurso. Un dilema de segundo orden se refiere al cumplimiento o incumplimiento de las normas establecidas para resolver el dilema de primer orden¹³.

Este conflicto entre intereses individuales/corto plazo e intereses colectivos/largo plazo está especialmente presente en el caso del uso de recursos de acceso compartido. Estos recursos son a la vez no excluibles (es muy difícil excluir a los usuarios potenciales de estos recursos) y rivales (lo que un usuario obtiene de estos recursos ya no está disponible para los demás). Si no se resuelve este dilema, la sostenibilidad del recurso y la justicia social se ven amenazadas.

FACILITACIÓN. La facilitación consiste en crear las condiciones para la cooperación entre diferentes actores, crear las condiciones para la acción colectiva, crear las condiciones para el aprendizaje colectivo. El facilitador ayuda al colectivo a tomar conciencia de sus necesidades y a encontrar sus propias soluciones. En el marco del enfoque de los comunes, desde el momento en que se especifica una intención política para la intervención de ayuda, el facilitador no es neutral, sino que, por el contrario, está “comprometido” con una mayor justicia social y medioambiental y con la resiliencia.

HACER COMUN. “El *hacer común* o *commoning* es el proceso por el cual los individuos se reúnen para compartir conocimientos, experiencia y recursos humanos, técnicos o financieros, con vistas a alcanzar un interés común y apropiado. Es la esencia de la acción colectiva¹⁴”.

GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS. AEl concepto de GIRH surgió en el ámbito del Derecho internacional en la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente de 1992 (Conferencia de Dublín). Se inscribe en una dinámica de desarrollo sostenible y aboga por una visión más holística de la gestión del agua. La Asociación Mundial para el Agua la define como “un proceso que promueve el desarrollo y la gestión coordinados del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar, de manera equitativa, el bienestar económico y social resultante, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales¹⁵”.

GOBERNANZA. Proceso mediante el cual se crea un repertorio de reglas, normas y estrategias para guiar el comportamiento de los actores en un ámbito determinado de interacción política¹⁶. Un sistema de gobernanza engloba tanto a los actores y las instituciones como las normas formales e informales utilizadas, así como las prácticas implicadas en la elaboración, la aplicación y el control de las reglas. Estas reglas pueden ser objeto de consenso o de competencia entre los actores. En términos prescriptivos, la gobernanza se refiere al poder de decisión sobre las reglas y a los diferentes registros de autoridad en los que se basan.

13. Antona M., Bousquet F. (2017), p. 126.

14. Aubert S., Botta A. (2022), p. 240.

15. GWP (2000), p. 24.

16. McGinnis M.D. (2011).

GOBERNANZA COMPARTIDA. Un modelo de acción pública que postula que cada uno de los actores implicados, en particular los ciudadanos, pero también los sectores público y privado, ejerce un poder real en la toma de decisiones y en el control de su aplicación. Podemos calificarla de **gobernanza compartida “en común”** cuando la gobernanza se construye y mejora constantemente en el marco de una dinámica social de común, en particular de acción y aprendizaje colectivos. El calificativo “en común” subraya el carácter dinámico y evolutivo de la gobernanza, resultado de un proceso continuo de acción colectiva y aprendizaje colectivo.

INSTITUCIÓN. Las instituciones incluyen no sólo las organizaciones y las normas, las formas de hacer y de ser, sino también las estructuras de pensamiento, los conceptos y los paradigmas generados y utilizados para estructurar los modos de interacción dentro de estas organizaciones, con el fin de influir en las decisiones individuales y colectivas.

Para Ostrom, “el término ‘institución’ no es [...] sinónimo de organización. El término significa ‘un conjunto de normas puestas realmente en práctica por un conjunto de individuos para organizar actividades repetitivas que tienen efectos sobre estos individuos, y posiblemente sobre otros’¹⁷”.

SITUACIÓN DE ACCIÓN. Espacio social en el que los actores observan información, seleccionan acciones, participan en patrones de interacción y obtienen resultados de su interacción. Caja negra en la que se toman decisiones políticas¹⁸.

SUBSIDIARIEDAD. El concepto de “subsidiariedad”, según Ostrom, es interesante para entender la complementariedad de los distintos niveles territoriales. El principio es que cada actor, a su nivel, sólo debe hacer y decidir lo que es de su responsabilidad. En otras palabras, lo que puede hacerse en un nivel inferior con la misma eficacia no debe hacerse en un nivel superior, y todos deben reconocer el papel que cada nivel debe desempeñar¹⁹. Cuando cada actor tiene el mismo poder de decisión que los demás, hablamos de “subsidiariedad horizontal”.

SUBSIDIARIEDAD HORIZONTAL. La subsidiariedad horizontal establece la regla según la cual la administración pública favorece la iniciativa autónoma de los ciudadanos en la realización de actividades de interés general cuando ésta existe. “De este modo, los ciudadanos pueden organizarse para hacerse cargo directamente de los espacios y servicios de interés común, en lugar de las instituciones, garantizando al mismo tiempo que estas últimas apoyen activamente estas prácticas de puesta en común, protejan el interés general y actúen como garantes de última instancia”²⁰. Este principio de subsidiariedad horizontal se incorporó a la Constitución italiana en 2001. ●

17. Ostrom E. (2009), p. 9.

18. McGinnis M.D. (2011).

19. Ostrom E. (1990).

20. *Société des communs* (s.f.), p. 9.

BIBLIOGRAFÍA

- Akrich M. (2013), « Co-construction », in Casillo I., Barbier R., Blondiaux L. et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, DicoPart, GIS Démocratie et Participation, <https://www.dicopart.fr/co-construction-2013>
- Antona M., Bousquet F. (dir.) (2017), *Une troisième voie entre l'État et le marché : échanges avec Elinor Ostrom*, Versailles, Éditions Quæ, 143 p.
- Aubert S., Botta A. (dir.) (2022), *Les communs : un autre récit pour la coopération territoriale*, Versailles, Éditions Quæ, 272 p.
- Blanc-Pamard C., Fauroux E. (2004), « L'illusion participative : exemples ouest-malgaches », *Autrepart*, n° 31, p. 3-19.
- Bobbio L. (2013), « Démocratie », in Casillo I., Barbier R., Blondiaux L. et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, DicoPart, GIS Démocratie et Participation.
- Di Méo G. (1998), *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan Université.
- Diallo H., Hubert A., Sarr N.M., Durand E. (2018), *Rapport de pré-diagnostic de la recherche-action GIRE territoriale dans la zone des Niayes de la région de Thiès*, Gret/ université Cheikh Anta Diop de Dakar, 96 p.
- F3E (2014), *Les « approches orientées changement » : de quoi s'agit-il ?*, 2 p., https://f3e.asso.fr/wp-content/uploads/presentation_aoc_v3.pdf
- GWP (2000), *La gestion intégrée des ressources en eau*, Stockholm, Partenariat mondial pour l'eau (GWP), 76 p., TAC Background Papers, n° 4.
- McGinnis M.D. (2011), "An Introduction to IAD and the language of the Ostrom Workshop: A simple guide to a complex framework", *Policy Studies Journal*, Vol. 39, No. 1, p. 169-183, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1541-0072.2010.00401.x>
- Olivier de Sardan J.-P. (2021), *La revanche des contextes : des mésaventures en ingénierie sociale en Afrique et au-delà*, Paris, Karthala, 480 p., Hommes et sociétés.
- Ostrom E. (1990), *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, 279 p.
- Ostrom E. (2009), *Pour des systèmes irrigués autogérés et durables : façonner les institutions* (trad. et synthèse par P. Lavigne Delville), Nogent-sur-Marne, Éditions du Gret, 33 p., Coopérer aujourd'hui, n° 67.
- Société des communs (s.d.), *Ouvrir la gouvernance et la production des services publics aux citoyens*, Société des communs, 11 p., Livret, n° 03.
- Vaillancourt Y. (2016), *La co-construction des politiques publiques*, Polanyi International Seminar "Societies in transition: Social and solidarity economy, the commons, public action and livelihood", CNAM, Paris, 19-20 May 2016, <https://emes.net/publications/conference-papers/2nd-polanyi-emes-international-seminar/la-co-construction-des-politiques-publiques/>
- Vaillancourt Y. (2019), « De la co-construction des connaissances et des politiques publiques », *SociologieS* [En ligne], Dossiers, mis en ligne le 23 mai 2019, <https://doi.org/10.4000/sociologies.11589> ●

Impreso en junio 2025 por ISIPRINT.

Depósito legal: junio 2025.

GIRH LOCAL EN LA ZONA DE LOS NIAYES EN SENEGAL

¿Hacer común en torno a los recursos hídricos?

Este “Carnet Faire Commun” hace una reseña de cinco años de una acción piloto de gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) llevada a cabo en la zona de los Niayes, en Senegal. Muestra cómo, a través de un enfoque de los comunes, el Gret ha puesto en marcha una dinámica de construcción de una gobernanza compartida que asocia los actores locales y los poderes públicos. Iniciado en 2017 a pedido de la Dirección de Gestión y Planificación de los Recursos Hídricos (DGPRES), el proyecto Girel tiene por objetivo la implementación de la política nacional de GIRH. Este carnet muestra cómo el proyecto, implementado con un dispositivo de investigación-acción, ha acompañado la creación de plataformas locales del agua concebidas como espacios de experimentación democrática a escala municipal, en las que participan los usuarios, los servicios técnicos y las autoridades descentralizadas. Cuestiona la estrategia desplegada para apoyar un proceso de co-construcción de una política pública que combine una dinámica local territorializada y una estrecha colaboración con la DGPRES.

Destinado a asociaciones, ONG y donantes que promueven iniciativas en torno a los bienes comunes, este carnet busca extraer aprendizajes para prolongar la dinámica iniciada en Senegal y para pensar y poner en práctica experiencias similares en otros contextos.

CON EL APOYO FINANCIERO DE:



El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del GRET y no refleja en modo alguno la opinión de los organismos financiadores.

EN COLABORACIÓN CON:



ISSN 2968-5826
ISBN 978-2-86844-362-5



Campus du Jardin d'agronomie tropicale de Paris
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, Francia
Tel. 33 (0)1 70 91 92 00 – www.gret.org